



Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018

2019

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen**
- Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS**
- Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017**
- Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting**
- Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus**
- Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet**
- Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune**
- Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.**
- Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge**
- Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen**
- Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter**
- Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF**
- Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS**
- Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål**
- Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus**
- Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten**
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole**
- Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg**

- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser**
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV**

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Gjennomgang av intern kontroll og regelverksetterlevelse på ulike områder innenfor økonomiforvaltningen er en del av regnskapsrevisjonen i Oslo kommune.

Når det er foretatt utvidede kontroller eller undersøkelser i regnskapsrevisjonen, oppsummerer Kommunerevisjonen resultatene av arbeidet i en felles rapport som legges frem for kontrollutvalget. Dette vil bidra til at kontrollutvalget kan holde seg orientert om regnskapsrevisjonens arbeid, jf. kommuneloven § 77 nr. 4 og forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 6.

Resultatet av undersøkelsene i denne rapporten er ikke tidligere rapportert til kontrollutvalget. I rapporten inngår også IT-revisjoner som er gjennomført for å bidra til å bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, og at IT-systemene ikke er beheftet med svakheter som kan påvirke den interne kontrollen negativt.

19.03.2019


Unn H. Aarvold
kommunerevisor


May-Britt Bratlie
avdelingsdirektør

Innhold

Innledning.....	5
1. Utvalgte undersøkelser rettet mot intern kontroll	7
1.1 Intern kontroll ved registrering av kommunens transaksjoner i Økonomisystemet, HR-systemet og banktilgang	7
1.2 Kommunens avgiftsbehandling	9
1.3 Intern kontroll i sosialsystemet Fasit	10
1.4 Lønns- og regnskapstjenester utført av Utviklings- og kompetanseetaten.....	11
1.5 Praksis rundt kommunalt øremerkede midler.....	11
2. IT-revisjoner i økonomiforvaltningen.....	13
2.1 Fellestrekk	13
2.2 Vurdering av revisjonsresultatene	15
2.3 Oppfølging av generelle IT-kontroller i HR-systemet og Økonomisystemet	16
2.4 Turnusplanlegging og registrering av variabel lønn og fravær gjennom it-systemet Gat	18
2.5 Håndtering av praktisk bistand i Gerica	20
2.6 Håndtering av parkeringsgebyr i PAX ved Kemnerkontoret	22
2.7 Inntekter ved Oslo kulturskole i Speedadmin	23
2.8 Intern kontroll i og rundt HR-systemets reise- og utleggsmodul	25
3. Etterlevelseskontroller innen økonomiforvaltningen	27
3.1 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon.....	27
3.2 Kontantsalg og kassesystemer	30
3.3 Kommunens innberetningsplikt av bostøtte og sosialstønad.....	32
3.4 Foretakenes tilstandsvurderinger og vedlikeholdsplanlegging	33

Innledning

Om årets regnskapsrevisjon, undersøkelser av intern kontroll og regelverksetterlevelse

Vår hovedoppgave som regnskapsrevisor er å bekrefte at årsregnskapet i det alt vesentlige gir en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen til Oslo kommune og at resultatet for regnskapsåret samsvarer med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk i Norge. Revisor skal vurdere om ledelsen har ordnet den økonomiske rapporteringen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll. Gjennom revisjonen skal revisor også bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

I den ordinære regnskapsrevisjonen av bykasseregnskapet til Oslo kommune, er revisjonen innrettet slik at vi skal kunne bekrefte den enkelte bydel/etats årsregnskap som om vi skulle avgi egen revisjonsberetning. Kommunerevisjonen fører en revisjonsdialog med den enkelte virksomhet om funn fra årets regnskapsrevisjon. For utførelsen av den ordinære regnskapsrevisjonen, får kontrollutvalget informasjon om de forhold som ligger til grunn for revisjonsberetningen i kontrollutvalgets regnskapsmøte 24. april 2019. I foreliggende rapport tar vi opp forhold av betydning for internkontrollen på de områder det er utført særlige undersøkelser.

Den 20. desember 2018 ble ny kommunelov vedtatt. Hoveddelen av loven vil tre i kraft ved det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret/fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023. Økonomibestemmelsene trer i kraft 1. januar 2020, siden disse er nært knyttet til kalenderåret. Loven vil blant annet innebære noen endringer som påvirker regnskapsrevisors oppgaver, blant annet en ny oppgave knyttet til etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen i kommunen. De undersøkelser Kommunerevisjonen omtaler i denne rapporten, er ulike undersøkelser rettet mot økonomiforvaltningen enten det er forvaltning av IKT-systemer eller regelverksetterlevelse, som har betydning for den generelle interne kontrollen innen kommunens økonomiforvaltning.

Resultater av undersøkelsene rettet mot økonomiforvaltningen er ikke alene tilstrekkelige for å konkludere på regnskapsposten det utvalgte kontrollområdet tilhører. Regnskapsrevisjon innebærer en rekke kontroller som samlet bidrar til en konklusjon om at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Det vil være andre kontrollfunksjoner som også inngår i revisors vurdering av den økonomiske interne kontrollen, som f.eks. prosessbeskrivelser og rutiner, bruk av passord og autorisasjonsordninger, arbeidsdeling, sidemannskontroller, kontroll av transaksjoner og regnskapsposter med bekreftelser, avstemming samt vurdering av tallgrunnlag i den økonomiske rapporteringen mot budsjett.

Dersom Kommunerevisjonen i de rapporterte undersøkelsene påpeker svakheter ved den interne kontrollen, kan virksomheten likevel hatt tilstrekkelige kompenserende kontroller som gjør at regnskapstallene ikke inneholder vesentlige feil.

Økonomiforvaltning og krav til god intern kontroll i kommunen

I Dokument nr. 3, kommunens budsjett 2018, fremkommer Økonomireglement samt vedlegg 1 (byrådssak 1013/18); *Økonomireglementet for 2018 - videre delegering av fullmakter og fastsetting av instruks i etater*. Byrådssaken omhandler også instruks for byrådet, bydelene og kommunale foretak. I tillegg har kommunen *Rammeverk for intern kontroll* (byrådssak 1057/08). I tråd med *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15) skal risikostyring og intern kontroll være en integrert del i virksomhetsstyringen. Kommunerevisjonen legger i tillegg til lov- og forskriftskrav, ovennevnte og virksomhetenes egne rutinebeskrivelser mv. til grunn som revisjonskriterier.

Rapportens oppbygging

Konklusjonen om kommunens regnskap er en samlet vurdering av ulike elementer fra virksomhetenes kontroller og regnskapsrevisjonen. Undersøkelsene i denne rapporten legges frem for kontrollutvalget som en egen sak til orientering om deler av arbeidet i regnskapsrevisjonen. De presenterte undersøkelsene vil sammen med øvrig resultat fra årets regnskapsrevisjon, danne grunnlag for Kommunerevisjonens revisjonsberetninger for 2018. Revisjonsberetningene avlegges innen 15. april og behandles i kontrollutvalgets regnskapsmøte 24. april 2019 og vil være Kommunerevisjonens samlede konklusjon fra revisjon av årsregnskap for 2018 for Bykassen og lånefondet og særregnskapene til kommunens fem foretak.

I de undersøkelser som er omtalt i kapittel 1, har vi vurdert områder ved økonomiforvaltningen hvor det er sentraliserte rutiner eller kommunens interne tjenesteleverandører bidrar med sentrale rutiner eller undersøkelsene kan gi bidrag til å forstå den generelle interne kontrollen i kommunen.

I kapittel 2 oppsummerer vi resultater fra Kommunerevisjonens IT-revisjoner gjennomført som en del av regnskapsrevisjonen i 2018. IT-systemene utgjør en viktig del av kommunens interne kontroll, og flere av systemene danner grunnlag for registrering av transaksjoner i regnskapene. Formålet med IT-revisjonene er å gjennomgå og evaluere den interne kontrollen i og rundt IT-systemer som genererer grunnlag for transaksjoner i regnskapet, for å innhente en rimelig sikkerhet for at systemene er satt opp på en måte som underbygger riktig regnskapsrapportering.

I kapittel 3 følger en oppsummering av undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen i løpet av 2018 som har betydning for å vurdere kommunens etterlevelse av regler og retningslinjer innen økonomiforvaltningen.

Uttalelser til rapporten

Resultatet av de omtalte undersøkelsene er rapportert til revidert virksomhet, etater som er systemeier for IT-systemer eller den byrådsavdelingen som har et overordnet ansvar for virksomhet eller fagområde. Enkelte undersøkelser ble rapportert i februar, slik at Kommunerevisjonen ikke har mottatt svar ennå. Det blir stort sett meldt relevante tiltak til de avvik eller anbefalinger som Kommunerevisjonen påpeker.

I enkelte av undersøkelsene har det vært funn eller anbefalinger som vil bli fulgt opp gjennom regnskapsrevisjonen kommende år.

1. Utvalgte undersøkelser rettet mot intern kontroll

Kommunerevisjonen har siden bydelsreformen ble innført 1. juli 1988 revidert den enkelte bydel/etats årsregnskap som om de skulle motta egen revisjonsberetning. Bydelsreformen innebar en desentralisert virksomhetsstyring med mål om å oppnå en sterkere økonomisk styring av kommunen med klare rutiner og ansvarsforhold i den enkelte virksomhet.

Oslo kommune opprettet prosjektet Oslo Origo i 2017 som skal være driveren i kommunens digitaliseringsarbeid. Kommunen skal gjennom en digital transformasjon og det er en målsetting om å knytte sammen de datasystemene som finnes i kommunen i dag og etablere en felles tjenesteplattform for kommunens etater og bydeler. I kommunen er regnskapsoppgavene i utvikling som følge av digitalisering og robotisering. Flere virksomheter har pågående prosjekter hvor manuelle prosesser automatiseres med teknologi som kan utføre oppgavene raskere og mer nøyaktig. Utviklingen bidrar til flere sentraliserte rutiner. Dette vil ha betydning for vår revisjon og angrepsvinkel knyttet til kommunens regnskaper.

Under følger en oppsummering av noen av undersøkelsene gjennomført i 2018 av betydning for samlet intern kontroll med økonomiforvaltningen i kommunen.

1.1 Intern kontroll ved registrering av kommunens transaksjoner i Økonomisystemet, HR-systemet og banktilgang

Kommunens virksomheter og foretak har felles regnskaps- og økonomisystem, HR- og lønssystem og én felles bankforbindelse. For økonomiforvaltningen på disse områdene innebærer god intern kontroll krav til prosessdokumentasjon og lagring av kommunens økonomiske informasjon. Det er etablert felles oppsett i systemene med innebygde kontroller som krever at virksomhetene følger felles rutiner for å opprettholde konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet til informasjon i systemene. Et godt internkontrollsystem skal også forebygge og avdekke feil og misligheter.

1.1.1 Gjennomførte tester

Kommunerevisjonen foretar hvert år ulike tester av kritisk intern kontroll i kommunens fellessystemer. Dette for å innhente rimelig sikkerhet for at systemene har vært omfattet av en tilfredsstillende og fungerende intern kontroll.

Arbeidsdeling i den elektroniske fakturabehandlingen i Økonomisystemet

Oslo kommune har definerte roller til bestillings- og fakturabehandlingsprosessen i kommunen gjennom rutiner/hurtigguiden til Økonomisystemet bl.a. *Godkjennerrollen*. Slike rutinebeskrivelser er revisjonskriterium for Kommunerevisjonen når det gjelder å kontrollere om systemet ivaretar en fastsatt arbeidsflyt i fakturabehandlingen forut for utbetaling. Brukermanualene beskriver at godkjenning av bestilling og faktura skal utføres av budsjettansvarlig. Kontroll av at varer/tjenester i faktura er mottatt og er i tråd med avtalte vilkår utføres av bestiller. Rutinen angir at godkjenning og kontroll av faktura ikke kan gjøres av samme person.

Kommunerevisjonen har for perioden januar–september 2018 foretatt datauttrekk og testet samtlige bilag for godkjenningsinformasjon i den elektroniske fakturabehandlingen med tanke på å isolere fakturaer med mangelfull arbeidsdeling.

Våre undersøkelser avdekket ingen avvik i arbeidsdeling på automatisk fakturaflyt på inngående fakturaer og vi kan konkludere med at oppsettet i systemet ivaretar at godkjenning og kontroll av faktura ikke er gjennomført av samme person.

Godkjenning av lønnsrapport for ledere

Det følger av *Rutinebeskrivelse for Lederrapporter* at personalleder før lønnskjøring skal kontrollere at riktige ansatt- og lønnsopplysninger legges til grunn for lønnskjøringen. Videre skal budsjettansvarlig etter lønnskjøring foreta en rimelighetskontroll på at utbetalt lønn var korrekt.

Kommunerevisjonen har per 08.11.2018 foretatt et datauttrekk som inneholdt status i godkjenningsprosessen for lønnsrapport for ledere og undersøkte andelen av ikke godkjente rapporter i forgående perioder.

Lønnen utbetales uavhengig av om lederrapporter blir godkjent, men er da ikke blitt underlagt forventet intern kontroll. Vår gjennomgang viste at en liten andel av ikke godkjente lederrapporter var eldre enn to måneder. Der det var eldre rapporter som ikke var blitt godkjent, gjaldt dette i stor grad samme budsjettansvarlige. Kommune-revisjonen følger opp med ytterligere undersøkelser i de virksomheter som kan ha hatt en mangelfull kontroll ved lønnskjøringen og tar opp manglende intern kontroll i brev til virksomhetene. Kommunerevisjonen etterspør blant annet om det i disse virksomhetene var etablert rutiner og kontroller som omfattet melding ved manglende kontroll og eventuelt oppfølging der det ikke gjennomføres etterkontroll av budsjettansvarlige.

Tilganger til bank

Byrådets Rundskriv 14/2014 *Tilganger som medfører utbetalings- og bokføringsfullmakt* stiller krav om tilstrekkelig arbeidsdeling mellom godkjennings-, bokførings- og utbetalingstilganger i direkteutbetalinger for å sikre at utbetaling ikke er en såkalt «alenefullmakt».

Kommunerevisjonen gjennomgår årlig uttrekk fra DNB over alle bankfullmaktene i Oslo kommune. Dette uttrekket er sammenstilt bl.a. med uttrekk fra Økonomisystemet og HR-systemet over personer med bokførings-/registreringstilgang og uttrekk fra kommunens Person- og ressurskatalog (PRK). Vår undersøkelse i 2018 avdekket at ca. 20 ansatte hos Utviklings- og kompetanseetaten hadde bankfullmakt i kombinasjon med bokførings-/registreringstilgang i Økonomisystemet for en eller flere virksomheter. Flere av disse hadde denne kombinasjonen for et stort antall virksomheter. Utviklings- og kompetanseetaten kan ha oppgaver på vegne av virksomheter hvor det kan være tjenstlig behov for slike kombinasjoner, men hvor det er avgjørende med kompenserende kontroller.

Av ansatte i virksomhetene som hadde tilgang til ett eller flere av systemene, hadde ca. 200 ansatte bankfullmakt i kombinasjon med bokførings-/registreringstilgang i Økonomisystemet eller HR-systemet. Mange av virksomhetene som hadde slike kombinasjoner, hadde etablert ulike kompenserende kontroller. Der dette ikke var på plass og det var avdekket manglende arbeidsdeling, ble dette tatt opp med den enkelte virksomhet i oppsummeringen av vår revisjon av intern kontroll.

Av personer med aktive tilganger i DNB var det flere ansatte (ca. 25) som hadde sluttet i kommunen. En av disse var en ansatt hos Utviklings- og kompetanseetaten som hadde bankfullmakt til mange kontoer. Etter Kommunerevisjonens kommunikasjon med Utviklings- og kompetanseetaten, ble denne bankfullmakten slettet.

I forbindelse med våre undersøkelser avdekket vi også ett tilfelle der én ansatt hadde to ulike bankidentiteter. I vår kommunikasjon med DNB og Utviklings- og kompetanseetaten, kom det frem at denne situasjonen medførte at den ansatte kunne hatt mulighet til å gjennomføre direkteutbetalinger alene. Situasjonen hadde oppstått som følge av en svikt i kommunens interne rutiner. Forholdet ble rettet og det ble iverksatt tiltak for å unngå tilsvarende situasjoner.

1.1.2 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til Byrådsavdeling for finans i desember 2018. Kommunerevisjonen har mottatt svar og det meldes relevante tiltak. Til punkt om godkjenning av lønnsrapport for ledere forutsettes det av virksomhetens HR-funksjon følger opp at alle lønnsrapporter blir godkjent innen rimelig tid og før periodeavslutning for aktuell regnskapsperiode. Det er utarbeidet egne spørringer for HR-funksjonens kontrolloppgave. Utviklings- og kompetanseetaten oppgir at de vil gjennomgå tilgangene for ansatte i etaten for å sikre at arbeidsdeling er ivarettatt i tråd med rundskrivet.

1.2 Kommunens avgiftsbehandling

I revisors beretning for Bykassen og Lånefondet har Kommunerevisjonen siste to år (2016 og 2017) tatt inn et eget avsnitt som omtaler *Sentrale forhold*. Her omtales merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som noe vi mener har hatt størst betydning for revisjonen av årsregnskapet. Dette skyldes blant annet kommunens komplekse avgiftssituasjon. Kommunerevisjonen har for øvrig siden 2. termin 2013 tatt forbehold for de deler av kravet om merverdiavgiftskompensasjon som gjelder særskilt tilrettelagte boliger og har fra og med 2. termin 2018 også tatt et forbehold der kommunen driver økonomisk aktivitet i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget og ved utleie av fast eiendom. Manglende avgrensing og avklaring på disse områdene kan innebære at kommunen har krevet feilaktig kompensasjon.

1.2.1 Utført arbeid

Kommunens interne kontroll rundt avgiftsbehandlingen har ved siden av betydningen for en korrekt innberetning i de terminvise skattemeldingene, betydning for vår revisjon og angrepsvinkel knyttet til å forebygge og avdekke feil i kommunens regnskaper.

For full rett til kompensasjon, må kommunen dokumentere bruken innenfor et område hvor kommunen har et lovpålagt ansvar. Grunnlaget må dokumenteres i vedlegg til avgiftsregnskapet. For hver termin foretar Kommunerevisjonen stikkprøver av det bokførte grunnlaget. Det er for 2018 kontrollert bilag som samlet utgjør ca. 1/3 av kommunens krav om merverdiavgiftskompensasjon. Der det avdekkes feil ved bokføringen, blir dette meldt og feilen rettet før oppgaven sendes inn. Når det gjelder vurdering av om aktiviteten/utgiften gjelder er kompensasjonsberettiget, avdekkes ikke dette nødvendigvis ved en bilagskontroll. Her må virksomheten selv ha foretatt en dokumentert vurdering av berettigelsen samt om oppgitte fordelingsnøkler (forholdsmessig kompensasjon/fradrag for merverdiavgift) er korrekte.

Kommunerevisjonen har høsten 2018 gjennomført en undersøkelse av 30 vedtak om tildeling av bolig i bydelene og sett om nye vedtak i 2018 gir tilstrekkelig berettigelse om tildeling av tilrettelagt bolig, og dermed krav på kompensasjon av avgift på tilhørende utgift. 16 av boligvedtakene som Kommunerevisjonen har undersøkt, gjelder boliger som administreres av Boligbygg Oslo KF mens 14 av boligvedtakene gjaldt bydelenes «egne» boliger. Alle vedtak treffes i bydelene. For de fleste vedtak i vår undersøkelse, der beboer var tildelt bolig med bakgrunn i behov for fysisk tilrettelegging, f.eks. omsorgsbolig og handicap, ga vedtaket tilstrekkelig berettigelse for kompensasjonskravet. Når det gjaldt vedtak om tildeling av såkalte «ordinære boliger», ga de vedtak vi kontrollerte, etter vår vurdering, ikke tilstrekkelig dokumentasjon for berettigelsen av kompensasjonskravet.

Det er Kommunerevisjonens inntrykk at det ikke er etablert tilstrekkelige rutiner/systemer for å vurdere eller kvalitetssikre avgiftsmessige konsekvenser i forkant av investeringsprosjekter og avtaler som innebærer justeringsrett og -plikt. Kommunerevisjonen erfarer eksempelvis at regnskaps- og avgiftsmessige spørsmål relatert til dokumentasjon, først kommer ved innrapportering i avgiftsoppgaven. Manglende konsekvensvurderinger og tidlig innretning mot regelverket, kan medføre risiko for at kommunen mister merverdiavgiftskompensasjon, at kommunen ikke får overført justeringsrettigheter eller at forutsetningene i budsjettvedtaket blir feil. Dersom retten til kompensasjon blir avskåret, blir merverdiavgift en endelig kostnad for investeringsprosjektet.

Kommunerevisjonen erfarer at kommunen i økende grad følger opp og tar initiativ til avklaring av ulike avgiftsmessige spørsmål, og det er positivt. Kommunens komplekse organisering samt utvikling i fortolkning av regelverket er medvirkende årsaker til at det tar tid å innrette seg etter mottatte råd og anbefalinger. Inntil kommunen får på plass løsninger som ivaretar avdekket risiko og får på plass rutiner som ivaretar korrekt etterlevelse, vil Kommunerevisjonen også i 2019 måtte vurdere forbehold i den terminvise beretningen til kompensasjonsoppgaven.

1.2.2 Kommunikasjon

Kommunerevisjonen har i kommunikasjon med kommunen i 2018 og tidligere år tatt opp avgiftssituasjonen på ulike områder, inklusive betydningen problemstillingene kan ha for våre konklusjoner om regnskapet i foretak og Bykassen.

1.3 Intern kontroll i sosialsystemet Fasit

Bydelene tok i bruk det nye sosialsystemet Fasit i 2016. Kommunerevisjonen rapporterte i januar 2017 en IT-revisjon der det ble avdekket flere svakheter og forbedringsområder knyttet til den interne kontrollen i og rundt Fasit. Dette ble fulgt opp med en oppfølgingsundersøkelse som ble rapportert i begynnelsen av 2018.

Kommunerevisjonen har i sine revisjoner sett at Fasit fungerte som saksbehandlersystem, men at systemet på noen områder ikke ga tilstrekkelig støtte for god økonomisk intern kontroll.

1.3.1 Oppfølging 2018

Kommunerevisjonen har foretatt en overordnet oppfølging av svakheter og forbedringsområdene avdekket i tidligere revisjoner. Kommunerevisjonen hadde i mai 2018 et møte der Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og fagsystemavdelingen i

Helseetaten (FSA) opplyste at det var planlagt et prosjekt høsten 2018 som skulle se på utfordringene i Fasit. Kommunerevisjonen har i brev tatt opp at systemet på noen områder ikke gir tilstrekkelig støtte for god økonomisk intern kontroll. Med dette menes at både loggfunksjonalitet og rapportmaler er av slik kvalitet at det skaper usikkerhet rundt innhold, integritet og bruk. Dette kan innebære mangelfull intern kontroll og økt risiko for misligheter og feil.

Kommunerevisjonen var også til stede i et møte i desember 2018 hvor FSA opplyste om status med å forbedre operasjonelle forhold i Fasit. Arbeidet var i konseptfasen men ville være en prioritert utviklingsoppgave i 2019.

Det var foreløpig ikke bestemt hva som ville skje med f.eks. rapportoppsettet i Fasit som ble benyttet til økonomisk rapportering.

1.3.2 Videre oppfølging

Kommunerevisjonen vil fortsatt følge opp kontrollmiljøet i Fasit gjennom ordinær regnskapsrevisjon i 2019.

1.4 Lønns- og regnskapstjenester utført av Utviklings- og kompetanseetaten

Utviklings- og kompetanseetaten utfører lønns- og regnskapstjenester på oppdrag fra mange av kommunens virksomheter. Tjenestene er regulert i tjenesteavtaler med ulikt omfang for den enkelte virksomhet.

1.4.1 Gjennomførte tester

Kommunerevisjonen har som en del av regnskapsrevisjonen kontrollert om det er etablert tilstrekkelig intern kontroll med etterlevelse av lover og regler i tjenesten som utføres, samt om de rutiner og kontroller som er etablert er egnet til å forebygge og avdekke vesentlige feil og mangler i regnskapet for de virksomhetene Utviklings- og kompetanseetaten har tjenesteavtaler med.

Årets undersøkelse har omfattet variable lønnstransaksjoner gjennom selvbetjeningsløsningen. Det innebærer utgifter som bilgodtgjørelse, diett og utlegg samt fravær/sykepengerefusjoner og avstemming av balansekontoaer per oktober 2018. Våre tester har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler.

Lønns- og regnskapstjenester hos Utviklings- og kompetanseetaten dokumenterer utført arbeid i egne regneark. For å sikre at alle aktivitetene har vært omfattet av en vurdering, har Kommunerevisjonen anbefalt at alle vurderingene og stikkprøvekontrollene dokumenteres.

1.4.2 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til Byrådsavdeling for finans i februar 2019.

1.5 Praksis rundt kommunalt øremerkede midler

Kommunerevisjonen undersøkte i 2017/2018 praksis rundt kommunalt øremerkede bevilgninger. Vi har observert at summen av kommunalt øremerkede midler som overføres fra ett budsjettår til et annet, har økt vesentlig fra 2014 og frem til i dag. Ubrukte kommunalt øremerkede midler overført fra 2017 til 2018 utgjorde 719 mill.

kroner, og i regnskapet for 2018 overføres det 1.316 mill. kroner i kommunalt øremerkede midler. Til sammenligning ble det overført 407 mill. kroner fra 2014 til 2015.

1.5.1 Gjennomførte tester

Kommunerevisjonen vurderte ved revisjonen av regnskapet for 2017 om det forelå gyldige vedtak for kommunalt øremerkede bevilgninger som virksomhetene hadde satt opp som overførbare i sine regnskap for 2017 og om overføring av ubrukte bevilgninger var i samsvar med grunnleggende kommunale regnskapsprinsipper.

Ved gjennomgang av noteoppstillingene fra 2017 om særskilt øremerkede midler, så vi at det i mange tilfeller ble henvist til gamle vedtak. Ubrukte bevilgninger ble satt opp som overførbare til neste budsjettår uten at det forelå gyldig vedtak om at midlene kunne overføres videre.

I tilfeller der det var foretatt viderefordeling av bevilgninger på et lavere nivå enn bystyret eller byrådet, kunne det f.eks. være henvist til kommunaldirektørens sak. Vi erfarte at det i flere tilfeller kunne være vanskelig å finne kontrollsporet til det opprinnelige vedtaket i bystyret eller byrådet.

1.5.2 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Byrådsavdeling for finans 25.06.2018. Kommunerevisjonen anbefalte at virksomhetene på nytt ble informert om regelverket.

I sitt svar til Kommunerevisjonen oppgir byrådsavdelingen at det ved regnskapsavleggelsen hvert år blir bedt om at virksomhetene gir utfyllende opplysninger om øremerkede midler. Det skal skilles mellom øremerkede midler bevilget av staten eller andre eksterne, og øremerkede midler bevilget i byråds- eller bystyresaker. I regnskapsavleggelsen for 2018 ble virksomhetene særlig bedt om at de oppgir de vedtak som ligger til grunn for øremerkingen. Det skal da oppgis både vedtaksnummer og årstall. Dette vil etter Kommunerevisjonens vurdering, bidra til bedret dokumentasjon av berettigelsen av de øremerkede kommunale midlene.

2. IT-revisjoner i økonomiforvaltningen

IT-systemene utgjør et viktig grunnlag for kommunens interne kontroll, og flere av systemene danner grunnlag for registrering av transaksjoner i regnskapet. Formålet med IT-revisjonene Kommunerevisjonen gjennomfører i forbindelse med regnskapsrevisjonen, er å kartlegge og evaluere den interne kontrollen i og rundt IT-systemer som genererer grunnlag for transaksjoner i regnskapet. På denne måten innhentes en rimelig sikkerhet for at systemene er satt opp på en måte som underbygger riktig regnskapsrapportering. Resultatene fra IT-revisjonene og undersøkelsene er rapportert til respektive virksomheter/byrådsavdelinger på et mer detaljert nivå, og vi har mottatt tilbakemelding om eventuelle tiltak.

Ved gjennomgang av IT-systemer bygger Kommunerevisjonens revisjonsmetode på kontrollrammeverket CobiT 5, som er et globalt anerkjent rammeverk for styring og kontroll av IKT.

I dette kapitlet oppsummerer Kommunerevisjonen gjennomføring og resultater fra IT-revisjoner gjennomført som en del av regnskapsrevisjonen i 2018. Observasjoner og foreslåtte tiltak vil bli fulgt opp gjennom oppfølgingsundersøkelser eller som en del av ordinær regnskapsrevisjon.

2.1 Fellestrekk

Kommunens regelverk for informasjonssikkerhet legger felles rammer og skal bidra til god kvalitet på området. Det ble i budsjett 2017 og økonomiplan 2017–2020 satt av 15 mill. kroner årlig til å styrke arbeidet med informasjonssikkerhet. Det ble i 2017 etablert et fagmiljø med ni nye stillinger sentralt. Fagmiljøet skal bidra til å heve kompetansen på informasjonssikkerhet og personvern blant ledere og ansatte i kommunen og det ble iverksatt flere tiltak for å oppnå dette. Det er blant annet etablert Forum for informasjonssikkerhet og personvern der personer fra virksomhetene møtes jevnlig.

Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring legger føringer for byrådsavdelingenes styring med og oppfølging av underliggende virksomheter. Ifølge byrådsak 1105/13, *Instruks for informasjonssikkerhet*, må kommunens arbeid med informasjonssikkerhet integreres i virksomhetsstyringen. For å legge til rette for kontinuerlig forbedring og oppmerksomhet rundt fagområdet informasjonssikkerhet, fastslår instruksjonen at arbeidet må integreres i virksomhetsstyringen gjennom et sett av gjentakende aktiviteter i kommunens virksomheter og i byrådsavdelingene. Kommunerevisjonen har i rapport 6/2018 *Overordnet styring av informasjonssikkerhet* sett på utvalgte byrådsavdelingers oppfølging av underliggende virksomheter på dette området.

Ifølge bestemmelse i instruksjonen skal informasjonssikkerhet være gjenstand for oppfølging, regelmessig kontroll og revisjon for å sikre etterlevelse, både internt i den enkelte virksomhet og fra overordnet nivå. Herunder skal ledelsen i den enkelte virksomhet årlig foreta en gjennomgang av informasjonssikkerheten i virksomheten. Videre fremkommer det i instruksjonen at rapportering fra virksomhet til egen byrådsavdeling om sikkerhetstilstanden i virksomheten, skal skje regelmessig med grunnlag i felles kriterier for alle Oslo kommunes virksomheter. Slik rapportering årlig er også stilt som krav i tildelingsbrevene til virksomhetene.

I årsberetningen for kommunen i 2017, ble det opplyst at det har vært fokus på virksomhetsledelsens og byrådsavdelingenes oppfølging av risiko knyttet til informasjonssikkerhet. Ledelsen i virksomhetene har gjennomført en gjennomgang av informasjonssikkerhet som så er blitt rapportert til overordnet byrådsavdeling. Byrådsavdeling for finans har også for 2018 oppsummert det som er innrapportert. Byrådsavdelingen fokuserer på det videre arbeidet som må gjøres og har definert tiltak for at bevisstheten og kontrollen på informasjonssikkerhetsområdet skal bli bedre.

Kommunerevisjonen har gjennomgått enkelte av de gjennomførte IT-revisjonene med tanke på eventuelle felles trekk eller funn. Formålet med å rapportere felles trekk i de generelle IT-kontrollene¹, uavhengig av virksomhet, er å kunne gi innspill på områder hvor det på et generelt grunnlag kan være risiko for svakheter basert på erfaring i andre virksomheter. På denne måten håper vi at kommunen og virksomhetene kan bruke resultatene i arbeidet med å bedre informasjonssikkerheten.

Felles trekk fra revisjonene og vurderingsskalaen illustreres på neste side.

¹ Generelle it-kontroller danner grunnlaget for at it-systemet skal være velfungerende på lang sikt, og støtte opp om virksomhetens mål på det området it-systemet benyttes.

Tabell 1 Fellestrekk ved gjennomførte IT-revisjoner

Er kriteriet oppfylt:		Ja	Nei	Noe	Ikke testet	
Kriterie		Fellessystem Regnskap System A	Fellessystem Lønn System B	Sektorsystem Inntekter System C	Virksomhets- spesifikt Inntekter System D	Virksomhets- spesifikt Inntekter System E
1	Ansvar for systemet (systemeierskap) er kjent og er oppgavene delegert på en hensiktsmessig måte	4	4	2	1	3
2	Det gjennomføres systematiske vurderinger av IT-relaterte risikoer knyttet til bruken av IT- systemet og vurderingene dokumenteres	4	2	1	3	3
3	Det er etablert en formell prosess for endringsstyring	2	1	3	3	3
4	Det er inngått databehandleravtale med systemleverandøren	4	3	3	2	2
5	Det finnes skriftlige rutiner for brukeradministrasjon i systemet	2	1	1	1	3
6	Det finnes skriftlige rutiner for hvordan gjennomgang av brukere i systemet skal foretas.	1	3	1	3	3
7	Det blir foretatt regelmessig gjennomgang av brukere i systemet	3	3	2	3	3

2.2 Vurdering av revisjonsresultatene

Med utgangspunkt i kriteriene i tabell 1, har vi evaluert deler av de gjennomgåtte IT-prosessene styre IKT (pkt. 1–2 og 4), endringsstyring (pkt. 3) og brukeradministrasjon (pkt. 5–7), og vurdert risikoene som de identifiserte svakhetene representerer for kommunen.

2.2.1 Styre IKT

Systemeiers ansvar og oppgaver er definert i kommunens IKT-reglement. I henhold til instruks for informasjonssikkerhet (byrådsak 1105/13), pkt. 3.2 skal informasjonssikkerhetsarbeidet i kommunen baseres på klar fordeling av roller og

ansvar. Virksomhetsledere må beskrive hvordan sikkerhetsarbeidet er organisert i egen virksomhet.

Som tabell 1 viser, var det svakheter på dette området i de systemer vi undersøkte i 2018. Kommunerevisjonen erfarte at det var ulik oppfatning av hva ansvaret som systemeier innebar og hvor godt ansvaret var forankret. Dette ga en risiko for uklarheter knyttet til hvilke arbeidsoppgaver systemeier skulle utføre og en risiko for at ikke alle arbeidsoppgaver ble utført.

Det er et krav i Personopplysningsloven at det skal inngås databehandleravtale mellom behandlingsansvarlig og databehandler når personopplysninger behandles. Kommunen har utviklet en standard mal for utarbeidelse av databehandleravtale. Hensikten er at virksomhetene selv skal gjøre tilpasninger i denne basert på egen risikovurdering. Kommunerevisjonen erfarte at dette er et område som fremstår mangelfullt men at det arbeides med å få databehandleravtaler på plass der dette er påkrevd.

2.2.2 Endringsstyring

En god prosess for endringsstyring er viktig for å sikre at et IT-system fungerer som forutsatt og for å sikre at IT-systemet bidrar til måloppnåelse. Ut fra de systemer Kommunerevisjonen så på i 2018, indikeres det at dette kan være et område med svakheter når det gjelder rutiner. En uformell endringsstyringsprosess øker risikoen for uautoriserte endringer, at endringer ikke blir håndtert på en enhetlig måte og at IT-systemene ikke blir oppdatert med riktig funksjonalitet til riktig tid.

2.2.3 Brukeradministrasjon

I henhold til instruks for informasjonssikkerhet (byrådssak 1105/13), punkt 5.3 om tilgangskontroll, skal all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune være i samsvar med tjenstlig behov. Kommunerevisjonens undersøkelser i 2018 avdekket flere svakheter på dette området. Det finnes i all hovedsak rutiner for hvordan brukeradministrasjon skal håndteres, men det er mangler når det gjelder rutiner for gjennomgang av tilganger og store svakheter når det gjelder praksis for å gjennomgå tilgangene. Kommunerevisjonen har meldt svakheter på dette området over mange år. Slike svakheter øker risikoen for tilganger utover tjenstlig behov og at feil i tilgangene og for vide tilganger i IT-systemene ikke blir oppdaget.

Det er ikke avdekket vesentlige feil i regnskapene i de gjennomførte undersøkelsene, men svakheter i den interne kontrollen øker risikoen for ubevisste og bevisste feil.

Nedenfor gir vi en oppsummering av de ulike IT-revisjonene som er gjennomført i 2018.

2.3 Oppfølging av generelle IT-kontroller i HR-systemet og Økonomisystemet

Kommunens virksomheter og foretak har ett felles HR-system og ett felles økonomisystem. Økonomisystemet representerer store informasjonsverdier knyttet til dokumentasjon og lagring av kommunens økonomiske rapportering. HR-systemet genererer lønn og sosiale kostnader for ca. 26 milliarder kroner årlig og grunnlag for ca. én milliard kroner i refusjoner fra NAV. I tillegg ivaretar HR-systemet reiseregning, fraværsoppfølging, rekruttering og ressursforvaltning, kompetansekartlegging og HMS-

modul. HR-systemet har grensesnitt mot forsystemet Gat for håndtering av variabel lønn og fravær.

Byrådsavdeling for finans er systemeier og Utviklings- og kompetanseetaten er systemforvalter.

Kommunerevisjonen gjennomgikk i 2015/2016 utvalgte deler av IT-organisasjonsstrukturen og de områdene av tilgangsstyring og endringsstyring som ble gjennomført for HR-systemet og Økonomisystemet sentralt i Utviklings- og kompetanseetaten.

2.3.1 Formål og problemstilling

Vi har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse der formålet var å innhente rimelig sikkerhet for at nødvendige generelle IT-kontroller utgjorde et tilstrekkelig grunnlag for effektive applikasjonskontroller som bidrar til korrekte regnskapstall. Generelle IT-kontroller danner grunnlaget for at IT-systemet skal være velfungerende på lang sikt og støtte opp om virksomhetens mål på det området IT-systemet blir benyttet.

Applikasjonskontroller og manuelle IT-avhengige kontroller er avhengig av de generelle IT-kontrollene for å fungere tilfredsstillende.

2.3.2 Gjennomføring.

Kommunerevisjonen har i oppfølgingsundersøkelsen fulgt opp tilbakemeldingen fra Byrådsavdeling for finans på de tiltakene på manglene som den gang ble meldt tilbake til Kommunerevisjonen. I tillegg ble rutinene for masseremittering gjennomgått på et overordnet nivå. Flere av tiltakene meldt til Kommunerevisjonen i 2016 var ikke blitt implementert. Nedenfor gjengir vi status på enkelte områder:

- Anbefalingen fra 2016 om å ferdigstille ny forvaltningshåndbok for både HR-systemet og Økonomisystemet var ikke tatt til følge. Utviklings- og kompetanseetaten hadde imidlertid dokumentert nye felles rutiner for endringsstyring som langt på vei erstattet kapitlet om tjenesteinnføring i begge håndbøkene.
- Kommunerevisjonen påpekte i 2016 at det manglet formelle, operative prosedyrer og rutiner for endringsstyring. Byrådsavdeling for finans ga tilbakemelding om at man skulle utvikle nye rutiner for begge systemer og et nytt malverk for logging av alle endringssaker. Utviklings- og kompetanseetaten hadde på oppfølgingstidspunktet utviklet skriftlige felles prosedyrer og rutiner som syntes hensiktsmessige. Rutinen manglet imidlertid fortsatt informasjon om håndtering av nødendringer.
- Kommunerevisjonen undersøkte hvordan rutinene for endringsstyring ble etterlevd. Vi observerte mangelfull dokumentasjon av viktige prosessstrinn i fem av seks utvalgte saksmapper.
- Ved gjennomgangen i 2016 kommenterte Kommunerevisjonen risikoen ved å bruke tre ulike applikasjoner for å overvåke og styre endringsprosessen. Det var i 2018 gjennomført vesentlige forbedringer, men prosessen ble fremdeles støttet av tre ulike applikasjoner. Testing avdekket mangelfull etterlevelse av rutinene.
- Utviklings- og kompetanseetaten hadde i 2016 interne skriftlige rutiner for tildeling av sterke tilganger og flerfirma-tilganger. Rutinene var ikke rendyrket ved at også endringer i rollene var inkludert. Utviklings- og kompetanseetaten hadde ikke utarbeidet separate rutiner ved vår gjennomgang i 2018.

- I 2016 anbefalte Kommunerevisjonen å utvikle rutinebeskrivelser for regelmessig kontroll av gitte tilganger. Utviklings- og kompetanseetaten fremla i 2018 omfattende kontrollrutiner som syntes hensiktsmessige for periodisk gjennomgang av sterke tilganger, men rutinene var foreløpig ikke iverksatt.
- Det ble avdekket arbeidsdelingsbrudd mellom Økonomisystemet, HR-systemet og DNB Connect der enkelt brukere hadde tilgang til både å utbetale og bokføre. Byrådsavdeling for finans uttalte at de ville følge anbefalingen om å etablere kompenserende kontroller.

2.3.3 Konklusjon

Utviklings- og kompetanseetaten hadde utviklet rutiner for endringsstyring som syntes hensiktsmessige, men manglende dokumentasjon skapte usikkerhet om rutinene ble etterlevd på en god måte.

Kommunerevisjonen har som et resultat av oppfølgingsundersøkelsen anbefalt Utviklings- og kompetanseetaten å ferdigstille forvaltningshåndbøkene, dokumentere rutinen for nødendringer, utarbeide separate rutiner for brukeradministrasjon og rolleadministrasjon, og iverksette ny rutine for regelmessig gjennomgang av interne brukere med sterke tilganger.

2.3.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Byrådsavdeling for finans med kopi til Utviklings- og kompetanseetaten i oktober 2018. Byrådsavdelingen rapporterte relevante tiltak i sitt svarbrev.

2.4 Turnusplanlegging og registrering av variabel lønn og fravær gjennom it-systemet Gat

Gat er et forsystem til HR-systemet og benyttes til turnusplanlegging og registrering av variabel lønn og fravær. Oslo kommune har benyttet Gat siden 2010. Det har vært en markant økning av virksomheter som bruker Gat og systemet ble på undersøkelsestidspunktet benyttet av 28 virksomheter i kommunen. Antall brukere av systemet innebar økt risiko og ytterligere krav til gode rutiner hos systemforvalter. Systemet utgjorde samlet sett vesentlige transaksjoner i kommunens HR-system. Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid er systemeier og Gat forvaltning i Helseetaten er systemforvalter for Gat. Bruken av systemet skjer i de ulike virksomhetene.

2.4.1 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsene av Gat var å innhente rimelig sikkerhet for at det var etablert intern kontroll som sikret at kommunens regnskap ikke inneholdt vesentlige feil knyttet til lønnsutgifter fra forsystemet Gat.

Kommunerevisjonen gjennomgikk generelle IT-kontroller knyttet til endringsstyring og brukeradministrasjon. Videre undersøkte vi grensesnittet mellom Gat og Oslo kommunes lønssystem (HR-systemet) for overføring av faste tillegg. I tillegg kartla og testet vi funksjonalitet og rutiner for godkjenning av transaksjoner, beregningsregler for tre typer overtid og håndtering av fravær. Der det ble foretatt testing av transaksjoner og rutiner, ble dette gjort for én utvalgt bydel. I tillegg ble det sett på særskilte problemstillinger knyttet til håndtering av fravær og variabel lønn i Gat som dekket alle virksomhetene som brukte Gat.

2.4.2 Gjennomføring

Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet og testing av nøkkelkontroller. Videre bygget vi våre vurderinger på intervju med nøkkelpersoner og analyser av datauttrekk.

Fraværstransaksjoner kunne endres i Gat etter at de var overført til HR-systemet. Oppfølging av dette ble verifisert i utvalgt bydel. Det var slik at endringer skulle meldes inn til bydelen sentralt og korrigeres parallelt i HR-systemet. Årsaken til at data ble endret i ettertid, kunne være at avtalt ferie/fleksitid måtte omgjøres til gyldig fravær. Bydelen vi testet syntes å ha hensiktsmessige kontrollrutiner som i tillegg til automatiserte kontroller i Gat omfattet individuell godkjenning av leder og av rutiner for avstemming mot HR-systemet og korreksjon av avvik.

De manuelle fullmaktrutinene som var ment å kompensere for manglende arbeidsdeling i godkjenningen av arbeidstid i Gat ble ikke etterlevet i bydelen vi undersøkte. Slik systemet var satt opp, var man avhengig av kompenserende kontroller lokalt for å avdekke ev. etterregistrering i Gat og riktig behandling av dette. De ansatte skulle godkjenne i Gat at det oppførte antall timer og type arbeid var korrekt. I enkelte tilfeller kunne overordnet signere for den ansatte, men forutsetningen for dette var at det forelå en tidfestet, skriftlig fullmakt. Fullmaktene skulle oppbevares på respektive tjenestesteder.

Vi undersøkte om bestemmelsene ble etterlevd ved å velge ut ti tilfeldige ansatte i utvalgt bydel fordelt på seks koststeder hvor samme person hadde signert både for den ansatte og for overordnet. Kun to av timelistene var tilfredsstillende dokumentert i form av fullmakt. For åtte timelister var ikke fullmakt framlagt. Kommunerevisjonen anbefalte bydelen å innføre kontroller som skulle kompensere for manglende arbeidsdeling.

For de særskilte problemstillingene knyttet til håndtering av fravær og variabel lønn kartla og testet Kommunerevisjonen omfanget av avvik i:

- rutineene for å håndtere fravær som krever trekk i lønn i HR-systemet,
- rutineene for å oppdatere HR-systemet med fravær fra Gat,
- rutineene som krever at variabel lønn i Gat ikke godkjennes før den er opparbeidet,
- foretrukket praksis i arbeidsdeling mellom registrering, kontroll og godkjenning av variabel lønn.

Detaljert testing av transaksjoner ble utført i to trinn. Trinn 1 tok utgangspunkt i uttrekk av transaksjoner fra Gat og HR-systemet, nærmere bestemt hele populasjonen av fravær og variabel lønn i perioden første halvår 2018 for alle virksomheter som bruker Gat. Sannsynlige avvikstransaksjoner ble identifisert ved å sammenstille ulike uttrekk fra Gat og HR-systemet mot hverandre. I trinn 2 ble transaksjonene med sannsynlige avvik fra trinn 1, presentert for lokale lønnsbehandlere i aktuelle virksomheter, som ved hjelp av detaljkunnskap identifiserte reelle avvik.

2.4.3 Konklusjon

Det ble ikke avdekket vesentlige avvik i de generelle IT-kontrollene knyttet til forvaltningen av Gat, men Kommunerevisjonen hadde anbefalinger innenfor alle de undersøkte prosessene. Vi oppfattet manglende oversikt over privilegerte brukere i Gat

hos systemleverandøren som en risiko. Det ble ikke avdekket avvik i grensesnittet mot HR-systemet eller beregningsregler for overtid.

Ved gjennomgang av særskilte problemstillinger knyttet til håndtering av fravær og variabel lønn i Gat, identifiserte ikke Kommunerevisjonen avvik som medførte vesentlige feil i regnskapene, men undersøkelsen viste at enkelte rutiner ikke ble etterlevet. Det var virksomhetene selv som var ansvarlig for å utføre gode interne kontroller i Gat mens Gat Forvaltning skulle tilrettelegge for dette ved bl.a. å etablere gode rutine- og kontrollbeskrivelser.

Kommunerevisjonen vil i det videre arbeidet i regnskapsrevisjonen følge opp om våre forslag til forbedringspunkter blir vurdert og fulgt opp.

2.4.4 Kommunikasjon

Resultatet av den første undersøkelsen ble rapportert til Helseetaten og utvalgt bydel med kopi til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid i mai 2018. Svar fra Helseetaten og utvalgt bydel inneholdt relevante tiltak på rapporterte svakheter. Resultatet av undersøkelsen vedrørende de særskilte problemstillingene ble rapportert til Helseetaten med kopi til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid i januar 2019. Kommune-revisjonen har mottatt svar med relevante tiltak. I tillegg ble avdekkede avvik i virksomhetene tatt opp i oppsummeringen av vår revisjon av intern kontroll.

2.5 Håndtering av praktisk bistand i Gerica

Det ble i både 2017 og 2018 inntektsført ca. 29 mill. kroner i egenbetaling for praktisk bistand i bydelene. Gerica blir brukt i sektoren for pleie, rehabilitering og omsorg og ble etablert som sektorsystem i Oslo kommune i 2003. Systemet ble benyttet til saksbehandling og vedtaksfattelse om praktisk bistand i hjemmet, samt at systemet produserte fakturagrunnlag som ble eksportert til Økonomisystemet for fakturering.

Gerica er et komplekst system hvor store datamengder, inkludert sensitive opplysninger og grunnlagsopplysninger for fakturering blir behandlet. Systemet opererer i stor grad med automatisert behandling og integriteten i fakturagrunnlaget var i stor grad avhengig av applikasjonskontrollene og andre IT-kontroller i og rundt Gerica.

2.5.1 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen var å gjennomgå og vurdere den interne kontrollen i og rundt fagsystemet Gerica knyttet til håndtering av praktisk bistand. Vi har i undersøkelsen søkt å innhente rimelig sikkerhet for at det er tilstrekkelige kontroller på plass for å bidra til gyldighet, nøyaktighet og fullstendighet i regnskapene. Gerica inngikk i bydelenes finansielle rapportering, noe som innebar at regnskapsmaterialet skulle oppbevares ordnet og være sikret mot ødeleggelse, tap og endring. Gerica inneholdt sensitive personopplysninger om tjenestemottakere som mottok praktisk bistand.

Kommunerevisjonens gjennomgang av systemet i 2012, viste at det var svakheter i prosessene for risikostyring, videreutvikling, driftskontinuitet, brukeradministrasjon samt enkelte svakheter i og rundt bydelenes bruk av Gerica slik at det var økt risiko for feil og mangler i inntektene fra praktisk bistand.

2.5.2 Gjennomføring

IT-revisjonen omfattet rutiner i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, PRO-seksjonen i fagsystemavdelingen i Helseetaten og fem utvalgte bydeler. Revisjonen ble gjennomført i perioden juni–oktober 2018. Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet og testing av nøkkelkontroller. Videre bygget vi våre vurderinger på intervju med nøkkelpersoner.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid er systemeier og fagsystemavdelingen i Helseetaten er systemforvalter for fagsystemet Gerica, mens bruken av systemet knyttet til praktisk bistand skjer i bydelene.

De viktigste kontrollområdene har vært:

- Styre IKT
- Endringsstyring
- Akseptanse og driftssetting
- Brukeradministrasjon
- Prosess for håndtering av inntekter fra praktisk bistand i bydelene

Våre stikkprøvekontroller av vedtak mot grunnlagsdokumentasjon/arbeidssedler og fakturering avdekket ingen avvik. Kommunerevisjonen har likevel observert noen viktige forbedringspunkter når det gjelder:

- Definere systemeieroppgaver
- Formalisere ansvarsfordelingen mellom systemeier og systemforvalter
- Manglende oppdatering av risikovurdering for bruk av mobiltelefoner i hjemmetjenesten
- Formalisere prosessen for endringsstyring
- Manglende databehandleravtale
- Manglende uavhengig gjennomgang av tilganger som er gitt til private leverandører
- Manglende oppfølging av logger i Gerica

2.5.3 Konklusjon

Kommunerevisjonens gjennomgang av Gerica viste svakheter på flere av de undersøkte områdene. Det ble i 2017 etablert et informasjonssikkerhetsprosjekt i EHA-sektoren med varighet ut 2018. Ifølge informasjon i Prosjektportalen var hensikten med prosjektet å etablere god intern kontroll innen informasjonssikkerhet i EHA-sektoren. Videre skulle prosjektet fremme økt forståelse for hva informasjonssikkerhet innebar og gjennomføre utvalgte oppgaver knyttet til informasjonssikkerhet i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Det har vært gjennomført risikovurdering av Gerica og det har vært fokus på å beskrive og beslutte roller og ansvar innen informasjonssikkerhet i sektoren bant annet gjennom utvikling av rollekort.

Kommunerevisjonen avdekket ikke vesentlige mangler rundt de finansielle sidene av systemet i de testene som ble utført i bydelene, utover at det var en mangel at utførte kontroller ikke alltid ble dokumentert.

De svakheter som ble avdekket innebar etter Kommunerevisjonens oppfatning en risiko for at personsensitiv informasjon kunne komme på avveie.

2.5.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og til fagsystemavdelingen i Helseetaten i november 2018. De berørte bydelene mottok oppsummering av våre kontroller utført ved den enkelte bydel.

Byrådsavdelingen kom med relevante tiltak på våre observasjoner i sitt svarbrev fra januar 2019. De reviderte bydelene beskrev også relevante tiltak i sine svarbrev til Kommunerevisjonen.

2.6 Håndtering av parkeringsgebyr i PAX ved Kemnerkontoret

Kommunerevisjonen har revidert den interne kontrollen i og rundt fagsystemet PAX hos Kemnerkontoret. Kemnerkontoret driver regnskapsføring og reskontrooppfølging av Bymiljøetatens ulike illeggelser samt, inndriver utestående krav som Bymiljøetaten har mot tredjepart i forbindelse med illeggelser utstedt av Bymiljøetaten.

I 2018 ble det inntektsført 146,2 mill. kroner i parkeringsgebyrer og kontrollsanksjoner i Bymiljøetaten. Kommunerevisjonen har i undersøkelsen sett på utvalgte generelle IT-kontroller og både automatiske og IT-avhengige kontroller knyttet til prosessen for håndtering av illeggelser og inn- og utbetalinger i PAX.

2.6.1 Formål og problemstilling

Formålet med revisjonen var å innhente rimelig sikkerhet for at regnskapet ikke inneholdt vesentlig feilinformasjon om inntekter og utestående fordringer fra parkeringsgebyrer og kontrollsanksjoner i Bymiljøetaten. Formålet var å kartlegge kontrollene og vurdere om utvalgte kontroller i og rundt PAX sikret fullstendighet og nøyaktighet i inntektene.

Gjennomgangen av PAX og vurdering av den interne kontrollen knyttet til håndtering av illeggelser og inn- og utbetalinger ble sist gang revidert i 2012². Det ble rapportert svakheter i prosessene for risikostyring, videreutvikling, driftskontinuitet og brukeradministrasjon. I tillegg var det enkelte svakheter i automatiske og IT-avhengige kontroller som økte risikoen for feil og mangler i inntektene knyttet til de ulike illeggelsene som ble håndtert i PAX.

2.6.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden september–desember 2018. Kommune-revisjonens vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell. Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i funn etter revisjonen gjennomført i 2012.

De viktigste kontrollområdene har vært:

- Styre IKT
- Styre leverandører
- Endringsstyring
- Kontinuitetsplan

² Systemet het Parko i 2012

- Brukeradministrasjon
- Prosess for behandling av illeggelser i PAX

Avgrensninger

PAX har grensesnitt til flere applikasjoner. Denne undersøkelsen var avgrenset til håndtering av illeggelser, inn- og utbetalinger i PAX, samt rutiner for dataoverføring og behandling av illeggelser mellom applikasjoner. Generelle IT-kontroller er ikke testet i øvrige systemer.

2.6.3 Konklusjon

Kommunerevisjonens gjennomgang av PAX viste flere svakheter på de undersøkte områdene. Blant de avdekkede svakhetene var manglende etterlevelse av interne systemeieroppgaver knyttet til oppfølging av vedlikeholdsavtalen, manglende risikovurdering av prosessen for håndtering av illeggelser inkludert risiko ved bruk av PAX, mangelfull vedlikeholdsavtale med systemleverandøren, manglende formalisering av rutiner for håndtering av illeggelser, endringsstyring og gjennomgang av tilganger. Dette var flere av de samme svakhetene som ble avdekket ved Kommunerevisjonens undersøkelse i 2012.

Kommunerevisjonen avdekket ikke vesentlige mangler i applikasjonkontrollene i systemet, men eksisterende svakheter nevnt over medførte risiko for manglende fullstendighet og nøyaktighet av inntekter og utbetalinger.

2.6.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Kemnerkontoret i januar 2019 med kopi til Byrådsavdeling for finans, Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Kemnerkontoret uttalte i sitt svarbrev at de ville igangsette relevante tiltak.

2.7 Inntekter ved Oslo kulturskole i Speedadmin

Inntektene ved Oslo kulturskole utgjorde til sammen ca. 18 mill. kroner i 2017. Totale inntekter for Kulturetaten var ca. 183 mill. kroner. I 2018 var inntektene ved Oslo kulturskole økt til 23,7 mill. kroner. Oslo kulturskole tok i bruk applikasjonen Speedadmin i februar 2017. Kommunerevisjonen har ikke gjennomgått Speedadmin tidligere. Systemet støtter blant annet søknads- og opptaksprosessene, salg av undervisningstimer, timeplanlegging, reskontro/fakturering og administrasjon rundt utlån av utstyr/instrumenter.

2.7.1 Formål og problemstilling

Formålet med gjennomgangen var å innhente rimelig sikkerhet for at tilstrekkelige kontroller var på plass for å bidra til gyldighet, nøyaktighet og fullstendighet for inntektene fra Oslo kulturskole i regnskapene, og at systemet var tilgjengelig når Oslo kulturskole trengte det.

2.7.2 Gjennomføring

Revisjonen ble i all hovedsak gjennomført ved årsskiftet 2017/2018.

Kommunerevisjonen baserte seg i all hovedsak på intervjuer med personer som har ansvar for systemet, brukerdokumentasjon fra Speedware ApS og dokumentasjon fra Oslo kulturskole slik den ble fremlagt under revisjonen. I tillegg støttet vi oss på beskrivelser av intern kontroll i de avtalene som var inngått mellom kommunen og Speedware ApS.

Speedadmin var utviklet, levert og driftet av Speedware ApS som en software as a service-avtale³. Basisdrift ble levert av Outforce A/S som var en underleverandør av Speedware ApS.

De viktigste kontrollområdene har vært:

- Styre IKT
- Styre leverandører
- Styre endringer
- Akseptansetesting og idriftsetting
- Kontinuitetsplanlegging
- Brukeradministrasjon
- Flyt og kontroller i inntektsprosessen

Kommunerevisjonen har observert noen viktige forbedringspunkter når det gjelder:

- Manglende risikovurdering av Speedadmin
- Svak styring av leverandørtjenestene
- Manglende delleveranse av grensesnitt mot Oslo kommunes økonomisystem
- Manglende rutiner for endringsstyring
- Manglende kontinuitetsplan
- Manglende skriftlige prosedyrer for brukeradministrasjon
- Høyt antall systemadministratorer

2.7.3 Konklusjon

Applikasjonskontrollene i Speedadmin syntes i all hovedsak å ha bidratt til fullstendig registrering av skolens inntekter, men systemet var satt i drift uten tilstrekkelig testing av grensesnitt for overføring av fakturadata til kommunens økonomisystem. Mangelfullt grensesnitt forårsaket ekstraarbeid og økte risikoen for mangler og feil i faktureringen. Det var bestilt nytt integrert grensesnitt som foreløpig ikke var på plass.

27 brukere er systemadministratorer i Speedadmin. Antall brukere med denne rollen medførte høy risiko for feil og misligheter. Oslo kulturskole burde innrette organiseringen av arbeidet etter gode arbeidsdelingsprinsipper og utvikle roller som balanserer tilgangsnivået mot brukergruppens oppgaver og ansvar. Kommunerevisjonens vurdering var at det var behov for å utvikle og formalisere visse styrings- og forvaltningsprosesser og dokumentere underliggende rutiner.

2.7.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Kulturetaten og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet i juni 2018. Kulturetaten har i sitt svar til Kommunerevisjonen oppgitt at de vil forsøke å følge opp de ulike avvikene som Kommunerevisjonen påpekte.

³ Software as a service. SaaS er en driftsmodell for skytjenester hvor både applikasjon og infrastruktur driftes eksternt.

2.8 Intern kontroll i og rundt HR-systemets reise- og utleggsmodul

Kommunerevisjonen har revidert den interne kontrollen i og rundt HR-systemets reise- og utleggsmodul. Kommunerevisjonens gjennomgang fokuserte på kredittkort med bedriftsansvar fra Eurocard (EC-kort). Det var bokført ca. 38 mill. kroner i utgifter med bruk av kortene totalt i kommunen i 2018. Antall fakturaer fra bruk av EC-kort var i samme periode ca. 17 600, noe som innebar et gjennomsnittlig fakturabeløp på i overkant av 2 300 kroner. Det var registrert i overkant av 3 700 EC-kort i kommunen på kontrolltidspunktet.

2.8.1 Formål og problemstilling

Formålet med gjennomgangen var å undersøke HR-systemets reise- og utleggsmodul, herunder registrering, elektronisk behandling av arbeidsflyt, kontroll/godkjenning og avstemming av kredittkorttransaksjoner fra Eurocard (EC). Vi har vurdert om applikasjonskontrollene bidrar til tilstrekkelig intern kontroll til å forebygge feil og mangler i databehandlingen og at det sikres etterlevelse av regelverket. I denne forbindelse har vi også innhentet informasjon om virksomhetenes rutiner, bruk og erfaring med systemet gjennom en brukerundersøkelse.

Kommunerevisjonen har fått informasjon om at det skal innføres en ny versjon av reiseregningsmodulen med forbedret brukergrensesnitt og funksjonalitet. Vi har i denne undersøkelsen sett på dagens løsning slik den i all hovedsak fremsto i regnskapsåret 2018. Vi antar at en del av funnene i vår undersøkelse er eller blir ivarettatt i ny løsning, og at en ny løsning vil bidra til å redusere risikoen for feilregistrering og feil behandling.

2.8.2 Gjennomføring

Revisjonen ble i all hovedsak gjennomført høsten 2018. I forbindelse med gjennomføring av brukerundersøkelsen sendte Kommunerevisjonen enkelte spørsmål til alle kommunens virksomheter. Det ble i tillegg, på stikkprøvebasis, gjort tester av registrering, arbeidsdeling, avstemming og bokføring av kredittkorttransaksjoner.

2.8.3 Konklusjon

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at det i HR-systemet var etablert applikasjonskontroller for korrekt behandling av reisetransaksjoner. Kredittkortdelen i reise- og utleggsmodulen forutsatte imidlertid at det kun var én bestemt fremgangsmåte å registrere på, men systemoppsettet tillot likevel at man benyttet kombinasjoner som førte til feil behandling av kredittkorttransaksjoner. Systemet manglet veiledning og feilvarsling under registrering. Dette ga forekomster av feil behandling av kredittkorttransaksjoner uten at brukerne ble varslet om feilen ved registrering. Brukerundersøkelsen understøttet funn i applikasjonskontrollene ved at de fleste virksomhetene uttalte at de opplevde systemet som vanskelig, og at det var liten veiledning under registrering i de ulike feltene. Kommunerevisjonens vurdering var at ovennevnte forhold økte risikoen for at formalkrav i skattebetalingsloven ikke ble overholdt.

Bokføringsloven stiller krav til toveis kontrollspor. Gjennomgangen av systemet viste at det var etablert kontrollspor, men det var ingen direkte referanse eller identifikasjon fra Økonomisystemet til dokumentasjonen som lå i HR-systemet. Brukerundersøkelsen viste at kontrollsporet opplevdes som tungt, og at det var

tidkrevende å utføre etterkontroller og avstemminger og utligning av kredittkorttransaksjoner.

Flere virksomheter gjorde innkjøp ved bruk av kredittkort utover reiser og småinnkjøp, noe som i enkelte tilfeller ville inngå i virksomhetenes ordinære innkjøpsordninger. Dette var ikke i tråd med kommunens retningslinjer for bruken av kredittkortene.

En opptelling i HR-systemet på undersøkelsestidspunktet, viste at det var i alt ca. 50 brukere med tilgang til å endre kritiske faste data som parametere og kodeverk. Omfanget av slik tilgang økte risikoen for at det ble gjort uautoriserte endringer og feil. Utviklings- og kompetanseetaten bør vurdere tiltak for å redusere antallet eller etablere kompenserende kontroller dersom man mener antallet er hensiktsmessig.

2.8.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten og Byrådsavdeling for finans i februar 2019. Byrådsavdeling for finans skriver i sitt svarbrev at de er kjent med en del av funnene og at det allerede er satt i gang tiltak for å forbedre funksjonaliteten i reise- og utleggsmodulen i HR-systemet. Ny reiseregningsmodul vil bli tatt i bruk i månedsskiftet mars-april 2019. Utviklings- og kompetanseetaten svarer med henvisning til ny modul og at denne vil ha en rekke forbedringer for sluttbrukerne.

3. Etterlevelseskontroller innen økonomiforvaltningen

Økonomiforvaltning i kommunen innebærer blant annet etterlevelse av en rekke rettsregler, mål, vedtak, retningslinjer og rutiner. En god økonomiforvaltning vil ha krav om en hensiktsmessig og effektiv intern kontroll utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse.

Under følger en oppsummering av noen undersøkelser gjennomført av regnskapsrevisjonen i 2018 som har betydning for å vurdere etterlevelse av gitte regler mv. innen kommunes økonomiforvaltning.

3.1 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon

Anskaffelser av varer og tjenester utgjør vesentlige beløp i kommunens drifts- og investeringsregnskap og kommunens organisering og kompleksitet medfører at det kan være variasjoner i kontrollmiljøet.

Kommunerevisjonen har gjennomgått deler av anskaffelsesdokumentasjonen for 49 utvalgte anskaffelser i ti virksomheter i kommunen. Undersøkte anskaffelser utgjorde til sammen i underkant av 700 mill. kroner i bokførte utgifter på undersøkelsestidspunktet.

3.1.1 Formål og problemstilling

Hovedformålet med undersøkelsen var å undersøke om det forelå dokumentasjon på utvalgte områder i anskaffelsesprosessen i samsvar med lov og forskrift og internt regelverk i kommunen. Et annet formål var å teste rutiner for kontraktsoppfølging og dokumentasjon for bokførte utgifter.

Den delen av undersøkelsen som gjaldt etterlevelse av dokumentasjonskrav i lov og forskrift og internt regelverk i kommunen omfattet følgende problemstillinger:

1. Kunngjøring/konkurranse

- a) Har anskaffelsen vært kunngjort, ev. er manglende kunngjøring begrunnet med henvisning til vilkår i anskaffelsesforskriften⁴ for manglende kunngjøring og synes begrunnelse for manglende kunngjøring å være rimelig?⁵
- b) I tilfeller med manglende kunngjøring: Foreligger det dokumentasjon på at flere leverandører har vært kontaktet i forbindelse med innhenting av tilbud, ev. er manglende konkurranse begrunnet med henvisning til vilkår i anskaffelsesforskriften/forsyningsforskriften for manglende konkurranse og synes begrunnelse for manglende konkurranse å være rimelig?

2. Anskaffelsesprotokoll

- a) Er det ført anskaffelsesprotokoll?
- b) Er begrunnelse for valg av leverandør protokollført?
- c) Er anskaffelsesprotokoll underskrevet av person(er) med slik myndighet?

⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser

⁵ For anskaffelser som var omfattet av Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) ble det undersøkt om anskaffelser over EØS-terskelverdi var kunngjort.

3. Meddelelse om tildeling av kontrakt

- a) Er beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt meddelt samtlige tilbydere i konkurransen?
- b) Er det gitt begrunnelse for valg av tilbud hvor det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler sammenlignet med øvrige tilbud fremgår?

4. Kontrakt

- a) Foreligger det skriftlig kontrakt for anskaffelsen signert av begge parter før bokføring av første faktura?
- b) Er kontrakt underskrevet av person med slik myndighet?
- c) Er standard kontraktsvilkår benyttet for anskaffelser over kommunens terskelverdi for dette, ev. er bruk av andre kontraktsvilkår avklart med overordnet byrådsavdeling?

5. Rammeavtaler

- a) For parallelle rammeavtaler: Inneholder rammeavtalen vilkår for fordeling av avrop (bestillinger), ev. er det gjennomført minikonkurranse ved avrop?
- b) For parallelle rammeavtale hvor det ikke gjennomføres minikonkurranse ved avrop: Har virksomheten dokumentasjon for oppfølging av fordeling av avrop i tråd med rammeavtalen?
- c) For alle rammeavtaler: Foreligger det avrop/bestilling/rekvisisjon for fakturerte arbeider underskrevet av person(er) med fullmakt til dette?

Problemstillingene 1a, 1b, 2a, 2b, 3a, 3b og 5a er problemstillinger knyttet til dokumentasjonskrav i lov og forskrift.

Kontraktsoppfølging og dokumentasjon for bokførte utgifter omfattet følgende problemstillinger:

- a) Er faktura merket i samsvar med kontraktens punkt om fakturering?
- b) Fremgår det av faktura når varene er levert/arbeidene er utført, leveransested og angivelse av ytelsens art og omfang?
- c) Er fakturerte utgifter i samsvar med kontrakt/avtale (type arbeid, pris, påslagsprosent og lignende)?
- d) Er fakturerte utgifter dokumentert med timelister, fakturaer fra underleverandører og lignende?
- e) Er tilleggs-/endringsarbeider dokumentert med endringsmeldinger som er godkjent av person(er) med fullmakt til dette?
- f) Er kontroll av varemottak/utførelse av arbeid dokumentert i Økonomisystemet?
- g) Finnes det annen dokumentasjon for kontroll av varemottak/utførelse av arbeid i tilfeller hvor slik kontroll ikke er dokumentert i Økonomisystemet?

3.1.2 Gjennomføring

Det ble foretatt et uttrekk i Økonomisystemet av leverandørposter som oversteg 1,1 mill. kroner ekskl. merverdiavgift i periode 201710–201803 og 1,3 mill. kroner ekskl. merverdiavgift i periode 201804–201805. Disse beløpene var terskelverdier for kunngjøring etter Forskrift om offentlige anskaffelser⁶. Uttrekket av poster ble benyttet til å velge ut anskaffelser til undersøkelsen. I utgangspunktet ble det valgt ut minimum tre og maksimum fem anskaffelser per virksomhet. Dette betyr at

⁶ Terskelverdien for kunngjøring ble endret med virkning fra 06.04.2018.

virksomheter med mindre enn tre aktuelle anskaffelser i uttrekket av posterings ikke var omfattet av undersøkelsen.

Samkjøpsavtaler ble holdt utenfor undersøkelsen fordi slike avtaler inngås sentralt. Anskaffelser av pleie- og omsorgstjenester ble også holdt utenfor undersøkelsen, ettersom det er særskilte bestemmelser for slike anskaffelser.

Undersøkelsen omfattet 49 anskaffelser i ti virksomheter i kommunen. Følgende virksomheter var omfattet av undersøkelsen:

- Boligbygg Oslo KF
- Bymiljøetaten
- Energigjenvinningsetaten
- Helseetaten
- Kultur- og idrettsbygg Oslo KF
- Omsorgsbygg Oslo KF
- Oslo Havn KF
- Renovasjonsetaten
- Undervisningsbygg Oslo KF
- Vann- og avløpsetaten

Kommunerevisjonen etterprøvde i liten grad virksomhetens vurderinger, ettersom hovedfokuset var om dokumentasjon var til stede eller ikke.

For etterlevelse av dokumentasjonskrav i lov og forskrift ble det utført 228 tester og det ble ikke avdekket avvik. Det ble avdekket tre avvik av 202 utførte tester for etterlevelse av dokumentasjonskrav i internt regelverk i kommunen, og alle avvikene gjaldt manglende underskriving av anskaffelsesprotokoll av person(er) med slik myndighet.

Kommunerevisjonen konkluderte med 14 avvik av 227 utførte tester i forbindelse med kontraktsoppfølging og dokumentasjon for bokførte utgifter. Halvparten av avvikene gjaldt manglende fremleggelse av endringsmelding godkjent av person(er) med fullmakt til dette for tilleggs-/endringsarbeider. Ni av avvikene gjaldt én virksomhet, hvor avvikene fordelte seg på flere av problemstillingene i undersøkelsen knyttet til kontraktsoppfølging og dokumentasjon for bokførte utgifter.

Det ble ikke benyttet statistisk metode ved utvelgelse av anskaffelser. Dette innebærer at det i undersøkelsen ikke kan konkluderes på om funn er representative for kommunens samlede anskaffelser.

3.1.3 Konklusjon

Virksomhetene hadde etterlevd lov og forskrift når det gjaldt dokumentasjon på undersøkte områder i anskaffelsesprosessen. Det var også stor grad av etterlevelse av internt regelverk i kommunen når det gjaldt dokumentasjonskrav, på de utvalgene som ble testet.

Med unntak av for én virksomhet, var det stort sett tilfredsstillende resultat når det gjaldt kontraktsoppfølging og dokumentasjon for bokførte utgifter.

De fleste avvikene gjaldt manglende fremleggelse av dokumentasjon (anskaffelsesprotokoll og endringsmeldinger for tilleggs-/endringsarbeider) som var

godkjent i samsvar med virksomhetenes fullmaktsoversikter. Overholdelse av fullmaktsbestemmelser er et ledd i virksomhetenes interne kontrollrutiner. Etter Kommunerevisjonens vurdering medfører manglende overholdelse av slike bestemmelser økt risiko for at anskaffelser ikke er avklart på tilstrekkelig nivå.

3.1.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Byrådsavdeling for finans i januar 2019. Kommunerevisjonen ba ikke eksplisitt om tilbakemelding fra byrådsavdelingen på funn og vurderinger.

Funnene som ble avdekket er i tillegg rapportert til berørte virksomheter.

3.2 Kontantsalg og kassesystemer

Fra 2019 trådte ny kassalov i kraft. Loven med forskrift stiller detaljerte krav til kassasystemer og medfører at bokføringsforskriftens regler om kasseoppgjør og dokumentasjon av kontantsalg blir mer omfattende og detaljerte enn før 2019. Våre revisjonskriterier har vært om utvalgte tjenestesteder i kommunen som har kontantsalg, hadde kassasystem og rutiner som tilfredsstillende de nye kravene som gjelder fra og med 01.01.2019.

3.2.1 Formål og problemstilling

Formålet med den nye kassaloven er blant annet å redusere omfanget av svart økonomi og gjøre det vanskeligere å unndra skatt og avgifter. Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen sett på et begrenset utvalg salgssteder i kommunen.

Bokføringsforskriften har fått nye krav for utforming og innhold på salgskvittering, returkvittering og det skal foreligge dokumentasjon av korreksjonsposter med angivelse av beløp og årsak. Bokføringspliktig skal oppbevare kontanter i integrert kassaskuff. Kassasystemet skal ved det enkelte kassapunkt være utstyrt med en skriver. Det er detaljerte krav til rapporter fra systemet. Kontantbeholdningen skal telles daglig og sammenholdes med opplysningene på rapport fra systemet.

3.2.2 Gjennomføring

Vår undersøkelse omfattet kontroll av elleve tjenestesteder.

Tabell 2 Utvalgte tjenestesteder

Virksomhet	Tjenestested	Inntektsført per 30.9.2018
Munchmuseet		9 308 022
Bymiljøetaten	Bølerbadet	3 682 876
Bymiljøetaten	Tøyenbadet	10 746 449
Sykehjemsetaten	Abildsø sykehjem	219 191
Sykehjemsetaten	Ellingsrudhjemmet	677 389
Bydel Gamle Oslo	Kantine NAV Tøyen	670 408
Bydel Søndre Nordstrand	Søndre Aas gård	46 021
Bydel Nordre Aker	Myrer omsorg +	256 543
Bydel Nordstrand	Krystallen treffsenter	305 556
Bydel Vestre Aker	Røa seniorsenter	615 286
Bydel Østensjø	Oppsal treffsenter	421 058

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at flere av institusjonene fortsatt hadde kassasystemer og rutiner som sannsynligvis ikke tilfredsstiller de nye kravene som gjelder fra 01.01.2019. Hovedinntrykket fra vår undersøkelse var at det var gode rutiner på de store salgsstedene (Munchmuseet og badene), mens det var varierende etterlevelse og kunnskap om regelverket på de mindre stedene.

Ett av de undersøkte salgsstedene hadde avvik mellom avgiftspliktig omsetning fra kassasystem og innrapportering av utgående merverdiavgift. Undersøkelsen viste at enkelte virksomheter ikke førte fradrag for inngående merverdiavgift ved innkjøp av varer for videresalg. Det var også virksomheter som feilaktig krevde merverdiavgiftskompensasjon for innkjøp til kantinevirksomhet, der det skjedde avgiftspliktig salg.

3.2.3 Konklusjon

Det er viktig at det blir iverksatt tiltak som sikrer etterlevelse av nye krav til kontantomsetning ved samtlige utsalgssteder i kommunen samt at kommunen har rutiner som bidrar til en korrekt avgiftsbehandling av omsetning og tilhørende varekjøp.

Vi anbefalte at Byrådsavdeling for finans vurderer om den kan gjøre mer for å bidra til at kommunens tjenestesteder innretter seg etter de nye bokføringsreglene etter 01.01.2019. Det er viktig at det blir gitt tilstrekkelig veiledning til virksomheter for å sikre at det skjer en korrekt innberetning av avgiftspliktig omsetning og en korrekt avgrensing av salgsaktiviteten mot kommunens kompensasjonsberettigede virksomhet.

3.2.4 Kommunikasjon

For de sju undersøkte salgsstedene der vi har avdekket funn, har vi tatt opp våre anbefalinger i brev til virksomheten.

Resultatet av undersøkelsen ble i november 2018 rapportert til Byrådsavdeling for finans som i sitt svarbrev uttalte at Kommunerevisjonens anbefalinger var nyttige. I et nytt rundskriv 8/2019 *Dokumentasjon av kontantsalg – endring i bokføringsregler*, ble virksomhetene bedt om å gjennomgå og kvalitetssikre sine rutiner.

Seks av de sju virksomhetene det er rapportert til, har svart at de vil anskaffe nytt kasseapparat, og fem av de seks virksomhetene sier de vil følge våre anbefalinger. For ett av de mottatte svarene vil vi følge ytterligere opp hva de legger i meldte tiltak. En virksomhet har ikke svart per 19.03.2019.

3.3 Kommunens innberetningsplikt av bostøtte og sosialstønad

Offentlige myndigheter som utbetaler bidrag, trygder, stønad mv. til enkeltpersoner, er pålagt å innrapportere opplysninger om utbetalingene. For Oslo kommune gjelder dette bostøtte og sosialstønad. Rapportering av skattefrie utbetalinger inngår i Skatteetatens kontrollgrunnlag. Etter Skatteetatens innføring av a-melding i 2015, har ikke denne innberetningsplikten lenger hatt et krav til kontrolloppstilling som skal signeres av revisor. Kommunerevisjonen har som en del av regnskapsrevisjonen fortsatt å vurdere intern kontroll på dette området og har tatt opp utfordringer knyttet til innberetningene som i utgangspunktet skal ivaretas av hhv. Velferdsetaten og bydelene ved de enkelte NAV-kontor.

3.3.1 Grunnlag og gjennomføring

Etter de lover og forskrifter som gjelder, har kommunen plikt om å rapportere til Skatteetaten innen 31. januar året etter inntektsåret. Hvis ikke oppgaver er levert innen fristen, kan det ilegges tvangsmulkt. Kommunerevisjonen har i løpet av høsten 2018 fulgt opp våre tidligere merknader om innberetning av sosialstønad og bostøtte.

Sosialstønad

Kommunen har foretatt innberetning av sosialstønad i flere år. Innrapportering av utbetalinger av sosialstønad ble på undersøkelsestidspunktet gjort fra sosialsystemet Fasit. Det er det enkelte NAV-kontor sitt ansvar å foreta innrapporteringen. De skal i følge interne rutiner melde fra til Helseetaten når skatterapportering i Altinn er foretatt. Kommunerevisjonens undersøkelser etter innberetning for 2017 viste at det var til dels store avvik mellom det som ble utbetalt gjennom Fasit og det som skattemyndighetene meldte tilbake som mottatt innberettet beløp. Fagsystemavdelingen (FSA) i Helseetaten har foretatt undersøkelser av hva avvikene skyldes. Noe av årsaken viser seg å være at selve saksbehandlingen må være spesifikk og splitte opp vedtak etter lovparagraf for ytelsene som gis, i tråd med Skatteetatens spesifikke gyldige ytelsestyper.

Byrådsavdelingen meldte i møte med Kommunerevisjonen i desember 2018 at de vil endre rutiner for å spesifisere vedtakene bedre, men at dette først kommer på plass fra 2019. Dette innebærer at det må forventes at det forekommer avvik mellom innberettet og utgiftsført sosialstønad også for 2018.

Bostøtte

Kommunen har frem til undersøkelsestidspunktet ikke foretatt innberetning av bostøtte. Manglende innberetning skyldes at kommunen har hatt utfordringer med å skille ut den delen av bostøtten som er innberetningspliktig. Velferdsetaten har undersøkt muligheten for innberetning av kommunal bostøtte, men kommet til at det med dagens IT-system (Sapo) ikke er mulig å levere fullstendige data og i den form Skatteetaten krever.

Velferdsetaten har meldt at det er gjort et forsøk med å innberette utbetalt bostøtte innen fristen 31.01.2019, men at forsøket ikke lyktes. Bostøttesystemet Sapo vil på sikt erstattes, men dette vil med stor sannsynlighet ikke være på plass for rapportering for 2019. Velferdsetaten har på bakgrunn av dette bedt om byrådsavdelingens svar på om det skal foretas utviklingsarbeid i eksisterende system for å kunne overholde plikten om innberetning. Etter de lover og forskrifter som gjelder, har ikke Skatteetaten adgang til å gi dispensasjon fra opplysningsplikten.

3.3.2 Kommunikasjon

Kommunerevisjonen vil følge problemstillingen videre og også vurdere eventuell betydning for vår konklusjon av den samlede revisjon.

3.4 Foretakenes tilstandsvurderinger og vedlikeholdsplanlegging

Kommunerevisjonen skal som en del av regnskapsrevisjonen blant annet se etter at kommunens verdier sikres på en betryggende måte. Oslo kommune har store verdier knyttet opp i eiendommer og bygningsmasse, som må holdes vedlike på en planmessig måte for å opprettholde bruks- og realverdien på disse.

3.4.1 Formål og problemstilling

Kommunerevisjonen har foretatt en overordnet kartlegging med hensyn til status for tilstandsvurderinger og vedlikeholdsplanlegging av eiendommene til kommunens foretak.

Følgende inngikk i kartleggingen:

- 1) hva som var gjort av tilstandsvurderinger og om det på bakgrunn av dette var utarbeidet vedlikeholdsplaner
- 2) overordnet status på gjennomføring av vedlikeholdsplaner
- 3) bruk av felles kontoplan for FDV for eiendomsforetakene

3.4.2 Gjennomføring

Kartleggingen omfattet i tillegg til eiendomsforetakene som har ansvaret for store eiendomsverdier, Oslo Havn KF.

Vi testet ikke utsagnene til foretakene i kartleggingen.

Parallelt med kartleggingen ble det gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter Kommunerevisjonens rapport 2/2016 *Verdibevarende vedlikehold – Undervisningsbygg Oslo KF, Boligbygg Oslo KF* (forvaltningsrevisjon), som vi baserte oss på når det gjaldt Undervisningsbygg Oslo KF og Boligbygg Oslo KF.

Kartleggingen og oppfølgingsundersøkelsen tydet på at foretakene i varierende grad hadde gjennomført tilstandsvurderinger og utarbeidet vedlikeholdsplaner for hele sin bygnings- og anleggsportefølje. Det syntes videre å være ulike metoder for beregning av vedlikeholdsetterslep og beløpssetting av dette. Foretakene skal i årsberetning for 2018 i kapittel 4.4. omtale forretningsmessige indikatorer bl.a. status tilstandsgrad og estimert vedlikeholdsetterslep. Med unntak av Oslo Havn KF, er det i årsberetning 2018 opplyst om estimert vedlikeholdsetterslep ved inngangen til 2019. I tabell 3 på neste side er status slik den er oppgitt av foretakene, gjengitt.

Tabell 3 Overordnet status vedlikeholdsetterslep

Foretak	Estimat for vedlikeholdsetterslep ved inngangen til 2019
Boligbygg Oslo KF	3,85 mrd. kroner
Kultur- og idrettsbygg Oslo KF	357 mill. kroner ⁷
Omsorgsbygg Oslo KF	1,2 mrd. kroner
Undervisningsbygg Oslo KF	300 mill. kroner
Oslo Havn KF	Tilstandsvurderinger var i mindre grad gjennomført

Det ble utarbeidet en felles kontoplan for FDV (forvaltning, drift, vedlikehold) for eiendomsforetakene som ett av tiltakene etter Kommunerevisjonens rapport 2/2016 *Verdibevarende vedlikehold Undervisningsbygg Oslo KF Boligbygg Oslo KF*, som eiendomsforetakene skal benytte. Formålet var å sikre ensartet føring av forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader i regnskapet, som igjen skulle bidra til at det ble lettere å foreta sammenligning av FDV-nivået mellom foretakene.

Kommunerevisjonens kartlegging og oppfølgingsundersøkelse ga inntrykk av at denne kontoplanen i varierende grad ble benyttet i eiendomsforetakene. Dette kan blant annet medføre at eiendomsforetakenes opplysninger om FDV-utgifter ikke er direkte sammenlignbare, noe som kan gi økt risiko for feil beslutningsgrunnlag for kommunens samlede innsats knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold i eiendomsforetakene.

3.4.3 Konklusjon

Foretakene hadde i varierende grad gjennomført tilstandsvurderinger og planmessig vedlikehold og felles kontoplan for FDV ble i varierende grad benyttet.

3.4.4 Kommunikasjon

Resultatet av undersøkelsen ble rapportert til Byrådsavdeling for næring og eierskap i januar 2019. Kommunerevisjonen ønsket tilbakemelding på hvordan byrådsavdelingen vil følge opp bruken av felles kontoplan for FDV overfor eiendomsforetakene.

Byrådsavdelingen utalte i sitt svarbrev at vedlikehold av eiendommer og anlegg er tema i styringsdialogen med foretakene og at byrådsavdelingen vil innkalle foretakene til eget møte i løpet av første halvår 2019, hvor bruk av felles kontoplan blir tema med sikte på enhetlig føring av FDV-kostnader.

⁷ Opplyst i årsberetning 2018 pkt. 3.1.a Situasjonsbeskrivelse side 7.



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

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

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