



Oslo

Kommunerevisjonen

2020

Oppsummering
av utvalgte
undersøkelser
gjennomført i
regnskapsrevisjonen

Rapport 3

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2019

Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen
Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG
Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skolen
Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunale eiendommer
Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter
Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet
Rapport 11/2019 Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
Rapport 12/2019 Bydelenes frisklivsarbeid
Rapport 13/2019 Legemiddelhåndtering
Rapport 14/2019 Ansettelse i kommunen
Rapport 15/2019 Kontraktsoppfølging i Vann og avløpsetaten
Rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner
Rapport 17/2019 Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020 Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020 To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene

Forord

Gjennomgang av intern kontroll og regelverksetterlevelse på ulike områder innenfor økonomiforvaltningen er en del av regnskapsrevisjonen i Oslo kommune som skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil og sikre at kommunens regnskap er avlagt uten vesentlig feilinformasjon.

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 § 24-2 *Revisors ansvar og myndighet* og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 *Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon*.

Resultatet av undersøkelsene i denne rapporten er ikke tidligere rapportert til kontrollutvalget.

31. mars 2020



Unn H. Aarvold
kommunerevisor



May- Britt Bratlie
avdelingsdirektør

Innhold

Innledning.....	5
1. Økonomisk internkontroll	8
1.1 Kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon.....	8
1.2 Lønn og andre utbetalinger gjennom lønnssystemet	14
2. Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko.....	18
2.1 Analyser av datauttrekk	18
2.2 Nærmere om undersøkelser på enkelte områder.....	20
3. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen	22
3.1 Risikovurdering etterlevelseskontroll 2019.....	23
3.2 IT-revisjon i økonomiforvaltningen	23
3.3 Kontroll av utvalgte deler av Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning	31
Vedlegg 1 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen - IT- revisjoner avgrenset til utvalgte IKT-systemer.....	35
Vedlegg 2 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen - Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning	38

Innledning

Om årets regnskapsrevisjon, undersøkelser av internkontroll 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 regnskapsrevisjonen 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 reviderer den enkelte bydel/etats årsregnskap, og i tillegg revideres foretakenes særregnskaper. Kommunerevisjonen har dialog med den enkelte virksomhet om funn fra årets regnskapsrevisjon. Regnskapsrevisjonen rapporteres først og fremst gjennom revisjonsberetningene for bykassen og foretakene.

I foreliggende rapport oppsummerer vi resultatene av årets regnskapsrevisjon på de områdene det er utført særskilte undersøkelser.

Den 20. desember 2018 ble ny kommunelov vedtatt. Hoveddelen av loven trådte i kraft ved det konstituerende møtet i bystyret 23. oktober 2019, dvs. ved oppstart av valgperioden 2019–2023. Økonomibestemmelsene trådte først i kraft fra og med 1. januar 2020, slik at kommunens regnskaper for 2019 er avlagt etter gammel lov.

Loven medfører noen endringer som vil påvirke regnskapsrevisors oppgaver. Dette omtales der det er relevant.

Resultatet av de omtalte undersøkelsene er ikke alene tilstrekkelig for å konkludere i revisjonsberetningen på aktuelle regnskapsposter. Regnskapsrevisjon innebærer i tillegg en rekke kontroller som samlet bidrar til en konklusjon om hvorvidt regnskapet ikke inneholder vesentlige feil som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Det vil også være andre kontrollfunksjoner som inngår i revisors vurdering av den økonomiske internkontrollen, 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 ha hatt tilstrekkelige kompenserende kontroller som gjør at regnskapstallene ikke inneholder vesentlige feil.

Rapportens formål

Undersøkelsene i denne rapporten legges frem for kontrollutvalget som en egen sak til orientering om deler av arbeidet i regnskapsrevisjonen for regnskapsåret 2019. Dette kan blant annet bidra til utvalgets tilsyn med kommunens økonomiforvaltning. Rapporten vil også bli sendt til alle kommunens virksomheter, bydelsutvalg og bystyreutvalg.

Økonomisk internkontroll

Den nye kommuneloven viderefører revisors plikt til å se etter om kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte. Det siktes til de delene av internkontrollen som er avgjørende for å kunne utarbeide et regnskap uten vesentlig feilinformasjon. Lovbestemmelsen innebærer ikke krav til revisjonshandlinger utover det som er nødvendig for å uttale seg om årsregnskapet. Det er ingen plikt for revisor å bekrefte at internkontrollen er effektiv, og revisor skal ikke uttale seg særskilt om den økonomiske internkontrollen i revisjonsberetningen. Den nye kommuneloven pålegger imidlertid regnskapsrevisor enkelte oppgaver utover å bekrefte regnskapet. Dette dreier seg om forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen samt kontroller rettet mot avvik fra budsjett og budsjettpremisser (kalles bevilgningskontroll). De nye oppgavene omtales nærmere nedenfor.

Dersom revisor avdekker vesentlige mangler i den økonomiske internkontrollen, skal dette tas opp i nummererte brev til kontrollutvalget.

I kapittel 1 i denne rapporten omtales resultatet av undersøkelser av internkontroll som inngår som en del av regnskapsrevisjonen og bekreftelsen av regnskapet for 2019.

Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

Kommuneloven § 24-5 fastslår at revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Hovedtyngden av Kommunerevisjonens mislighetsrettede arbeid i regnskapsrevisjonen består i å vurdere den økonomiske internkontrollen på enkelte områder for å analysere og avdekke områder hvor det kan være risiko for misligheter og gi innspill til virksomhetene om forebyggende tiltak i internkontrollen. Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 21 stiller krav til at forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt med angivelse av hva revisor har foretatt seg.

I tillegg vurderer Kommunerevisjonen tips og varsler som kommer inn og som angår kommunens virksomheter, leverandører eller brukere. Utvalgte kontroller på dette området for 2019 er omtalt i rapportens kapittel 2.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

I kommuneloven § 24-9 er regnskapsrevisor gitt en ny oppgave fra og med 2019, som er benevnt forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Den lovpålagte oppgaven trådte i kraft etter det konstituerende møtet i bystyret 23. oktober 2019. Kontrollen skal skje i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går utover å uttale seg om årsregnskapet. Loven forutsetter en egen uttalelse på utført arbeid med såkalt moderat sikkerhet, se rapportens vedlegg 1 og 2. Kravene til denne kontrollen vil bli definert nærmere gjennom god kommunal revisjonsskikk.

For Oslo kommune har regnskapsrevisjonen også tidligere år foretatt slike undersøkelser som nå defineres som forenklet etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen, blant annet kontroll av forvaltning av IKT-systemer og regelverksetterlevelse. Resultatet av disse undersøkelsene har tidligere år blitt presentert utelukkende i rapporten som oppsummerer resultat av interne kontroller i regnskapsrevisjonen. I kapittel 3 er det gitt noe mer omtale av de gjennomførte undersøkelsene.

Bevilgningskontroll

Regnskapsrevisjon i kommuner omfatter også revisjon av årsregnskapets opplysninger om budsjettbeløpene, det vil si en kontroll med at budsjettbeløpene som gjengis i årsregnskapet stemmer med vedtatt budsjett og at ev. beløpsmessige avvik mellom vedtatt budsjett og regnskap er forklart i årsberetningen. Konklusjon på denne oppgaven fremkommer i revisjonsberetningen.

I ny kommunelov §§ 24-5 og 24-6 er revisor gitt ytterligere en oppgave som gjelder å vurdere risikoen for brudd på bystyrets premisser for bruken av bevilgningene samt kontrollere om det i årsberetningen er dekkende beskrivelse av avvik fra budsjettpremisser. Denne oppgaven gjelder først for regnskapet for 2020.

Uttalelser til rapporten

Resultatet av de omtalte undersøkelsene er rapportert til revidert virksomhet, virksomheter som er systemeier for IKT-systemer eller den byrådsavdelingen som har et overordnet ansvar for virksomhet eller fagområde. Tilbakemeldinger fra virksomheter eller byrådsavdelinger omtales under det enkelte område. Enkelte undersøkelser ble først rapportert i februar 2020. Kommunerevisjonen har ikke mottatt svar for alle aktuelle undersøkelser før denne rapporten ble ferdigstilt.

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

1. Økonomisk internkontroll

Ny kommunelov videreførte revisors plikt til å se etter om kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte.¹ Det siktes til de delene av internkontrollen som er avgjørende for å kunne utarbeide et regnskap uten vesentlig feilinformasjon. Lovbestemmelsen om etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen (kapittel 3) vil være i forlengelsen av revisjon av regnskapet og skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går utover å uttale seg om årsregnskapet.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges jf. kommuneloven § 25-1. I Dokument nr. 3, *Kommunens vedtatte budsjett 2019*, fremkommer kommunens økonomireglement. 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. Det er virksomhetsleder som har det direkte ansvaret for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet.

I tillegg til ovennevnte, legger Kommunerevisjonen lov- og forskriftskrav og virksomhetenes egne rutinebeskrivelser mv. til grunn som revisjonskriterier. Der vi finner feil og mangler hos den enkelte virksomhet, vil dette bli tatt opp i brev til virksomheten.

Kommunerevisjonen har utført revisjon for å bekrefte kommunens og foretakenes årsregnskaper. Resultatet av dette legges frem for kontrollutvalget i forbindelse med utvalgets behandling av regnskapene, i møte 21. april 2020. Dersom vi avdekker feil eller mangler i revisjonen som vil påvirke vår konklusjon om regnskapet, vil det fremkomme i revisjonsberetningene.

Regnskapsrevisor skal ikke bekrefte at internkontrollen er effektiv og skal ikke uttale seg særskilt om den økonomiske internkontrollen i revisjonsberetningen. Vesentlige mangler i internkontrollen skal tas opp i nummererte brev², som adresseres til kontrollutvalget med kopi til byrådet. Det skal for fremtiden årlig gis en oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp i nummererte brev, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Nedenfor vil vi trekke frem resultatet av to undersøkelser av intern kontroll som er foretatt som en del av ordinær regnskapsrevisjon i løpet av høsten 2019:

1. Kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon
2. Lønn og andre utbetalinger gjennom lønssystemet

1.1 Kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon

Kommunen har i 2019 gjennom seks terminer fått til sammen 3,6 mrd. kroner i kompensert merverdiavgift.

¹ Kommuneloven § 24-6 Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon

² Kommuneloven § 24-7 Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor. Oppgaven i form av nummererte brev er beskrevet noe annerledes enn tidligere revisjonsforskrift § 3.

Kommunens ledelse har ansvar for å utarbeide de terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon. Kommunerevisjonens oppgave er å attestere skattemeldingene hver termin, og dermed bekrefte at kommunen er berettiget terminens kompensasjonsbeløp.

1.1.1 Formål og problemstilling

I forbindelse med avslutningen av regnskapsrevisjonen for 2018, skrev Kommunerevisjonen to nummererte brev til kontrollutvalget med varsel om forbehold i revisjonsberetningene for Boligbygg Oslo KF og for Bykassen og lånefondets årsregnskap. Begge brevene omhandler forhold om merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon. Det ene brevet gjaldt merverdiavgiftskompensasjon for utgifter til boliger til helse og sosiale formål i Boligbygg Oslo KF (nummerert brev 16) og det andre brevet gjaldt kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon (nummerert brev 17).

Kommunerevisjonen har, som en del av regnskapsrevisjonen for 2019, fulgt opp problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som har vært kommunisert med kommunen ved årets og tidligere års revisjoner. Regelverket etter lov om merverdiavgift og lov om merverdiavgiftskompensasjon oppfattes som komplekst, og byr på flere utfordringer når det gjelder å vurdere hvordan kommunens aktiviteter berettiger til korrekt etterlevelse innen avgiftsområdet.

Byrådsavdeling for finans har tidligere meldt til Kommunerevisjonen at det i ulike grad er iverksatt tiltak, og videre at det vil bli tatt initiativ til en mer overordnet og systematisk tilnærming til avgiftsområdet.

1.1.2 Gjennomføring

Kartlegging av avgifts- og kompensasjonsbehandling

Kommunerevisjonen har, som en del av revisjonen for 2019, foretatt en kartlegging av virksomhetenes avgifts- og kompensasjonsbehandling.

I byrådets rundskriv 11/2018 *Rutiner for juridiske avklaringer vedr. merverdiavgiftsrett og merverdiavgiftskompensasjonsrett* fremgår det at virksomhetene kan be Kommuneadvokaten om bistand til avgiftsrettslige problemstillinger. Byrådsavdeling for finans har i møte med Kommunerevisjonen uttrykt at de for fremtiden vil samle informasjon om forhold virksomhetene tar opp med Kommuneadvokaten og de tilhørende svarene Kommuneadvokaten avgir. I forbindelse med årsavslutningen for 2019 skal virksomhetene i note til regnskapet svare på enkelte spørsmål om behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon.

Kommunerevisjonen har i møte med Utviklings- og kompetanseetaten ved Seksjon oppgjør, kontroll og avstemming diskutert ulike løsninger for kontroll av de terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon. I møtet ble blant annet muligheten for RPA-kontroller (Robot prosessautomatisering) diskutert.

Erfaringer fra kontroller ved attestasjon av skattemelding for merverdiavgiftskompensasjon

Kommunerevisjonen kontrollerer etter utvalgte stikkprøver, enkeltstående transaksjoner som er med i de terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon, hvor formålet er å bekrefte gyldigheten til kommunens krav. Kommunerevisjonen foretar ikke kontroller rettet mot fullstendighet av kommunens kompensasjonskrav. I 2019 har Kommunerevisjonen kontrollert 2 544 transaksjoner i forbindelse med de terminvise skattemeldingene.

Oppsummeringen av våre stikkprøvekontroller viser at kommunen for de kontrollerte bilagene har:

- mistet/tapt kompensasjon med kr 211 547 på grunn av foreldet krav
- krevd for mye kompensasjon med kr 8 040 817 for fakturaer der merverdiavgift ikke fremkom på faktura
- krevd kompensasjon med kr 4 010 264 for ikke kompensasjonsberettigede utgifter eller andre feil

Feil som har blitt avdekket ved kontroll har blitt rapportert til Byrådsavdeling for finans og er korrigert før innlevering og godkjennelse i Altinn.

Kommunerevisjonen antar at det også forekommer feil i avgiftsbehandlingen i transaksjoner som ikke er inkludert i Kommunerevisjonens testutvalg, slik at faktiske feil må antas å være høyere. Kommunen har etablert rutiner for å varsle om krav som er i ferd med å bli foreldet samt rutiner for ompostering av foreldede krav. Tapt kompensasjon er høyere enn det som er avdekket ved våre kontroller.

Stikkprøvekontroll av bilag med kontroll av gyldighet av utgift gir alene ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om utgiften er brukt i kompensasjonsberettiget virksomhet. Det er de bakenforliggende forholdene rundt aktiviteten som gir den reelle begrunnelsen for berettigelse av kompensasjon. Kommunerevisjonen har for 2019 foretatt utvidede kontroller rettet mot vurderingen av om kompensasjonskravene for 4. og 5. termin er berettiget. I 4. termin så vi nærmere på problemstillinger knyttet til om utgiften kan være relatert til økonomisk aktivitet i konkurranse med andre, utleie av bygg, utleie av boliger til helse og sosiale formål og utleie av idrettsanlegg. I 5. termin så vi nærmere på problemstillinger knyttet til servering, kost til ansatte, representasjon og foreldede krav. I tillegg har vi gjennom 2019 kontrollert om det foreligger tilstrekkelig dokumenterte vedtak om tildeling av bolig i bydelene for boliger bydelene leier av andre enn Boligbygg.

Oppsummering av andre funn

- *Økonomisk aktivitet i konkurranse med andre:* Kommunerevisjonen har sett på utvalgte transaksjoner ved bad der kommunen har billettinntekter fra publikum. Kommunen krever per i dag full merverdiavgiftskompensasjon for utgifter knyttet til drift og investeringer ved badene. I utgangspunktet er vederlagsfri bruk av idrettsanlegg, gymsaler, lokaler på skoler, barnehager med videre innenfor kommunens kompensasjonsberettigede virksomhet. Det er større usikkerhet knyttet til om det foreligger rett til kompensasjon dersom kommunen stiller eiendom vederlagsfritt til disposisjon for næringsdrivende og andre som driver kommersiell

virksomhet. På grunn av usikkerhet rundt forståelse og praktisering av regelverk og ulik kompetanse i virksomhetene, er det etter vår oppfatning en risiko for feil behandling av kompensasjon, og for ulik behandling av like forhold i kommunen.

- *Utleie av bygg og lokaler:* De virksomhetene i kommunen som har til formål å drive med utleie (eiendomsforetakene) har, etter våre vurderinger, oversikt over regelverket og har rutiner og systemer for å utarbeide fordelingsnøkler og dokumentere bruken av byggene. Andre virksomheter som ikke har som formål å drive med utleievirksomhet, har ikke den samme kompetansen. Eier av lokalene bør innhente leietakererklæring som redegjør for bruken av lokalene gjennom året for å kunne dokumentere kompensasjonsretten, eventuelt fradragsretten, og utarbeide tilhørende fordelingsnøkler.
- *Utleie av idrettsanlegg/flerbrukshaller:* Kommunen har store pågående byggeprosjekter hvor det blir krevd kompensasjon i årets terminoppgaver. Problemstillingen med idrettsanlegg/flerbrukshaller må sees i sammenheng med «økonomisk aktivitet i konkurranse med andre».
- *Servering og bevertning til ansatte og representasjon – ikke kompensasjon:* Beløpsmessig utgjør ikke feilene vesentlige beløp for kommunen. Det er vår erfaring at det er vanskelig å kontrollere berettigelsen av kompensasjonskrav for transaksjoner som kommer fra HR-systemet, ettersom dokumentasjon og sporbarhet til transaksjonene ligger i HR-systemet.
- *Foreldede krav:* Det er Kommunerevisjonens erfaring at ompostering ikke alltid skjer i samsvar med beskrevet rutine og regelverk.

Boliger til helse- og sosiale formål

Kommunerevisjonen har kontrollert om det foreligger tilstrekkelig dokumenterte vedtak om tildeling av bolig i bydelene for boliger bydelene leier av andre enn Boligbygg. Bydelens leiekontrakter med eksterne utleiere av boliger synes å mangle spesifikke beskrivelser knyttet til det enkelte leieobjekts tilpasning. Våre funn viste at det fortsatt var utfordringer knyttet til sporbarhet eller sammenhengen mellom kompensert merverdiavgift i bydelens regnskaper og kravet om særskilt tilrettelegging ved tildeling av bolig. Flere av vedtakene i 2019 ga ikke tilfredsstillende dokumentasjon for berettigelse av merverdiavgiftskompensasjon for utgifter til tilrettelagt bolig.

1.1.3 Konklusjon

Kommunerevisjonen anser at de forholdene som det ble tatt forbehold om i revisjonsberetningene for 2018, fremdeles er uavklarte. Kommunerevisjonen kommer derfor også for 2019 til å ha forbehold i revisors beretning for Boligbygg Oslo KF og for Bykassen og lånefondets årsregnskap vedrørende utgifter til boliger til helse- og sosiale formål, og forholdet er omtalt i nummerert brev til kontrollutvalget. Det vil også bli tilsvarende omtale i revisjonsberetningen til bykassens regnskap i 2019 som i 2018 når det gjelder usikkerhet rundt andre deler av avgiftsbehandlingen.

Årets kartlegging og funn i våre stikkprøver viste at det var varierende kompetanse og omfang av kontrollaktiviteter i kommunens virksomheter samt på et overordnet nivå. I vår oppsummering til kommunen har vi etterspurt en bedret styring og samordning av

avgiftsbehandlingen, slik at intensjoner i byrådet rundskriv 20/2018 *Merverdiavgiftsbehandling i Oslo kommune* kan realiseres.

Når det gjelder boliger til helse- og sosiale formål, har Kommunerevisjonen anbefalt kommunen å følge opp sporbarhet eller sammenhengen mellom kompensert merverdiavgift i bydelens regnskaper og kravet om særskilt tilrettelegging ved tildeling av boliger forvaltet av bydelene. Det er viktig å sikre en korrekt og ensartet praksis når det gjelder å dokumentere kravene til særskilt tilrettelegging av både bydelens egne og Boligbyggs boliger. Etter Kommunerevisjonen erfaring, ble det i 2019 iverksatt omfattende tiltak i Boligbygg Oslo KF med å kartlegge alle boliger og inndelegge boligene i ulike kategorier for tilrettelegging for å sikre sporbarhet til avgiftsbehandlingen i foretakets regnskap. Noe tilsvarende bør også gjøres i bydelene for å sikre dokumentasjon og kontrollspor mellom vedtak og kompensasjon.

Kommunerevisjonen har anbefalt kommunen å gjennomføre en overordnet risikovurdering som vurderer konsekvensene ved kommunens manglende etterlevelse av lov om merverdiavgift og lov om merverdiavgiftskompensasjon. Etter våre vurderinger, bør denne risikovurderingen basere seg på forhold Kommunerevisjonen har tatt opp med kommunen, de problemstillingene virksomhetene får utredet fra Kommuneadvokaten samt virksomhetenes redegjørelse i note til regnskapet for 2019.

Når det gjelder Kommunerevisjonens konklusjon for Bykassen og lånefondets årsregnskap i 2019, vil vi vurdere om omtale av mangler ved den økonomiske internkontrollen knyttet til å gi riktige og/eller fullstendige opplysninger til skattemyndighetene, skal tas opp i nummerert brev til kontrollutvalget, jf. kommuneloven § 24-7, 1. ledd bokstav c.

1.1.4 Kommunikasjon

Funn og observasjoner fra de utvidede kontrollene er/vil bli tatt opp med den enkelte virksomhet.

Kommunerevisjonens oppsummering av problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som er fulgt opp i 2019, er meddelt Byrådsavdeling for finans i brev av 19. februar 2020. Byrådsavdeling for finans melder i sitt svar 19. mars 2020 at de har tatt initiativ til en mer overordnet og systematisk tilnærming til arbeidet med avgiftsområdet ved at området er styrket med en fagsjef i byrådsavdeling for finans, og gjennom det etablerte samarbeidet med Kommuneadvokaten. Videre vil det bli gjennomført en overordnet risikoanalyse og utforme relevante tiltak. Kommunens komplekse organisering sammen med en stadig utvikling i fortolkningen av regelverket er medvirkende årsaker til at det tar tid å innrette seg etter mottatte råd og anbefalinger.

Kommunerevisjonen har i eget brev til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid 19. februar 2020 med kopi til Byrådsavdeling for finans og Byrådsavdeling for næring og eierskap, rapportert resultatet av våre kontroller vedrørende boliger til helse- og sosiale formål i bydelene. Byrådsavdelingen melder i sitt svar 12. mars 2020 at de over tid har hatt oppmerksomhet og tiltak knyttet til boliger til helse- og sosiale formål. I løpet av våren 2020 vil de innhente status for bydelenes arbeid på området samt at det er ytterligere kontrolltiltak under planlegging.

Kommunerevisjonen har i brev til byrådet av 20.februar 2020 varslet om nummererte brev til kontrollutvalget om forbehold i revisjonsberetningene for årsregnskapet til Boligbygg Oslo KF og til Bykassen og lånefondet også for regnskapsåret 2019. Byrådsavdeling for finans har 19. mars besvart brevet og tar til etterretning at Kommunerevisjonens forbehold i revisors beretning for Boligbygg Oslo KF og for Bykassen og lånefondet vedrørende utgifter til boliger særskilt tilrettelagt for helseformål og sosiale formål. Det fremkommer av svarene fra Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og Byrådsavdeling for finans, at det allerede er iverksatt tiltak og at ytterligere tiltak er planlagt iverksatt.

1.2 Lønn og andre utbetalinger gjennom lønssystemet

I følge byrådets årsberetning for 2019 utgjør om lag 77 prosent av kommunens lønnsutgifter i driftsregnskapet ansatte i de 15 bydelene, Utdanningsetaten og Sykehjemsetaten.

Tabell 1 Lønnsutgifter
(Mill. kr)

Lønn- og sosiale utg. i drifts- og investeringsregnskapet	Drift	Investering	Samlet lønn 2019	% andel av sum lønn
Fast lønn	21 479	276	21 756	87 %
Lønn til vikarer	969		969	4 %
Lønn til ekstrahjelp	620	1	620	2 %
Overtidslønn	301	1	302	1 %
Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser	618	1	618	2 %
Godtgjørelse folkevalgte	74		74	0 %
Trekkpliktig/opplysningspliktig, ikke arb.g.avg.pl. Lønn	492		492	2 %
Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil	15		15	0 %
Andre opplysningspliktige godtgjørelser	179		180	1 %
Sum lønnsutgifter	24 748	279	25 027	100 %
Pensjonsinnskudd og trekkpliktige	4 184	20	4 204	
Arbeidsgiveravgift	3 805	16	3 821	
Sum lønn og sosiale utgifter	32 737	315	33 052	

Note: Tabellen omfatter et konsolidert regnskap for bykassen og fem foretak.

Tabellen viser at fast lønn utgjorde 87 prosent av sum lønnsutgifter. Utover fast lønn og godtgjørelser til ansatte, inngår det i sum lønnsutgifter også lønn til vikarer og timelønnede, omsorgslønn, fosterhjemsgodtgjørelse, introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad og godtgjørelse i forbindelse med politiske eller andre verv for kommunen. De samlede lønnsutgiftene i driftsregnskapet, inkl. sosiale utgifter, utgjør 33 mrd. kroner. Dette utgjør 51 prosent av kommunens konsoliderte driftsutgifter.

I 2019 var det 93 845 unike personer som fikk innrapportert lønnsslipp fra Oslo kommune fra 1366 ulike virksomhetsnummer.³ Det leveres én samlet oppgave over lønnsutgifter til skattemyndighetene fra kommunen, og det er Byrådsavdeling for finans som er ansvarlig for denne oppgaven. Kvaliteten på oppgaven over lønnsutgifter avhenger av kvaliteten på den interne kontrollen i den enkelte virksomhet. Omfanget og detaljeringsgrad i regelverket knyttet til lønnstransaksjonene gjør at system for intern kontroll bør tilpasses områdets risikonivå og egenart.

Byrådsavdeling for finans er ansvarlig for kommunens personal- og arbeidsgiverpolitikk og er systemeier av kommunens HR-system. Utviklings- og kompetanseetaten er underlagt byrådsavdelingen og forvalter kommunens HR-system. Kommunen utreder muligheter for sentralisering og effektivisering av lønnstjenestene. I tillegg ligger det føringer for en kontinuerlig forbedring av funksjonelle og teknologiske løsninger og automatisering av prosesser.

³ Virksomhetsnummeret brukes ved innsending av a-melding, da det er plikt til å rapportere for hvert sted i kommunen som er en underenhet med ansatte

1.2.1 Formål og problemstilling

Kommunerevisjonen har, som ledd i regnskapsrevisjonen for 2019, kartlagt og testet utvalgte kontroller knyttet til lønn og andre ytelser via lønssystemet. Årets revisjon har blant annet vært innrettet mot lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-meldingsloven), bokføringsloven og skattebetalingsloven samt overholdelse av kommunens regelverk.

Kommunen leverer årlig en kontrolloppstilling (skjema RF-1022) over kommunens samlede bokførte og innberettede beløp knyttet til lønnsopplysninger mv. Oppstillingen skal signeres av kommunerevisor.⁴

Vår revisjon tar som utgangspunkt at kommunen selv har avdekkende og forebyggende kontroller, som sikrer at all utbetalt lønn eller godtgjørelse i kommunen:

- er godkjent av en leder i tråd med vedtatt delegasjon i linjen
- gir tilstrekkelig og oversiktlig dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- er i tråd med gjeldende regelverk

1.2.2 Gjennomføring

Etter byrådsrundskriv 32/2013, jf. byrådssak 1122/13 *Delegasjon av arbeidsgivermyndighet*, har byrådet videredelegert arbeidsgivermyndighet og styringsrett i virksomheten til den enkelte virksomhetsleder. Byrådet har ansvar for ansettelse av kommunaldirektører, seksjonssjefer i byrådsavdelinger, etatssjefer og bydelsdirektører. Arbeidsgiverfullmakten i de kommunale foretakene er hjemlet i kommuneloven.

I tråd med *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15), skal risikostyring og intern kontroll være en integrert del i virksomhetsstyringen. System for intern kontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for intern kontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. Ansvar for intern kontroll i den enkelte virksomhet ligger hos virksomhetens leder.

Oppgaver og ansvar er i kommunen fordelt mellom ulike fagmiljøer:

- Byrådsavdeling for finans er ansvarlig for kommunens personal- og arbeidsgiverpolitikk med Utviklings- og kompetanseetaten og Oslo pensjonsforsikring som underliggende virksomheter.
- Utviklings- og kompetanseetaten forvalter kommunens HR-system og foretar all utbetaling av lønn i kommunen, innberetning av oppgavepliktig lønn, pliktig kontrolloppstilling og terminvise kontroller med grunnlag for skatter og avgifter.
- Utviklings- og kompetanseetaten utfører lønns- og regnskapstjenester (LRT) på oppdrag fra kommunens virksomheter. En vesentlig andel av virksomhetene kjører lønn hos LRT. Tjenestene er regulert i tjenesteavtaler med ulikt omfang for den enkelte virksomhet.
- Utdanningsetatens EFT Kompetanse utfører tjenester knyttet til utlønning av Utdanningsetatens ansatte. Utdanningsetaten har alene 30 prosent av kommunens samlede lønnsutgifter.
- En rekke virksomheter kjører lønn for egne ansatte og har etablert egne kontrollrutiner.

⁴ Skatteforvaltningsforskriften § 7-2-11

- Fagsystemavdelingen i Helseetaten forvalter forsystemet Gat, som håndterer variabel lønn og fravær. Fagsystemavdelingen har også forvaltningsansvar for forsystem som ivaretar grunnlag for introduksjonsstønad, og kvalifiseringsstønad, som er en trygd som utbetales via HR-systemet.
- Flere av kommunes virksomheter har også egne systemer for tidsfangst, fravær og trekk i lønn; f.eks. WinTid/MinTid, Tidbank, HR-web eller andre systemer inklusiv manuelle lister som f.eks. overføres til lønns- og regnskapstjenester (LRT) via Kompass. Kompass er et system hvor virksomheter kan melde inn saker til behandling hos Utviklings- og kompetanseetaten.

Det forutsettes at det er etablert intern kontroll ved alle kritiske ledd i prosessen, fra grunnlaget blir initiert i den enkelte underenhet til lønnen blir utbetalt.

Kommunerevisjonen har på stikkprøvebasis sett på grunnlag for utbetalt lønn hos virksomheter som fører lønn hos Utviklings- og kompetanseetaten, hos skoler som fører lønn hos EFT Kompetanse i Utdanningsetaten og hos et utvalg av de virksomheter som fører lønn selv. I tillegg har vi sett på dokumentasjon av lønn til toppledere. Vi har videre sett på felles rutiner for registrering og kvalitetssikring av innlagte endringer i faste data og testet input fra Gat til HR-systemet knyttet opp mot håndtering av fravær og variabel lønn. Årets gjennomgang omfatter ikke utgifter knyttet til bruk av kredittkort i utlegg- og reiseregningsmodulen, her viser vi til eget brev til Byrådsavdeling for finans 20.februar 2019, som ble besvart 12. mars 2019.

1.2.3 Funn

Kommunen har etablert tilgangskontroller og applikasjonskontroller i lønssystemet som synes å sikre korrekt registrering og behandling av lønnsdata.

Det er utarbeidet rapporter og spørringer i HR-systemet som virksomhetene skal kontrollere før og etter lønnskjøring for å fange opp feil som må rettes. Det er videre etablert rutiner for registrering og kvalitetssikring av endringer av faste data.

Lønnsrapport for ledere er en nøkkelkontroll for å avdekke vesentlige feilutbetalinger, men egner seg ikke til å fange opp risiko for mangelfull etterlevelse av ulike regelverk. Formålet med rapporten er at budsjettansvarlig skal foreta en økonomisk rimelighetskontroll av lønnsutbetalingene og en budsjettmessig oppfølging. Det er også budsjettansvarlig som løpende godkjenner variabel lønn for sine medarbeidere.

Der Utviklings- og kompetanseetaten utfører lønnstjenester på oppdrag for andre virksomheter i kommunen, så vi at det kan mangle en avklaring og avgrensning mellom partene om hvilke kontroller som skal ligge hos virksomheten og hos Utviklings- og kompetanseetaten. Kontroll av om lønnsgrunnlag er godkjent av bemyndiget, om dokumentasjonen er tilfredsstillende og i henhold til gjeldende regelverk og om formalkravene i skattebetalingsloven følges, varierer i de ulike virksomhetene i kommunen. Risikoen for feil synes å være større der det benyttes manuelle lønnsgrunnlag og godkjenning på papir, dvs. der selvbetjeningsfunksjon i HR-systemet ikke er tatt i bruk.

1.2.4 Konklusjon

Kommunerevisjonen har i undersøkelsen ikke avdekket risiko for vesentlige feil i regnskapet når det gjelder kommunens lønnsutgifter, men det kan være risiko for manglende etterlevelse av regelverk.

Lønnsrapport for ledere synes i hovedsak å fungere for formålet å avdekke ev. vesentlige feilutbetalinger av lønn.

Kommunerevisjonen mener etterkontroll av endringer i faste data burde vært dokumentert bedre.

Basert på årets lønnsrevisjon synes det som organiseringen av lønnsbehandlingen har betydning for hvilke kontroller som faktisk gjennomføres av lønnsdokumentasjonen og kontroll av formalkrav.

Kommunerevisjonen har bedt kommunen om å vurdere hvilke konsekvenser det har for intern kontroll på lønnsområdet at behandling og kontroll av lønn skjer ved ulike instanser. En slik risikovurdering kan danne grunnlag for å vurdere om det er behov for å iverksette tiltak eller gjøre internkontrollen mer hensiktsmessig på de ulike ansvarsområdene i prosessen med å registrere lønnstransaksjoner.

1.2.5 Kommunikasjon

Der Kommunerevisjonen har funnet feil og mangler i lønnsgrunnlag ved den enkelte virksomhet, er eller blir dette tatt opp i brev til virksomheten. Det er også sendt eget brev til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til Byrådsavdeling for finans.

Kommunerevisjon har den 14. februar 2020 sendt brev til Byrådsavdeling for finans, hvor vi anbefalte kommunen å foreta en kartlegging av transaksjonsstrømmene på lønnsområdet for å vurdere om kommunen har behov for å følge opp kvaliteten på en annen måte. I tillegg anbefalte vi å foreta en vurdering av om kompetansen og kapasiteten var tilstrekkelig. Det ble også stilt spørsmål om det var etablert godt nok system til å gi rettidig informasjon om avvik, eller om det var behov for å utvikle rutiner knyttet til logiske kombinasjonskontroller og overvåking av store/unormale utbetalinger.

Byrådsavdeling for finans har i sitt svar 4. mars 2020 medelt at det vil iverksettes relevante tiltak. Revisjonens anbefalinger vil bli vurdert i sammenheng med utredningen av en eventuell sentralisering og effektivisering av lønnstjenesten.

Byrådsavdelingen svarer videre at sporbarhet og risikovurderinger er viktige forhold som vil bli ivarettatt og fulgt opp. Den enkelte virksomhet har ansvar for etterlevelse og kontroll. Ansvarsdelingen omfatter også de virksomheter som har inngått avtale med Utviklings- og kompetanseetaten om leveranse av lønnstjenester. Tjenesteavtalene vil bli revidert slik at det kommer tydeligere frem at kontroll av grunnlagsdokumentasjon, overholdelse av regelverk og sporbarhet er den enkelte virksomhets ansvar. Det vil bli gjennomført nødvendig opplæring og informasjonstiltak i tilknytning til dette.

2. Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

Regnskapsrevisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.⁵ Hovedtyngden av arbeidet rettet mot mislighetsrisiko i regnskapsrevisjonen består i å vurdere den økonomiske internkontrollen på enkelte områder, for å analysere og avdekke områder hvor det kan være svakheter som bidrar til mislighetsrisiko i virksomhetene. I tillegg gir vi innspill til virksomhetene om forebyggende tiltak i internkontrollen.

Alle tildelingsbrev for 2019 inneholdt et eget krav om å vurdere risiko for misligheter og korrupsjon i virksomhetene. Revisor skal på selvstendig grunnlag vurdere risikoen for misligheter som kan medføre vesentlig feilinformasjon i regnskapet, men må også være oppmerksom på risiko for misligheter på andre områder. I dette revisjonsarbeidet inngår det å vurdere hvilke forebyggende tiltak som ligger i virksomhetenes egen kontroll. Den 26. februar 2020 vedtok bystyret i sak 48/20 *Antikorrupsjonsprogram for Oslo kommune*, jf. byrådsak 357 av 19. desember 2019. Tiltaksplanen er planlagt å legges fram i løpet av 2020.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 21 stiller krav til at forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt med angivelse av hva revisor har foretatt seg. I tråd med god revisjonsskikk, skal revisjonsdokumentasjonen også inkludere kommunikasjon med ledelsen, de som har overordnet ansvar for styring og kontroll, ev. regulerende myndigheter og andre når det gjelder risikoen for misligheter og avdekkede misligheter. Revisor skal melde skriftlig til kontrollutvalget om enhver mislighet.⁶ Byrådsrundskriv 28/2010 *Instruks for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune* pålegger virksomhetene om å orientere Kommunerevisjonen når det avdekkes misligheter. Kontrollutvalgets sak 3/20 *Årsoversikt over økonomiske misligheter som er endelig innberettet til kontrollutvalget i 2019* gir en oversikt over endelige innberetninger av konstaterte misligheter, som ble behandlet av kontrollutvalget i 2019.

Kommunerevisjonen har i 2019 gjennomført ulike mislighetsrettede undersøkelser. Enkelte av disse undersøkelsene er omtalt nedenfor.

2.1 Analyser av datauttrekk

Kommunens virksomheter og foretak har felles regnskaps- og økonomisystem, HR- og lønssystem og felles bankforbindelse. God internkontroll i fellessystemene er viktig for å sikre korrekt regnskapsrapportering og redusere risikoen for feil og misligheter.

Oslo kommune har definert ulike roller i bestillings- og fakturabehandlingsprosessen i kommunen gjennom rutiner/hurtigguider til Økonomisystemet, bl.a. Godkjennerrollen. Slike rutinebeskrivelser er revisjonskriterium for Kommunerevisjonen når det gjelder å kontrollere om Økonomisystemet ivaretar en fastsatt arbeidsflyt i fakturabehandlingen forut for utbetaling. Brukermanualer beskriver at godkjenning av bestilling og faktura skal utføres av budsjetansvarlig. Kontroll av at varer/tjenester er mottatt og er i tråd

⁵ Kommuneloven § 24-5 Regnskapsrevisjonens innhold

⁶ Kommuneloven § 24-7 Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor

med avtalte vilkår utføres av bestiller. Rutinen angir at godkjenning og kontroll av faktura ikke kan gjøres av samme person. Bruk av dataanalyser er et effektivt virkemiddel for å avdekke transaksjoner som ikke har blitt behandlet i tråd med forutsetningene, eller om de som har deltatt i arbeidsflyten kan ha vært inhabile, noe som kan medføre økt mislighetsrisiko.

2.1.1 Dualkontroll i fakturaflyten

Kommunerevisjonen har for perioden januar–august 2019 foretatt datauttrekk og testet samtlige bilag i den elektroniske fakturabehandlingen for godkjenningsinformasjon, med tanke på å isolere fakturaer med mangelfull arbeidsdeling.

Våre undersøkelser avdekket ingen avvik ved arbeidsdeling for automatisk fakturaflyt på inngående fakturaer. Vi kan derfor konkludere med at oppsettet i Økonomisystemet ivaretar kravet om at fakturabehandlingen i den elektroniske fakturaflyten ikke skal gjennomføres av en person alene.

2.1.2 Habilitet ved godkjenning av inngående faktura

For 2019 gjennomførte Kommunerevisjonen en habilitetsundersøkelse⁷ av nøkkelpersoner tildelt rollen å godkjenne inngående fakturaer. Utvalget i undersøkelsen gjaldt alle bokførte innkjøpsfakturaer i perioden 201901–201912, posteringer t.o.m. 15. desember 2019. Dette utgjorde en analyse av utgifter tilsvarende ca. 34,4 milliarder kroner. Undersøkelsen involverte 5 671 unike personer som i perioden hadde hatt en rolle som fakturabehandler og/eller fakturagodkjenner i Økonomisystemet. Disse personene ble kontrollert for om de hadde roller i styre, ledelse eller var aksjonær hos kommunens leverandører. Deretter undersøkte vi om de som hadde slik(e) relasjon(er) til leverandør, hadde behandlet/godkjent fakturaer fra leverandøren(e) ved eget koststed. Videre undersøkte vi om andre ved samme koststed hadde vært fakturabehandler/-godkjenner for denne leverandøren, om det var utgifter fra leverandøren ved andre koststeder i samme virksomhet som personen tilhørte, og dessuten om det var utgifter fra leverandøren i andre virksomheter i Oslo kommune.

Undersøkelsen avdekket ett tilfelle hvor en ansatt var aksjonær hos en leverandør og hvor den ansatte hadde godkjent faktura fra selskapet vedkommende eide aksjer i. Saken er undersøkt videre av Kommunerevisjonen og omtales nedenfor i punkt 2.2.2. I et annet tilfelle var en ansatt styreleder i en frivillig organisasjon og hadde godkjent faktura fra denne organisasjonen. Saken tas opp i brev til den aktuelle virksomheten. Tilfeller hvor det har vært anskaffelser hvor det er uheldige rollekombinasjoner vil bli fulgt opp for å vurdere ev. avledet habilitet. Kommunerevisjonen vil ta opp med aktuelle virksomheter som er arbeidsgiver til ansatte som har roller til leverandører som leverer til andre virksomheter i kommunen, om ev. bierverv er meldt og om bierverv er vurdert mot kommunens etiske regler som tilsier at ansatte ikke kan levere varer og tjenester til virksomheten de er ansatt i.

⁷ Avrop på rammeavtale med EY vedr. mislighetsrettede undersøkelser

2.2 Nærmere om undersøkelser på enkelte områder

Kommunerevisjonen velger, i tillegg til dataanalyser, årlig ut transaksjoner som er unormale eller kan ha en særskilt risiko. Dersom det konstateres feil og mangler, skal dette kommuniseres til virksomhetens ledelse. Kommunerevisjonen har i 2019 gjennomført undersøkelser hvor vi har innhentet informasjon på ulike måter og gitt tilbakemeldinger i brev til virksomhetens ledelse. Vi gjengir enkelte av undersøkelsene kort nedenfor.

2.2.1 Forliksavtale inngått mellom en virksomhet og en entreprenør

Gjennom ordinær stikkprøvekontroll kom Kommunerevisjonen over en faktura som var beskrevet som en særavtale med en entreprenør og behandlet som en endringsmelding på et investeringsprosjekt. Vedlagt fakturaen lå en forliksavtale inngått mellom virksomheten og entreprenøren.

Den sentrale problemstillingen var i utgangpunktet å undersøke hva forliksavtalen gjaldt og om forliksavtalen var behandlet i tråd med krav i lov og forskrift og internt regelverk i kommunen. I arbeidet med dette har Kommunerevisjonen kommet over problemstillinger også ved andre sider av entreprisekontrakten.

Virksomheten nevner at det ikke hadde vært ordinær gjennomføring av prosjektet i virksomheten. Virksomheten svarer videre at Kommunerevisjonen har påpekt flere svakheter som den vil ta med som læringspunkter. Et pågående forbedringsarbeid omfatter bl.a. kompetanseutvikling i hele virksomheten, styrking av kvalitetsarbeidet, styrking av risiko- og kontrollaktivitetene ved bruk av innleid personell og fokus på dokumentasjon.

2.2.2 Habilitet i anskaffelse

Utgangspunkt for Kommunerevisjonens undersøkelse var treff i over nevnte habilitetsundersøkelse (jf. punkt 2.1.2) samt varslers i sentral varslingsordning. Kommunerevisjonen har utarbeidet en faktafremstilling som bygger på den aktuelle etatens skriftlige redegjørelse ved behandling av varselet i det sentrale varslingsrådet, i tillegg til ytterligere redegjørelse til Kommunerevisjonen.

Generelt anser Kommunerevisjonen det som uheldig at varslers om brudd på anskaffelsesregler og kommunens etiske retningslinjer ikke følges tilstrekkelig opp. Det er særskilt risiko for inhabilitet i anskaffelser når ledere har bierverv i den virksomheten det anskaffes fra. Det gir også risiko for omdømmetap, fordi det kan settes spørsmålstegn ved kommunens evne til å gjennomføre anskaffelser på en tillitsvekkende måte. Kommunerevisjonen vurderte at det var et brudd på habilitetsregler og kommunens etiske regelverk når ansatte selv eller underordnede hadde godkjent utgifter fra en leverandør man hadde interesser i.

Kommunerevisjonen har primo mars etterspurt etatens vurdering av hvordan eller om denne typen hendelser inkluderes i etatens risikovurderinger. I tillegg har vi forespurt om det blir iverksatt tiltak for å sikre etterlevelse av lover og regler og bedre behandling av tilsvarende forhold i fremtiden. Vi har ultimo mars ikke mottatt svar.

2.2.3 Varsler om uregelmessigheter med lønnsutbetaling

I 2019 fikk kommunes sentrale varslingsordning bl.a. to varsler om uregelmessigheter med lønnsutbetaling i en etat. Varslene ble videresendt til Kommunerevisjonen uten videre behandling i den sentrale varslingsordningen.

Kommunerevisjonen har i brev til etaten vektlagt at kommunens forsvarslinjer for å sikre etterlevelse og kontroll, både for oppfølging av arbeidstid og utbetalinger utover ordinær lønn, ble tilsidesatt.

Kommunerevisjonen har i oppsummering av lønnsprosjekt til Byrådsavdeling for finans (jf. denne rapportens punkt 1.2), tatt opp at kommunen på selvstendig grunnlag må vurdere realiteten i varsler og eventuelt iverksette kompenserende kontroller og tiltak dersom det vurderes å være kritikkverdige forhold.

2.2.4 Kontantuttak og manglende dokumentasjon på kontantomsetning

I forbindelse med regnskapsrevisjonen, har Kommunerevisjonen fulgt opp avdekkede uregelmessigheter i forbindelse med uttak og håndtering av kontanter over tid i én virksomhet. Virksomheten kunne ikke redegjøre for bruken av kontanter eller fremlegge dokumentasjon som kunne sannsynliggjøre at midler hadde gått til tiltenkte formål. Kommunerevisjonen fant også omsetning som ikke var bokført. Virksomheten erkjente at kontanter var håndtert på uryddige måter i deler av virksomheten og at det derav kunne rettes en begrunnet mistanke mot ansatte om økonomiske misligheter.

Det fremkommer av rundskriv 28/2010 *Instruks for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune* at virksomhetsleder har et ansvar for å gjennomføre oppfølging når denne type forhold avdekkes. Ved mistanke om mislige forhold i tjenesten er hovedregelen å anmelde forholdet og å begjære påtale. Der særlige grunner tilsier at forholdet ikke anmeldes, skal saken likevel forelegges virksomhetens overordnede byrådsavdeling til avgjørelse av om saken skal påtales. Byrådsavdelingen ble orientert, men virksomheten oppga ingen særskilte grunner for ikke å politianmelde utover at det ble sett alvorlig på svikten i internkontrollen og at det var satt i gang flere tiltak på området. Kommunerevisjonen har i brev til virksomheten understreket at internkontroll er et viktig bidrag til å beskytte ansatte mot urettmessige mistanker om misligheter, noe som er påkrevet på områder med høy mislighetsrisiko, som ved behandling av kontanter.

3. Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen

Som nevnt innledningsvis, er regnskapsrevisor gitt en ny oppgave gjennom forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen. Utgangspunkt for denne oppgaven ble presentert i en risiko- og vesentlighetsanalyse, som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 4. februar 2020, sak 9 *Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen – informasjon og overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering*.

Forenklet etterlevelsesk kontroll av økonomiforvaltningen skal være kontroller i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går utover det å uttale seg om årsregnskapet.

Kommunerevisjonen har også tidligere hatt ulike undersøkelser rettet mot økonomiforvaltningen, enten det er forvaltning av IKT-systemer eller annen type regelverksetterlevelse. Tradisjonelt har resultatet fra slike undersøkelser blitt rapportert gjennom årlige samlerapporter. Når forenklet etterlevelsesk kontroll nå er lagt inn i kommuneloven som en del av regnskapsrevisors oppgaver, vil det ligge andre formkrav til rapporteringen gjennom standardverket for revisorer, som Kommunerevisjonen også følger. Uttalelsene om forenklet etterlevelsesk kontroll på hhv. utvalgte IKT-systemer og på deler av finansforvaltningen fremkommer i rapportens vedlegg 1 og 2.

Etterlevelsesk revisjon er elementer som inngår i både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Ny kommunelov er ment å føre til en tydeligere avgrensning av hvilke lover som forventes å være omfattet av etterlevelsesk kontroller som en del av regnskapsrevisjonen som leder frem til revisjonsberetning, hvilke lover og bestemmelser som omfattes av forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen og hva som vil falle inn under forvaltningsrevisjon. Avgrensningene vil bli avklart gjennom god kommunal revisjonsskikk.

Lover og bestemmelser som tradisjonelt blir vektlagt i regnskapsrevisjonen omhandler bestemmelser som har direkte betydning for regnskapsavleggelsen og fastsettelsen av vesentlige beløp og tilleggsopplysninger i regnskapet. Sekundært har det vært av betydning å vurdere etterlevelse av lover og forskrifter som kan være av avgjørende betydning for driftsmessige forhold for økonomiforvaltningen, eller hvor manglende etterlevelse kan innebære betydelige bøter og derav være av vesentlig betydning for regnskapet.

Forenklet etterlevelsesk kontroll av økonomiforvaltningen skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går utover å uttale seg om årsregnskapet. Loven forutsetter en uttalelse på utført arbeid med såkalt moderat sikkerhet, og defineres nærmere i god kommunal revisjonsskikk. Dette innebærer blant annet at vi som revisor forespør om kommunen har systemer for å overholde sentrale krav i lov, forskrift og kommunens eget regelverk og vedtak, i tillegg til om kommunens systemer følges.

For regnskapsåret 2019 gjennomføres det forenklet etterlevelsesk kontroll for deler av kommunes rutiner for finansforvaltning, for selvkost og for enkelte IKT-systemer som

avgir data til Økonomisystemet. Under følger en oppsummering av undersøkelser på IKT-området og utvalgte deler av finansforvaltningen. Kontroll av selvkost rapporteres til kontrollutvalget som egen sak når kontrollene er gjennomført.

3.1 Risikovurdering etterlevelseskontroll 2019

Fra sak 9/20 til kontrollutvalget fremkom følgende fra risiko- og vesentlighetsvurderingen som dannet grunnlaget for vår beslutning av valgte områder for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen for 2019:

2.1.7 Oppsummering

Basert på risiko- og vesentlighetsanalysen over vil følgende områder dekkes av forenklet etterlevelseskontroll for 2019:

- Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning [...]vedtatt av bystyret i sak 313/16, jf. forskrift av 5. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, trådt i kraft 26.januar 2017 iht. byrådsvedtak i sak 1010/17. Årets undersøkelse avgrenses til bystyrets vedtak om innlån til lånefondet i 2019 (kapittel 4 Rammer for forvaltning av låneporteføljen) og bankavtaler med forvaltning av utbetalingstilgang til Oslo kommunes bankkontoer (kapittel 3 Rammer for forvaltning av likvide midler).
- IT-revisjoner avgrenset til utvalgte IKT-systemer. Målsettingen vil blant annet være å vurdere etterlevelse av krav i byråds sak 1105/13 Instruks for informasjonssikkerhet.
- Selvkost: Kommunerevisjonen gjennomfører en utvidet kontroll av selvkostregnskapene for 2019 med utgangspunkt i reglene for selvkost; H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3.2 IT-revisjon i økonomiforvaltningen

Som en del av regnskapsrevisjonen gjennomfører Kommunerevisjonen IT-revisjoner der vi ser på utvalgte IKT-systemer som generer økonomiske transaksjoner i regnskapet.

Kommunerevisjonen har over tid gjennomført revisjoner av ulike IKT-systemer som genererer økonomiske data eller har betydning for regnskapsavleggelsen. Formålet med IT-revisjonene Kommunerevisjonen gjennomfører, er å kartlegge og evaluere den interne kontrollen i og rundt IKT-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.

I enkelte av IT-revisjonene utfører vi i tillegg kontroller som går utover betydningen for regnskapstransaksjonene og som går mer i retning av styring og forvaltning av IKT-systemene. Dette kan klassifiseres som forenklede etterlevelseskontroller. Ved gjennomgang av IKT-systemer bygger Kommunerevisjonens revisjonsmetode på kontrollrammeverket CobiT 5, som er et globalt anerkjent rammeverk for styring og kontroll av IKT.

3.2.1 Generelt om informasjonssikkerhet i kommunen

Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring legger føringer for byrådsavdelingenes styring med og oppfølging av underliggende virksomheter. Ifølge byrådssak 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 instruksene at arbeidet må integreres i virksomhetsstyringen gjennom et sett av gjentakende aktiviteter i kommunens virksomheter og i byrådsavdelingene.

Ifølge instruksene 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 instruksene 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 årlig rapportering er også stilt som krav i tildelingsbrevene til virksomhetene. Kommunerevisjonen har for øvrig tidligere sett på utvalgte byrådsavdelingers oppfølging av underliggende virksomheter på dette området, jf. rapport 6/2018 *Overordnet styring av informasjonssikkerhet*.

I årsberetningen for Oslo kommune i 2018 ble det opplyst at det i tildelingsbrevene for 2018 ble gitt føringer til alle kommunens virksomheter på informasjonssikkerhets- og personvernområdet. Én av disse føringene var kravet om rapportering av ledelsens risikogjennomgang på informasjonssikkerhets- og personvernområdet til overordnet byrådsavdeling. I etterkant av rapporteringen har byrådsavdelingene oversendt sine sektorvise oppsummeringer til Byrådsavdeling for finans (byrådsavdelingen), som bruker informasjonen i den overordnede styringen av informasjonssikkerhetsområdet.

Det fremkom videre i årsberetningen at hovedinntrykket fra disse rapporteringene og fra byrådsavdelingens omfattende kontakt med virksomheter og sektorer på informasjonssikkerhets- og personvernområdet, er at det skjer en positiv utvikling i kommunen, men at kompetansenivået på informasjonssikkerhet og IKT varierer og fremdeles fremstår bekymringsfullt lavt hos mange. Årsberetningen anga også at byrådsavdelingens fagmiljø for informasjonssikkerhet og personvern hadde initiert mange aktiviteter for å styrke kompetansen, og det var bred deltakelse fra kommunens virksomheter og sektorer.

3.2.2 Gjennomførte IT- revisjoner i 2019

I dette kapitlet oppsummerer Kommunerevisjonen gjennomføring og resultater fra IT-revisjoner gjennomført som en del av regnskapsrevisjonen i 2019. Først kommer tre revisjoner som også har elementer av forenklet etterlevelseskontroll av utvalgte deler av byrådssak 1105/13 *Instruks for informasjonssikkerhet* i seg. I tillegg har vi foretatt en undersøkelse av leverandørtilganger i Utviklings- og kompetanseetaten og fulgt opp tidligere undersøkelser. Observasjoner og foreslåtte tiltak vil bli fulgt opp gjennom oppfølgingsundersøkelser eller som en del av ordinær regnskapsrevisjon. Oppsummering av de ulike IT-revisjonene som er gjennomført i 2019 følger nedenfor.

Intern kontroll i og rundt applikasjonen Transfire 8 i Brann- og Redningsetaten

I 2017 ble det inngått et interkommunalt samarbeid om en felles 110-nødmeldingssentral for kommunene Asker, Bærum og Oslo⁸. Transfire 8 var i 2017 allerede tatt i bruk av Asker og Bærum da det interkommunale samarbeidet ble inngått. En alarmhåndteringsmodul i Transfire 8 ble da også tatt i bruk av Brann- og redningsetaten. Etaten har siden samarbeidet ble inngått, driftet Transfire 8 på vegne av samarbeidskommunene.

Transfire 8 behandlet i 2018 59 mill. kroner og i 2019 65 mill. kroner av etatens inntektsgrunnlag. Kundeopplysninger og alarminformasjon registreres i Transfire 8, og registrering av alarmabonnementer og unødvendige utrykninger danner grunnlag for fakturering.

Kommunerevisjonen uttaler seg ikke om inntektene til kommunene Asker og Bærum.

Tabell 2 Hendelser knyttet til automatiske brannalarmanlegg og unødige utrykninger i Transfire 8 og inntekter for kommunen

Type tjenester for 2019	Oslo kommune	Asker og Bærum
Antall hendelser i Transfire 8 for automatiske brannalarmanlegg	7881	3171
Herav unødige utrykninger i Transfire 8 til adresser med automatiske brannalarmanlegg	5068	1117
Unødige utrykninger i prosent av antall hendelser	64 %	35 %
Inntekter for 2019	(tusen kr)	
Alarmabonnement	47 970	
Unødige utrykninger	17 420	

Abonnementer for alarmtjenesten og unødige utrykninger til bygninger med automatiske brannalarmanlegg i Oslo genererer vesentlige inntekter til dekning av lovpålagte oppgaver.

Formål og problemstilling

Målsettingen med revisjonen var å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for at automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller og generelle IT-kontroller i og rundt Transfire 8 sikret integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet i informasjonen i inntektsprosessen for Brann- og redningsetaten. Videre var formålet å vurdere om de implementerte kontrollene sikret fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i prosessen for håndtering av alarminntekter.

Gjennomføring

Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, som var august–november 2019, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Brann- og redningsetaten.

⁸ Etablering av felles 110-nødmeldesentral for kommunene Asker, Bærum og Oslo, jf. byrådssak 258 av 22. desember 2016

Revisjonen var avgrenset til de prosesser som var av størst betydning for finansiell rapportering. Dette gjaldt endringsstyring, brukeradministrasjon og drift. Selve anskaffelsesprosessen ble ikke vurdert. I tillegg har Kommunerevisjonen sett på prosessene for IT-organisering, risikostyring og kontinuitetsplanlegging.

Kommunerevisjonen gjennomførte ikke en systematisk kartlegging av alle automatiserte applikasjonskontroller, men kontrollerte et utvalg kontroller som ble vurdert å være av betydning for fullstendighet i inntektene og gyldighet av eventuelle inntektsendringer.

Konklusjon

Brann- og redningsetaten hadde utfordringer med systemforvaltning og ivaretagelse av informasjonssikkerheten. Etaten hadde ikke et fullstendig og hensiktsmessig system for informasjonssikkerhet som var integrert i virksomhetsstyringen. Videre manglet etaten formaliserte prosedyrer og rutiner for risikovurdering, leverandørstyring, endringshåndtering, akseptansetesting, kontinuitetsplanlegging og brukeradministrasjon.

Det var ikke gjennomført en helhetlig verdivurdering av informasjonen som ligger i Transfire 8 og risikovurderinger manglet. Brann- og redningsetaten hadde en mangelfull vedlikeholdsavtale med systemleverandøren, og viktige kontroller ved oppgradering og utvidelse av applikasjonen med funksjonelle moduler var ikke dokumentert.

Brann- og redningsetaten hadde ikke etablert en kontinuitetsplan. Rutiner for oppdatering av serverversjonen som Transfire 8 kjørte på under undersøkelsen ble vurdert som mangelfull. Tilgang til brukerkontoer på applikasjons-, database- og servernivå var ikke blitt kontrollert av etaten.

Det var ikke etablert skriftlige rutiner for hvordan arbeidsoppgavene knyttet til alarmhåndtering og tilhørende inntekter skulle gjennomføres. Manuell oppdatering i Økonomisystemet med data fra Transfire 8 økte risikoen for at ikke alle inntekter ble fakturert.

Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Brann- og redningsetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i januar 2020. I sitt svarbrev sa Brann- og redningsetaten at de vil gå grundig gjennom rapporten og iverksette tiltak etter Kommunerevisjonens anbefalinger. Se forøvrig vedlegg 1 om resultat av forenklet etterlevelseskontroll.

Internkontroll i og rundt applikasjonen Ecclesia i Gravferdsetaten

Gravferdsetaten tok Ecclesia i bruk i februar 2007. Systemet håndterer:

- Oversikt over gravplasser, gravlagte og graveiere
- Oversikt over gravlegater
 - Forskuddsinnbetalinger for fremtidig flerårig gravstell
- Administrasjon av ulike gravferdstjenester, herunder:
 - Kremasjoner
 - Begravelser
 - Sommerstell/ høstpynt/blomster/gravminner
- Fakturagrunnlag inklusiv kundereskontro for gravferdstjenester

Ecclesia holder oversikt over ca. 90 000 «aktive» graver i Oslo kommune og systemet behandlet 97,5 prosent eller 72,9 mill. kroner av Gravferdsetatens inntektsgrunnlag.

Formål og problemstilling

Målsettingen med revisjonen var å innhente rimelig sikkerhet for at regnskapet til Gravferdsetaten ikke inneholder vesentlig feilinformasjon når det gjelder inntekter og utestående fordringer fra håndtering av gravplasser og gravferdstjenester. Formålet var å kartlegge kontrollene og vurdere om utvalgte kontroller i og rundt Ecclesia sikret fullstendighet og nøyaktighet i inntektene.

Gjennomføring

Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, som var mars–juni 2019, intervjuer med personer som hadde ansvar for systemet samt gjennomgang og testing av kontroller. I tillegg vurderte vi beskrivelser av intern kontroll i serviceavtalen mellom kommunen og leverandøren. Revisjonen var avgrenset til de internkontrollprosesser som var av størst betydning for finansiell rapportering. Dette gjaldt endringsstyring, tilgangsstyring og driftskontinuitet. I tillegg så vi på styring av IKT og kontinuitetsplanlegging.

Revisjonen fokuserte videre på inntektsprosessen og i all hovedsak på nøkkelkontroller knyttet til denne.

Konklusjon

Applikasjonskontrollene i Ecclesia syntes i all hovedsak å bidra til fullstendig registrering av Gravferdsetatens inntekter, men det fantes funksjonelle svakheter, som etter Kommunerevisjonens syn, snarlig burde forbedres. Eksempler på dette var manglende passordsikkerhet og komplisert tilgang til loggrapporter. Gravferdsetaten burde reforhandlet serviceavtale med leverandøren slik at den gjenspeilet den leveransesikkerheten som Oslo kommune legger opp til, gjennom bruk av statens standardavtaler⁹.

Gravferdsetaten burde videre utviklet og formalisert styrings- og forvaltningsprosesser og dokumentert underliggende rutiner.

Enkelte av svakhetene Kommunerevisjonen pekte på ble også tatt opp i 2009.

Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Gravferdsetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i oktober 2019. Gravferdsetaten sa i sitt svarbrev at de tar alle Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger til etterretning. Dette gjelder særskilt funksjonelle svakheter som vil bli forsøkt forbedret i nærmeste fremtid. Det vises også til vedlegg 1 om resultat av forenklet etterlevelseskontroll.

⁹ Jf. byrådssak 1057/17, herunder byrådssak 1051/10 om statens standardkontrakter for IT-anskaffelser. Den av Statens standardavtaler for IT-anskaffelser som er mest anvendelig skal benyttes.

Intern kontroll i og rundt applikasjonen IST Everyday-modul SFO i Utdanningsetaten

Aktivitetsskolene tok i bruk modulen IST SFO i applikasjonen IST Everyday høsten 2017. Denne modulen benyttes til å gi tilbud om og tildeling av plass og kalkulering av oppholdsbetaling for barn i aktivitetsskolen. I 2019 ble det inntektsført 427 mill. kroner knyttet til aktivitetsskolene. IST Everyday er en skyløsning, som driftes av IST AS i Danmark.

Formål og problemstilling

Målsettingen med revisjonen var å innhente rimelig sikkerhet for at regnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon når det gjelder inntekter fra oppholdsbetaling i aktivitetsskolene. Formålet var å gjennomgå utvalgte generelle IT-kontroller, herunder leverandørstyring, og vurdere implementering og bruken av modulen for håndtering av inntekter fra opphold i aktivitetsskolene for å vurdere om kontrollene bidro til å sikre fullstendighet og nøyaktighet i inntektene.

Gjennomføring

Våre vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, som var desember 2018–mai 2019, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell.

Kommunerevisjonen undersøkte rutinene for håndtering av søknader og foresattbetaling i et utvalg aktivitetsskoler. Undersøkelsen omfattet kontroll av inntektsdokumentasjon, kalkulering av redusert oppholdsbetaling, fakturering, bokføring og avstemming. Dette innebar rutiner som utføres av de utvalgte skolene, avdelingen for elevforvaltning og planlegging (EFP) og økonomi- og lønnsavdelingen (EFT).

Revisjonen var avgrenset til de prosesser som er av størst betydning for finansiell rapportering. Dette gjaldt endringsstyring, brukeradministrasjon og drift. Fordi driften og viktige forvaltningsoppgaver utføres av ekstern leverandør, var leverandørstyring vektlagt. Selve anskaffelsesprosessen ble ikke vurdert. I tillegg så vi på prosessene for IT-organisering, risikostyring og kontinuitetsplanlegging.

Konklusjon

Utdanningsetaten syntes å ha et hensiktsmessig styringssystem for informasjonssikkerhet, og hadde en klar fordeling av roller og ansvar på området for informasjonssikkerhet internt i etaten. Systemeierskapet for IST Everyday-modul SFO syntes å være klart definert.

I forbindelse med reforhandling av avtale med IST AS ble risikovurdering utarbeidet av IST AS knyttet til informasjonssikkerhet, ikke oppdatert. Gjeldende risikovurdering var ikke basert på en helhetlig verdivurdering av informasjonen som ligger i IST SFO. Utdanningsetaten hadde ikke dokumentasjon på å ha testet eller på annen måte kontrollert at sikkerhetskravene, som av etaten var vurdert å være egnet, faktisk ble implementert.

Kommunerevisjonen avdekket ikke mangler i applikasjonskontrollene som ble testet i systemet.

Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utdanningsetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i mai 2019. I Utdanningsetatens svarbrev fra juni 2019 ble det meldt om relevante tiltak knyttet til våre observasjoner. Det vises også til vedlegg 1 om resultat av forenklet etterlevelseskontroll.

Revisjon av leverandørtilganger i Utviklings- og kompetanseetaten

Utviklings- og kompetanseetaten har oppgaver og ansvar knyttet til driftskonseptet i og rundt felles IKT-plattform. Driftskonseptet i Oslo kommune medførte at mer enn 400 leverandøransatte hadde tilgang til verdifulle IT-systemer og sensitive data i felles IKT-plattform¹⁰. Utviklings- og kompetanseetatens internkontrollrutiner for tilgangsstyring var dermed viktig for å sikre integritet og konfidensialitet i informasjon.

Formål og problemstilling

Formålet med revisjonen har vært å kartlegge, teste og evaluere omfanget av og rutiner knyttet til leverandørtilgang til driftsmiljøet på felles IKT-plattform og utvalgte felles- og sektorsystemer.

Videre var det en målsetting å innhente rimelig sikkerhet for at leverandørenes tilganger ikke medførte risiko for uautorisert innsyn, tilsiktede og / eller utilsiktede feil, som igjen kunne øke risikoen for feil i regnskapene.

Gjennomføring

Våre vurderinger var basert på gjennomgang av relevante dokumenter, intervju med ressurspersoner i Utviklings- og kompetanseetaten, som har ansvar på området, og analyse av datauttrekk fra kommunens Person- og ressurskatalog (PRK)¹¹ og Active Directory (AD)¹². Undersøkelsen var primært rettet mot tilgangsstyring av driftsbrukere som hadde tilgang til driftsmiljøet i felles IKT-plattform. Disse ble gjennomgått ved å se på uttrekk fra hele populasjonen i PRK og AD.

Undersøkelsen av Utviklings- og kompetanseetatens kontroll med driftsbrukere som har tilgang til applikasjoner, var begrenset til Økonomisystemet, Fasit (sosialstønad) og Familia (barnevernstjenester).

Konklusjon

Eksterne leverandører hadde privilegerte tilganger til betydelige informasjonsverdier og sensitive data på kommunens felles IKT-plattform. Forvaltningsansvaret for styring av leverandørtilganger hadde ikke hatt en tydelig forankring hos Utviklings- og kompetanseetaten etter omorganiseringen medio 2018. Det fantes ingen fullstendig oversikt over leverandørbrukerne og det var ikke etablert regelmessig gjennomgang av leverandørtilgangene.

Kommunerevisjonen anbefalte Utviklings- og kompetanseetaten å innarbeide håndtering av leverandørtilganger i internt tjenestekonsept og formalisere ansvar og oppgaver tilknyttet leverandørtilgangene.

¹⁰ Felles IKT-plattform: Driftsmiljø som bl.a. omfatter server- og applikasjonsdrift av ulike felles- og sektorsystemer

¹¹ Oslo Kommunens katalogtjeneste for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll

¹² Microsofts katalogtjeneste for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll

Kommunerevisjonen hadde videre anbefalinger knyttet til passordregler, rutinebeskrivelser, regelmessige analyser av Person- og ressurskatalogen (PRK) og Active Directory (AD), i tillegg til regelmessig gjennomgang av logger og sporbarhet i autorisasjonsprosessen.

Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i november 2019. I sitt svarbrev sa Utviklings- og kompetanseetaten at de ikke hadde vesentlige kommentarer til konklusjonene. De opplyste om at det var igangsatt et prosjekt for sikker tilgangsstyring, som tar mål av seg å innføre en ny forvaltningsmodell for området samt innføring av et moderne verktøy som understøtter dette.

Oppfølging av utvalgte sektorsystemer

Kommunerevisjonen har i tidligere oppsummeringer av utvalgte undersøkelser i regnskapsrevisjonen fremlagt IT-revisjoner til kontrollutvalget¹³. Som en del av ordinær regnskapsrevisjon foretar Kommunerevisjonen regelmessig revisjon og oppfølging av tidligere revisjoner av utvalgte sektorsystemer, som til dels genererer vesentlige transaksjoner i regnskapet¹⁴. Disse har de senere årene vært:

- Fasit, som er kommunens system for håndtering av sosialstønad. Systemet ble tatt i bruk puljevis i 2015–2016. I 2019 ble det utgiftsført 1,345 mrd. kroner i sosialstønad i Oslo kommune.
- IST barnehage som er kommunens system for håndtering av oppholdsbetaling i barnehager. Systemet var ferdig rullet ut i kommunen i 2016. I 2019 ble det inntektsført 632 mill. kroner i inntekter fra oppholdsbetaling i barnehager.
- Geric, som er et fagsystem for pleie, rehabilitering og omsorg. Systemet har vært i bruk siden 2004 og håndterer bl.a. transaksjoner knyttet til praktisk bistand i hjemmet. Inntekter fra praktisk bistand var 26,3 mill. kroner i 2019.
- Visma Familia, som benyttes i barneverntjenesten og som bl.a. håndterer direkte remitteringer som foretas av det enkelte barnevernkontor i de ulike bydelene etter behov. Utbetalinger via direkte remittering fra Visma Familia varierer fra bydel til bydel, men kan ligge på mellom 50 tusen og 400 tusen kroner per måned per bydel.

Dette er vesentlige systemer for kommunen. Kommunerevisjonen har avdekket og påpekt svakheter knyttet til forvaltning av disse IKT- systemene i forbindelse med IT-revisjoner tidligere. De områdene Kommunerevisjonen normalt undersøker er blant annet hvordan IKT- systemene forvaltes, om tilgangsregimet i IKT- systemene er satt opp på en måte som sikrer at det gis tilgang ut fra tjenstlig behov og om det er etablert arbeidsdeling der dette anses nødvendig. I tillegg ser vi på om virksomhetene selv har etablert et kontrollmiljø rundt tilganger. Når det gjelder kontroller i de ulike prosessene, ser vi på endringer som eventuelt har kunnet påvirke kontrollmiljøet i inneværende år, og hvordan kontroller er implementert for å sikre gyldighet av kostnader og fullstendighet av inntekter i kommunens regnskaper. Vi følger opp avdekkende svakheter med systemforvalter og har blant annet de senere år hatt årlige møter med

¹³ Rapport 3/2016, Rapport 3/2017, Rapport 3/2018, Rapport 3/2019

¹⁴ System som er valgt som et felles system innenfor et aktuelt anvendelsesområde innenfor en byrådsavdelings instruksjons- og myndighetsområde.

fagsystemavdelingen i Helseetaten som er systemforvalter for overnevnte IKT-systemer.

Enkelte av svakhetene som er avdekket tidligere år er utkvittert ifølge Helseetaten, og vi vil følge opp sektorsystemene videre med ytterligere testing som en del av regnskapsrevisjonen.

Noen fellestrekk etter gjennomførte it-revisjoner

Kommunen har igangsatt flere aktiviteter på informasjonssikkerhetsområdet, som vi med tiden forventer vil forbedre både kompetansen og internkontrollen. Vi ser at svakheter Kommunerevisjonen har påpekt gjennom år fortsatt eksisterer, og at det til dels er store mangler på områdene for IKT-styring (systemeierskap og risikovurdering), leverandørstyring, endringsstyring og brukeradministrasjon. Dette er viktige områder som sier noe om hvordan forvaltningen av IKT-systemer er håndtert for å sikre at prosessene IKT-systemene skal støtte opp under, fungerer på en hensiktsmessig og sikker måte.

De gjennomførte IT-revisjonene har ikke avdekket svakheter som indikerer vesentlige feil i regnskapet. Svakheter i den interne kontrollen kan imidlertid øke risikoen for bevisste og ubevisste feil. Svakheter som avdekkes vil derfor kunne ha en påvirkning på revisjonens videre angrepsvinkel og medfører ofte at det må utføres kompenserende revisjonshandlinger.

3.3 Kontroll av utvalgte deler av Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning

Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning ble vedtatt av bystyret i sak 313/16, jf. forskrift av 5. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning,¹⁵ og trådte i kraft 26. januar 2017 iht. byrådsvedtak i sak 1010/17. I dette delegasjonsvedtaket ga byrådet fullmakter til å forestå den operative finansforvaltningen til byråden med ansvar for finans. Etter forskriftens § 5 og § 8 fikk kommunen fått gjennomført en uavhengig kvalitetskontroll av forslaget til reglement og tilhørende rutiner før det ble fremlagt for politisk behandling. Oslo kommune hadde etablert rutiner for finansforvaltning, som ble vurdert som tilfredsstillende utformet for aktiviteten som Oslo kommune la opp til.¹⁶

Det fremgår av byrådssak 197/16, hvor forslag til reglement for finans- og gjeldsforvaltning og tilhørende rutiner ble fremmet til bystyret, at i henhold til nevnte forskrift skal kommunen i sitt reglement ivareta hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen. Ved forvaltning av ledig likviditet beregnet til driftsformål vektlegges lav finansiell risiko og høy likviditet. Kommunens økonomiske handlefrihet avgjøres i bystyrets årlige vedtak om budsjett og økonomiplan. Innenfor dette økonomiske handlingsrommet fremkommer det i vedtaket at det er viktig å redusere risikoen for uønskede bevegelser og hendelser. I tråd med

¹⁵ Forskrift er opphevet med virkning fra 1. januar 2020 som følge av ny forskrift til økonomibestemmelsene i lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-13 og § 14-19.

¹⁶ KPMG konkluderte 28. juni 2016 med at forslag til finansreglement tilfredsstilte krav som følge av kommuneloven og forskrift.

finansreglementets kapittel 1 *Overordnet finansiell strategi*, skal kommunen ha en sentralisert finans- og gjeldsforvaltning som omfatter opptak av lån, likviditetsplasseringer, bankavtaler, bankkontosystemer, betalingsformidling og andre større finansielle forretninger i Oslo kommunes navn.

Årets undersøkelse er avgrenset til reglementets kapittel 4 *Rammer for forvaltning av låneporteføljen* og kapittel 3 *Rammer for forvaltning av likvide midler*. I delegasjonsvedtaket (sak 1010/17) er det gitt ytterligere delegasjoner av finansreglementet, og Kommunerevisjonen har kontrollert følgende to områder:

- Punkt C; avgjøre de enkelte låneopptak, undertegne nødvendige dokumenter og avtale låneforpliktelsene innenfor den ramme bystyret vedtar i forbindelse med årsbudsjettene
- Punkt D; inngå bankavtaler

Kontrollhandlingene som er utført i 2019 retter seg mot en vurdering av om det har vært etterlevelse i den operative finansforvaltningen på de to valgte områdene og om byråden med ansvar for finans har etablert rutiner som sikrer at:

1. kommunens forvaltning av låneporteføljen er dokumentert og avtalte låneforpliktelser er innenfor rammen i bystyrets vedtak av 12. desember 2018 om budsjett for 2019, hvor det ble vedtatt innlån til Lånefondet i størrelsesorden 12,8 mrd. kroner.
2. kommunes forvaltning av likvide midler er i tråd med byråd for finans' rundskriv nr. 24/2017 *Bankkonti og tilganger*

Kommunerevisjonen har utført kontroller for å oppnå moderat sikkerhet for at det er etablert rutiner som sikrer at kommunen oppnår etterlevelse av delegasjonsvedtaket på de to nevnte punktene ovenfor.

3.3.1 Kommunens forvaltning av låneporteføljen

Formål og problemstilling

I tråd med finansreglementets kapittel 4, skal bykassen og kommunale foretak lånefinansiere sine investeringer via kommunens lånefond. Lånefondet finansieres ved opptak av lån i fremmedkapitalmarkedet. Lånefondet skal benytte konkurranse ved emisjon av lån. Konkurransesprinsippet kan kun fravikes hvis det kan dokumenteres at dette gir lavere samlede finansieringskostnader. Maksimal hovedstol som kan eksponeres mot renteendring er 9 mrd. kroner per år. Det kan tas opp lån med flytende rente i den utstrekning renteeksponeringen nøytraliseres gjennom inntekter fra rentekompensasjon. Videre gjelder at enkeltstående lån ikke skal utgjøre mer enn 20 prosent av den samlede låneporteføljen, at hvert enkelt låneopptak ikke kan være større enn 3 mrd. kroner og at avdragsforfall inntil ett år frem i tid maksimalt skal utgjøre 20 prosent av den samlede låneporteføljen.

Byrådets årsberetning inneholder et eget kapittel om finansforvaltning i Oslo kommune. I årsberetningen for 2018, s. 64, presiseres blant annet følgende endring:

I finansreglementets punkt 4 er det åpnet for en mindre andel eksternt låneopptak til flytende rente, forutsatt at hovedstolens renterisiko kan nøytraliseres gjennom inntekter fra rentekompensasjon. Etter omstruktureringen av eierskapet i energisektoren er det ytet lån til selskapet Fortum Oslo Varme AS. Ett av disse lånene reguleres med flytende rente og inkluderes derfor i eksponeringsrammen for rentekompensasjon. Forholdet har oppstått i etterkant av at bystyret fattet vedtak om nytt finansreglement og er derfor ikke omtalt eksplisitt i reglementet. Det er likevel vurdert å være korrekt fortolkning av bystyrets vedtak, og i tråd med finansreglementets intensjon å inkludere utlånet i rammen for innlån til flytende rente.

Lånefondet vedtar eget budsjett, og det avlegges særskilt bevilgnings- og balanseregnskap som avlegges samtidig med bykassens. Lånebevilgningen på innlån til Lånefondet er 12,8 mrd. kroner for 2019, jf. bystyrets vedtak av 12. desember 2018 om budsjett for 2019.

Gjennomføring

Kommunerevisjonen har revidert det avlagte regnskapet til lånefondet for 2019. Det er tatt opp fem nye lån på til sammen 8 mrd. kroner i 2019. Vi har, som del av forenklet etterlevelseskonsroll, undersøkt om kommunen har etterlevd Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning, kapittel 4 gjennom å undersøke etterlevelse av delegasjonsvedtaket (sak 1010/17) punkt C.

Ved opptak av nye obligasjonslån blir Kommunerevisjonen bedt om å avgi en bekreftelse til Nordic Trustee om ubenyttet lånehjemmel innen årets vedtatte innlån til Lånefondet.¹⁷ Kommunerevisjonen er bedt om og har avlagt bekreftelse for tre av kommunens låneopptak i 2019.

Konklusjon

Kommunerevisjonen fant at byråden for finans hadde etablert rutiner som synes å sikre at kommunen hadde etablert systemer for å overholde sentrale krav i lov, forskrift og kommunens egne reglementer og vedtak når det gjelder låneopptak.

Kommunikasjon

Det har ikke vært skriftlig kommunikasjon med kommunen om oppgaven utover nevnte tre bekreftelser på låneopptak. Det vises for øvrig til vedlegg 2 om resultat av forenklet etterlevelseskonsroll.

3.3.2 Kommunes forvaltning av likvide midler

Formål og problemstilling

Finansreglementets kapittel 3 *Rammer for forvaltning av likvide midler* handler hovedsakelig om sammensetning av kommunens likviditet og overskudds- og beredskapslikviditet. Delegasjonsvedtaket i sak 1010/17 ga byrådet fullmakter til å forestå den operative finansforvaltningen, og i punkt C fullmakter til bl.a. å inngå bankavtaler.

Byråd for finans har bl.a. i rundskriv 24/17 *Bankkonto og tilganger* operasjonalisert hva som skal gjelde for bankkontoer og bankkontotilganger for kommunens virksomheter.

¹⁷ Nordic Trustee utfører tillitsmannsoppdrag for å sikre obligasjonseierne interesser

Det fremkommer at bankkontoer skal inngå i kommunens konsernkontosystem og at åpning og sletting av bankkonto skal undertegnes av virksomhetsleder og sendes skriftlig til Byrådsavdeling for finans. Videre er tildeling, endring og avslutning av tilganger til bankkontoer beskrevet i rutinehåndbok for bankavtalen. Virksomhetsleder skal undertegne ved bestilling av eller endring i tilganger. Belastning av bankkonto skal utføres av to i fellesskap.

Byråd for finans har videre gitt instruks i rundskriv 14/2014 *Tilganger som medfører utbetalings- og bokføringsfullmakt*. For utbetalinger som følger ordinære rutiner med remittering sentralt, vil krav om arbeidsdeling mellom tilgang til å foreta utbetalinger og å postere i regnskapet være ivarettatt. Det foretas imidlertid også utbetalinger fra bank i de enkelte virksomhetene, hvor virksomheten må sikre tilstrekkelig arbeidsdeling mellom godkjennings-, utbetalings- og bokføringstilganger.

Gjennomføring

Oslo kommune skal ha dualitetskontroll i alle ledd ved utbetalinger. Kommunerevisjonen gjennomgår årlig, som en del av den ordinære regnskapsrevisjonen, uttrekk 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).

Hovedabonnementet hos kommunens bankforbindelse er satt opp med dualgodkjenning. Vår undersøkelse i 2019 avdekket at enkelte virksomheter i kommunen hadde etablert egne abonnementer, og enkelte av disse var satt opp med bare én administrator. Da byrådsavdelingen ble gjort oppmerksom på dette, ble administratorrettighetene fjernet og endret til dualitetskontroll. Kommunerevisjonen fant også at enkelte ansatte har hatt flere brukeridenter. Disse hadde imidlertid ikke kunnet bruke brukeridentene til å omgå dualgodkjenning på virksomhetens konto.

Konklusjon

Byråden med ansvar for finans synes å ha etablert rutiner som i all hovedsak sikrer at kommunen har etablert systemer for å overholde sentrale krav i lov, forskrift og kommunens egne regelverk og vedtak. Kommunerevisjonen fant to abonnementer hvor det ikke var opprettet dualgodkjenning. Vi fant også ansatte som hadde flere brukeridenter. Byrådsavdeling for finans melder at de årlig vil bestille en samlet tilgangsrapport for alle nettabonnementene fra banken. Det er ikke avdekket vesentlige avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav til forvaltning av likvide midler i 2019.

Kommunikasjon

Omtalte funn ble tatt opp med Byrådsavdeling for finans med kopi til bl.a. Utviklings- og kompetanseetaten, og vi har mottatt svar som redegjør for tiltak. Det vises for øvrig til vedlegg 2 om resultat av forenklet etterlevelseskontroll.

Vedlegg 1 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – IT-revisjoner avgrenset til utvalgte IKT-systemer

Kontrollutvalget

Deres ref.:
Refnr

Vår ref. (saksnr.):
20/00255

Saksbehandler:
Torun Rinnan

Dato:
18.03.2020

UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTAELSE FOR ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN – FORVALTNING AV UTVALGTE DELER AV INSTRUKS FOR INFORMASJONSSIKKERHET I UTVALGTE IKT-SYSTEMER

Kommunerevisjonen har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i forbindelse med Oslo kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på følgende områder:

Kontroll av etterlevelse av utvalgte deler av byråds sak 1105/13 *Instruks for informasjonssikkerhet*.

Kommunerevisjonen har kontrollert etterlevelse av følgende fem kriterier fra Informasjonssikkerhetsinstruksen til Oslo kommune:

- 1) punkt 3.1 angir at ivaretagelse av informasjonssikkerhet skal integreres i virksomhetsstyringen.
- 2) punkt 3.2 angir at informasjonssikkerhetsarbeidet i kommunen skal baseres på en klar fordeling av roller og ansvar.
- 3) pkt. 3.3 angir at risikovurdering skal være en sentral del av arbeidet med sikkerhetstiltak.
- 4) pkt. 5.3 angir at all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov.
- 5) punkt 5.7 a angir at det skal foreligge planer over tiltak som skal iverksettes dersom det oppstår en situasjon som kan eller er i ferd med å utvikle seg til et større uhell eller en katastrofe som kan gi avbrudd i virksomhetens tjenesteproduksjon.

Vi har undersøkt etterlevelsen av kriteriene nevnt over for følgende IKT-systemer i følgende etater:

- Brann- og redningsetaten – alarmabonnement og unødige utrykninger via systemet Transfire 8
- Gravferdsetaten – administrasjon av ulike gravferdstjenester via systemet Ecclesia
- Utdanningsetaten – oppholdsbetaling aktivitetsskolen via systemet Ist Everyday, modul SFO

◆ Kommunerevisjonen

Adresse:
Fredrik Selmers vei 3, 0663 OSLO
Resepsjon 7. etasje

E-postadresse:
Postmottak@krv.oslo.kommune.no

Telefon: +47 21 80 21 80

Bank: 1315.01.01705
Org. Nr.: 976 819 861

oslo.kommune.no

Oslo kommune, Kommunerevisjonen

UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTALELSE FOR ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN – FORVALTNING AV UTVALGTE DELER AV INSTRUKS FOR INFORMASJONSSIKKERHET I UTVALGTE IKT-SYSTEMER

Vi har kontrollert etterlevelse av kriteriene på ulike tidspunkt gjennom 2019.

Ledelsens ansvar for etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen

Byrådet er ansvarlig for å etablere administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen utøves i tråd med bestemmelser og vedtak, og at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Vår uavhengighet og kvalitetskontroll

Vi har utført oppdraget i samsvar med etiske retningslinjer for Kommunerevisjonen, som inneholder uavhengighetskrav og andre krav basert på grunnleggende prinsipper om integritet, objektivitet, faglig kompetanse og tilbørlig aktsomhet, fortrolighet og profesjonell opptreden. I samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1) har Kommunerevisjonen et tilstrekkelig kvalitetskontrollsystem, herunder dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering.

Våre oppgaver og plikter

Vår oppgave er å avgi en uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på grunnlag av bevisene vi har hentet inn. Vi har utført vårt attestasjonsoppdrag med moderat sikkerhet i samsvar med kommunelovens regler og foreløpig utkast til standard om *Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen*. Standarden krever at vi planlegger og gjennomfører oppdraget for å oppnå moderat sikkerhet for hvorvidt det foreligger vesentlige feil eller mangler ved etterlevelse av bestemmelser og vedtak i kommunens økonomiforvaltning på det området vi har foretatt forenklet etterlevelseskontroll.

Vi baserer oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering som er behandlet i kontrollutvalgets møte 4.februar 2020, sak 9/20.

Utføring av et attestasjonsoppdrag, som skal gi moderat sikkerhet i henhold til nevnte utkast til standard, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. Moderat sikkerhet har klart lavere sikkerhetsgrad enn betryggende sikkerhet, og vi gir derfor ikke uttrykk for samme nivå av sikkerhet som i en revisjonsberetning.

Vi mener at vi har innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig bevis som grunnlag for vår konklusjon.

Grunnlag for konklusjon med forbehold

For to av de tre reviderte IKT- systemene er ikke de ovennevnte kriteriene i instruks for informasjonssikkerhet idet alt vesentlige etterlevd. Dette gjelder Transfire 8 i Brann- og redningsetaten og Ecclesia i Gravferdsetaten:

Oslo kommune, Kommunerevisjonen

UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTAELSE FOR ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN – FORVALTNING AV UTVALGTE DELER AV INSTRUKS FOR INFORMASJONSSIKKERHET I UTVALGTE IKT-SYSTEMER

- Brann- og redningsetaten – Transfire 8
 - 1) Brann- og redningsetaten har ikke et dokumentert system for informasjonssikkerhet på revisjonstidspunktet.
 - 2) Leder for Brann- og redningsetaten er kjent med sitt overordnede ansvar for informasjonssikkerhet. Det finnes ingen informasjonssikkerhetsinstruks eller andre dokumenter som har en klar beskrivelse av oppgavene som skal gjennomføres på informasjonssikkerhetsområdet.
 - 3) Brann- og redningsetaten har ikke gjennomført risikovurderinger.
 - 4) Brann- og redningsetaten har ikke skriftlige rutiner for brukeradministrasjon og det er ikke gjennomført periodisk gjennomgang av tilgangene i Transfire 8.
 - 5) Brann- og redningsetaten har ikke dokumentert en kontinuitetsplan med klare kriterier for når en plan skal påberopes.
- Gravferdsetaten – Ecclesia
 - 1) Gravferdsetaten har ikke et dokumentert system for informasjonssikkerhet på revisjonstidspunktet.
 - 2) Systemeroppgaver for Ecclesia er ikke formelt definert og beskrevet.
 - 3) Kommunerevisjonen har etterspurt men ikke mottatt risikovurderinger.
 - 4) Gravferdsetaten har en praksis men har ikke skriftlige rutiner, for brukeradministrasjon i Ecclesia.
 - 5) Gravferdsetaten har fremlagt en kontinuitetsplan for Ecclesia datert i august 2019. Kontinuitetsplanen inneholder usikre momenter ved noen av de beskrevne tiltakene og er ikke testet.

Konklusjon med forbehold

Basert på de utførte revisjonshandlingene og innhentede bevis kan vi ikke konkludere med at de ovennevnte kriteriene i instruks for informasjonssikkerhet i det alt vesentlige er etterlevd for to av de tre reviderte IKT- systemene.

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for det formål som er beskrevet ovenfor og til kontrollutvalgets og kommunens informasjon, og skal ikke brukes til annet formål.

Oslo, 18.03.2020



Unn H. Aarvold
oppdragsansvarlig revisor

Vedlegg 2 Forenklet etterlevelseskonsroll med økonomiforvaltningen – Oslo kommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning

Kontrollutvalget

Deres ref.:
Refnr

Vår ref. (saksnr.):
20/00273

Saksbehandler:
May-Britt Bratlie

Dato:
18.03.2020

UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTAELSE FOR ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN – UTVALGTE DELER AV KOMMUNENS FINANSFORVALTNING – LÅNEOPPTAK OG BANKAVTALER

Kommunerevisjonen har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i forbindelse med Oslo kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på følgende områder:

Kontroll av etterlevelse av utvalgte deler av Oslo kommunes finansreglement.

Kriterier er hentet fra Oslo kommunes finansreglement, i tråd med *Kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning forskrift* 9. juni 2009 nr. 635¹ vedtatt i bystyrets sak 313/16 med ikrafttredelse etter byrådets vedtak 1010/17 26. januar 2017, hvor byrådet delegerte sine fullmakter til å forestå den operative finansforvaltningen til byråden med ansvar for finans, jf. byrådets sak 1010/17 (delegasjonsvedtaket).

Vi har undersøkt etterlevelsen av kriteriene nevnt over begrenset til følgende to punkter fra delegasjonsvedtaket:

- Punkt C. avgjøre de enkelte låneopptak, undertegne nødvendige dokumenter og avtale låneforpliktelsene innenfor den ramme bystyret vedtar i forbindelse med årsbudsjettene.
- Punkt D. inngå bankavtaler

Vi har kontrollert perioden fra 1.januar 2019 til 31.desember 2019.

Ledelsens ansvar for etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen

Byrådet er ansvarlig for å etablere administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen utøves i tråd med bestemmelser og vedtak, og at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

¹ Forskriften er opphevet med virkning fra 01.01.2020 som følge av ny forskrifter til økonomibestemmelsene i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-13 og § 14-19.

 Kommunerevisjonen

Adresse:
Fredrik Selmers vei 3, 0663 OSLO
Resepsjon 7. etasje
E-postadresse:
Postmottak@krv.oslo.kommune.no

Telefon: +47 21 80 21 80
Bank: 1315.01.01705
Org. Nr.: 976 819 861
oslo.kommune.no

Oslo kommune, Kommunerevisjonen

UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTALELSE FOR ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN – UTVALGTE DELER AV KOMMUNENS FINANSFORVALTNING – LÅNEOPPTAK OG BANKAVTALER

Vår uavhengighet og kvalitetskontroll

Vi har utført oppdraget i samsvar med etiske retningslinjer for Kommunerevisjonen, som inneholder uavhengighetskrav og andre krav basert på grunnleggende prinsipper om integritet, objektivitet, faglig kompetanse og tilbørlig aktsomhet, fortrolighet og profesjonell opptreden. I samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1) har Kommunerevisjonen et tilstrekkelig kvalitetskontrollsystem, herunder dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering.

Våre oppgaver og plikter

Vår oppgave er å avgi en uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på grunnlag av bevisene vi har hentet inn. Vi har utført vårt attestasjonsoppdrag med moderat sikkerhet i samsvar med kommunelovens regler og foreløpig utkast til standard om *Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen*. Standarden krever at vi planlegger og gjennomfører oppdraget for å oppnå moderat sikkerhet for hvorvidt det foreligger vesentlige feil eller mangler ved etterlevelse av bestemmelser og vedtak i kommunens økonomiforvaltning på det området vi har foretatt forenklet etterlevelseskontroll.

Vi baserer oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering som er behandlet i kontrollutvalgets møte 4. februar 2020, sak 9/20.

Utføring av et attestasjonsoppdrag, som skal gi moderat sikkerhet i henhold til nevnte utkast til standard, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. Moderat sikkerhet har klart lavere sikkerhetsgrad enn betryggende sikkerhet, og vi gir derfor ikke uttrykk for samme nivå av sikkerhet som i en revisjonsberetning.

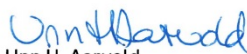
Vi mener at vi har innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig bevis som grunnlag for vår konklusjon.

Konklusjon

Basert på de utførte revisjonshandlingene og innhentede bevis rundt kommunens låneopptak og bankavtaler har vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Oslo kommune ikke i det alt vesentlige har etterlevd de undersøkte bestemmelsene i delegasjonsvedtaket om å forestå den operative finansforvaltningen.

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for det formål som er beskrevet ovenfor og til kontrollutvalgets og kommunens informasjon, og skal ikke brukes til annet formål.

Oslo, 18.03.2020



Unn H. Aarvold
oppdragsansvarlig revisor



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 3/2020

Tel. +47 23 48 68 00

www.krv.oslo.kommune.no