

# 2021

## Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020

Rapport 4

## Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

### Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

### Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

## Forord

Gjennomgang av internkontroll og regelverksetterlevelse på ulike områder innenfor økonomiforvaltningen er en del av regnskapsrevisjonen av Oslo kommune, og skal bidra til å sikre at kommunens regnskap er avlagt uten vesentlig feilinformasjon samt være et bidrag til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Når det som ledd i regnskapsrevisjonen er foretatt utvidede kontroller eller undersøkelser rettet mot økonomiforvaltningen, 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 om *Revisors ansvar og myndighet* og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 om *Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon*.

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

12. mars 2021

Unn H. Aarvold  
kommunerevisor

Godkjent og ekspedert elektronisk

May-Britt Bratlie  
avdelingsdirektør

Godkjent og ekspedert elektronisk



*Innhold*

<b>1. Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Om årets regnskapsrevisjon .....	5
1.2 Forenklet etterlevelseskontroll.....	5
1.3 Rapportens formål.....	6
1.4 Uttalelser til rapporten .....	7
1.5 Rapportens oppbygging.....	7
<b>2. Internkontroll i økonomiforvaltningen</b> .....	<b>8</b>
2.1 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet .....	8
2.2 Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen.....	11
2.3 Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon .....	14
2.4 Inntekter .....	17
2.5 Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko .....	18
<b>3. IKT- systemer med betydning for regnskapsrapportering</b> .....	<b>20</b>
3.1 Generelt om informasjonssikkerhet i kommunen .....	21
3.2 Undersøkelse av tre fagsystemer i Bymiljøetaten.....	21
3.3 Felles kunderegister i Økonomisystemet .....	23
3.4 System for kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem .....	24
3.5 Internkontrollen i og rundt Gobo og behandling av merverdiavgiftskompensasjon for boliger til helse- og sosialformål....	26
3.6 Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og Økonomisystemet.....	29
3.7 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT- revisjoner.....	30



## 1. Innledning

### 1.1 Om årets regnskapsrevisjon

Regnskapsrevisjonens innhold er definert i kommuneloven. Vår hovedoppgave som regnskapsrevisor er å bekrefte at årsregnskapet og årsberetningen i det alt vesentlige avlegges i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk. Med kommuneloven følger det også en plikt til å vurdere risikoen for misligheter og feil, eller andre lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet. Videre følger det at revisor skal vurdere om registreringer og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift. Dette innebærer bl.a. at vi har årlige undersøkelser rettet mot om ledelsen har ordnet den økonomiske rapporteringen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll, samt undersøkelser rettet mot utvalgte IKT-systemer som genererer økonomiske transaksjoner i regnskapet.

Regnskapsrevisjonen rapporteres først og fremst gjennom revisjonsberetningene som avgis til bystyret når det gjelder foretakenes-, bykassens- og det konsoliderte årsregnskap. Sistnevnte er en ny lovpålagt oppgave fra og med 2020. Som beskrevet i revisors beretning, kommuniserer vi til kontrollutvalget om det planlagte omfanget av revisjonen. Kommunerevisor – som også er oppdragsansvarlig for regnskapsrevisjonen – har for 2020 muntlig orientert utvalget om planer for revisjonen i kontrollutvalgets møte 26. mai 2020 under eventuelt pkt. 3. Deretter ble det gitt en kort status i kontrollutvalgets møte 16. desember 2020 under eventuelt pkt. 2. Gjennom revisjonsåret kommuniserer vi med bydeler, etater, foretak og utvalgte byrådsavdelinger om risikovurderinger, gjennomførte revisjonshandlinger samt avdekkede forhold av betydning, herunder svakheter i internkontrollen.

For hvert nytt regnskapsår, må vi som revisor vurdere risikoen for vesentlig feilinformasjon i kommunens økonomiske rapportering. For å redusere risikoen til et akseptabelt nivå, velger vi undersøkelser som kan bygge på kommunens egne kontroller eller vi finner andre måter å revidere regnskapsposter på, som kan bekrefte at det ikke foreligger vesentlig feilinformasjon i det avlagte regnskapet. Regnskapsrevisjon forutsetter at revisor har en god forståelse av kommunens internkontroll i økonomiforvaltningen, og her vil ikke alle kommunens kontrolltiltak være like relevante for revisjonen. Som over nevnt, skal revisor bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Dette innebærer at revisor både må kunne identifisere og vie ekstra oppmerksomhet til «særskilte risikoer».

Der Kommunerevisjonen i de rapporterte undersøkelsene har påpekt svakheter ved den økonomiske internkontrollen, kan virksomheten ha hatt tilstrekkelige kompensierende kontroller som gjør at regnskapstallene likevel ikke inneholder vesentlige feil.

### 1.2 Forenklet etterlevelseskontroll

Forenklet etterlevelseskontroll inngår som en ny oppgave for regnskapsrevisor etter implementering av ny kommunelov. Forenklet etterlevelseskontroll skal skje på to områder; kontroll mot økonomiforvaltningen og kontroll rettet mot vesentlige budsjettavvik. Kontrollene skal utføres av regnskapsrevisor innenfor en begrenset ressursramme og skal bygge opp under god økonomiforvaltning, åpenhet og tillit til forvaltningspraksis, forebygge svakheter og bidra til å sikre at kommunen følger

sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet. Konklusjon ved forenklet etterlevelseskontroll gis i en egen uttalelse, og avgis i negativ form med såkalt moderat sikkerhet. Det innebærer at revisor gir en uttalelse om at det ikke ble avdekket forhold som gir grunn til å tro at forholdet som ble undersøkt ikke var i samsvar med angitte kriterier. Til sammenligning inneholder revisors beretning av årsregnskapet en positiv konklusjon om at det er betryggende sikkerhet for at regnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.

### **1.2.1 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen**

Oppgaven trådte i kraft samtidig som det konstituerende møtet i bystyret 23. oktober 2019, jf. kommuneloven § 24-9. Kontrollen skal skje i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot deler av økonomiforvaltningen som går ut over å uttale seg om årsregnskapet. Vi viser til kontrollutvalgets møte 22. september 2020, sak 70 *Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – risiko- og vesentlighetsvurdering 2020*.

For regnskapsåret 2020 skulle det gjennomføres forenklet etterlevelseskontroll for beregning av selvkost for renovasjon, samt for sentrale bestemmelser og vedtak om offentlig støtte/tilskuddsforvaltning.

Arbeidet med de to etterlevelseskontrollene for 2020 skal rapporteres etter *Standard for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen (RSK 301)* og vil bli sendt som egne saksfremlegg til kontrollutvalget innen 30. juni 2021.

### **1.2.2 Forenklet etterlevelseskontroll av vesentlige budsjettavvik**

Fra og med 2020 ble det innført et nytt krav til kommunens og foretakenes årsberetninger ved at det skal gis en dekkende omtale av vesentlige avvik fra bystyrets premisser for bruken av bevilgningene, jf. kommuneloven § 14-7 annet ledd bokstav b. Dette kravet kommer i tillegg til tidligere krav om å omtale vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Regnskapsrevisor har i den forbindelse fått en tilleggsoppgave ved at det i revisors beretning skal fremkomme hvorvidt «det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik». Kommunerevisjonen vil for 2020 utføre en forenklet etterlevelseskontroll med utgangspunkt i vurdering av risikoen for brudd på bystyrets premisser for bruken av bevilgningene. Vi vil innhente tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere om årsberetningene inneholder forklaring til eventuelle vesentlige avvik fra disse premissene.

Standarden som er anbefalt brukt for oppgaven, angir at avvik som kan føre til forbehold skal kommuniseres til kontrollutvalget i et nummerert brev. Dersom Kommunerevisjonen skulle konkludere med at det er grunnlag for forbehold i vår beretning, kommuniseres dette med byrådet/foretakets styre før vi sender nummerert brev om forholdet til kontrollutvalget.

## **1.3 Rapportens formål**

Denne rapporten legges frem for kontrollutvalget som en egen sak til orientering om deler av arbeidet i regnskapsrevisjonen for regnskapsåret 2020. Hensikten har vært å bidra til utvalgets tilsyn med kommunens økonomiforvaltning. Rapporten vil også bli sendt til alle kommunens virksomheter, bydelsutvalg og bystyreutvalg.

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

#### 1.4 Uttalelser til rapporten

Resultatet av de omtalte undersøkelsene har blitt rapportert til revidert virksomhet, systemeier for IKT-systemer eller den byrådsavdelingen som har overordnet ansvar for virksomheten eller fagområdet. Der vi har mottatt tilbakemeldinger fra virksomheter eller byrådsavdelinger før rapport er ferdigstilt, omtales dette under det enkelte område.

#### 1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er i det følgende inndelt i to hovedkapitler. Først omtaler vi gjennomførte undersøkelser for regnskapsåret 2020 rettet mot internkontroll i økonomiforvaltningen, og deretter årets undersøkelser av IKT-systemer med betydning for regnskapsrapporteringen.

## 2. Internkontroll i økonomiforvaltningen

Kommunerevisjonen har utført revisjon for å bekrefte bykassens, lånefondets og foretakenes årsregnskaper for 2020. Resultatet av dette legges frem for kontrollutvalget som skal uttale seg til bystyret om årsregnskapene og årsberetningene før bystyret fastsetter de fremlagte årsregnskapene. Etter planen vil kontrollutvalget behandle regnskapene for 2020 den 20. april 2021. Dersom vi har avdekket vesentlige feil eller mangler i revisjonen som vil påvirke vår konklusjon om regnskapet, vil det fremkomme i revisjonsberetningene.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunen har eget økonomireglement. I tillegg har kommunen et *Rammeverk for intern kontroll* (byrådssak 1057/08). I tråd med *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15) skal risikostyring og internkontroll 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. Dette innebærer at virksomhetene også har egne rutinebeskrivelser på virksomhetenes drifts- og tjenesteområder.

Regnskapsrevisor skal ikke bekrefte at internkontrollen har vært effektiv og skal ikke uttale seg særskilt om den økonomiske internkontrollen i revisjonsberetningen. Der Kommunerevisjonen finner feil og mangler hos den enkelte virksomhet, har dette blitt tatt opp i brev til virksomheten med kopi til de respektive byrådsavdelinger. Vesentlige mangler i internkontrollen skal tas opp i nummererte brev<sup>1</sup>, som adresseres til kontrollutvalget med kopi til byrådet.

Kravet til konsolidert årsregnskap var nytt fra og med 2020. Etter kommuneloven § 14-6 første ledd bokstav d, skal det konsoliderte årsregnskapet vise kommunen som én juridisk enhet. I tillegg fremkommer det av kommuneloven § 14-7 at årsberetningen skal utarbeides for kommunens samlede virksomhet. Oslo kommune har også tidligere vist konsoliderte sammenstillinger i sitt regnskap. Med formelle krav i lov, vil det nå stilles andre krav til presisjon, dokumentasjon og til arbeidsprosess for det konsoliderte regnskapet. Dette gjelder også krav til noter og omtale i årsberetningen. Revisor skal i revisjonsberetningen til bykassen fra og med 2020 også avgi konklusjon for det konsoliderte årsregnskapet.

I det videre trekker vi frem resultatet fra følgende undersøkelser som inngår som ledd i vår revisjon av Oslo kommunes konsoliderte årsregnskap for 2020:

1. Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet
2. Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen
3. Kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon
4. Undersøkelser rettet mot kommunens inntekter
5. Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

### 2.1 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet

Oslo kommune er en betydelig arbeidsgiver med mer enn 61 000 ansatte/44 000 årsverk. Til sammen fikk ca. 93 000 unike personer innrapportert lønn eller annen

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 24-7 (Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor)

godtgjørelse fra kommunens HR-system i 2020. Den store forskjellen mellom antall ansatte og antall innrapporterte personer gjenspeiler at utbetaling gjennom HR-systemet omfatter et stort antall deltidsansatte samt at en så stor arbeidsplass har en naturlig turnover blant de fast ansatte. I tillegg kommer godtgjørelser for ulike verv, omsorgslønn og fosterhjemsgodtgjørelse, og enkelte ytelser definert som pensjon eller trygd.

Kommunen har felles lønnskjøring. Utviklings- og kompetanseetaten har ansvar for kommunens innberetning men utfører også lønnstjenester for flere virksomheter. Utdanningsetaten fører lønn for skolene. I tillegg er det flere virksomheter som fører lønn for egne ansatte. Dette forutsetter at det er etablert internkontroll ved flere kritiske ledd i prosessen, fra grunnlaget blir initiert i den enkelte underenhet til lønnen blir utbetalt i en samlet lønnskjøring.

Kommunerevisjonens undersøkelser for 2020 har omfattet revisjon av lønn og sosiale utgifter og øvrige utbetalinger for godtgjørelser som utbetales og innberettes til skattemyndighetene via kommunens felles HR-system. I tillegg har vi revidert refusjonsinntekter vedrørende fødsel- og sykepenger fra NAV.

**Tabell 1 Lønnsutgifter**

(Mill. kr)

Lønn- og sosiale utg. i drifts- og investeringsregnskapet	Drift	Investering	Samlet lønn 2020
Fast lønn	22 809	355	23 164
Lønn til vikarer	995		995
Lønn til ekstrahjelp	501	2	503
Overtidslønn	352	1	353
Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser	615		616
Godtgjørelse folkevalgte	65		65
Trekkpliktig/opplysningspliktig, ikke arb.g.avg.pl. Lønn	439		439
Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil	16		17
Andre opplysningspliktige godtgjørelser	196	1	197
<b>Sum lønnsutgifter</b>	<b>25 990</b>	<b>359</b>	<b>26 348</b>
Pensjonskostnad	4 241	25	4 266
Arbeidsgiveravgift	3 783	22	3 806
<b>Sum lønn og sosiale utgifter</b>	<b>34 014</b>	<b>406</b>	<b>34 420</b>
<b>Refusjon sykkelønn mv.</b>	<b>- 1 597</b>	<b>- 4</b>	<b>- 1 601</b>

Note: Tabellen omfatter et konsolidert regnskap for bykassen og kommunens foretak, jf. Årsregnskap 2020, vedlegg 1 tabell 3.1.1. og 3.1.2.

### 2.1.1 Formål og problemstilling

Problemstillinger på lønnsområdet har vært å bekrefte at lønn og sosiale utgifter i resultatregnskapene og i balansen ble bokført og utbetalt med rett beløp og vurdert i tråd med lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-meldingsloven), bokføringsloven og skattebetalingsloven samt overholdelse av kommunens regelverk. Når det gjelder innberetning til Skattemyndighetene, rapporterer Oslo kommune samlet som én juridisk enhet. Oppstillingen skal attesteres av kommunerevisor<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Skatteforvaltningsforskriften § 7-2-11

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 og
- er i tråd med gjeldende regelverk.

Resultatet av våre kontroller rapporteres til virksomhetene og overordnet byrådsavdeling, og kan ved det være et bidrag til å si om det er behov for å gjøre endringer som kan bidra til at lønn og relaterte ytelser behandles korrekt, underlegges godkjenning av riktig instans, behandles likt eller behandles i tråd med regelverket.

### **2.1.2 Gjennomføring**

Kommunerevisjonen har kartlagt og vurdert kommunens rutiner og gjennomført uttrekk av lønnstransaksjoner for utvalgte virksomheter for kontroll av om utbetaling var iht. til grunnlag og gjeldende regelverk samt godkjent av bemyndiget på følgende områder:

- Fastlønn
- Variabel lønn
- Reiseregninger og utlegg og bruk av kredittkort
- Refusjon, fødsels- og sykepenger
- HR-systemets refusjonsmodul – fravær grunnet Covid-19
- Utbetaling til eksterne
- Kontroller knyttet til store netto utbetalinger, overtid og kjøregodtgjørelse.

### **2.1.3 Konklusjon**

Vi har ikke avdekket vesentlige feil og/eller mangler av betydning for kommunens regnskap knyttet til lønn og relaterte ytelser utbetalt i 2020.

Kommunerevisjonen har tatt stikkprøver av utbetalinger via bruk av kommunens kredittkort, reiseregninger eller utlegg hos enkelte virksomheter. Vi har kontrollert om utbetaling var iht. til grunnlag og gjeldende regelverk og godkjent av bemyndiget. Selv om vi ikke har avdekket vesentlige feil eller mangler av betydning for kommunens regnskap på området lønn, har våre kontroller avdekket flere enkeltstående mangler, eksempelvis:

- Manglende/mangelfull dokumentasjon og kvitteringer
- Manglende sporbarhet mellom grunnlagsdokumentasjon og bokførte opplysninger
- Det manglet dokumentasjon på at utgiften var betalt (dvs. det lå kun ved salgsordre)
- Formalkravene i skattebetalingsloven var ikke fulgt når det gjaldt f.eks. angi formål for utlegg, hvem som deltar, reisestrekning, osv.
- For mye utbetalt i ytelser ved feil bruk av regelverk og feilsummeringer
- Refusjoner ført i 2020 av utgifter som har vært påløpt tidligere år, men tatt uforholdsmessig lang tid å avklare.

I følge våre analyser har 60 % av variabel lønn gått via kommunens forsystemer GAT (Turnussystem) og FASIT (Sosialsystem- kvalifiseringsstønad). Ytterligere undersøkelser viser at 38 % av total variabel lønn i stor grad var registrert og godkjent manuelt.

Manuell behandling av ytelsene, papirbaserte lønnsbilag og leders godkjenning ved påtegning av manuelle bilag øker risiko for feilutbetalinger og ugyldige utbetalinger. Gjennomgangen viste eksempler på timelister som ikke var godkjent av leder, feil

summering og feil bruk av regelverk. I flere tilfeller manglet det også dokumentasjon for utbetalingens størrelse, og det manglet dokumentasjon som var nødvendig for å utbetale ytelse skattefritt. Som følge av konsekvenser ved Covid-19 situasjonen, kan manuell arbeidsflyt ha vært medvirkende til avvik som beskrevet over. Etter vår oppfatning har risikoen for feil og ugyldige utbetalinger økt i 2020 som følge av de iboende utfordringene ved at det har manglet arbeidsdeling og godkjenning av riktig instans.

I de digitale løsningene blir det lagt til rette for applikasjonskontroller i systemet som kan bidra til å sikre riktig behandling av ytelsene basert på innregistrerte satser i henhold til regelverket, korrekt summering og beregning av ytelsene. Selvbetjeningsløsningen bidrar også til å sikre nødvendig kontrollspor mot grunnlag for ytelsene i dokumentarkivet, og tilgangskontroller sikrer tvungen arbeidsdeling og at lønnsytelser blir godkjent av bemyndiget leder før utbetaling. Basert på funn i årets undersøkelser, anbefalte Kommunerevisjonen at kommunen bør vurdere å stille krav til virksomhetene om å ta i bruk de digitale løsningene som ligger i selvbetjeningsmodulen, gitt at tidligere tilbakemeldte svakheter knyttet til kontrollspor og brukervennlighet for øvrig er blitt utbedret. Når Kommunerevisjonen har avdekket områder hvor det kan være svakheter som bidrar til mangelfull etterlevelse av lover og regler, interne rutiner eller områder med særskilt mislighetsrisiko i virksomhetene, har vi gitt innspill til virksomhetene og Byrådsavdeling for finans om forebyggende tiltak i internkontrollen. Her har vi blant annet vist til anerkjente rammeverk for god internkontroll med aktiviteter rettet mot risikostyring og kontroller innrettet mot å forebygge og avdekke avvik samt definerte roller og ansvar som på en tydelig måte bidrar til å sikre en helhetlig risiko- og internkontrollstruktur på lønnsområdet.

#### **2.1.4 Kommunikasjon**

Enkeltstående funn blir fulgt opp med virksomhetene. Kommunerevisjonen har oppsummert årets undersøkelse i brev til Byrådsavdeling for finans 11. februar 2020. Kommunerevisjonen ba om en tilbakemelding på bruken av selvbetjeningsløsningen for variabel lønn i kommunen. Vi viste også til tilsvarende oppsummering fra 2019 hvor vi anbefalte kommunen å foreta en samlet risikovurdering av de ulike prosesser som leder til utbetaling og innberetning via HR-systemet.

## **2.2 Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen**

For fakturering knyttet til anskaffelser som omfattes av anskaffelsesloven, er det krav til bruk av elektroniske fakturaer<sup>3</sup>. Kommunen behandlet i 2020 mer enn 810 000 fakturaer og pr. 31. desember 2020 var 92,9 % av kommunens inngående fakturaer levert elektronisk<sup>4</sup>. Alle kommunens virksomheter benytter Økonomisystemet UBW<sup>5</sup>, hvor det er felles forhåndsdefinerte kontroller i systemoppsettet for fakturaflyt. Leverandørmodulen i Økonomisystemet er grunnlaget for den vesentligste delen av transaksjonsstrømmene på innkjøpsområdet.

Enkelte utgifter behandles på annen måte, blant annet ved manuelle utbetalinger utenom leverandørmodulen og ved utbetalinger gjennom kundemodulen i Økonomisystemet.

---

<sup>3</sup> jf. Forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser

<sup>4</sup> Kilde: Felles intranett for Oslo kommune - Fakturabehandling

<sup>5</sup> Unit4 Business World

Vi har avgrenset undersøkelsene på innkjøpsområdet til ikke å omfatte utbetalinger i forbindelse med tilskuddsforvaltning. Her vil Kommunerevisjonen på et senere tidspunkt avgi en uttalelse om forenklet etterlevelsesk kontroll for regnskapsåret 2020 knyttet til undersøkelser rettet mot kommunale tilskudd og EØS-avtalens regler for offentlig støtte; se kapittel 1.2.

### **2.2.1 Formål og problemstilling**

Som revisor skal vi ha en god forståelse av kommunens internkontroll på innkjøpsområdet, inklusive hvilke ledelseskontroller som er etablert. Vi skal danne oss et inntrykk av virksomhetenes håndtering av risiko, hvordan feil og avvik blir fulgt opp og om det er utarbeidet skriftlige rutiner for kontroll av fakturaer mv.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 ulike undersøkelser på innkjøpsområdet, hvor noen var rettet mot felles fastsatte behandlingskriterier og IT-kontroller i Økonomisystemet, mens andre var rettet mot etablerte rutiner på virksomhetsnivå. Undersøkelsene omfattet både drifts- og investeringsutgifter.

Den viktigste problemstillingen var gyldighet for regnskapspostene i drifts- og investeringsregnskapet og eksistens for balansepostene. På grunn av antall transaksjoner, vil det være avgjørende at internkontrollen viser tilfredsstillende arbeidsdeling og overvåking av innkjøpsrutinene i kommunens virksomheter.

Resultatet av våre undersøkelser blir rapportert til aktuelle virksomheter og byrådsavdelinger med anbefalinger, og kan dermed være et bidrag til kommunens risikovurderinger og etablering av relevante tiltak som kan styrke internkontrollen.

### **2.2.2 Gjennomføring**

En oversikt over våre undersøkelser er opplistet som punkt A–G nedenfor. Undersøkelser rettet mot alle kommunens virksomheter (punkt A–C) knyttes til fastsatte behandlingskriterier og IT-kontroller i Økonomisystemet, mens øvrige undersøkelser (punkt D–G) påvirkes av virksomhetenes egne rutiner og utførelse og omfatter 32 virksomheter.

#### *A) Applikasjonskontroller og administrering av regelverk i forbindelse med fakturaflyt ved elektronisk fakturabehandling*

Vi så på administrering av regelverk for distribusjon av elektroniske fakturaer i Økonomisystemet fra fakturabehandler til budsjettsansvarlig. I tillegg undersøkte vi om samme person kunne legges inn med rolle som både fakturabehandler og budsjettsansvarlig i forbindelse med fakturabehandling.

#### *B) Kontroll av arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling*

Som en test av at applikasjonskontroller som skal sikre arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling fungerte, undersøkte vi om alle bokførte leverandørfakturaer i perioden januar til august 2020 var godkjent av minst to ulike personer.

### *C) Prekontering*

Vi kartla og testet innebygde applikasjonskontroller i forbindelse med prekontering. Prekontering er automatisk kontering av elektroniske fakturaer fra samme leverandør som i utgangspunktet konteres likt hver gang, som for eksempel strøm, telefon og husleie.

### *D) Analyse av dokumentasjon av varemottakskontroll i Økonomisystemet*

Det er i byrådsrundskriv 27/2012 presisert at varemottakskontroll skal dokumenteres i økonomisystemet og at dokumentarkivet skal benyttes for dokumentasjon som er å anse som primær- eller sekundærdokumentasjon i henhold til bokføringslovens bestemmelser. Varemottakskontroll er en nøkkelkontroll for å sikre at virksomheten har mottatt varer og tjenester i tråd med hva som er avtalt og levert, og bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget for budsjettansvarlig som skal godkjenne utgiften.

Vi gjorde spørringer i Økonomisystemet for å undersøke om de utvalgte virksomhetene hadde dokumentert varemottakskontroll i Økonomisystemet i forbindelse med elektronisk fakturabehandling, enten ved bruk av kommentarfelt, bilagstekstfelt, dokumentarkiv e.l.

### *E) Analyse av hvor lang tid som var benyttet til å godkjenne fakturaer i Økonomisystemet*

Det antas å være mindre sannsynlig med reell utførelse av fakturakontroller dersom det er svært kort tid fra en faktura er mottatt til kontroll er utført. Vi foretok derfor en analyse av hvor lang tid som var benyttet til å godkjenne fakturaer i Økonomisystemet.

### *F) Utbetalinger via kundereskontro*

For et utvalg av utbetalinger gjennom kundemodulen i Økonomisystemet, undersøkte vi om det var flere personer som hadde vært involvert i utbetalingen. Vi undersøkte også om utbetaling var gjort til bankkontonummer som fremkommer i underliggende dokumentasjon (kontrakt/vedtak/beslutning o.l.) og med korrekt beløp.

### *G) Avstemming og oppfølging av reskontrobasert leverandørgjeld*

Vi undersøkte om de utvalgte virksomhetene hadde gode rutiner for avstemming og oppfølging av reskontrobasert leverandørgjeld. I den forbindelse sendte vi også saldoforespørsel til utvalgte leverandører for å undersøke om bokført saldo var i samsvar med leverandørens saldo på et gitt tidspunkt.

## **2.2.3 Konklusjon**

Utførte undersøkelser på innkjøpsområdet hittil for 2020 avdekket ikke vesentlige funn, utover at vi registrerte at det var stor variasjon i hvordan varemottakskontroll ble dokumentert i Økonomisystemet i forbindelse med elektronisk fakturabehandling, herunder bruk av dokumentarkiv. Det var flere virksomheter som hadde et forbedringspotensial på dette området. På den annen side var det virksomheter som syntes å ha en god praksis for å dokumentere varemottakskontroll på en hensiktsmessig måte. Manglende dokumentasjon for varemottakskontroll behøver ikke å bety at det ikke har blitt utført en kontroll, men kommunens interne regelverk og god praksis tilsier at kontrollen skal dokumenteres.

De undersøkte applikasjonskontrollene i Økonomisystemet reduserte risikoen for manglende arbeidsdeling knyttet til fakturabehandling. Det var implementert kontroller som stoppet eller avdekket feilaktig arbeidsdeling i fakturaflyten. Det var også

implementert applikasjonskontroller i selve fakturabehandlingen som sikret at samme person ikke får behandlet en faktura alene. Når det gjelder tildeling av roller i Økonomisystemet, var det kontroller som sikret at kun personer med fullmakt kunne bestille endringer/aktivering/sletting for et bestemt koststed, og signaturkontroll syntes å fungere tilfredsstillende.

Alle leverandørfakturaene var satt opp med arbeidsdeling i Økonomisystemet, og vi avdekket heller ikke vesentlige funn i forbindelse med prekontering.

#### **2.2.4 Kommunikasjon**

Funn og observasjoner har, eller vil bli tatt opp med den enkelte virksomhet i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2020.

Kommunerevisjonens oppsummering av undersøkelsene ble meddelt i brev til Byrådsavdeling for finans 3. februar 2021. Kommunerevisjonen har ikke mottatt tilbakemeldinger før rapporten ble ferdigstilt.

### **2.3 Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon**

Regelverket etter lov om merverdiavgift og lov om merverdiavgiftskompensasjon oppfattes som komplekst og har over tid bydd på flere utfordringer når det gjelder enkelte aktiviteter i kommunen.

Kommunens ledelse har ansvaret 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. Til sammen har kommunen gjennom seks terminer i 2020 fått kompensert 3,4 mrd. kroner.

Kommunen har de senere år satt i verk ulike tiltak for å øke kunnskap og samhandling i kommunen når det gjelder avgiftsspørsmål. Kommunerevisjonen har som en del av regnskapsrevisjonen for 2020 fulgt opp ulike problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som har vært kommunisert med kommunen både gjennom årets og tidligere års revisjoner.

#### **2.3.1 Formål og problemstilling**

Kommunerevisjonen vurderer at avgiftsområdet er sentralt for vår mening om årsregnskapet som helhet. Det pågår flere avklaringer med Skatteetaten og det er områder hvor det har vært vedvarende usikkerhet rundt kravet om merverdiavgiftskompensasjon. Kommunerevisjonen har i de siste to årene hatt et forbehold i revisors beretning til bykassen og lånefondet. Revisors beretning til Boligbygg Oslo KF har hatt forbehold siden 2015. Begge forbehold gjelder boliger til helse- og sosialformål, og i beretningen til bykassen vises det også til at det fra og med skattemelding for 2. termin 2018 er tatt forbehold om usikkerhet rundt kravet om merverdiavgiftskompensasjon på andre områder av kommunens aktiviteter. Det er fortsatt usikkerhet og uavklarte forhold rundt kommunes avgiftsbehandling. Dersom retten til kompensasjon blir avskåret, kan merverdiavgiften bli en endelig kostnad for kommunen.

Ifølge byrådets rundskriv 20/2018 *Merverdiavgiftsbehandling i Oslo kommune*, er alle virksomheter en del av Oslo kommune som én juridisk enhet. I Oslo kommune er det

imidertid per i dag mange virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret som følge av avgiftspliktig salg eller frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg. Hver av disse leverer egen skattemelding for merverdiavgift ved hver termin. Kommunen har tatt dette opp med Skatteetaten og fått bekreftet at kommunes registreringspraksis ikke er i strid med loven, men praksis kan bidra til risiko for feil. Kommunerevisjonen har ikke tilsvarende oppgave med å attestere skattemeldinger for merverdiavgift.

Oslo kommune leverer én samordnet skattemelding per avgiftstermin når det gjelder merverdiavgiftskompensasjon. Det at regelverket oppleves komplekst med utfordringer for kommunens aktiviteter, innebærer høy risiko på området. Formålet med Kommunerevisjonens kontroller på området er å etterse at kommunen i det alt vesentlige behandler merverdiavgift slik at den fremkommer riktig i regnskapet, og at kommunen etterlever regelverket på området. I denne sammenheng ser vi også på kommunens internkontroll på området.

### **2.3.2 Gjennomføring**

I tillegg til å ha kontrollert til sammen mer enn 2200 stikkprøver av enkeltstående transaksjoner gjennom de seks terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon i 2020, har Kommunerevisjonen fulgt opp områder hvor det tidligere var avdekket svakheter rundt avgifts- eller kompensasjonsbehandlingen i virksomhetene.

Problemstillinger vi har fulgt opp særskilt har vært:

#### Utleie av boliger til helse og sosiale formål

Kommunerevisjonen har i 2020 gjennomgått internkontrollen i og rundt systemet Gobo (se rapportens kapittel 3.5) og behandlingen av boligvedtak som danner grunnlaget for Boligbygg Oslo KFs berettigelse til merverdiavgiftskompensasjon for boliger til helse og sosiale formål.

#### Økonomisk aktivitet i konkurranse med andre

Vi har tidligere sett på avgiftsbehandlingen når det gjelder svømmehaller og utlån av lokaler til aktører som driver kommersiell virksomhet. Problemstillinger knyttet til disse forholdene har vært behandlet i kommunen og hos Kommuneadvokaten.

#### Avgiftsbehandling og merverdiavgiftsregistreringer i kommunen

- Frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg. Flere av kommunens virksomheter har blitt frivillig registrert for utleie av bygg eller anlegg og har inngått leieavtaler med eksterne leietakere som driver avgiftspliktig virksomhet. Kommunerevisjonen har erfart at det oppstår ulike problemstillinger knyttet til kommunens utleie av bygg og usikkerhet om hvordan regelverket skal håndteres i tilfeller der et kommunalt foretak leier ut til en kommunal virksomhet og hvor den kommunale virksomheten leier ut videre til eksterne leietakere.
- Avgiftspliktig salg fra kafeer og kantiner  
Kommunerevisjonen har fulgt opp bydelens behandling av avgiftspliktig salg fra kafeer og kantiner i 2020.
- Samarbeidsprosjekter – viderefakturering  
Flere virksomheter i kommunen har samarbeidsprosjekter med andre kommunale virksomheter og eksterne parter. Det har vært uklart hvordan den virksomheten som er byggherre og/eller kontraktspart med leverandøren skal behandle merverdiavgift

ved viderefakturering til samarbeidspartnere for deres andel av innkomne fakturaer fra leverandøren.

### 2.3.3 Konklusjon

Bilagskontrollen ved de terminvise skattemeldingene har ikke avdekket omfattende feil. De feil som har blitt avdekket ved våre kontroller, har blitt rapportert til Byrådsavdeling for finans og blitt rettet før kommunen leverer skattemeldingen i Altinn. Kommunerevisjonen antar at det også forekommer feil i avgiftsbehandlingen i transaksjoner som ikke er inkludert i Kommunerevisjonens testutvalg, slik at faktiske feil antas å være høyere. Våre stikkprøver av bilag gir alene ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om utgiften er brukt i kompensasjonsberettiget virksomhet. Det kan ha vært bakenforliggende forhold rundt aktiviteten som gir den reelle berettigelsen til kompensasjon. Det har derfor vært viktig for Kommunerevisjonen å følge opp problemstillinger med særskilt risiko for manglende berettigelse for kommunens krav.

Selv om flertallet av transaksjonene med merverdiavgift behandles korrekt i kommunen, oppfatter Kommunerevisjonen at for enkelte områder vil enten uavklarte forhold rundt rettsforståelsen, eller kommunens komplekse organisering og varierte virksomhet, medføre utfordringer for kommunens etterlevelse av regelverket. Så lenge kommunen oppfattes som én juridisk enhet i forhold til avgiftsmyndighetene, er det etter Kommunerevisjonens oppfatning viktig at kommunen opptre konsekvent og har en felles fortolkning og etterlevelse av reglene. Økonomisk internkontroll skal bidra til å sikre korrekt etterlevelse og berettigelse for kravet om merverdiavgiftskompensasjon.

Selv om kommunen de senere år har bedret samhandlingen og styrket internkontrollen på området, stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved oppfølgingen i den økonomiske internkontrollen når vi over tid må ta forbehold på flere områder rundt merverdiavgift i våre beretninger til kommunens skattemelding for merverdiavgiftskompensasjon. Det er et stort antall fakturabehandlere med ulik kompetanse i kommunen. For å bidra til riktig avgiftsbehandling og lik behandling av like forhold i kommunen, har Kommunerevisjonen anbefalt å innføre rutiner som blant annet overvåker områder hvor det er særskilt risiko for manglende etterlevelse.

Bydelene og Boligbygg Oslo KF har bokført krav om kompensert merverdiavgift ved anskaffelser relatert til boliger knyttet til helse- og sosialformål. I undersøkelsen av IKT-systemene rundt boligtildeling, fremkommer det blant annet at systemene synes å tilrettelegge for tilstrekkelig dokumentasjon og har redusert usikkerheten på dette området (se kapittel 3.5). Det er imidlertid avgjørende at vedtakene i bydelene blir riktig utformet for at avgiftsbehandlingen skal bli riktig. I Byrådssak 1043/21 *Årsregnskap 2020 for bykassen, lånefondet og konsolidert regnskap*, redegjøres det på side 5-6 under *Andre forhold* om usikkerhet knyttet til rettsforståelsen. Kommunerevisjonen vil også for 2020 ta samme forbehold om forholdet i revisjonsberetningene til bykassen og lånefondet og for Boligbygg Oslo KF som foregående år. Det er skrevet nummererte brev til kontrollutvalget hvor vi har redegjort for årsaken til forbeholdet.

Kultur- og idrettsbygg Oslo KF har siden foretaket ble frivillig registrert i avgiftsregisteret i 2016, hatt omtale i årsberetning om at økonomisk aktivitet og «ubetydelighetsreglene» har vært under utredning i kommunen. Omtalen, som indikerer en usikkerhet i avgiftsbehandlingen, har ført til en presisering i vår revisjonsberetning til foretakets regnskap og til et forbehold om usikkerhet rundt kommunens aktiviteter i de

terminvise kompensasjonsoppgavene gjennom samtlige terminer i 2020. Finansdepartementet ga i desember 2020 en tolkningsuttalelse som knytter seg til vurderingen av om kommunale svømmeanlegg driver økonomisk aktivitet og om denne aktiviteten kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget. Kommunerevisjonen har i rapportering til byrådet meldt at vi avventer kommunens vurdering av hvilken betydning Finansdepartementet tolkningsuttalelse får for avgiftsbehandling av kommunens svømmehaller.

Når det gjelder frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg med eksterne virksomheter, har vi anbefalt at dette bør vurderes særskilt i den overordnede risikovurderingen knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som er varslet. Etter våre vurderinger er det en risiko for feil i kommunens avgiftsbehandling når eier av bygg ikke har full oversikt over bruken av bygget/er kontraktspart med eksterne leietakere og når virksomheter som ikke har eiendom som en del av sin kjernevirksomhet får i oppgave å administrere leieforhold med eksterne parter.

Kommunen har påbegynt arbeidet med en overordnet risikovurdering knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon. Det vil være avgjørende at man kan realisere en bedret styring og samordning på området, slik at også intensjonen i byrådets rundskriv 20/2018 *Merverdiavgiftsbehandling i Oslo kommune* kan realiseres.

#### **2.3.4 Kommunikasjon**

Kommunerevisjonen har i brev til byrådet av 10. februar 2021 varslet om at vi vil avgi nummererte brev om fortsatt forbehold i årets revisjonsberetninger for 2020. Kommunerevisjonen har også 19. februar 2021 sendt brev til Byrådsavdeling for finans med en oppsummering av problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon i 2020. Kommunerevisjonen har ikke mottatt tilbakemelding på dette brevet før rapport ble ferdigstilt.

## **2.4 Inntekter**

Kommunen har i utgangspunktet fire inntektsstrømmer:

1. Eksterne inntekter  
Dette inkluderer kommunale avgifter for renovasjon, vann og avløp, brukerbetalinger som oppholdsbetaling i barnehage, aktivitetsskole og praktisk bistand og boligutleie til vanskeligstilte mv. Når det gjelder brukerbetalinger og kommunale avgifter genereres mange av disse ut fra faste satser i bystyret, og innbyggerne blir gjort kjent med satsene. Enkelte virksomheter har utleie av fast eiendom, utleie av gater/torv eller andre inntekter som faktureres til eksterne næringsdrivende. Noen virksomheter har også kontantsalg f.eks. fra kantinedrift, inngangsbilletter, o.l.
2. Overføringer med krav om motytelser/refusjonsinntekter  
Inntektene består i hovedsak av statlige refusjoner. De største postene vedrører fødselspenger/sykepenger og merverdiavgiftskompensasjon.
3. Overføringsinntekter  
Dette omfatter i hovedsak tilskudd fra staten og tilskudd for private barnehager, mv.
4. Skatteinntekter og rammetilskudd

Byrådsavdeling for finans har ansvar for oppfølging av inntekten og følger på ulike måter opp mot flere eksterne kilder. Ved budsjettfastsettelsen vurderes blant annet trenden de siste tre årene. Kommunen har kontroller, vurderinger og avstemminger av bank.

Eiendomsskatt er særegent for området da den fastsettes og innkreves av kommunen selv via ulike grunnlagsdata.

Kommunens inntekter revideres i hovedsak ved å utføre undersøkelser rettet mot internkontrollen og IKT-systemer på de ulike områdene. Årlig blir det valgt ut enkelte virksomhetsspesifikke IKT-systemer, områder innenfor sektorer eller kommunens fellessystemer der det blir gjennomført en revisjon av hele eller deler av inntektsprosessen for å kunne bekrefte fullstendigheten av inntektene, se nærmere om dette i kapittel 3.

Refusjon av fødselspenger/sykepenger inngår som en del av felles handlinger i lønnsprosjektet, se rapportens kapittel 2.1. Kompensasjon av merverdiavgift inngår i kapittel 2.3 om kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon.

Kommunerevisjonen attesterer også årlig mellom 300–400 prosjektrengskap for kommunen samlet der tilskuddsgiver har stilt krav om revidert prosjektrengskap eller rapport om avtalte kontrollhandlinger. Kravene knyttet til dokumentasjon, kontroll og revisjon av prosjekter finansiert med øremerkede midler kan variere og være omfattende med utfyllende krav i tilskudds-/tilsagnsbrev. For 2020 har Kommunerevisjonen også hatt en særskilt oppgave vedrørende bruk av engangstilskudd til kommunalt vedlikehold og rehabilitering i forbindelse med Covid-19. Bystyret vedtok i sak 242/20 en fordeling av midlene på 349,1 millioner kroner på ulike virksomheter og prosjekter.

## 2.5 Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 21 angir at forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt med angivelse av hva revisor har foretatt seg. Revisor skal melde skriftlig til kontrollutvalget om enhver mislighet<sup>6</sup>. Byrådsrundskriv 28/2010 *Instruks for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune* pålegger virksomhetene å orientere Kommunerevisjonen når det avdekkes misligheter. Kommunerevisjonen viser her til kontrollutvalgets møte 26. januar 2021, sak 2 *Oppsummering av nummererte brev til kontrollutvalget 2020*, hvor syv av ti nummererte brev i 2020 gjaldt økonomiske misligheter.

Alle tildelingsbrev for 2020 inneholdt et eget krav til virksomhetene om å vurdere risikoen for korrupsjon og misligheter. Kommunerevisjonen har i møter med virksomhetene fulgt opp om det ble foretatt vurderinger av risikoen for korrupsjon og misligheter og eventuelle tiltak som ble iverksatt knyttet til resultatet av risikovurderingene. Kommunerevisjonens oppfølging omfattet også om virksomhetene regelmessig vurderer ansattes bierverv/mulige habilitetskonflikter. Det ble i disse møtene også spurt om virksomheten har regelmessig gjennomgang av kommunens etiske

---

<sup>6</sup> Kommuneloven § 24-7 (Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor)

retningslinjer med ansatte og om det i virksomheten har blitt avdekket konkrete misligheter.

Revisor skal på selvstendig grunnlag vurdere risikoen for misligheter som kan medføre vesentlig feilinformasjon i regnskapet samt være oppmerksom på risikoen for misligheter på andre områder. I dette arbeidet inngår det som en integrert del av årets revisjon å vurdere hvilke forebyggende tiltak som ligger i virksomhetenes egne kontroller. Hovedtyngden av Kommunerevisjonens arbeid på dette området 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 underveis i revisjonsarbeidet oppsummeringer av våre funn med innspill til virksomhetene om forebyggende tiltak i internkontrollen.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 ulike mislighetsrettede undersøkelser som del av regnskapsrevisjonen. Vi viser til noe av det som er beskrevet forut i dette kapitlet om lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet, utgifter knyttet til innkjøp i kommunen samt kapittel om inntekter. Som eksempler kan vi nevne at det ble gjort undersøkelser rettet mot store netto utbetalinger i HR-systemet, hvor vi fulgte opp gyldigheten til utbetalingene med hensyn til dokumentasjon og om ytelsene var godkjent av bemyndiget. Bruk av dataanalyser er et effektivt virkemiddel for å avdekke transaksjoner som ikke har blitt behandlet i tråd med forutsetningene. Vi gjør jevnlig analyse av om kommunens systemer ivaretar en fastsatt arbeidsflyt i behandlingen av transaksjoner forut for utbetaling, da dette anses som et viktig tiltak på områder med en iboende mislighetsrisiko, se f.eks. kapittel 2.2.2 punkt B.

Kommunerevisjonen har i 2020 fulgt opp en habilitetsundersøkelse<sup>7</sup> av nøkkelpersoner tildelt rollen å godkjenne inngående fakturaer som ble gjennomført i 2019 for å avklare om de ble fanget opp i virksomhetenes risikovurdering av korrupsjon og misligheter.

---

<sup>7</sup> Rapport 3/2020 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen for 2019 pkt. 2.1.2.

### 3. IKT- systemer med betydning for regnskapsrapportering

Som en del av regnskapsrevisjonen gjennomfører Kommunerevisjonen IT-revisjoner der vi ser på utvalgte IKT-systemer som genererer økonomiske transaksjoner i regnskapet, og viktige rutiner og områder innenfor informasjonssikkerhet som har betydning for internkontrollen i kommunen.

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, og at informasjonssikkerheten er etablert på et tilfredsstillende nivå på utvalgte områder. 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 2020 har vi gjennomført IT-revisjoner på følgende områder:

- Tre IKT- systemer i Bymiljøetaten som behandler inntekter.
- Løsning for felles kunderegister i Økonomisystemet som benyttes av de fleste av kommunens virksomheter.
- System for kontrollberegning av vederlag (inntekter) for beboere på sykehjem og som benyttes av bydelene.
- Gjennomgang av Gobo som benyttes av bydelene til saksbehandling og tildeling av kommunale boliger, samt bo-oppfølgning og bistand til boligfremskaffelse.
- Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og Økonomisystemet og passordbytte i Person- og ressurskatalogen (PRK) for kommunen.

Kommunerevisjonen gjennomfører også mindre undersøkelser og revisjonshandlinger i ulike deler av Økonomisystemet, HR- systemet og GAT<sup>8</sup> som bidrar til å sikre revisjonsbevis for korrekt prosessering av transaksjoner og at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil. Eventuelle avvik rapporteres til den respektive virksomhet som en del av ordinær regnskapsrevisjon, enten som en del av et prosjekt eller som enkeltstående revisjonshandlinger.

Utvalgte sektorsystemer<sup>9</sup> har i tillegg vært gjenstand for regelmessig årlig oppfølging med bakgrunn i tidligere gjennomførte IT-revisjoner, uten at resultatet av denne oppfølgingen inngår i denne rapporten. Oppfølgingen gjelder spesielt endringer i systemene og kritiske tilganger. Dette er systemer som til dels genererer vesentlige transaksjoner i regnskapet. De utvalgte sektorsystemene som er fulgt opp er:

- Fasit, som er kommunens system for håndtering av sosialstønad.
- IST barnehage som er kommunens system for håndtering av oppholdsbetaling i barnehager.
- Gerica, som er et fagsystem for pleie, rehabilitering og omsorg.

---

<sup>8</sup> Turnussystem

<sup>9</sup> System som er valgt som et felles system, innenfor et aktuelt anvendelsesområde innenfor en byrådsavdelings instruksjons- og myndighetsområde.

- Visma Familia, som benyttes i barneverntjenesten og som b.la. håndterer direkte remittering som håndteres av den enkelte barnevernkontor i de ulike bydelene etter behov.

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

Observasjoner og foreslåtte tiltak vil bli fulgt opp gjennom oppfølgingsundersøkelser eller som en del av ordinær regnskapsrevisjon.

### 3.1 Generelt om informasjonssikkerhet i kommunen

Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring legger føringer for byrådsavdelingenes styring med og oppfølging av underliggende virksomheter. Ifølge byråds sak 1105/13 *Instruks for informasjonssikkerhet*, må kommunens arbeid med informasjonssikkerhet integreres i virksomhetsstyringen. For å legge til rette for kontinuerlig forbedring og oppmerksomhet rundt fagområdet informasjonssikkerhet, fastslår instruksjonen at arbeidet må integreres i virksomhetsstyringen gjennom et sett av gjentakende aktiviteter i kommunens virksomheter og i byrådsavdelingene.

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

I årsberetningen for Oslo kommune i 2019 ble det opplyst at utvikling av kommunens overordnede styringssystem for informasjonssikkerhet er igangsatt. Styringssystemet vil lette virksomhetenes arbeid med etablering av styring og kontroll på informasjonssikkerhets- og personvernområdet. Det følger av tildelingsbrev til virksomhetene for 2020 at alle virksomhetene skal ha utpekt personvern- og informasjonssikkerhetskoordinatorer innen utgangen av året. Videre fremkommer det at i løpet av 2020 skal virksomhetene ha etablert internkontroll i tråd med krav i eForvaltningsforskriften og personopplysningsregelverket, også omtalt som et styringssystem eller ledelsessystem for informasjonssikkerhet. I Byrådets forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021–2024 uttales det at områdene som først prioriteres er håndtering av leverandører, sikkerhet i prosjekter og håndtering av hendelser. Deretter vil flere risikoområder dekkes. Byrådet ønsker å styrke innsatsen med dette arbeidet i 2021.

### 3.2 Undersøkelse av tre fagsystemer i Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen har undersøkt følgende tre fagsystemer:

- Leieinntekter for utleie av arealer, grunn og eiendom som behandles i fagapplikasjonen Utleie av grunn og eiendom (UGE)
- Parkeringsgebyr som behandles i fagapplikasjonen Håndheving Gebyr Klage (HGK)
- Parkeringsinntekter som behandles i appen Bil i Oslo

Fagapplikasjonen UGE behandlet rundt 41 millioner, HGK rundt 124 millioner og appen Bil i Oslo rundt 60 millioner av etatens inntektsgrunnlag i 2019.

### **3.2.1 Formål og problemstilling**

Målsettingen med revisjonen var å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for at automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller samt at generelle IT-kontroller i og rundt fagapplikasjonene UGE, HGK og appen Bil i Oslo sikret integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet i informasjonen i inntektsprosessene. Videre var formålet å vurdere om de implementerte kontrollene sikrer fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i prosessen for håndtering av leieinntekter, parkeringsgebyr og parkeringsinntekter.

### **3.2.2 Gjennomføring**

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden desember 2019 – mars 2020. Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Bymiljøetaten.

Revisjonen var avgrenset til de prosesser som var av størst betydning for finansiell rapportering. Dette gjaldt utviklingsmetodikk, endringsstyring, brukeradministrasjon og drift for de ulike fagapplikasjonene. I tillegg har Kommunerevisjonen sett på prosessene for IT-organisering, risikostyring og kontinuitetsplanlegging i etaten.

Revisjonen fokuserte på inntektsprosessene og i all hovedsak på nøkkelkontroller knyttet til disse. Kommunerevisjonen gjennomførte ikke en systematisk kartlegging av alle automatiserte applikasjonskontroller, men testet et utvalg kontroller som er vurdert til å være av betydning for fullstendighet og nøyaktighet i inntektene og gyldighet av eventuelle endringer.

### **3.2.3 Konklusjon**

Gjennomgangen viste at Bymiljøetaten hadde et styringssystem for informasjonssikkerhet men systemet var ikke oppdatert. Det var kun gjennomført verdivurdering av deler av informasjonen i de reviderte fagapplikasjonene og det var ikke etablert systematisk oppfølging av de risikovurderingene som var gjort. Videre så vi at det på revisjonstidspunktet ikke var gjennomført risikovurdering knyttet til leverandøren av skytjenesten og valgte skyløsning. Oppfølgingen av tilganger i de reviderte fagapplikasjonene hadde vært mangelfull.

Kommunerevisjonen har tidligere etter en forvaltningsrevisjon, rapport 1/2019 *Sikkerhetskrav i IKT- anskaffelser*, funnet svakheter knyttet til at det ikke var gjort tilfredsstillende kontroll av om stilte krav til informasjonssikkerhet var blitt overholdt før produksjonsstart i ett av systemene som da ble undersøkt. Forvaltningsrevisjonen forventes å følges opp innen tre år.

Bymiljøetaten opplyste at de hadde startet en større gjennomgang og revisjon av styringssystemet for informasjonssikkerhet. Etaten jobbet aktivt for å oppdatere rutiner og implementere tilfredsstillende praksis på området. Videre opplyste etaten at den ville sikre at det finnes tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å ivareta etatens informasjonssikkerhetsbehov. Kommunerevisjonen anerkjente etatens initiativ på informasjonssikkerhetsområdet og antok at en god del av svakhetene som ble påpekt

etter vår gjennomgang av de tre fagapplikasjonene var forbedret når arbeidet ble sluttført.

Bymiljøetaten satser på egenutvikling av applikasjoner, herunder UGE, HGK og Bil i Oslo. Kommunerevisjonen hadde ved gjennomgang av de respektive utviklingsprosjektene observert at Bymiljøetaten sitt behov for automatiske applikasjonskontroller som skal sikre etterlevelse av informasjonssikkerhetskriterier i prosessen, ikke ble ivaretatt tidlig nok i utviklings- og endringshåndteringsprosessene. Som konsekvens kunne dette medføre at Bymiljøetaten utviklet fagapplikasjoner som ikke hadde automatiske applikasjonskontroller eller tilfredsstillende rapporteringsmuligheter.

Fagapplikasjonen UGE manglet automatiske applikasjonskontroller som ville vært med på å effektivisere inntektsprosessen og sikre gyldighet av endringene i kontrakter og fullstendighet av inntekter. For fagapplikasjonen HGK og app Bil i Oslo avdekket vi ikke vesentlige svakheter i inntektsprosessen.

#### **3.2.4 Kommunikasjon**

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Bymiljøetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i juni 2020. I Bymiljøetaten sitt svarbrev fra juni 2020 ble det meldt om relevante og detaljerte tiltak knyttet til våre observasjoner.

### **3.3 Felles kunderegister i Økonomisystemet**

Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) har etablert et felles kunderegister i Økonomisystemet UBW<sup>10</sup> for virksomhetene i Oslo kommune. De lokale kunderegistrene i fagsystemene/forsystemene i mange av kommunens virksomheter har blitt erstattet med felles kunderegister. Kommunen har mange inntektssystemer som støtter kommunal tjenesteproduksjon, som for eksempel aktivitetskolen (AKS), utleie av kommunale boliger, barnehage, div omsorgstjenester, brannutrykning, salg av kart, havneavgifter, skjenkebevillinger etc. og som til sammen genererer vesentlige inntekter for kommunen. Målet med etableringen av felles kunderegister var å forenkle og effektivisere forvaltningen av kundedata gjennom digitalisering hvor hver kunde nå bare skal ha ett kundenummer og nøkkeldata knyttet til kunden vaskes mot offentlige registre.

#### **3.3.1 Formål og problemstilling**

Målsettingen med revisjonen var å innhente rimelig sikkerhet for at innføring av ny kunderegisterløsning ikke hadde medført vesentlig feil informasjon når det gjaldt inntekter og utestående fordringer for kommunens virksomheter. Videre var formålet å vurdere om nøkkelkontroller i og rundt felles kunderegister sikret fullstendighet og nøyaktighet i inntektene.

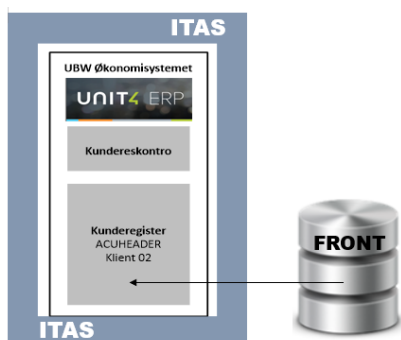
#### **3.3.2 Gjennomføring**

Undersøkelsen ble i all hovedsak avgrenset til prosesser og funksjoner på applikasjonsnivå i Økonomisystemet som omfattet endringsrisiko som følge av ny funksjonalitet og nye rutiner. Løsning for nytt kunderegister omfattet to adskilte kunderegistre. Det kan illustreres slik:

---

<sup>10</sup> Unit4 Business World

Figur 1 Kunderegister i UBW-miljøet og FRONT



Det ene, FRONT, lå utenfor UBW-miljøet og hadde enveis synkronisering mot det andre, som var UBW sitt kunderegister ACUHEADER. For å kunne uttale oss om konverteringen til felles kunderegister, gjorde vi undersøkelser mot seks utvalgte virksomheter og UKE når det gjaldt prosessen for konvertering til nytt kunderegister.

### 3.3.3 Konklusjon

Kommunerevisjonens inntrykk var at kombinasjonen av automatiserte funksjoner og kontroller i kombinasjon med tilgangskontroller og strenge manuelle rutiner for registervedlikehold bidro til integritet i nøkkelinformasjon om kunder og betalingstransaksjoner. Vi vil spesielt trekke fram automatisert oppdatering av person og organisasjonsdata fra Infоторget, kundenes bankkontonummer fra MinSide og gyldighetskontrollen som var etablert mot bankenes KAR register<sup>11</sup>. Sistnevnte bidrar til å forbygge misligheter.

Kommunerevisjonen gjennomgikk konverteringsprosessen generelt og gjorde undersøkelser i seks utvalgte virksomheter. Vårt inntrykk var at internkontrollen i og rundt prosessen reduserte risikoen for tap av kundedata og inntekter. Kommunerevisjonen hadde anbefalinger knyttet til oppfyllelse av krav i personopplysningsloven, logging samt vasking av bankkontonummer mot KAR-registeret.

### 3.3.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i desember 2020. I Utviklings- og kompetanseetaten sitt svarbrev fra januar 2021 ble det meldt om relevante tiltak knyttet til våre observasjoner.

## 3.4 System for kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem

Kontrollberegning av vederlag er en årlig kontroll av oppholdsbetaling for beboere med langtidsopphold på sykehjem, totalt gjelder dette ca. 6300 beboere. Kontrollen utføres i bydelene når skatteoppgjøret for den enkelte beboer er klart.

RPA<sup>12</sup> er bruk av programvare for å automatisere og optimalisere en prosess som håndterer store mengder repetitive oppgaver. Oslo Kommunene har brukt RPA-teknologi siden 2017 da Utviklings- og kompetanseetaten og to utvalgte bydeler inngikk et samarbeid om innovasjon og forbedringsarbeid. Kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem ble da valgt ut som et pilotprosjekt. I 2020 hadde 14 av 15 bydeler

<sup>11</sup> Konto og adresseringsregister. KAR er et register etablert for å øke kvaliteten i betalingssystemene

<sup>12</sup> Robotisert prosessautomatisering

tatt i bruk RPA001–Kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem. Kommunerevisjonen har utført en revisjon av den automatiske prosessen for kontrollberegning.

#### **3.4.1 Formål og problemstilling**

Målet med revisjonen var å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for å uttale oss om hvorvidt kalkuleringene for etterberegning av vederlag for beboere på sykehjem var gjennomført korrekt, og at de implementerte kontrollene bidro til å sikre fullstendighet i inntektene fra vederlag for beboere på sykehjem. Formålet med revisjonen var å kartlegge prosessen for etterberegning av vederlaget, og kontrollere om de generelle IT-kontrollene og de automatiske og manuelle/IT-avhengige kontrollene sikret fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i beregningen.

#### **3.4.2 Gjennomføring**

Vi så på hvordan RPA001, kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem blir forvaltet og om eierskapet var definert. I tillegg så vi på håndtering av brukeradministrasjon og endringsstyring i fire bydeler. Bydelene Stovner, Alna, Østensjø og Ullern ble valgt ut for å kartlegge hvordan prosessen for vederlagsberegning var håndtert. Dette inkluderte bruken av RPA001 til formålet med å sikre en fullstendig og nøyaktig vederlagsberegning for beboere på sykehjem.

#### **3.4.3 Konklusjon**

Prosessten for kontrollberegning av vederlag var delvis automatisert gjennom bruk av RPA001. Innføringen av RPA001 medførte en høyere grad av likebehandling når det gjaldt vederlagsberegningen i bydelene. Det var potensiale for å videreutvikle RPA001 ytterligere både når det gjaldt tilganger til eksterne kilder og funksjonalitet. Det burde også vurderes om det var mulig å automatisere de manuelle operasjonene i etterkant av beregningene som ble håndtert av RPA001. Dette ville øke likebehandlingen ytterligere og videre øke effektiviteten i bydelenes arbeid med kontrollberegningen.

De formelle prosessene omkring robotiseringen i kommunen, inkludert RPA001, var under utvikling og det skjer en fortløpende forbedring og formalisering av disse. Kommunerevisjonen så i sin gjennomgang noen svakheter knyttet til følgende:

- Betegnelsen av og innholdet i de ulike gruppene og de enkelte rollene som benyttet RPA i bydelene var ikke fullstendig etablert.
- Det var mangelfulle verdi- og risikovurderinger for prosessen kontrollberegning av vederlag som helhet.
- Dokumentasjon rundt testing av RPA001 var mangelfull, noe som også betød at det ikke var mulig å vurdere hvorvidt testingen var tilfredsstillende. Dette gjaldt testing av både tekniske endringer i RPA001, endring i regelmotoren og den årlige oppdateringen av faste data (fribeløp og grunnbeløp).
- Det hadde ikke vært rutiner for regelmessig gjennomgang av tilgangene. Det hadde b.la. ikke vært tilgangsstyring til en av mappene på fellesområdet på filserver som var benyttet i arbeidsprosessen for vederlagsberegning i bydelene, noe som ble korrigert under revisjonen.
- Resultatet av arbeidet RPA001 utførte ble lagret i mapper hvor dedikerte ansatte i bydelene som jobbet med vederlagsberegningen hadde full tilgang. Resultatet ble lagret i et format som var fullt ut redigerbart. Det var ingen logging eller oppfølging av eventuelle endringer i disse dataene.

#### **3.4.4 Kommunikasjon**

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseeaten (UKE), programstyrekoordinator, bydelene Ullern, Alna, Østensjø og Stovner og Helseeaten ved fagsystemavdelingen (FSA) i desember 2020. Kopi ble sendt til de overordnede byrådsavdelingene. Svarbrev fra UKE, programstyrekoordinator, FSA og de reviderte bydelene i januar 2021 varslet om relevante tiltak knyttet opp til våre anbefalinger.

### **3.5 Internkontrollen i og rundt Gobo og behandling av**

#### **merverdiavgiftskompensasjon for boliger til helse- og sosialformål**

Gobo er Oslo kommunens fagsystem for boligsosiale virkemidler. Løsningen benyttes av bydelene til saksbehandling og tildeling av kommunale boliger, samt bo-oppfølging og bistand til boligfremskaffelse. Systemet benyttes av alle bydelene. Systemet er integrert med Plania som er et FDVU-system<sup>13</sup> som forvaltes av Boligbygg Oslo KF (Boligbygg), hvorav husleiemodulen administrerer foretakets utleie av boliger. I Gobo blir det vedtatt hvilke personer som får tildelt kommunale boliger etter behandling av søknadsskjema, men det er i saksbehandlingssystemet Plania det fremkommer hvilke boliger Boligbygg har til disposisjon. Kommunen har etablert en utvidet integrasjon mellom Gobo, Plania og Økonomisystemet for å sikre at kompensasjonskravet kan dokumenteres i samsvar med avgiftsmyndighetenes krav om at det til enhver tid kan kontrolleres at kompensasjon ytes etter reglene i merverdiavgiftskompensasjonsloven.

Oslo kommune disponerte totalt i overkant av 13 000 kommunale boliger<sup>14</sup>, hvorav ca. 11 300<sup>15</sup> var forvaltet av Boligbygg. Kommunerevisjonen har de senere år hatt forbehold i revisjonsberetningen til Boligbygg og bykassen på grunn av usikkerhet rundt kompensasjonsbehandlingen av merverdiavgift på boliger til helse og sosialformål. Vi har videre tatt forbehold i terminoppgaven for merverdiavgiftskompensasjon siden 2013 av samme grunn.

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen kartlagt og vurdert den interne kontrollen i og rundt fagsystemet Gobo. I undersøkelsen gjennomgikk Kommunerevisjonen utvalgte generelle IT- kontroller samt automatiske og IT-avhengige kontroller knyttet til prosessen for tildeling av kommunale boliger i tre bydeler. Videre reviderte Kommunerevisjonen integrasjonen mellom fagsystemet Gobo som benyttes i bydelene og FDVU-systemet Plania og håndtering av merverdiavgiftskompensasjon hos Boligbygg.

#### **3.5.1 Formål og problemstilling**

Problemstillingen er knyttet til etterlevelsen av krav til dokumentasjon i regnskapsføring av merverdiavgiftskompensasjon knyttet til utgifter relatert boliger særskilt tilrettelagt for helseformål og sosiale formål. I henhold til *Lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven) § 15 skal kommunen medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Oslo kommune kan kreve merverdiavgiftskompensasjon for boliger for

---

<sup>13</sup> System for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

<sup>14</sup> Statistikk fra SSB

<sup>15</sup> Fra årsrapport Boligbygg Oslo KF 2019

helseformål og sosiale formål etter kompensasjonsloven § 4 tredje ledd jf. kompensasjonsforskriften § 7.

Målet med revisjonen var å kartlegge og vurdere om det fantes hensiktsmessige, automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller i Gobo som ble brukt av bydelene, og Plania som ble benyttet i Boligbygg, som sikret fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i prosessen, samt konfidensialitet og tilgjengelighet av informasjonen i fagsystemet. Videre var formålet å vurdere om bydelene og Boligbygg hadde riktige opplysninger for å kunne kreve merverdiavgiftskompensasjon for utgifter til kommunale boliger. Dette med bakgrunn i vedtak og saksbehandling for tildeling av kommunale boliger (utleide boliger for vanskeligstilte og boliger som er særskilt tilrettelagt for helseformål og sosiale formål) som ble behandlet i bydelene. For å kunne vurdere om Gobo støttet opp under saksbehandlingen av vedtak, så vi på utvalgte generelle IT-kontroller som underbygget dette.

I tillegg har bydelene også egen innleie av boliger som er registrert i Gobo. Boliger forvaltet av bydelene var ikke en del av denne undersøkelsen.

### **3.5.2 Gjennomføring**

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden juni 2020 – desember 2020. Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i fagsystemavdelingen (FSA) i Helseetaten, hos boligkontorene og NAV i de utvalgte bydelene og hos Boligbygg. Når det gjaldt rutiner i bydelene var undersøkelsen avgrenset til bydelene Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen.

### **3.5.3 Konklusjon**

Kommunerevisjonen sin gjennomgang tydet på at endringene som var gjennomført i Gobo og Plania de senere år la til rette for at dokumentasjonskravene til merverdiavgiftskompensasjon på helse- og sosialboliger var oppfylt på en tilfredsstillende måte. Kvaliteten på vedtakene er fortsatt avgjørende for den videre behandling av kompensasjon. I tillegg bør kommunen arbeide videre for en avklaring av rettsforståelse på området.

Gobo støttet saksbehandling og vedtak om bolig til personer som hadde behov for fysisk og sosial tilrettelegging. Det var i all hovedsak konsistens mellom informasjonen i Gobo og årsaksbeskrivelsene i de undersøkte vedtakene. Det er begrunnelsene i vedtakene som gir grunnlag for å kunne kreve merverdiavgiftskompensasjon, og det var derfor viktig at vedtakene i bydelene ga tilstrekkelig begrunnelse og var av god kvalitet. Vår oppfatning var at begrunnelser for fysisk og sosial tilrettelegging burde tydeliggjøres med tanke på hva som skal ligge til grunn for valget, særlig gjelder dette begrunnelser for sosial tilrettelegging. Resultatene viste noe varierende praksis i de undersøkte bydelene og begrensede begrunnelser for særskilt tilrettelegging i de utvalgte vedtakene.

Det var ikke etablert rapporteringsmuligheter i Gobo som muliggjorde analyser av bydelene sin praksis for valg av særskilt tilrettelegging, noe som kunne gi bedre grunnlag for vurderingen av berettigelsen for merverdiavgiftskompensasjon. Videre var det ikke mulig å analysere utviklingen av merverdiavgiftskompensasjon over tid. Slike analyser er viktig for å kunne se avvikende saksbehandling, og iverksette relevante tiltak. Rapportering på tildeling var mulig i Plania. Det var da også mulig å se utvikling i

merverdiavgiftstatus, også pr. bydel, hvis ønskelig. Rapportering i Plania var ikke direkte tilgjengelig for bydelene.

Gjennomgangen viste at det systemtekniske i både Gobo og Plania tilrettela for tilstrekkelig saksbehandling og at de tekniske integrasjonene i og rundt Gobo bidro til å sikre riktig behandling av merverdiavgiftskompensasjon.

Boligbygg hadde kartlagt og kontrollert alle boliger ved fornyelse av leiekontrakter og nye kontrakter hvor leietaker hadde behov for fysisk tilrettelegging i boligen siden juni 2019, og hadde endret rutinene for bokføring. Pr. desember 2020 hadde Boligbygg kartlagt fysisk tilrettelegging for ca. 2200 av boligene de forvalter. Boligbygg hadde ikke på revisjonstidspunktet oversikt over alle beboere med behov for fysisk tilrettelegging i løpende leieforhold. Kartlegging av bolig skjedde løpende etter hvert som det ble fattet vedtak hvor beboer hadde behov for fysisk tilrettelegging. Alle boliger hos Boligbygg var ifølge foretaket i utgangspunktet sosialt tilrettelagt.

Det var etablert en integrasjon mellom Gobo og Plania som ga informasjon om tilrettelegging av bolig, og denne syntes å fungere tilfredsstillende. Det var også etablert en relasjon mellom Plania og Økonomisystemet, som viste om leieobjektene var kompensasjonsberettiget eller ikke. Det var videre lagt opp til riktig kodebruk for merverdiavgift for ulike leieobjekter og bygg i Økonomisystemet. Gjennomgangen viste at de generelle IT-kontrollene i og rundt Gobo til en viss grad støttet opp under saksbehandlingen av vedtak. Kommunerevisjonen hadde imidlertid følgende kommentarer:

- Det forelå ikke en sikkerhetspolicy for Helseetaten. Fagsystemavdelingen (FSA) brukte Norm for informasjonssikkerhet som en del av styringssystemet for Gobo, og de styrende dokumentene instruks for informasjonssikkerhet og IKT-reglementet i kommunen. Disse styringsdokumentene dekket ikke alle lovkrav til informasjonssikkerhet, personvern og behandling av helse- og personopplysninger.
- Det var ikke etablert en forvalteravtale mellom Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester (AIS) og FSA. Det er igangsatt et arbeid for å få dette på plass.
- Rutine for brukeradministrasjon i Gobo var utarbeidet av FSA. Det var mangelfull etterlevelse av disse rutinene i de undersøkte bydelene, og det var ikke etablert regelmessig gjennomganger av tilganger i Gobo. Dette vil si at det var en risiko for at det fantes ansatte som hadde tilganger og roller som ikke var i samsvar med tjenstlig behov.
- FSA hadde utarbeidet en rutine for oppfølging av hendelseslogg som ble brukt av FSA og bydelene for å kontrollere at rutiner var fulgt i Gobo. Revisjonen viste at ingen av de undersøkte bydelene hadde stor kjennskap til hendelsesloggen og hvordan de skulle nyttiggjøre seg informasjonen fra loggen.

#### **3.5.4 Kommunikasjon**

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Boligbygg Oslo KF, Helseetaten ved fagsystemavdelingen og bydelene Sagene, Grünerløkka og St. Hanshaugen i februar 2021. Kopi ble sendt til Byrådsavdeling for finans til informasjon som overordnet fagavdeling merverdiavgiftskompensasjon og til Kommuneadvokaten og Velferdsetaten til informasjon. Vi har mottatt svarbrev fra alle hovedmottakere av rapporten i februar og mars 2021, og det varsles gode tiltak knyttet opp mot våre anbefalinger.

### 3.6 Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og Økonomisystemet

Kommunerevisjonen har kontrollert administrasjon av brukertilganger til Økonomisystemet og HR-systemet og passordbytte i Person- og ressurskatalogen (PRK) for kommunen i 25 utvalgte virksomheter.

#### 3.6.1 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen var å kontrollere om virksomhetene hadde implementert tilgangskontroller jf. *Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune* punkt 5.3, at det forelå rutiner for brukeradministrasjon, og at det ble gjennomført jevnlig kontroll av brukerne sine tilganger jf. *Instruks for virksomhetsstyring* pkt. 5.7.3.

#### 3.6.2 Gjennomføring

Kontrollen ble gjennomført i perioden juni–oktober 2020. De utvalgte virksomhetene ble bedt om å besvare en del spørsmål på e-post relatert til administrasjon av tilgangene. De ble også bedt om å vise frem dokumentasjon der det var relevant og der kontroller var blitt gjennomført og dokumentert. Undersøkelsen viste at det var svakheter ved avslutning av tilganger i HR-systemet og Økonomisystemet hos enkelte virksomheter. Mottatte svar viste at tjenstlig behov ble vurdert, noe som er i henhold til instruks for informasjonssikkerhet punkt 5.3.

#### 3.6.3 Konklusjon

Det var litt varierende hva slags rapporter/spørninger som hadde blitt tatt i bruk for gjennomgang av brukertilganger i HR-systemet og Økonomisystemet, og det var få virksomheter som kunne fremlegge dokumentasjon av utført kontroll.

Kommunerevisjonen har anbefalt virksomhetene å ta i bruk spesifikke rapporter fra HR-systemet og Økonomisystemet for å utføre periodiske gjennomganger av tilganger, og at kontrollen blir dokumentert.

PRK er en egenutviklet applikasjon hvor virksomhetene i Oslo kommune kan administrere person- og kontaktinformasjon (grunndata) for alle interne og eksterne brukere for videre bruk i applikasjoner og katalogmiljø. Videre styres passordoppsett, passordvarsling og passordskifte fra PRK for et betydelig antall IKT-systemer som driftes på Felles IKT-plattform.

Det er mulig for PRK- ansvarlig i den enkelte virksomhet å fjerne avhuking for utløp av passord på brukere i PRK manuelt. Den nye passordinnstillingen (ikke krav til å bytte passord) vil da gjelde på tvers av alle brukerkonti i Oslofelles-domenet.

Ved revisjonstidspunktet observerte Kommunerevisjonen det vi oppfattet som et høyt antall aktive brukerkontoer for ansatte i hele kommunen som ikke hadde krav til bytte av passord i PRK.

Det finnes en rapport i PRK som viser alle brukere som har fått fjernet avhuking for krav om passordbytte i den enkelte virksomhet. I oktober 2019 opplyste Utviklings- og kompetanseetaten alle PRK-ansvarlige i kommunen om rapporten, og at det burde etableres rutiner for regelmessig oppfølging.

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at virksomhetene i varierende grad hadde etablert rutiner for å gjennomgå rapporten fra PRK. Situasjonen med Covid-19 medførte i tillegg at det var etablert noen få unntak hos enkelte virksomheter hvor avhuking for passordbyte var fjernet. De fleste kontrollerte virksomhetene hadde imidlertid, i forbindelse med vår kontroll, gjennomgått rapporten fra PRK, og det ble redegjort for unntakene. Ved avslutning av revisjonen var det fortsatt et høyt antall aktive brukerkontoer som ikke hadde krav til passordbyte, men antallet var redusert.

#### **3.6.4 Kommunikasjon**

Kommunerevisjonen anbefalte virksomhetene som ikke hadde etablert en jevnlig oppfølging av rapporten fra PRK, å implementere rutine for gjennomgang. Resultat etter kontrollen ble meldt til de utvalgte virksomhetene i desember 2020. Eventuelle svakheter vil bli fulgt opp videre i den ordinære regnskapsrevisjonen.

### **3.7 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT- revisjoner**

Kommunen arbeider aktivt for å bedre internkontrollen på informasjonssikkerhetsområdet, og det er b.la. ansatt flere sentralt i kommunen for å styrke fagkompetansen. Årlig rapportering på området gjennom ledelsens gjennomgang og virksomhetsleders egenerklæring er etablert, og Kommunerevisjonen har inntrykk av at kvaliteten på rapporteringene øker.

Kommunerevisjonen avdekker fortsatt mangler, og gjennomførte IT- revisjoner viste at det var svakheter på områder som IKT- styring, endringsstyring og brukeradministrasjon. Dette er viktige områder som sier noe om hvordan forvaltningen av IKT- systemer er håndtert for å sikre at forretningsprosessene de skal støtte opp under fungerer som forutsatt. Det ble ikke avdekket svakheter av slik art at det indikerte vesentlige feil i regnskapet. Svakheter i den interne kontrollen kan imidlertid øke risikoen for bevisste og ubevisste feil, og kan få betydning for den videre revisjonens angrepsvinkel.