

2022

**Oppsummering av
utvalgte
undersøkelser
gjennomført i
regnskapsrevisjonen
2021**

Rapport 2

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022 Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser

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
Rapport 4/2021 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021 Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021 Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021 Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021 Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov Utbyggingsavtaler
Rapport 10/2021 Korona del 2
Rapport 11/2021 Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 12/2021 Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 13/2021 Behandling av spørsmål om byråders habilitet.
Rapport 14/2021 Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet
Rapport 15/2021 Innføring av velferdsteknologi
Rapport 16/2021 Behandling av varslere i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021 Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 18/2021 Ruters ruteplanlegging

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.

Kommunerevisjonen oppsummerer resultatene fra regnskapsrevisjon med vekt på kommunens økonomiske internkontroll i 2021 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.

17. mars 2022

Unn H. Aarvold (sign.)
kommunerevisor

May-Britt Bratlie (sign.)
avdelingsdirektør

1. Innledning	5
1.1 Om årets regnskapsrevisjon	5
1.2 Rapportens oppbygging.....	6
2. Internkontroll i økonomiforvaltningen	7
2.1 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet	8
2.2 Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen	12
2.3 Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko.....	15
3. IKT- systemer med betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapportering	19
3.1 Generelt om informasjonssikkerhet i kommunen	20
3.2 Ny reise- og utleggsmodul i HR-systemet	21
3.3 Generelle IT- kontroller i Plania.....	22
3.4 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt fagapplikasjonene Port og Lydia i Oslo Havn KF	23
3.5 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt OKER ISY i Eiendoms- og byfornyelsesetaten	24
3.6 Gjennomgang av Socio	25
3.7 Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR-systemet og økonomisystemet	27
3.8 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT-revisjoner	28
Vedlegg 1 Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder	30
Vedlegg 2 Kartleggingsspørsmål og kontrollpunkter i forenklet etterlevelseskontroll knyttet til offentlig anskaffelser	32

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 er uten vesentlige beløpsmessige feil og 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 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.

I tråd med kommuneloven utfører vi forenklet etterlevelseskontroll med utgangspunkt i vurdering av risikoen for brudd på bystyrets premisser for bruken av bevilgninger. Dette arbeidet innebærer at vi innhenter tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvordan kommunen sikrer at årsberetningene inneholder dekkende forklaring på eventuelle vesentlige avvik fra budsjettpremisses samt omtale av vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Etter revisjonsstandarden *RSK 302 Forenklet etterlevelseskontroll med vesentlige budsjettavvik*, avgis en uttalelse i revisors beretning dersom det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik. Revisjonen på dette området utføres i hovedsak etter at vi har mottatt byrådens årsberetning i mars. I forkant av rapportering av årsberetning, opprettholder vi tett dialog der det kan være behov for avklaringer. Dette skjer både mot Byrådsavdelingen for finans og foretakene.

Regnskapsrevisor har også en oppgave med forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Vi viser til kontrollutvalgets møte 26. januar 2021, sak 4 *Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – risiko- og vesentlighetsvurdering 2021*. For regnskapsåret 2021 ble det besluttet å gjennomføre to forenklede etterlevelseskontroller, én for utvalgte deler av anskaffelsesreglement inkl. kontraktsoppfølging og én rettet mot regler for innberetning av sosialstønad og bostøtte til skattemyndighetene. Arbeidet med den første etterlevelseskontrollen presenteres i kontrollutvalgets møte 29. mars 2022, se vedlegg 1. Den siste legges frem for kontrollutvalget innen fristen 30.juni 2022.

Summen av de lovpålagte oppgavene innebærer bl.a. at Kommunerevisjonen har årlige undersøkelser rettet mot om ledelsen har ordnet økonomiforvaltningen og den økonomiske rapporteringen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll, i tillegg til 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 foretakene og for bykassen, lånefondet og konsolidert årsregnskap. Det er i revisors beretning beskrevet at vi kommuniserer til kontrollutvalget om det planlagte omfanget av revisjonen. Kommunerevisor – som også er oppdragsansvarlig for regnskapsrevisjonen – har for 2021 muntlig orientert utvalget om planer for regnskapsrevisjonen i kontrollutvalgets møte 17. juni 2021 under

eventuelt. Deretter ble det gitt en kort status i kontrollutvalgets møte 14. desember 2021. Til kontrollutvalgets regnskapsmøte 20. april 2022, vil vi som tidligere år, fremsende et eget brev til kontrollutvalget hvor vi informerer om enkelte forhold som ligger til grunn for revisjonsberetningene og også om deler av regnskapsrevisjonen for 2021. Gjennom revisjonsåret kommuniserer vi også med bydeler, etater, foretak og byrådsavdelingene om risikovurderinger, gjennomførte revisjonshandlinger samt avdekkede forhold av betydning, herunder svakheter i internkontrollen. 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.

Regnskapsrevisjon tar utgangspunkt i en forutsetning om at revisor kjenner etater, bydeler og foretak og har en god forståelse av kommunens internkontroll i økonomiforvaltningen. For hvert nytt regnskapsår, skal vi som regnskapsrevisor vurdere risikoen for vesentlig feilinformasjon i kommunens økonomiske rapportering. I noen sammenhenger vurderer vi om vi kan bygge på kommunens egne kontroller. For å kunne bygge på kommunens internkontroll, må vi forvisse oss om at kontrollene fungerer. Dette gjør vi ved å teste kontrollene.

Undersøkelsene som omtales i denne rapporten er ikke alene tilstrekkelig for å konkludere i revisjonsberetningene på aktuelle regnskapsposter. For alle vesentlige poster av kommunens årsregnskaper, må vi dokumentere resultatet av revisjonen på en måte som er tilstrekkelig til å kunne underbygge våre konklusjoner.

1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten er i det følgende inndelt i to hovedkapitler. I kapittel 2 omtaler vi gjennomførte undersøkelser for regnskapsåret 2021 rettet mot internkontroll i økonomirapporteringen på lønns- og innkjøpsområdet. Her omtales også handlinger rettet mot mislighetsrisiko. I kapittel 3 omtales undersøkelser av IKT-systemer i 2021 som har betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapporteringen. Det er gjennomført handlinger mot IKT-systemer som håndterer både utgifter og inntekter.

2. Internkontroll i økonomiforvaltningen

I revisors beretning blir det under avsnittet *Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet*, uttalt at revisor ikke gir uttrykk for en mening om effektiviteten av kommunens interne kontroll. I beretningen står det videre at risikoen for at vesentlig feilinformasjon som følge av misligheter ikke blir avdekket, er høyere enn for feilinformasjon som skyldes utilsiktede feil, siden misligheter normalt søkes holdt skjult.

Svakheter i overordnet styring og intern kontroll av økonomiforvaltningen kan bidra til økt sannsynlighet for manglende etterlevelse av lover og regler. Kommunerevisjonen har blant annet trukket frem dette i *Risiko- og vesentlighetsvurdering for forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen for 2022*, som ble lagt frem for kontrollutvalget i januar 2022. Vi viser i samme dokument til at kontrollutvalget i merknadene etter behandling av kommunens regnskaper og byrådets beretning for 2020 i møte 27. april 2021 (sak 33) påpeker: «Mange virksomheter, og særlig bydelene, har i stor grad likeartede utfordringer som det er fornuftig at byrådet og byrådsavdelingene tar initiativ for å løse. Større grad av deling av beste praksis vil frigjøre ressurser til bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen og vil kunne gi kvalitetsforbedringer også for intern kontroll».

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.

Oslo kommune er en stor og kompleks organisasjon. Internkontroll i økonomiforvaltningen skjer på mange nivåer. For at vi som revisor kan oppnå en konklusjon for at kommunens samlede virksomhet (konsolidert årsregnskap) oppfyller gjeldende lovkrav og i det alt vesentlige gir en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen, må vi søke bekreftelser som viser at kommunen har en velfungerende internkontroll gjennom prosesseringen av kommunens mange ulike transaksjonsstrømmer.

Det er viktig for kvaliteten av økonomiforvaltningen at kommunens felles økonomisystem UBW¹ og HR-system² blant annet bidrar til at kommunens utbetalinger skjer med forsvarlig kontroll. Dette innebærer blant annet at det føres kontroll med dataene ved registrering og overføring av betalingsoppdrag til banken knyttet til lønn og innkjøp. Kommunens ulike systemer for finansiell rapportering er en integrert del av internkontrollen i økonomiforvaltningen. Vi kommer mer tilbake til dette i kapittel 3 om IKT-systemer med betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapportering.

Kommunerevisjonen vil i det følgende trekke frem resultatet fra enkelte undersøkelser rettet mot internkontroll som inngår som ledd i vår revisjon av Oslo kommunes konsoliderte årsregnskap for 2021:

¹ Unit4 Business World

² HR-systemet gir støtte til kommunens arbeidsprosesser innen lønns- og personalområdet, som bokføring og utbetaling av lønn.

1. Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet
2. Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen
3. Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

De ulike undersøkelsene har ikke avdekket vesentlige feil av betydning for kommunens regnskap. Svakheter i intern kontroll for enkelte transaksjoner innenfor lønnsområdet, som fremkommer i pkt. 2.1.3, tas opp i nummerert brev 3/2022 til kontrollutvalget (sak 21/2022).

Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon er områder Kommunerevisjonen bruker vesentlig tid på gjennom revisjonen av Oslo kommune. Det vises her blant annet til tidligere års omtale av forbehold i revisjonsberetningen. Kommunerevisjonen tar opp samme forhold i nummererte brev 4 og 5/2022 til kontrollutvalget. Brevene behandles etter planen i møtet 29. mars 2022. Kommunerevisjonen vurderer det som en vesentlig mangel ved den økonomiske internkontrollen når det over tid er forbehold i revisjonsuttalelsene til de terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon for deler av avgiftsområdet. Vi vil for øvrig ta opp problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon i brev til kontrollutvalget etter avsluttet revisjon 2021, og derfor omtales ikke dette området ytterligere i denne rapporten.

2.1 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet

Oslo kommune innberetter lønn til Skatteetaten samlet som én juridisk enhet. Utviklings- og kompetanseetaten har ansvar for kommunens innberetning og utfører også lønnstjenester for flere virksomheter. Utdanningsetaten fører lønn for skolene. I tillegg er det flere virksomheter som fører lønn for egne ansatte. Utviklings- og kompetanseetaten er også ansvarlig for sentral forvaltning av HR-systemet. Oppgavene utføres på vegne av systemeier, som er Byrådsavdeling for finans.

Samlet for kommunen utgjør lønn og sosiale utgifter 35 mrd. kroner, jf. tabell 1 under. Kommunen skal levere én samlet kontrolloppstilling (skjema RF-1022) over alle bokførte og innberettede beløp innen 31. mai året etter inntektsåret. Skatteforvaltningsforskriften angir at revisor skal signere kontrolloppstillingen. Dersom revisor ikke signerer oppstillingen skal det gis begrunnelse i et nummerert brev til kontrollutvalget med kopi til byrådet og skattemyndighetene. Formålet med kontrolloppstillingen og revisors kontroll av denne, er å gi skattemyndighetene sikkerhet for kommunens internkontroll ivaretar at kommunens opplysninger er i overensstemmelse med relevant lovgivning.

Oslo kommune har relevante digitale rutiner i HR-systemet på lønnsområdet som medfører at attestasjon og anvisning utføres av to forskjellige personer samt at det er arbeidsdeling mellom de som mottar ytelsen eller foretar registrering av grunnlaget, de som bokfører transaksjonene og de som godkjenner utbetalingen av lønn. Kommunerevisjonen erfarer at det i grensesnittet mellom HR-systemet og de ulike forsystemene er stor risiko for at rutiner praktiseres forskjellig. I tillegg har vi avdekket utfordringer med sporbarhet til grunnlag og dokumentasjon for utført kontroll i enkelte av virksomhetene. Under pkt. 2.1.4 viser vi til at Kommunerevisjonen i brev til Byrådsavdeling for finans har tatt opp ulike forhold på lønnsområdet. Byrådsavdelingen

har varslet at det pågår flere aktiviteter for å forbedre datafangsten knyttet til variabel lønn blant annet innføring av nytt tids- og timeregistreringssystem med integrasjon til HR-systemet.

Kommunerevisjonens undersøkelser for 2021 har omfattet revisjon av lønn og sosiale utgifter 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. For kommunen samlet utgjør lønn og sosiale utgifter:

Tabell 1 Lønn og sosiale utgifter

(mill kr.)

	Drift	Investering	Samlet utgift
Fastlønn	24 076	322	24 398
Variabel lønn	3 251	3	3 254
Godtgjørelse folkevalgte	85	0	85
Trekkpliktig/ oppgavepliktig, ikke arb.g.avg.pl. lønn	390	0	390
Utgifter og godtgjørelse reiser, diett, bil, mv.	196	0	196
Lønn	27 998	325	28 323
Pensjonskostnad	4 192	27	4 220
Arbeidsgiveravgift	4 192	21	4 214
Sosiale utgifter	8 385	49	8 434
Refusjon sykelønn mv.	-1 733	-4	-1 736
Netto lønnsutgift	34 650	371	35 021

Note: Opplysningene i tabellen er basert på konsolidert økonomisk oversikt etter art – regnskap drift og investering 2021.

2.1.1 Formål og problemstilling

Revisjon av lønn og lønnsrelaterte utgifter har primært vært rettet mot etterlevelse av et omfattende og detaljert regelverk knyttet til bokføring, innberetning, avgift- og trekkplikt for lønn, godtgjørelser og ev. andre utbetalinger gjennom HR-systemet. Kommunens virksomheter har ulike forsystem for tidsfangst, fravær og trekk i lønn inklusiv bruk av manuelle lister.

Det er av vesentlig betydning for vurderingen av internkontrollen for de utbetalinger som prosesseres gjennom HR-systemet at transaksjonene er gyldige, pålitelige, fullstendige og nøyaktige.

2.1.2 Gjennomføring

Lønnsrapport for ledere er en rapport hvor alle kommunens ledere månedlig skal godkjenne lønnen for ansatte de har personalansvar for. Test av hvorvidt rutine rundt rapporten har fungert som forutsatt har inngått i årets revisjon. Formålet er å teste at det utføres kontroller som kan forebygge og avdekke vesentlige feilutbetalinger av lønn. Vi har gjennomført analyse av behandling og oppfølging av digitale sykemeldinger og har sett på kommunens felles rutiner for håndtering av endringer i faste data i HR-systemet. Vi har også testet input fra forsystemet Gat til HR-systemet knyttet opp mot håndtering av fravær og variabel lønn. Ev. avvik har blitt fulgt opp i revisjonsdialogen med den enkelte virksomhet. Det ble implementert en ny reise- og utleggsmodul i HR-systemet, i april 2019. Kommunerevisjonen har foretatt en undersøkelse av utvalgte områder i modulen, se pkt. 3.2.

Under vil vi trekke frem enkelte undersøkelser gjennomført i 2021 rettet mot HR-systemet og særskilte transaksjoner. Transaksjonene ble valgt ut etter en risikorettet undersøkelse mot store netto utbetalinger for regnskapsåret 2020. De utvalgte områder som ble fulgt opp i 2021 var:

- **Utbetaling av lønn og honorar til leger gjennom HR-systemet**
Kommunerevisjonen har gjennomgått et utvalg av utbetalte honorarer til selvstendig næringsdrivende leger og lønn til kommunalt ansatte leger. Populasjonen for uttrekket var på 23 millioner kroner. Uttrekket, som kun gjelder utbetalinger via HR-systemet, er gjort for perioden januar – august 2021, og omfatter 53 utbetalinger på til sammen 6,5 millioner kroner. Gjennomgangen omfatter ikke honorarer fra selvstendig næringsdrivende leger som sender faktura til kommunen. Utbetaling til disse faller inn under rutiner knyttet til innkjøp.
- **Fosterhjemsgodtgjørelse**
Vi har kartlagt og testet ulike rutiner og kontrollsystemer vedrørende utbetalinger av godtgjørelse til fosterhjem/oppdragstakere i virksomheten, herunder grunnlaget for utbetaling av kjøregodtgjørelse for fem bydeler og en etat³. Utvalget er gjort for perioden januar – juni 2021.
- **Praktisering av tjenestebilkjøring under koronapandemien**
Kommunerevisjonen har sett på grunnlag for kilometergodtgjørelse fra hjemmekontor. Under pandemien innførte Skatteetaten midlertidige bestemmelser om skattefritak for enkelte nødvendige naturalytelser som mottas som følge av koronasituasjonen. De midlertidige bestemmelsene for reiser fra hjemmekontor gjelder ikke nødvendigvis tilsvarende for ansatte med stillinger som har krav om fysisk oppmøte (eksempelvis tilsyn av bygg og anlegg m.m.). Etter hovedregelen er dekning av reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted å anse som lønn for arbeidstakeren, noe som innebærer at en slik godtgjørelse ville vært skattepliktig i sin helhet. Vi etterspurte om virksomhetene og Byrådsavdeling for finans hadde vurdert hvilke kriterier som gjaldt og om det var etablert rutiner for å sikre at de skattemessige konsekvensene ved bruk av private biler fra hjemmet ble korrekt vurdert.

2.1.3 Konklusjon

Utbetaling av lønn og honorar til leger

Organisering av kommunalt legearbeid er komplekst og involverer mange virksomheter i kommunen. En særlig utfordring vi observerer for Oslo kommune, er at én lege i løpet av én måned kan ha flere oppgaver på tvers av kommunen som innebærer honorering fra ulike bydeler og etater.

De mangler som er avdekket er av en slik karakter at Kommunerevisjonen ikke kan konkludere på om flere av de kontrollerte utbetalingene er korrekte, og svakheten i intern kontroll på området er tatt opp i nummerert brev 3/2022 til kontrollutvalget, og behandles etter planen i møte 29. mars 2022 (sak 21). Etter Kommunerevisjonens oppfatning, foreligger det pr. i dag en betydelig risiko for at eventuelle feil og misligheter på dette området ikke avdekkes.

³ Bydel Alna, Bydel Gamle Oslo, Bydel Grorud, Bydel Søndre Nordstrand, Bydel Stovner og Barne- og familieetaten

Kommunerevisjonen har anbefalt kommunen å vurdere å etablere overordnede retningslinjer og kontroller som er egnet til å forebygge og avdekke feil utbetalinger til leger samt sikre at utbetaling er i tråd med inngått avtale eller utført arbeid.

Fosterhjemsgodtgjørelse

Det er et forbedringspotensial knyttet til dokumentasjon av kjøregodtgjørelser for de som har avtaler med kommunen som fosterhjem eller beredskapshjem.

Kommunerevisjonens kontroller viste mangler etter legitimasjonskravene i skattebetalingsforskriften. For enkelte transaksjoner manglet angivelse av formål, deretter var det manglende fremstilling av reiserute med angivelse av utgangs- og endepunkt. Konsekvensen ved manglende oppfyllelse av legitimasjonskravene kan være at godtgjørelsen går fra å være trekkefri til å bli trekkpliktig, og skal da behandles med skattetrekk for den ansatte og inngå i grunnlag for arbeidsgiveravgift for kommunen.

Vi så tilfeller hvor kjøregodtgjørelsen dekket flere perioder enn en måned. For å sikre kontroll med at ytelsen er i tråd med oppdragsavtalen bør oppgjør skje regelmessig.

Praktisering av tjenestebilkjøring under koronapandemien

Våre utvalg viste at enkelte ansatte hadde mottatt vesentlig godtgjørelse for reiser fra eget hjem som følge av at hjemmekontor ble betraktet som fast arbeidssted under pandemien. I oppfølgingen av enkelte av de utvalgte transaksjonene, erfarte vi at flere virksomheter syntes det var krevende å vurdere når man kunne fastslå at hjem ikke var å anse som fast arbeidssted, all den tid ansattes bruk av virksomhetens kontor var begrenset og bruk av offentlig kommunikasjon ble frarådet for alle ansatte etter mars 2020.

Kommunerevisjonens formål med denne kontrollen var ikke å overprøve vurderinger i enkeltstående tilfeller. Vår undersøkelse har vært innrettet mot om kommunen og virksomhetene hadde hensiktsmessige økonomirutiner med sikte på om behandling og innberetning av yrkesreiser var vurdert å være i overensstemmelse med relevant lovgivning. Gitt at Oslo kommune betraktes som én juridisk enhet når det gjelder innberetning til det offentlige, er det vår vurdering at kommunen i denne situasjonen manglet en overordnet styring som kunne bidratt til å etablere hensiktsmessige økonomirutiner som bedre sikret en ensartet etterlevelse av regelverket.

2.1.4 Kommunikasjon

Til kontrollutvalgets møte 23. mars 2021 ble det i rapport 4/2021 (sak 19), vist til at Kommunerevisjonen hadde tatt opp ulike forhold på lønnsområdet i brev til Byrådsavdeling for finans i februar 2021. Byrådsavdelingen har etter at rapporten ble presentert for kontrollutvalget svart på brev og varslet at den i 2021 skulle gjennomføre en omfattende ROS-analyse av HR-systemet og tilhørende arbeidsprosesser.

Kommunerevisjonen har videre i 2021 fulgt opp risikofaktorer vi har identifisert med byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen skriver i brev til Kommunerevisjonen 14. juni 2021 at de ser potensial for forbedring når det gjelder å fange opp store beløp på tvers av flere virksomheter og at de forhold som er bemerket fra Kommunerevisjonen vil inngå i ROS-analysen.

Etter vårt siste brev til byrådsavdelingen i januar 2022 svarer byrådsavdelingen 1. februar 2022 at det er besluttet sentralisering av lønnsfunksjonen i kommunen. Prosjektet ble etablert 28. januar d.å. og planen er at sentralisert lønnstjeneste skal

være i drift fra 1. januar 2024. Et viktig mål for prosjektet vil være å etablere standardiserte arbeidsprosesser for lønnsutbetalinger innen området. Byrådsavdelingen ser for seg at dette vil bidra til bedre kontroll av lønnsutbetalinger på tvers i kommunen. Kommunerevisjonen er i starten av mars 2022 informert om at ROS-analysen vil være ferdig første tertial 2022.

Utbetaling av lønn og honorar til leger

Kommunerevisjonen har sendt brev med resultater av undersøkelsen og anbefalinger til Byrådsavdeling for finans med kopi til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester.

Kommunerevisjonen har videre vært i dialog med berørte virksomheter vedrørende avklaring av de feil og mangler som er avdekket ved gjennomgangen. Enkelte forhold er ikke endelig avklart da det mangler kontrollgrunnlag. Flere av virksomhetene har foreløpig ikke gitt tilfredsstillende svar eller forklaring på avvik eller mangelfull dokumentasjon, noe som er grunnlaget for at vi konkluderte med at det har vært vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen, jf. over nevnte nummert brev.

Byrådsavdeling for finans har varslet av den ønsker å gjennomføre et møte med Kommunerevisjonen hvor Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester deltar, siden dette området ligger under deres sektor.

Fosterhjemsgodtgjørelse

Når det gjelder fosterhjemsgodtgjørelse har vi i brev til bydeler og etat anbefalt at gjeldende regler tydeliggjøres ovenfor fosterhjem/oppdragstakerne samt at de virksomheter som har denne type godtgjørelser følger opp at regelverket blir etterlevd.

Praktisering av tjenestebilkjøring under koronapandemien

For kommunens praktisering av tjenestebilkjøring under koronapandemien, har Kommunerevisjonen tatt opp problemstillingen med at det kan være ulik praksis ved behandling av reiseutgifter i kommunens virksomheter med Byrådsavdeling for finans. Byrådsavdelingen svarte at de forhold Kommunerevisjonen påpeker er uheldige, og at en ser i ettertid at det kunne være hensiktsmessig med retningslinjer for kommunens virksomheter når det gjaldt midlertidige skatteregler om hjemmekontor og tjenestereiser i forbindelse med pandemien. Byrådsavdelingen anser dette likevel som lite aktuelt nå ettersom påbud og anbefalinger om bruk av hjemmekontor er opphevet.

2.2 Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen

Alle kommunens virksomheter benytter økonomisystemet, hvor det er felles forhåndsdefinerte kontroller for fakturaflyt i systemoppsettet. Leverandørmodulen i økonomisystemet er grunnlaget for den vesentligste delen av transaksjonsstrømmene på innkjøpsområdet. Samlet sett viser regnskapet følgende størrelser på drift og investering når det gjelder kjøp av varer og tjenester:

Tabell 2 Kjøp av varer og tjenester

(mill kr.)

	Drift	Investering	Samlet
Kjøp av varer og tjenester	33 710	12 197	45 907
Avskrivninger	3 932		3 932
Sum utgifter	37 642	12 197	49 839
Kompensert merverdiavgift	- 2 297	- 1 342	- 3 639

Note: Opplysningene i tabellen er basert på konsolidert økonomisk oversikt etter art – regnskap drift og investering 2021.

2.2.1 Formål og problemstilling

Undersøkelsene på innkjøpsområdet har vært rettet mot alle eller flere av kommunens virksomheter og er gjennomført for at vi i våre revisjonsberetninger til bykassen og foretakene, skal kunne uttale oss om det er vesentlige feil knyttet til kommunens innkjøpsutgifter samt om den økonomiske internkontrollen på området er ordnet på en betryggende måte. I tillegg har vi gjennomført en forenklet etterlevelseskontroll rettet mot om kommunen har etablert rutiner som bidrar til å sikre etterlevelse av lov og forskrifter om offentlige anskaffelser og kommunens regelverk på området. Forenklet etterlevelseskontroll rapporteres etter *Standard for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen* (RSK 301) i eget saksfremlegg til kontrollutvalget.

2.2.2 Gjennomføring

Kommunerevisjonen har gjennomført undersøkelser på ulike nivåer:

1. Undersøkelser knyttet til felles oppsett og IT-kontroller i økonomisystemet:
Vi har gjennomført enkelte undersøkelser knyttet til fastsatte behandlingskriterier og IT-kontroller for inngående fakturaer i økonomisystemet. Dette dreier seg om undersøkelser som er uavhengig av virksomhetenes rutiner og utførelse, og omfatter derfor hele kommunens virksomhet på de undersøkte områdene.
2. Undersøkelser som gjelder rutiner og utførelse hos utvalgte virksomheter:
Ved valg av virksomheter⁴ til disse undersøkelsene har vi primært vært opptatt av å dekke en vesentlig del av kommunens innkjøpsutgifter, slik at vi har et representativt grunnlag for å konkludere i revisjonsberetningen hvorvidt poster i regnskapet knyttet til innkjøp, inneholder vesentlige feil. Vi skal i revisjonsberetningen også uttale oss om den økonomiske internkontrollen på området er ordnet på en betryggende måte. For å sikre et representativt utvalg i den forbindelse, valgte vi ut enkelte mindre virksomheter i tillegg til store innkjøpsvirksomheter. I forbindelse med forenklet etterlevelseskontroll knyttet til anskaffelsesreglement – se punkt 3 nedenfor, ble det samtidig foretatt kontroller rettet mot bokførte utgifter for utvalgte anskaffelser. Denne delen av undersøkelsen inngår ikke i den forenklete etterlevelseskontrollen.
3. Forenklet etterlevelseskontroll, herunder gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon:
I 2021 har vi gjennomført en forenklet etterlevelseskontroll av deler av anskaffelsesreglementet. Vi viser til egen sak i kontrollutvalgets møte 29. mars 2022 (sak 20). Dette er et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i forbindelse

⁴ Alle bydelene, Bymiljøetaten, Deichmann, Fornebubanen, Gravferdsetaten, Helseetaten, Munchmuseet, Plan- og bygningsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten, Utviklings- og kompetanseetaten, Vann- og avløpsetaten, Velferdsetaten, Boligbygg Oslo KF, Oslobygg KF og Oslo Havn KF

med Oslo kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for utvalgte deler av økonomiforvaltningen. Se vedlegg 1 *Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder* og vedlegg 2 *Kartleggingsspørsmål og kontrollpunkter i forenklet etterlevelseskontroll knyttet til offentlige anskaffelser*. Etterlevelseskontrollen omfattet Byrådsavdeling for finans og utvalgte virksomheter⁵. Til sammen 36 anskaffelser over terskelverdi for kunngjøring (1,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift) ble undersøkt på utvalgte områder. De undersøkte anskaffelsene utgjorde i overkant av 0,5 milliarder kroner eksklusive merverdiavgift i bokførte utgifter på undersøkelsestidspunktet. Breddeundersøkelser i regnskapsrevisjonen knyttet til anskaffelsesdokumentasjon har over tid vært et bidrag for å vurdere risikoen for manglende etterlevelse av utvalgte områder i lov, forskrifter og internt regelverk knyttet til innkjøp. Siste breddeundersøkelse ble rapportert til kontrollutvalget i sak 23/19, jf. rapport 3/2019 *Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018*.

2.2.3 Konklusjon

1. Undersøkelser på innkjøpsområdet knyttet til felles oppsett og IT-kontroller i økonomisystemet

Kommunerevisjonen har utført ulike undersøkelser rettet mot leverandørregisteret i økonomisystemet. Videre har våre undersøkelser omfattet tilganger i forbindelse med prekontering, tilganger til import- og eksportområde for mellomlagring av elektroniske fakturaer, i tillegg til kontroll av arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling. Våre undersøkelser har i all hovedsak ikke avdekket avvik i de kontrollerte applikasjonskontrollene og oppfølgingsoppgavene hos Utviklings- og kompetanseetaten eller i tilgangskontroller. Et unntak var at det ikke var rettet opp i tidligere påpekt inkonsistens mellom leverandørregister og tilhørende logg, men videre analyse avdekket ikke uautorisert aktivitet i leverandørregisteret knyttet til leverandørdata av betydning for identitet og betaling. Alle leverandørfakturaene var satt opp med arbeidsdeling i økonomisystemet.

2. Undersøkelser som gjelder rutiner og utførelse hos utvalgte virksomheter

Dette har omfattet undersøkelser knyttet til varemottakskontroll i økonomisystemet og avstemming og oppfølging av reskontrobasert leverandørgjeld. I tillegg ble det, som nevnt i punkt 2.2.2 gjennomført kontroller rettet mot bokførte utgifter for anskaffelsene.

Utførte undersøkelser har først og fremst vist at det er stor variasjon i hvordan varemottakskontroll blir dokumentert i økonomisystemet og at det var flere virksomheter med forbedringspotensial på dette området, noe som Kommunerevisjonen har sett i tilsvarende undersøkelser tidligere år. Varemottakskontroll er en nøkkelkontroll for å sikre at kommunen bare betaler for varer og tjenester som er mottatt. Manglende/mangelfull dokumentasjon av varemottakskontroll i økonomisystemet medfører økt risiko for mangelfullt beslutningsgrunnlag for budsjettansvarlig, som skal godkjenne utgiften i økonomisystemet. Dette kan resultere i at kommunen betaler for varer og tjenester som ikke er mottatt. Kommunen planlegger i

⁵ Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Fornebubanen, Gravferdsetaten, Munchmuseet, Renovasjons- og gjenvinningsetaten, Utdanningsetaten, Vann- og avløpsetaten, Oslo Havn KF og Oslobygg KF for sammenslåing (Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF)

løpet av 2022 å implementere en løsning i økonomisystemet, hvor man som hovedregel ikke kan godkjenne faktura uten å bekrefte varemottak.

3. Forenklet etterlevelseskontroll og gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon
I attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for anskaffelser på utvalgte områder uttaler vi oss med moderat sikkerhet om kommunens systemer for å sikre etterlevelse av utvalgte regler rundt anskaffelser.

Etterlevelseskontrollen viste ikke funn som tilsier at kommunen ikke i det alt vesentlige har etablert rutiner som sikrer at bestemmelser i anskaffelsesloven med forskrifter og kommunens regelverk om anskaffelser, etterleves. Kontrollen gir heller ikke grunnlag for å tro at rutinene ikke i det alt vesentlige blir etterlevd på de områdene som er undersøkt.

Oppsummert kan Kommunerevisjonen konkludere med at vi ikke har avdekket forhold på innkjøpsområdet som tilsier at kommuneregnskapet inneholder vesentlige feil eller at den økonomiske internkontrollen ikke har vært ordnet på en betryggende måte.

2.2.4 Kommunikasjon

Resultatet av de ulike undersøkelsene er blitt rapportert til hver enkelt virksomhet som var omfattet i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2021.

Kommunerevisjonens oppsummering av undersøkelsene ble meddelt i brev til Byrådsavdeling for finans 15. februar 2022. Vi har gitt anbefalinger i tilknytning til planlagt løsning for å dokumentere varemottakskontroll i økonomisystemet og at kommunen bør vurdere å ta i bruk eBevis⁶ i forbindelse med innhenting av informasjon fra leverandører i anskaffelsesprosesser.

Kommunerevisjonen har avgitt en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget med kopi til byrådet om resultatet av den forenklete etterlevelseskontrollen. Uttalelsen fremkommer i sin helhet i vedlegg 1.

2.3 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. Kommunens virksomheter skal rapportere mislighetssaker til Kommunerevisjonen. Frem til 14. oktober 2021 fulgte dette av byrådssak 1085/10 *Instruks for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune*, og fra og med 14. oktober 2021 følger dette av byrådssak 1119/21 *Instruks for behandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune*. Av ny instruks følger at virksomhetene også skal innrapportere misligheter begått av andre enn kommunens ansatte. Kommunerevisjonen viser her til kontrollutvalgets møte 25. januar 2022, sak 3/22 *Oppsummering av nummererte brev til kontrollutvalget 2021*, hvor fem av syv nummererte brev i 2021 gjaldt økonomiske misligheter.

⁶ eBevis er en digital tjeneste som gir tilgang til sanntidsdata fra offentlige registre, herunder data fra Brønnøysundregistrene og Skattedirektoratet. Leverandørene vil slippe å sende inn relevante opplysninger, slik som firmaattest, skatteattest og mva-attest. Oppdragsgiverne henter informasjon direkte fra kilden, i sanntid, noe som gjør det enklere å kontrollere og luke bort de useriøse leverandørene.

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.

Avklaringer om hvorvidt det har vært bevisste handlinger knyttet til et forhold vi er blitt oppmerksom på, krever andre arbeidsmetoder enn de som legges til grunn når vi på stikkprøvebasis vurderer om det har vært utilsiktede feil og svakheter ved den interne kontrollen. Dersom det er indikasjoner på at noen kan ha tilegnet seg et gode eller en uberettiget fordel på egne eller kommunens vegne, må vi som revisor innhente ytterligere bevis fra ulike kilder før vi kan konkludere om det er begått en mislighet, skjedd kritikkverdige forhold eller vesentlige brudd på kommunens rutiner. For enkeltsaker tar det ofte tid å følge opp faktum før vi kommer til en konklusjon om forholdet og ev. hvilke konsekvenser dette har hatt for den enkelte eller for kommunen.

2.3.1 Gjennomføring

Hovedtyngden av Kommunerevisjonens arbeid består i å vurdere om den økonomiske internkontrollen er ordnet på betryggende måte. Gjennom dette arbeidet analyserer og avdekker vi områder hvor det kan være svakheter som bidrar til økt mislighetsrisiko i virksomhetene. Det utføres årlig revisjonshandlinger som er egnet til å bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil som følge av bl.a.:

- manglende sperrer i regnskapssystemet og ulike forsystem
- mangelfulle tilgangskontroller og/eller arbeidsdeling
- delegerte bankfullmakter og/eller fullmakter til å gjøre innkjøp
- mangelfull kontroll av inngående faktura og/eller dokumentasjon av transaksjoner
- mangelfulle avstemmingsrutiner
- mangelfull oppfølging av avvik og endringslogger
- romslige budsjetter
- mangelfull kartlegging av om ansatte har eiendeler eller roller i selskaper som benyttes av kommunen
- mangelfull nærstående kontroll i transaksjoner der kommunen har eierandeler

Vurdering av mislighetsrisiko

Ledelsen i virksomheten har hovedansvar for å forebygge og avdekke misligheter i kommunen. Alle tildelingsbrev for 2021 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. I disse møtene ble det også spurt om virksomheten har regelmessig gjennomgang av kommunens etiske retningslinjer med ansatte og om det i virksomheten har blitt avdekket konkrete misligheter.

Bystyret behandlet i møte 26. februar 2020 (sak 48) byråds sak 357/2019 *Antikorrupsjonsprogram for Oslo kommune*. Byrådsavdeling for finans er tildelt rollen som programkoordinator for kommunens antikorrupsjonsprogram. Byrådsavdelingen har i 2021 innhentet bidrag fra respektive virksomheter via de respektive byrådsavdelingene og bystyresiden til det videre arbeidet med å få etablert overordnet tiltaksplan for kommunens antikorrupsjonsarbeid. Kommunerevisjonen har fått tilgang til denne

innrapporteringen. Kommunerevisjonen benytter rapporteringen sammen med den kjennskap vi selv har opparbeidet oss gjennom vår kartlegging av rutiner og transaksjonsstrømmer og fra møter med kommunens virksomheter hvor mislighetsrisiko har vært tema, til å vurdere risikobildet når det gjelder misligheter.

Kommunerevisjonen følger med på kommunens sentrale varslingsordning. Enkelte saker blir fulgt opp med tanke på særtrekk ved forhold og hendelser som kan påvirke vår risikovurdering og hvor vi følger med på hvordan sakene ble utredet og behandlet i varslingsrådet. Enkelte forhold vurderer vi at kan representere en restrisiko for mulige feil eller misligheter som er verdt å følge opp videre i regnskapsrevisjonen. Saker vi har fulgt opp i 2021 dreier seg bl.a. om bierverv og påstand om overfakturering. Sakene har blitt fulgt opp med respektive virksomheter.

Mislighetsrettede undersøkelser integrert i regnskapsrevisjonen

Slik det er beskrevet over, utføres det årlig revisjonshandlinger som i tråd med kommuneloven § 24-5 fjerde ledd, tilsier at revisor skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Eksempel på slikt arbeid fremkommer i rapportens pkt. 2.1 *Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet*, hvor vi har fulgt opp rutiner der vi så at det kunne være uklart om store netto utbetalinger viste tilstrekkelig dokumentasjon og om ytelsene var tilstrekkelig kontrollert og godkjent av bemyndiget. Videre fremgår det i pkt. 2.2 *Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen*, at vi har gjennomført undersøkelser rettet mot varemottakskontroll og at vår undersøkelse knyttet til arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling, viste at behandling av leverandørfakturaer var satt opp med arbeidsdeling i økonomisystemet. Dette er viktige kontroller som bidrar til å sikre at kommunen ikke uberettiget betaler for varer og tjenester som ikke vedrører kommunens drift.

Under kapittel 3 omtaler vi bl.a. en oppfølgingsundersøkelsene etter nummerert brev 04/2020 *Forbehold i revisors beretning for etterlevelseskontroll forvaltning av IKT-systemer*. Dette gjelder oppfølging av mangler ved system for informasjonssikkerhet. Informasjonssikkerhet i kommunes ulike system for økonomirapportering, vil være bidrag til intern kontroll som sikrer at virksomhetens inntekter blir fullstendige eller nøyaktig beregnet. Systemene eller manuelle rutiner bør inneholde kontroller som sikrer gyldighet av endringer og konfidensialitet i behandling av kundeopplysninger. På hver sine måter er alle disse undersøkelsene eksempler på svakheter som kan bidra til økt mislighetsrisiko. Funn som ble avdekket er formidlet til virksomhetene med anbefalinger om forebyggende tiltak i internkontrollen.

Oppfølging av enkeltstående saker i 2021

Kommunerevisjonen følger opp funn som indikerer at internkontrollen ikke var ordnet på betryggende måte. Kommunerevisjonen har i 2021 valgt ut områder med særskilt mislighetsrisiko, og gjennomfører uttrekk og red-flag undersøkelser. 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.

Kommunerevisjonen avsluttet i 2021 undersøkelsene knyttet til funn vi hadde etter en habilitetsundersøkelse⁷ av nøkkelpersoner tildelt rollen å godkjenne inngående fakturaer som ble gjennomført i 2019. Etter undersøkelsen fulgte vi opp flere koblinger ansatte i kommunen hadde til selskaper som hadde fakturert tjenester til kommunen. Formålet var å avklare om ev. habilitetskonflikter hadde blitt fanget opp i virksomhetenes risikovurdering for korrupsjon og misligheter. Ett funn som ble fulgt opp i 2021 gjaldt avklaringer av hvilke tilknytninger ansatte ved Munchmuseet hadde til selskapet Munchs kunst for barn og unge AS. Etter at Kommunerevisjonen tok opp saken, besluttet Munchmuseet å avvike samarbeidet med selskapet, og selskapet ble slettet 24. september 2021.

Ofte vil avklaringer om fakta i tilknytning til enkeltsaker ikke ende opp med en konklusjon om at det er begått en mislighet. Det kan ha skjedd kritikkverdige forhold eller vært brudd på kommunens rutiner. Oppfølging av en særskilt risiko ender ofte med en konklusjon om at forholdet var en enkeltstående hendelse uten vesentlig betydning for den ansatte, for virksomheten eller for kommunens årsregnskap. Et eksempel som imidlertid endte med rapportering av mislighet til kontrollutvalget gjaldt en sak der Kommunerevisjonen stilte spørsmål ved grunnlaget for utbetaling av legelønninger. Denne saken førte til innberetning etter mislighetsinstruksen jf. kontrollutvalgets møte 25. januar 2022 *Nummerert brev 01/2022 Endelig innberetning - Overfakturering av honorar (sak 2)*.

Andre saker Kommunerevisjonen følger opp kan pågå over flere år. Vi viser blant annet til sak 8/2022 *Restanselisten for kontrollutvalgets saker per 31.12.2021* hvor vi fortsatt følger opp rettslige etterspill i kjøpsaken⁸.

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

⁸ Kontrollutvalgets møte 28. september 2021 (sak 61). Oppfølgingsundersøkelse av rapport 11/2018 *Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter*. Bystyret behandlet rapportene 11/2018 og 12/2018 *Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF* i samme sak 15. mai 2019 (sak 83)

3. IKT-systemer med betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapportering

Kommunerevisjonen gjennomfører IT-revisjoner som en del av regnskapsrevisjonen. Vi ser på utvalgte IKT-systemer som genererer økonomiske transaksjoner i regnskapet, og områder innenfor informasjonssikkerhet som har betydning for å sikre god internkontroll i kommunen.

Ved IT-revisjoner 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 og byrådsavdelinger på et mer detaljert nivå, og vi har mottatt tilbakemelding om eventuelle tiltak.

I 2021 har vi gjennomført IT-revisjoner på følgende områder:

- Ny reise- og utleggsmodul i HR-systemet
- Generelle IT-kontroller i Plania som er Boligbygg Oslo KF sitt FDV-system⁹ hvor utleiemodulen administrerer foretakets utleie av boliger.
- Gjennomgang av internkontrollen i og rundt fagapplikasjonene Port og Lydia i Oslo Havn KF¹⁰
- Gjennomgang av internkontrollen i og rundt OKER ISY i Eiendoms- og byfornyelsesetaten¹¹.
- Gjennomgang av Socio som benyttes av bydelene for saksbehandling som grunnlag for utbetaling av introduksjonsstønad, og av Velferdsetaten for å fremme krav om integreringstilskudd overfor staten.
- 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.

Det er i tillegg utført ulike oppfølgingsundersøkelser av tidligere gjennomførte IT-revisjoner.

Oppfølgingsundersøkelser

Kommunerevisjonen har i 2021, som det ble varslet i kontrollutvalgets sak 2/2021, fulgt opp de forholdene som ga grunnlag for forbehold etter forenklet etterlevelseskontroll av forvaltning av IKT-systemer i 2019. Forbeholdene gjaldt for Transfire 8 i Brann- og redningsetaten og Ecclesia i Gravferdsetaten. Oppfølgingen er rapportert i brev til nevnte etater med kopi til respektive byrådsavdelinger. Gravferdsetaten har ved Kommunerevisjonens oppfølging redegjort for status på meldte tiltak og har bl.a. startet arbeidet med å implementere et system for informasjonssikkerhet. Etaten har fortsatt noe gjenstående arbeid. Brann- og redningsetaten opplyste at de jobbet med å implementere et system for informasjonssikkerhet, men at dette vil ta tid. Kommunerevisjonen har anbefalt etatene å arbeide videre med å få på plass tilfredsstillende internkontroll på området, og anbefalt at arbeidet bør operasjonaliseres i henhold til etatenes egne risikovurderinger. Oppfølging av denne forenklete

⁹ Forvaltning, drift og vedlikehold

¹⁰ Port håndterer havneadministrasjon og Lydia er et FDV-system hvor utleiemodulen administrerer foretakets utleie av eiendomsmassen.

¹¹ OKER ISY inneholder et eiendomsregister og er et FDV-system

etterlevelseskontrollen var inkludert i sak 3/2022 til kontrollutvalget, *Oppsummering nummererte brev til kontrollutvalget 2021*.

Det er, som i de senere år, gjennomført oppfølging av ulike sektorsystemer i kommunen. Sektorsystemer er systemer som er valgt som et felles system, innenfor et aktuelt anvendelsesområde innenfor en byrådsavdelings instruksjons- og myndighetsområde. Områder vi har sett på i denne forbindelse var bl.a. tilgangsstyring, endringshåndtering og risikostyring. Disse områdene kan ha direkte påvirkning på prosessering av dataflyt i IKT-systemene, og dermed også internkontrollen. Denne oppfølgingen ble gjort som en del av regnskapsrevisjonen. Formålet er å følge opp status for de områder hvor det arbeides med tiltak hvor det har vært meldte svakheter og funn.

Det gjennomføres også revisjonshandlinger og analyser knyttet til ulike deler av fellessystemene i kommunen for å sikre korrekt prosessering av transaksjoner, og at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil. Dette er handlinger som gjøres på tvers av alle virksomhetene og som anses å være effektive som revisjonsbevis. Eventuelle avvik vil bli rapportert til den respektive virksomhet med kopi til overordnet byrådsavdeling som en del av ordinær regnskapsrevisjon.

Revisjonsmetoden ved utførte IT-revisjoner bygget på kontrollrammeverket CobiT 5, som er et globalt anerkjent rammeverk for styring og kontroll av IKT. Avdekkede svakheter og tiltak vil fortsatt bli fulgt opp gjennom ulike oppfølgingsundersøkelser eller som en del av den ordinære regnskapsrevisjonen.

3.1 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*, skal 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. Dette er også påpekt i årsberetningen til byrådet for 2020.

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. Ledelsen i den enkelte virksomhet er ansvarlig for å foreta en årlig gjennomgang av informasjonssikkerheten i virksomheten. Videre fremkommer det i instruksjonen at rapportering fra virksomhet til egen byrådsavdeling om sikkerhetstilstanden i virksomheten, skal skje regelmessig med grunnlag i felles kriterier for alle Oslo kommunes virksomheter.

I Byrådets forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025 er det uttalt at det er behov for en god oversikt over status på personvern- og informasjonssikkerhetsområdet i kommunen. Første versjon av kommunens overordnede styringsrammeverk for personopplysnings- og informasjonssikkerhet er planlagt ferdigstilt før sommeren 2022. Dette rammeverket vil ifølge byrådet være et viktig hjelpemiddel i virksomhetenes arbeid med videreutvikling av sine egne styringssystemer innen informasjonssikkerhet og personopplysningssikkerhet. Det framgår videre at det er behov for å harmonisere

metodikk og å styrke kompetansen innen både risikovurdering og informasjonssikkerhet i mange virksomheter. Byrådet vil fortsette arbeidet med harmonisering av risikometodikk og heving av sikkerhetskompetanse for bl.a. ledere, systemeiere, forvaltere og ansatte.

Som en del av styringssystemet, er det utarbeidet nye veiledere, verktøy og opplæringsmaterieell innenfor områdene risikovurdering, personvern-konsekvensvurdering, anskaffelse av IKT-systemer, styringsdialog, kontroll og samsvar, informasjonssikkerhet i krisehåndtering og personellsikkerhet.

Det er en strategi for digital transformasjon og IKT under utarbeidelse. Forslag til strategi skal etter planen forelegges byrådet første halvår 2022.

Det er ifølge Byrådsavdeling for finans opprettet flere stillinger i Utviklings- og kompetanseetaten der det skal bygges opp et betydelig miljø for å styrke sikkerhetsarbeidet i kommunen.

3.2 Ny reise- og utleggsmodul i HR-systemet

Vi viser til kapittel 2.1 hvor vi beskriver Kommunerevisjonens årlige undersøkelser av utvalgte deler av HR-systemet. Det ble implementert en ny reise- og utleggsmodul i HR-systemet i april 2019. Forløperen til modulen ble gjennomgått av Kommunerevisjonen i 2018 og det ble påpekt flere svakheter i tilbakemeldingen til Utviklings- og kompetanseetaten. Svakhete omhandlet bl.a. at systemoppsettet ved registrering av reiseregninger tillot flere kombinasjoner som kunne føre til feil behandling av kredittkorttransaksjoner. Systemet manglet veiledning og feilvarsling under registrering, og dette ga forekomster av feil behandling av kredittkorttransaksjoner uten at brukerne ble varslet om feilen ved registrering. Det var ikke etablert et enkelt toveis kontrollspor mellom økonomisystemet og HR-systemet, og det var i alt ca. 50 brukere med tilgang til å endre kritiske faste data som parametere og kodeverk. Det var også utfordringer med opplasting av bilag, noe som innebar at innskannede kvitteringer og andre pliktige regnskapsbilag, ikke ble lagret i HR-systemets bilagsarkiv.

3.2.1 Formål og problemstilling

Formålet med revisjonen har vært å følge opp svakheter Kommunerevisjonen adresserte i 2018 ved gjennomgang av daværende reise- og utleggsmodul i HR-systemet, og om disse har blitt håndtert på en tilfredsstillende måte i ny modul. Kommunerevisjonen har gjennomført en kartlegging av reise- og utleggsmodulen, samt kontrollert om de generelle IT-kontrollene og applikasjonskontrollene bidro til å sikre fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i refusjon av reiser og utlegg.

3.2.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden oktober 2020 til februar 2021. Våre vurderinger er basert på inspeksjon og kontroll av mottatt dokumentasjonen, gjennomgang av rutiner og funksjonalitet i den nye modulen. I tillegg har Kommunerevisjonen foretatt testing av utvalgte applikasjonskontroller i reise- og utleggsmodulen. Prosjektet var avgrenset til den nye modulen for reise og utlegg i HR-systemet.

3.2.3 Konklusjon

Den nye reise- og utleggsmodule hadde et betydelig mer brukervennlig grensesnitt enn den forrige versjonen. Det var også tydelige forbedringer når det gjaldt opplasting og gjenfinning av kvitteringer for reiser og utlegg.

Applikasjonskontrollene for øvrig var ikke forbedret i særlig utstrekning. Kompenserende kontroller for å fange opp ulogiske kombinasjoner av reiseregul og utlegg var ikke etablert. Det var fortsatt usikkerhet hvorvidt aktive ikke avregnede kredittkorttransaksjoner fra 2018-2019 i HR-systemet var oppgjort, noe som medførte at den fortløpende oppfølgingen av kredittkort-transaksjoner ble mer uoversiktlig. Foreldelseskontrollen av merverdiavgift av reise og utleggstransaksjoner var fremdeles ikke dokumentert. En virksomhet hadde fortsatt feil i oppsettet i økonomisystemet, noe som medførte feil beregning av merverdiavgift.

Det var ikke gjort noen endringer hva gjaldt kontrollsporet mellom HR-systemet og økonomisystemet. Det ble imidlertid fremlagt en beskrivelse av kontrollsporet som var enklere enn det som fremkom i gjennomgangen i 2018. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne beskrivelsen tilfredsstille krav i bokføringsloven.

Det var en betydelig reduksjon i antall tilganger til faste data i HR-systemet, og dette reduserte risikoen for feil og misligheter.

Bruken av den nye reise- og utleggsmodule hadde vært relativt stabil etter innføringen, og håndterte ca. 90 % av reiseregninger og utlegg (2020). Dette syntes å være et naturlig nivå da enkelte grupper av ansatte og eksternt personell ikke hadde tilgang til løsningen. Redusert antall uoppgjorte kredittkortkjøp og mindre trekk i lønn tydet på at brukervennligheten var forbedret. Det var imidlertid noe usikkerhet knyttet til denne konklusjonen som følge av redusert reiseaktivitet det siste året.

3.2.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til Byrådsavdeling for finans i mai 2021. I sitt svar uttalte etaten at den arbeidet med å etablere rutiner, øke kompetansen og etablere tiltak for å lukke rapporterte svakheter.

3.3 Generelle IT- kontroller i Plania

Kommunerevisjonen har kartlagt og vurdert utvalgte generelle IT-kontroller i og rundt fagapplikasjonen Plania i Boligbygg Oslo KF (Boligbygg). Foretaket eier over 330 kommunale bygg og over 11 300 boliger. Plania er et FDVU-system (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling) i Boligbygg hvorav utleiemodule administrerer foretakets utleie av boliger.

3.3.1 Formål og problemstilling

Målet var å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for å sikre at etablerte generelle IT-kontroller i Plania bidro til å sikre fullstendighet og nøyaktighet i inntektene knyttet til boligutleie, gyldighet av endringer og konfidensialitet i behandling av kundeopplysninger. Formålet med revisjonen var å kartlegge generelle IT-kontroller i og rundt systemet Plania.

3.3.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden februar–mai 2021. Våre vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Boligbygg. Revisjonen var avgrenset til å se på de utvalgte generelle IT-kontrollene; IKT-styring, leverandørstyring, endringshåndtering, kontinuitetsplan og brukeradministrasjon i Plania.

3.3.3 Konklusjon

Boligbygg hadde implementert et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet. Kommunerevisjonen hadde likevel anbefalinger på alle de undersøkte områdene IKT-styring, leverandørstyring, endringshåndtering, kontinuitetsplan og brukeradministrasjon.

3.3.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Boligbygg med kopi til styret og Byrådsavdeling for næring og eierskap i juni 2021. I svarbrevet ble det uttalt at foretaket ville implementere Kommunerevisjonens anbefalinger.

3.4 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt fagapplikasjonene Port og Lydia i Oslo Havn KF

Port er en applikasjon for havneadministrasjon og inntekter fra havneaktiviteter. Det var kaivederlaget og varevederlaget som utgjorde de største inntektene i 2020 med hhv. 23 og 46 mill. kr. Lydia er et FDV-system (forvaltning, drift og vedlikehold), hvorav utleiemodulen administrerer Oslo Havn KFs utleie av eiendom. Utleieinntekter utgjorde 196 mill. kr i 2020.

3.4.1 Formål og problemstilling

Formålet med revisjonen var å kartlegge automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller, i tillegg til generelle IT-kontroller i og rundt systemene Lydia og Port. Systemene benyttes av Oslo Havn i forbindelse med fakturering av inntekter knyttet til hhv. utleie av fast eiendom og havnevederlag. Kommunerevisjonen har evaluert om disse til sammen sikrer fullstendighet og nøyaktighet av inntekter, gyldighet av endringer samt konfidensialitet i behandling av kundeopplysninger.

3.4.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden august–oktober 2021. Våre vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Oslo Havn.

3.4.3 Konklusjon

Oslo Havn hadde etablert et system for informasjonssikkerhet, men burde oppdatere styrings- og forvaltningsprosesser og dokumentere underliggende rutiner, herunder rutiner for risikostyring, endringsstyring og kontinuitetsplanlegging. I tillegg anbefalte Kommunerevisjonen at det ble etablert en praksis som sørget for tilfredsstillende etterlevelse av rutinene.

Applikasjonskontroller i Port synes i all hovedsak å bidra til fullstendig registrering av grunnlagsinformasjon for havneinntektene, men det var funksjonelle svakheter som snarlig burde forbedres. Eksempler på dette var roller og rettigheter i systemet,

manglende varslings for endring av passord, i tillegg til komplisert tilgang til og bruk av loggrapporter.

Applikasjonskontrollene i Lydia var mangelfulle, og kunne bidra til feil behandling av avtaleinformasjon dersom det ikke ble etablert kompensierende kontroller. Videre manglet Lydia gode loggrapporter og øvrige rapporteringsmuligheter. Det fantes også funksjonelle svakheter i systemet, som manglende passordsikkerhet og manglende varslings for endring av passord. Systemleverandøren opplyste at det ikke ville bli flere oppgraderinger av Lydia, noe som medfører en økt risiko for utilstrekkelige vedlikeholdstjenester i fremtiden.

Kommunerevisjonen har i rapport 11/2019 *Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF* rapportert om svakheter knyttet til at foretaket blant annet ikke hadde ivaretatt tilgangsstyring og sporbarhet av brukeraktiviteter i Lydia. For begge systemene var det ikke foretatt faste periodiske gjennomganger av tilganger. Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 11/2019 er planlagt lagt fram for kontrollutvalget i tredje kvartal 2022, jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 5/22.

3.4.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Oslo Havn med kopi til Byrådsavdeling for næring og eierskap i desember 2021. I foretakets svarbrev fremkom det at det ville bli etablert tiltak og at Kommunerevisjonens anbefalinger ville bli tatt til etterretning. Det ble opplyst at det var et mål å anskaffe nytt system for utleie av næringseiendom i løpet av året, slik at nytt system kan være operativt fra 1. januar 2023.

3.5 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt OKER ISY i Eiendoms- og byfornyelsesetaten

OKER ISY inneholdt et eiendomsregister og er et FDV-system (forvaltning, drift og vedlikehold). Leieinntektene (både interne og eksterne, fra tomter og bygg) utgjorde ca. 224 millioner i 2020. Det var pr. 25. oktober 2021 totalt 2190 aktive kontrakter i OKER ISY.

3.5.1 Formål og problemstilling

Målet med revisjonen har vært å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for å kunne uttale oss om OKER ISY støtter opp under tilfredsstillende internkontroll og bidrar til korrekt rapportering av leieinntektene og merverdiavgift.

Formålet med revisjonen var å gjennomgå og vurdere inntektsprosessen, samt å kontrollere om de generelle IT-kontrollene og applikasjonskontrollene bidrar til å sikre fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i leieinntektene.

3.5.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden juli–oktober 2021. Kommunerevisjonens vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Kommunerevisjonen har også hatt lesetilgang til OKER ISY.

3.5.3 Konklusjon

Det ble avdekket svakheter på alle de undersøkte områdene IKT-styring, leverandørstyring, kontinuitetsplanlegging, endringsstyring og tilgangsstyring. Det var implementert applikasjonskontroller ved registrering av kontrakter i OKER ISY som medførte at risiko for feilregistreringer ble redusert. I tillegg ble det gjennomført en kvalitetssikring av registreringene. Det var etablert en god rutine for å fange opp nye kontrakter som ble lagt inn i Acos Websak, og endring av kontrakter ved bruk av endringsloggen. Dette medførte samlet sett tilstrekkelig sikkerhet for fullstendig og nøyaktig registrering av kontraktene i OKER ISY og for fullstendighet av leieinntektene.

Det var imidlertid ikke mulig å få en detaljert oversikt over ledige lokaler eller tomter i OKER ISY, og det var ikke etablert kontroller som sikret at eiendomsregisteret i OKER ISY var fullstendig. Dette medførte at det forelå en generell iboende risiko i form av manglende oversikt over tomme lokaler som gjorde det vanskeligere å avdekke uregelmessigheter knyttet til utleie av lokaler og tomter. Da det ikke fremgikk hvilke eiendommer som var utleid eller disponert, ga heller ikke eiendomsregisteret tilstrekkelige opplysninger for å foreta eventuelle beslutninger om utnyttelse eller bruk av eiendommene. Det var påbegynt et arbeid med en løsning for å kunne registrere informasjon om eiendommer på et mer detaljert nivå.

Kommunerevisjonen har tidligere etter en forvaltningsrevisjon, rapport 7/2019 *Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom*, hatt funn knyttet til at kommunens eiendomsregister OKER ISY hadde svakheter og mangler når det gjaldt å oppfylle forventningen om et fullstendig, oppdatert og funksjonelt system.

Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 7/2019 er planlagt gjennomført som en del av forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning av tomme bygg med planlagt oppstart første halvår 2022, jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 5/22.

3.5.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Eiendoms- og byfornyelsesetaten med kopi til Byrådsavdeling for byutvikling i januar 2021. I etaten sitt svarbrev ble det beskrevet detaljerte tiltak, og etaten uttalte at de ser alvorlig på de svakheter som tas opp når det gjaldt de undersøkte områdene rundt IKT-tekniske forhold og at de vil følge opp dette.

3.6 Gjennomgang av Socio

Socio benyttes til utbetaling av introduksjonsstønad til flyktninger som er en del av introduksjonsprogrammet, samt til innkreving av integreringstilskudd. Per november 2020 var det totalt registrert 410 innflyttede flyktninger i Oslo kommune, hvorav 130 flyktninger var bosatt i 2020.

3.6.1 Formål og problemstilling

Målet med revisjonen var å vurdere om bydelene hadde registrert riktige opplysninger i fagsystemet Socio som grunnlag for utbetaling av introduksjonsstønad til flyktninger som var en del av introduksjonsprogrammet. I tillegg var det et mål å vurdere om Velferdsetaten hadde fremmet riktig krav om integreringstilskudd overfor staten. Videre var formålet å kartlegge og vurdere om det fantes hensiktsmessige automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller i Socio som ble benyttet av bydelene. Dette skulle bidra til å sikre fullstendighet og nøyaktighet av inntekter og gyldighet av utgifter, samt konfidensialitet og tilgjengelighet av informasjonen.

3.6.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden juni –november 2021. Kommunerevisjonens vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i fagsystemavdelingen (FSA) i Helseetaten, Velferdsetaten og de utvalgte bydelene Frogner, Grorud og Nordre Aker.

3.6.3 Konklusjon

Gjennomgangen av internkontrollen i og rundt Socio avdekket ikke vesentlige feil eller mangler ved tildeling av integreringstilskudd og utbetaling av introduksjonsstønad. Bydelene hadde implementert rutiner i samsvar med gjeldende regelverk. Rutinene ivaretok registrering av informasjon om flyktninger, og deretter utbetaling av introduksjonsstønad. Videre hadde Velferdsetaten implementert tilfredsstillende rutiner for innkreving og bokføring av integreringstilskudd.

Det ble imidlertid avdekket noen tilfeller hvor det var blitt utbetalt introduksjonsstønad, men hvor det ikke var blitt innkrevd integreringstilskudd. I slike tilfeller gikk kommunen glipp av inntekter.

Gjennomgangen viste at de generelle IT-kontrollene i og rundt Socio i stor grad støttet opp under saksbehandling for innkreving av integreringstilskudd og utbetaling av introduksjonsstønad. Kommunerevisjonen hadde imidlertid følgende kommentarer:

- Det forelå ikke en sikkerhetspolicy for Helseetaten. Fagsystemavdelingen (FSA) hadde utarbeidet dokumentet «Sikkerhet og Autorisasjon» for Socio som igjen henviste til Norm for informasjonssikkerhet (Normen) og Instruks for informasjonssikkerhet og IKT-reglementet i kommunen. Normen dekket ikke alle lovkrav til informasjonssikkerhet, personvern og behandling av helse- og personopplysninger.
- Vedlikeholdsavtalen for Socio bygget ikke på statens standardavtaler (SSA), og hadde ikke blitt oppdatert siden 2006.
- Det forelå ikke skriftlige rutiner for endringsstyring i Socio.
- Rutine for tilgangsstyring i Socio var utarbeidet av Helseetaten ved FSA, og undersøkelsen viste at disse ble fulgt. Velferdsetaten hadde imidlertid ikke etablert rutiner for gjennomgang av sine tilganger i Socio.
- Det forelå en kontrollrapport i Socio; Kontroll av aktivitet på klient som ga en oversikt over hvilke saksbehandlere som hadde sett på hvilke klienter i systemet. Undersøkelsen viste at bydelene ikke hadde tatt rapporten i bruk.

3.6.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Helseetaten, Velferdsetaten og de utvalgte bydelene med kopi til overordnede byrådsavdelinger (Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester) i januar 2022. I svarbrevene fikk vi opplyst at det nå foreligger en sikkerhetspolicy. Videre sto det at det vil bli etablert tiltak i tråd med Kommunerevisjonens sine anbefalinger, samt oppdatering av rutiner.

3.7 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 elleve¹² utvalgte virksomheter. Videre har det vært en oppfølging av fire¹³ virksomheter fra fjorårets gjennomgang.

3.7.1 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.

3.7.2 Gjennomføring

De utvalgte virksomhetene er bedt om å besvare spørsmål relatert til administrasjon av tilgangene på e-post. De ble også bedt om å vise frem dokumentasjon der det var relevant, og der kontroller var blitt gjennomført og dokumentert.

Det ble b.la. stilt spørsmål om rutiner for aktivering og deaktivering av tilganger, autorisering av tilganger og vurdering av tjenstlig behov før tilgang opprettes. Videre om det var etablert en regelmessig gjennomgang av tilganger i virksomheten.

3.7.3 Konklusjon

Det var varierende om virksomhetene hadde opprettet egne rutiner for tilgangsstyring i økonomisystemet og HR-systemet. Enkelte virksomheter hadde tatt i bruk Utviklings- og kompetanseetatens felles rutiner for tilgangsstyring. Det var varierende bruk av rutinene hos den enkelte virksomhet.

Generelt viste undersøkelsen at det var autoriserte personer som godkjente tilgangene som ble gitt til økonomisystemet og HR-systemet. Undersøkelsen viste videre at tjenstlig behov ble vurdert av samtlige i de undersøkte virksomhetene, med unntak av en virksomhet som ikke besvarte spørsmålet.

Det var varierende hva slags rapporter/spøringer som hadde blitt tatt i bruk for gjennomgang av brukertilganger i økonomisystemet og HR-systemet. Fire av virksomhetene opplyste at de gjennomførte periodisk gjennomgang av tilganger, hvorav to virksomheter dokumenterte gjennomgangen.

Kommunerevisjonen anbefalte virksomhetene å ta i bruk spesifikke rapporter fra økonomisystemet og HR-systemet for å utføre periodiske gjennomganger av tilganger, og at kontrollen ble dokumentert. Det ble også anbefalt å etablere rutiner for tilgangsstyring der dette var en mangel.

¹² Barne- og familieetaten, Beredskapssetaten, Deichman, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Gravferdsetaten, Plan og bygningsetaten, Bydel Frogner, Bydel Gamle Oslo, Bydel Grorud, Bydel Nordre Aker, Bydel Sagene,

¹³ Kulturetaten, Sykehjemsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Bydel Grünerløkka

For de fire undersøkte virksomhetene hvor det ble gjennomført en oppfølging av rutiner fra i fjor, viste gjennomgangen at det hadde blitt en forbedring i tråd med fjorårets anbefalinger.

Person- og ressurskatalogen (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. Brudd på kommunens vedtatte regler om regelmessig passordbytte øker risikoen for kompromittering av passord.

Det finnes en rapport i PRK som viser alle brukere som har fått fjernet avhuking for krav om passordbytte i den enkelte virksomhet.

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at virksomhetene i varierende grad hadde etablert rutiner for å gjennomgå rapporten fra PRK. Kommunerevisjonens gjennomgang av rapporten som viser alle brukere i hele kommunen viste at antall brukere som ikke hadde krav til passordbytte i PRK var redusert sammenlignet med fjorårets gjennomgang.

Det ble også her gjennomført en oppfølging av enkelte virksomheter etter fjorårets gjennomgang. Resultatet viste at det fortsatt var brukere med unntak fra krav om passordbytte, men at virksomhetene i disse tilfellene hadde redegjort for årsaken til dette.

Kommunerevisjonen anbefalte virksomhetene som ikke hadde etablert en jevnlig oppfølging av rapporten fra PRK, å implementere rutine for gjennomgang.

3.7.4 Kommunikasjon

Resultat etter undersøkelsen ble meldt til de utvalgte virksomhetene i desember 2021. Eventuelle svakheter vil bli fulgt opp videre i den ordinære regnskapsrevisjonen.

3.8 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT-revisjoner

Et styringssystem for informasjonssikkerhet i kommunen er stadig under implementering, og det er blitt arbeidet med veiledninger og verktøystøtte for å gjøre det enklere for virksomhetene å få det på plass.

Alle virksomheter skal rapportere ledelsens gjennomgang¹⁴ og virksomhetsleders egenerklæring¹⁵ årlig til overordnet byrådsavdeling. Den respektive byrådsavdeling vil bruke informasjonen til å følge opp tiltak i sektoren og underliggende virksomheter, og til

¹⁴ Ledelsens gjennomgang skal sikre at ledelsen får en helhetlig oversikt over personvern- og informasjonssikkerhetsarbeidet i virksomheten, og er en aktivitet for å følge opp, forbedre og effektivisere styringen av dette arbeidet.

¹⁵ Virksomhetsleders egenerklæring er en rapport på status for en avgrenset del av tiltakene i virksomheten for områdene informasjonssikkerhet og personvern.

å sørge for betryggende informasjonssikkerhet og personvern i sektoren. En overordnet statusrapport skal sammenstilles for hver sektor og sendes til Byrådsavdeling for finans.

Byråden for finans har det overordnede ansvaret for informasjonssikkerhet og personvern i Oslo kommune. Resultatene for kommunenivå blir brukt til å gjøre nødvendig prioritering av tiltak.

Kommunen gjør mye arbeid på området, men området er komplekst og krevende. Gjennomførte revisjoner i 2021 avdekket fortsatt flere svakheter, men Kommunerevisjonen opplevde en økt bevissthet og kompetanse i virksomhetene. 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 angrepsvinkel av regnskapsrevisjonen.

Vedlegg 1 Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/226

Saksbehandler:

Dato:
14.03.2022

Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder

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 om kommunen har etablert rutiner som sikrer at kommunens virksomheter etterlever utvalgte kriterier er hentet fra:

1. utvalgte deler av lov og forskrifter om offentlige anskaffelser,
2. kommunens regelverk knyttet til innkjøp i form av byrådsrundskriv o.l. og
3. virksomhetenes fullmakter på innkjøpsområdet.

Foruten en spørreundersøkelse av hvilke rutiner som er etablert i kommunen sentralt og i utvalgte virksomheter, har vi gjennomgått utvalgte anskaffelser opp mot kriteriene. Kontrollene av etterlevelse er gjort basert på uttrekk av bokførte leverandørfakturaer i perioden 202010-202105.

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 revisjonsselskapet, 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 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og forenklet revisorkontroll av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester) har Kommunerevisjonen et tilstrekkelig



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 om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder

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 RSK 301 *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 den risiko- og vesentlighetsvurderingen som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 26. januar 2021, sak 4.

Utføring av et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i henhold til RSK 301, 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 handlingene og innhentede bevis, er vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Oslo kommune ikke i det alt vesentlige:

- har etablert rutiner som sikrer at bestemmelser i anskaffelsesloven med forskrifter og kommunens regelverk om anskaffelser, etterleves
- etterlever lov, forskrift og internt regelverk på de områdene som er kontrollert

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påse-ansvar med økonomiforvaltningen og til Oslo kommunes informasjon, og er ikke nødvendigvis egnet til andre formål.

Oslo, 14.03.2022
Unn H. Aarvold
oppdragsansvarlig revisor

Vedlegg 2 Kartleggingsspørsmål og kontrollpunkter i forenklet etterlevelseskontroll knyttet til offentlig anskaffelser

Oslo kommune, Kommunerevisjonen

side 1

Vedlegg 2

Kartleggingsspørsmål og kontrollpunkter i forenklet etterlevelseskontroll knyttet til offentlige anskaffelser

KARTLEGGINGSSPØRSMÅL

I forbindelse med kartlegging av kommunens rutiner, stilte Kommunerevisjonen enkelte spørsmål til Byrådsavdeling for finans og til de undersøkte virksomhetene.

Følgende spørsmål ble stilt til byrådsavdelingen:

1. Gjennomfører byrådsavdelingen kontroller som bidrar til kunnskap om virksomhetenes etterlevelse av byrådsrundskriv knyttet til innkjøp?
2. Er det planlagt endringer i ev. kontroller (jf. spørsmål 1) eller har byrådsavdelingen annen informasjon som kan være relevant for etterlevelseskontrollen?

Følgende spørsmål ble stilt til de undersøkte virksomhetene:

1. Har virksomheten etablert rutine(r) for å sikre at anskaffelsesreglement (lov, forskrift, byrådsrundskriv) blir fulgt?
2. Har virksomheten rutine for å innhente eBevis fra leverandører?
3. Har virksomheten etablert rutine(r) for å sikre at avrop på rammeavtaler ikke overskrider estimert verdi?
4. Har virksomheten etablert rutine(r) for å sikre at etablerte fullmaktsbestemmelser i virksomheten blir etterlevd når det gjelder anskaffelsesområdet?

KONTROLLPUNKTER I FORBINDELSE MED GJENNOMGANG AV ANSKAFFESEDOKUMENTASJON

Undersøkelsen er gjennomført med følgende kontrollpunkter:

1. Kunngjøring og konkurranse

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

2. Anskaffelsesprotokoll

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

3. Meddelelse om tildeling av kontrakt

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

Vedlegg til sak om Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder

4. Kontrakt

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

5. Rammeavtaler

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

Kontrollpunktene 1a, 1b, 2a, 2b, 3a, 3b og 5a er krav i lov og forskrift.

2c, 4b, 4c og 5c er interne krav i kommunen, for eksempel i byrådsrundskriv eller fullmaktsbestemmelser i virksomhetene.

4a og 5b er ikke direkte krav i verken lov og forskrift, men kan som konsekvens ved avvik resultere i brudd på lov/forskrift.

KARTLEGGINGSPØRSMÅL OG KONTROLLPUNKT KNYTTET TIL DEL AV UNDERSØKELSE SOM GJELDER BOKFØRTE UTGIFTER, SOM ER GJENNOMFØRT SAMTIDIG MED ETTERLEVELSESKONTROLLEN. ATTESTASJONSUTTALELSEN OMFATTER IKKE DENNE DELEN AV UNDERSØKELSEN

Følgende spørsmål ble stilt til de undersøkte virksomhetene:

1. Har virksomheten etablert rutine(r) for å sikre at bokførte leverandørfakturaer er i samsvar med leverte varer/tjenester?
2. Har virksomheten etablert rutine(r) for å sikre at bokførte leverandørfakturaer er i samsvar med avtalt pris?

Undersøkelsen er gjennomført med følgende kontrollpunkter:

Bokførte utgifter

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

Vedlegg til sak om Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser på utvalgte områder



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport /2022

Tel. +47 23 48 68 00

www.krv.oslo.kommune.no