



Oslo

Kommunerevisjonen

2023

Regnskapsrevisjonen 2022

– oppsummering av utvalgte
undersøkelser

Rapport 8

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt - Samkjøpsavtaler

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

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 forbedre internkontroll og forebygge og avdekke misligheter og feil.

Kommunerevisjonen oppsummerer resultatene fra regnskapsrevisjon med vekt på kommunens økonomiske internkontroll i 2022 i en felles rapport som legges frem for kontrollutvalget. Dette vil kunne bidra til at utvalget 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*. I tillegg kan kontrollutvalget gjennom rapporten få innsikt til å vurdere om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, jf. kommuneloven § 23-2 bokstav b.

29. mars 2023


Unn H. Aarvold
kommunerevisor


May-Britt Bratlie
avdelingsdirektør

Innhold

Innledning-	5
1. Internkontroll i økonomirapporteringen.....	7
1.1 Vurdering av økonomisk internkontroll og risiko for feil og misligheter	7
1.2 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet	11
1.3 Utgifter til innkjøp i kommunen	13
2. IKT- systemer med betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapportering	16
2.1 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt bookingsystemet Planyo ved Deichman bibliotek avdeling Bjørvika.....	17
2.2 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt fagapplikasjonen ISY Proaktiv i Innkrevningsetaten	18
2.3 Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og økonomisystemet	19
2.4 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT- revisjoner og IT- relaterte revisjonshandlinger	20
2.5 Kommunens styring av informasjonssikkerhet	20
3. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen	22
3.1 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – innberetning av sosialstønad og bostøtte.....	22
3.2 Forenklet etterlevelse av utvalgte bestemmelser i forbindelse med rapportering av KOSTRA-regnskapstall	22

Innledning

Regnskapsrevisjonens innhold er definert i kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk, som bl.a. innebærer at Kommunerevisjonen følger de internasjonale revisjonsstandardene (ISA) ved utførelsen av regnskapsrevisjonen.

Regnskapsrevisjonen rapporteres først og fremst gjennom revisjonsberetningene som avgis til bystyret når det gjelder foretakene og bykassen, lånefondet og konsolidert årsregnskap. I revisors beretning fremkommer det at vi kommuniserer med kontrollutvalget om det planlagte omfanget av revisjonen. Kommunerevisor har for 2022 orientert utvalget muntlig om planer for regnskapsrevisjonen i kontrollutvalgets møte 21. juni 2022 under eventuelt. Det er også gitt en kort status i kontrollutvalgets møte 22. november 2022. I kontrollutvalgets møte 31. januar 2023 (sak 2) ble det gitt en oppsummering av nummererte brev til kontrollutvalget i 2022. Til kontrollutvalgets regnskapsmøte 18. april 2023 vil utvalget, som tidligere år, motta et brev hvor Kommunerevisjonen informerer om enkelte forhold som ligger til grunn for revisjonsberetningene og også om særlige områder eller utfordringer ved regnskapsrevisjonen for 2022.

Kommunerevisjonen utfører forenklet etterlevelseskontroll med utgangspunkt i vurdering av risikoen for brudd på bystyrets premisser for bruken av bevilgninger. Dette arbeidet innebærer at vi innhenter informasjon for å kunne vurdere hvordan kommunen sikrer at årsberetningene inneholder dekkende forklaring på eventuelle vesentlige avvik fra budsjettpremisser samt omtale av vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Etter revisjonsstandarden RSK 302 *Forenklet etterlevelseskontroll med vesentlige budsjettavvik*, skal vi gi en uttalelse i revisors beretning om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik. I forkant av rapportering av årsberetning, holder vi tett dialog der det kan være behov for avklaringer. Dette skjer både mot Byrådsavdeling for finans og foretakene.

Kommunerevisjonen gjennomfører også forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Vår risiko- og vesentlighetsvurdering på dette området ble lagt frem for kontrollutvalget til møtet 25. januar 2022 (sak 7). For regnskapsåret 2022 besluttet vi å gjennomføre to forenklede etterlevelseskontroller, én om tilskuddsordninger i kommunen og én rettet mot KOSTRA-rapportering av regnskapstall. Arbeidet med KOSTRA-rapportering ble presentert i kontrollutvalgets møte 21. mars 2023. Kontrollen rettet mot tilskuddsforvaltningen er ikke ferdigstilt per mars, og legges frem for kontrollutvalget innen fristen 30. juni 2023.

I revisors beretning uttales det under avsnittet *Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet*, at revisor ikke gir uttrykk for en mening om effektiviteten av kommunens interne kontroll. Revisor peker likevel på svakheter som avdekkes under revisjonen. I beretningen fremkommer 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.

Som en del av regnskapsrevisjonen vurderer vi risikoen for misligheter og feil som er av vesentlig betydning for årsregnskapet. Regnskapsrevisor skal også vurdere om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og

forskrift. Summen av de lovpålagte oppgavene regnskapsrevisjonen omfatter innebærer bl.a. at Kommunerevisjonen årlig har undersøkelser som er rettet mot om ledelsen har ordnet økonomiforvaltningen og den økonomiske rapporteringen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll. Dette inkluderer også undersøkelser rettet mot utvalgte IKT-systemer som genererer økonomiske transaksjoner i regnskapet.

For revisjonsåret 2022 har revisjonsbransjen implementert en oppgradert versjon av revisjonsstandarden ISA 315 *Identifisering og vurdering av risikoene for vesentlig feilinformasjon gjennom forståelse av enheten og dens omgivelser*. Standarden stiller nye krav til hvordan vi som regnskapsrevisor skal dokumentere vår forståelse av enheten, regnskapsreglene og virksomhetenes interne kontroll. Standarden vektlegger blant annet betydningen av IKT-systemer i større grad enn tidligere standard.

Undersøkelsene som omtales i denne rapporten er ikke alene tilstrekkelig for å konkludere i revisjonsberetningene på aktuelle regnskapsposter og vi har utført et vesentlig omfang av andre revisjonshandlinger for å kunne gjøre dette. De undersøkelsene som er trukket frem i denne rapporten kjennetegnes ved at de kan gjelde flere virksomheter i kommunen og dermed ha læringseffekt for flere.

Rapportens oppbygging

Rapporten er i det følgende inndelt i tre hovedkapitler. I kapittel 1 omtaler vi gjennomførte undersøkelser for regnskapsåret 2022 rettet mot internkontroll i økonomirapporteringen på ulike områder, blant annet vurdering av risiko for feil og misligheter samt utvalgte undersøkelser på lønns- og innkjøpsområdet. I forbindelse med de to sistnevnte utføres det kontroller i HR-systemet og økonomisystemet. I kapittel 2 omtales undersøkelser av IKT-systemer og andre revisjonshandlinger og analyser som har betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapportering. I kapittel 3 omtaler vi to gjennomførte forenklede etterlevelseskontroller med økonomiforvaltningen.

1. Internkontroll i økonomirapporteringen

Byrådet vedtok 7.april 2022 *Instruks for virksomhetsstyring* og *Instruks for internkontroll*, jf. byrådssak 1036/22 og 1037/22. Instruksene fastslår som tidligere at det er virksomhetsleder som har det direkte ansvaret for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet. Virksomhetene har egne rutinebeskrivelser på sine drifts- og tjenesteområder.

Overordnet styring og internkontroll av økonomiforvaltningen skal blant annet bidra til etterlevelse av lover og regler. Kommunerevisjonen har i *Risiko- og vesentlighetsvurdering for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen for 2023*, som ble lagt frem for kontrollutvalget 31 januar 2023 (sak 6), trukket frem eksempler på risikoer som kan oppstå ved svakheter i overordnet styring og intern kontroll. 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 kommunens mange ulike transaksjonsstrømmer.

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 2022:

1. Vurdering av økonomisk internkontroll og risiko for feil og misligheter
2. Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet
3. Utgifter til innkjøp i kommunen

De ulike undersøkelsene har ikke avdekket vesentlige feil av betydning for kommunens regnskap. Forhold rundt merverdiavgift omtales under punkt 1.1.3. I kapittel 2 om IKT-systemer beskrives årets IT-revisjoner mv. av betydning for økonomiforvaltning og regnskapsrapportering.

1.1 Vurdering av økonomisk internkontroll og risiko for feil og misligheter

Kommunerevisjonen utfører hvert år en rekke revisjonshandlinger og undersøkelser for å ivareta de krav som stilles i kommuneloven og revisjonsstandardene; fra risikovurdering, kartlegging, tester, utførte regnskapskontroller til oppsummering og konklusjon av årets revisjon.

I det følgende omtaler vi blant annet noen av de elementene vi legger vekt på ved planleggingen av revisjonen av kommunens årsregnskap og hvordan vi vurderer hvorvidt kommunen har etablert et internt kontrollsystem som er egnet til å forebygge og avdekke eventuelle misligheter og feil.

1.1.1 Utgangspunkt

Kommuneloven § 24-6, 2. ledd sier at revisor skal vurdere risikoen for at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon som følge av misligheter og feil, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet. 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.

1.1.2 Gjennomføring

Et nytt år starter med å skaffe oversikt over hvilke endringer det har vært i kommunen som har betydning for gjennomføringen av regnskapsrevisjonen.

Som regnskapsrevisor skal vi ta utgangspunkt i en antakelse om at det kan foreligge risikoer for misligheter. Denne antakelsen gjelder spesielt for inntekter, der skal det være dokumentert en vurdering av om det kan være en særskilt risiko for underslag av eiendeler eller manipulering av regnskapsinformasjon.

Under nevner vi ulike handlinger som har inngått i planleggingen av regnskapsrevisjonen for 2022:

- **Møter med virksomhetene**
Det ble gjennomført oppstartsmøter med ledelsen i alle de tre foretakene og ca. halvparten av kommunens bydeler og etater. Som forberedelse til disse møtene, innhentet vi ledelsens risikovurderinger knyttet til økonomirapportering, som blant annet inkluderer risiko for korrupsjon og misligheter og risikoer som følge av bruk av IKT. Vi har også tatt opp hvilke rutiner som er etablert rundt etisk regelverk.

For regnskapsåret 2022 ble det avholdt møter med samtlige byrådsavdelinger. Hovedfokus i disse møtene har vært byrådsavdelingenes risikovurderinger innen egen sektor og avklaring av ulike forhold fra revisjonsdialogen med byrådsavdelingen eller underliggende virksomheter.

Det er blitt gjennomført ulike møter med kommunens interne tjenesteleverandører, den enkelte virksomhet, underenheter eller nøkkelpersonell hvor vi innhenter og evaluerer ulike systemer, rutiner og beskrivelser knyttet til ulike transaksjonsklasser mv. som kan kreve videre særskilte handlinger.

Gjennom året har vi jevnlig kontakt med Seksjon for internrevisjon. Blant annet får vi i disse møtene tilgang til saker i kommunens sentrale varslingsordning. Enkelte virksomheter har også internrevisor hvor vi har avtalte møtepunkter for utveksling av revisjonsplaner/-resultater.

- **Eksterne faktorer**
Som ledd i risikovurderingene følger vi opp forhold som har fått særskilt medieomtale enten det gjelder kommunen spesifikt eller generelt for kommunal forvaltning. Økokrim publiserer regelmessig trusselvurderinger med utviklingstrekk ved økonomisk kriminalitet, som legges til grunn for å innrette vår revisjon.
- **Analytiske handlinger**
Dataanalyser er et effektivt virkemiddel som Kommunerevisjonen benytter for å avdekke hvorvidt det er transaksjoner som ikke har blitt behandlet i tråd med forutsetningene. Vi gjennomfører en rekke ulike analyser fra ulike systemer hos kommunen, noe som blant annet anses som et viktig bidrag til å vurdere områder med en iboende mislighetsrisiko.

1.1.3 Observasjoner og vurderinger

Under omtaler vi overordnet kommunens inntekter, avgiftssituasjon og områder kommunen selv har trukket frem i regnskapsrapporteringen.

Kommunens inntekter

Det er mange ulike inntekter i kommunen som også har ulike særtrekk. Kommunen har ulike IKT-systemer som behandler og beregner de fleste av inntektene. Vi gjennomfører ofte IT-revisjoner knyttet til disse systemene, se mer om dette i kapittel 2. Normalt blir de fleste av kommunens inntekter vurdert med lav risiko for vesentlige feil i regnskapet. Gebyrer og brukerbetalinger for kommunale tjenester fastsettes ut fra faste satser i bystyret, og innbyggerne vil være kjent med grunnlag for beregningen.

Kommunerevisjonen vurderer at det kan være større risiko for misligheter ved kontantomsetning og ved utleie av eiendom, og finner også svakheter i den interne kontrollen på disse områdene.

Kommunens avgiftshåndtering

Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon er områder Kommunerevisjonen bruker vesentlig tid på gjennom revisjonen av Oslo kommune. Vi viser blant annet til tidligere års omtale av forbehold i revisjonsberetningen til bykassen og til Boligbygg Oslo KF.

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. Kommunen mangler en tilstrekkelig overordnet risikovurdering for avgifts-/kompensasjonsbehandling, som blant annet kan bidra til at relevante kontrolltiltak settes inn. Kommunerevisjonen vurderer blant annet at ikke alle kommunens virksomheter har tilstrekkelig kompetanse for å sikre korrekt avgiftsbehandling og at kommunen mangler etterkontroller som kan bidra til korrekt etterlevelse av lover og regler på området. Seksjon for internrevisjon har gjennomført en kartlegging om opplevd kompetanse om merverdiavgift i 2022/2023 som underbygger denne vurderingen. Kommunerevisjonen anser at usikkerheten rundt kravet om merverdiavgiftskompensasjon, som det er tatt forbehold om i revisjonsberetningen de senere år, fremdeles er tilstede. Kommunerevisjonen tar opp samme forhold i nummererte brev til kontrollutvalget for regnskapet 2022. Problemstillingene knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon vil også være tema i brev til kontrollutvalget etter avsluttet revisjon 2022.

Kommunerevisjonen har i forkant av de terminvise revisjonsberetningene for merverdiavgiftskompensasjon for 2022, avholdt møter med Byrådsavdeling for finans for blant annet å avklare status i kommunens arbeid på dette området. Kommunerevisjonen har i et brev til byrådet 25. november 2022, fulgt opp status i kommunens arbeid på de forhold som tidligere år er tatt opp i de nummererte brevene. Byrådsavdeling for finans har i svar av 16. januar 2023 redegjort for de tiltak kommunen har eller vil iverksette og rapporterer bl.a. at en overordnet risikovurdering ikke ble sluttført i 2022.

Kommunerevisjonen har også gjennomført enkelte kontroller rettet mot avgiftsbehandling av kommunens utleie av lokaler i 2022. En oppsummering, der vi påpeker enkelte svakheter, ble sendt til byrådet 21. februar 2023.

Regnskapets mål om å gi brukere relevant og tilstrekkelig informasjon for å utøve bevilgningskontroll og økonomisk kontroll

Det vil være poster i regnskapet hvor det kan være større iboende risiko relatert til om forholdet det er opplyst om, er i tråd med hva som anses å være i henhold til gjeldende rammeverk for finansiell rapportering. En av Kommunerevisjonens oppgaver er å vurdere om informasjon som gis i regnskapet er tilstrekkelig til å oppfylle målet om at regnskapet skal gi fullstendige og relevante opplysninger for bevilgningskontroll og økonomisk kontroll.

For enkelte regnskapsposter er det viktig med tilleggsinformasjon i form av noter til regnskapet. Kommunerevisjonen holder dialog med Byrådsavdeling for finans når vi avdekker feil eller mangler i notene.

Byrådets årsberetning

Et viktig formål med årsberetningen er å gi tilleggsinformasjon til årsregnskapet og forklare eventuelle avvik fra bevilget budsjett. Vår oppgave som revisor er å angi i revisjonsberetningen dersom det ikke er gitt dekkende forklaringer til vesentlige avvik mellom budsjett og regnskap.

På enkelte områder vurderer Kommunerevisjonen at redegjørelsene gitt i virksomhetenes egne årsberetninger er bedre tilgjengelig for leseren, selv om omtalen i byrådets årsberetning vurderes å være dekkende. Vi har ikke avsluttet handlingene mot årsberetningen for 2022 når dette skrives, da beretning blir avlagt 30. mars 2023.

1.1.4 Kommunerevisjonens vurderinger og kommunikasjon

Gjennom revisjonsåret kommuniserer vi med bydeler, etater, foretak og byrådsavdelingene om risikovurderinger, gjennomførte revisjonshandlinger samt avdekkede forhold av betydning for internkontrollen i den økonomiske rapporteringen.

Der Kommunerevisjonen har påpekt svakheter ved internkontrollen, kan virksomheten ha hatt tilstrekkelige kompenserende kontroller som gjør at regnskapstallene likevel ikke inneholder vesentlige feil. Der vi vurderer at det er svakheter eller mulige forbedringer til rutinene, er våre anbefalinger tatt opp i brev til virksomheten med kopi til overordnet byrådsavdeling. For foretakene sender vi også kopi til styret og for bydelene til bydelsutvalgene.

Kommunerevisjonen har etter årets vurdering av risiko, vurdert mislighetsrisiko ved enkelte virksomhetenes utleie av fast eiendom og kontantsalg, da vi vurderer at virksomhetenes rutiner og kontroller ikke i tilstrekkelig grad ivaretar iboende risiko for misligheter på området. Dette blir kommunisert til gjeldende virksomheter.

Kommunerevisjonen viser bl.a. til kontrollutvalgets møte 21. mars 2023 (sak 24) *Nummerert brev 4/2023 Endelig innberetning om økonomisk mislighet*, hvor det oppsummeres at mangelfulle rutiner ved kontantomsetning har medført forhøyet risiko knyttet til underslag.

For Kommunerevisjonens rapportering vedrørende avdekkede misligheter, viser vi til kontrollutvalgets møte 31. januar 2023 (sak 2) *Oppsummering av nummererte brev til kontrollutvalget 2022*. Ni av tolv nummererte brev i 2022 gjaldt misligheter, hvorav fem var endelige innberetninger. Samtlige av de ni nummererte brevene som gjaldt misligheter hadde blitt innrapportert til Kommunerevisjonen fra angjeldende virksomhet

i tråd med byrådssak 1119/21 *Instruks for behandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune.*

Når det gjelder merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon vil Kommunevisjonen, som tidligere år, ta forbehold i revisjonsberetningen og viser til nummerert brev 5 og 6/2023 til kontrollutvalgets møte 21. mars 2023 (sak 26 og sak 27).

1.2 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet

Lønn og sosiale utgifter i kommunen utgjør samlet ca. 36 mrd. kroner, se tabell under.

Tabell 1 Lønn og sosiale utgifter

(mill kr.)

	Drift	Investering	Samlet utgift
Fastlønn	25 422	341	25 763
Variabel lønn	3 283	2	3 285
Godtgjørelse folkevalgte	75	0	75
Trekkpliktig/oppgavepliktig, ikke arb.g.avg.pl. lønn	386	0	386
Utgifter og godtgjørelse reiser, diett, bil, mv.	187	0	187
Lønn	29 353	343	29 696
Pensjonskostnad	4 322	24	4 346
Arbeidsgiveravgift	4 528	19	4 547
Sosiale utgifter	8 850	42	8 892
Refusjon sykelønn mv.	-1 835	-4	-1 839
Netto lønnsutgift	36 378	371	36 749

Note: Opplysningene i tabellen er basert på konsolidert økonomisk oversikt etter art – regnskap drift og investering 2022.

Kommunerevisjonen har gjennomgått utvalgte regnskapstransaksjoner og interne kontrollrutiner på lønnsområdet. Dette omfatter også en oppfølging av fjorårets revisjon.

1.2.1 Formål og problemstilling

Lønn er en vesentlig utgift i kommunen. Det er av vesentlig betydning at det er etablert en god internkontroll som bidrar til at lønnstransaksjonene er gyldige, pålitelige, fullstendige og nøyaktige. Den lovpålagte oppgaven revisor har med å signere på RF-1022 gjør at vi har en ekstra aktsomhet rettet mot dette området.

Kommunen skal rapportere opplysninger om ansatte, årsverk og lønnsutbetalinger med grunnlag for skatter og avgifter til NAV, SSB og Skatteetaten. For denne rapporteringen har vi som revisor en oppgave med å kontrollere at kommunens innberetning er fullstendig og i tråd med lover og regler på området.

1.2.2 Gjennomføring

Kommunerevisjonens gjennomgang av lønnsområdet for regnskapsåret 2022 har blant annet omfattet utvalg og analyser på følgende områder:

- Tilganger til HR-systemet
- Endringshåndteringsrutiner i faste registre og nye funksjonaliteter i HR-systemet
- Fravær og refusjon: Kontroll av nye fraværskoder
- Test av regelverk i økonomisystemet og HR-systemet

- Kartlegging av løsningen for digitale arbeidskontrakter
- Digitale sykemeldinger
- Automatisk kvalitetssjekk av transaksjoner (IA-varslere)
- Remittering av lønn
- Transaksjoner mellom GAT og HR-systemet
- Kontroll av lederrapporter for lønn
- Kontroll av grunnlag for variabel lønn inkl. lønn til leger
- Fosterhjemsgodtgjørelse
- Godtgjørelse til politikere
- Kontroll av nye og endrede lønnsarter i 2022
- Diverse avstemminger

I tillegg har vi både fra Byrådsavdeling for finans og prosjektet som er blitt etablert for å forberede sentralisering av lønnsfunksjonen, blitt orientert om gjennomførte ROS-analyser av HR-systemet og tilhørende arbeidsprosesser.

Kommunerevisjonen har fulgt opp tidligere meldte svakheter og anbefalinger mot internkontrollen knyttet til lønnsutbetalinger. Som en del av oppfølgingen i 2022 har vi bl.a. foretatt stikkprøvekontroller av større utbetalinger til leger for kontroll mot grunnlagsdokumentasjon.

1.2.3 Konklusjon

Årets gjennomgang har ikke avdekket avvik av vesentlig beløpsmessig betydning for regnskapet. Vi har avdekket svakheter i internkontrollen på enkelte områder, som utdypes i det følgende. Vi viser også til resultat fra kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR-systemet under kapittel 2.4.

Kommunerevisjonen vurderer at det fortsatt er risiko knyttet til manuelle lønnsgrunnlag. Vi har blant annet tatt opp med aktuelle virksomheter at utlønningene i 2022 inneholdt timelister og kjøregodtgjørelse helt tilbake til 2019. For å muliggjøre løpende kontroll ved utbetalt lønn og godtgjørelse, har vi anbefalt retningslinjer med krav om å levere grunnlag innen rimelig tid - helst i påfølgende måned.

Når det gjelder grunnlag for variabel lønn inkl. lønn til leger, finner vi at like forhold fortsatt behandles ulikt i kommunen når det kommer til grunnlag for utbetaling for de som honoreres for tjenester på tvers av virksomhetene. Dette innebærer at noen virksomheter utbetaler via forsystemet GAT, HR-systemet (selvbetjening eller manuelt) og andre på bakgrunn av fakturering fra selvstendig næringsdrivende leger. Ulik praksis øker risikoen for at dobbeltutbetalinger ikke vil bli avdekket når faste ansatte og innleide leger i samme periode jobber på tvers av virksomheter i Oslo kommune. Våre kontroller har avdekket feil i utbetalinger i 2021, uten at det har hatt vesentlig betydning for regnskapet. For 2022 har vi ikke avdekket slike feil, men det er likevel en risiko for at slike feil kan ha forekommet. Kommunerevisjonen har anbefalt kommunen å foreta en ytterligere vurdering av om meldte tiltak har fungert som forutsatt, da enkelte virksomheter har opplyst om at de ikke var kjent med tiltaket.

For godtgjørelse til fosterhjem har vi anbefalt at det gjøres en vurdering av muligheten for sentral oppdatering av satser for å redusere risikoen for feilutbetalinger.

Kommunerevisjonen har kontrollert kommunens avstemminger og avgiftsgrunnlag for de

terminvise innbetalinger av arbeidsgiveravgift. For første termin 2022 så vi at grunnlaget feilaktig inkluderte en faktura fra Oslo Pensjonsforsikring. Dette medførte at det var innrapportert og innbetalt 13 millioner kroner for mye i arbeidsgiveravgift i 2022. Forholdet ble tatt opp og korrigert. Kommunerevisjonen har anbefalt kommunen at rutinen gjennomgås for å evaluere om den har fungert som forutsatt og om den er effektiv nok til å forebygge og avdekke vesentlige feil ved de terminvise grunnlagene for innbetalt og kostnadsført arbeidsgiveravgift.

1.2.4 Kommunikasjon

Kommunerevisjonen har vært i dialog med berørte virksomheter vedrørende avklaring av de feil og mangler som er avdekket ved gjennomgangen, og har 2. februar 2023 oppsummert handlinger som er utført på lønnsområdet til Byrådsavdeling for finans.

Kommunerevisjonen har også hatt kommunikasjon med byrådsavdelingen om nummerert brev 03/2022 *Mangler ved den økonomiske internkontrollen på lønnsområdet for ikke-rutinemessige transaksjoner eller når noen utfører arbeid på tvers av kommunens virksomheter*, som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 29. mars 2022 (sak 21) samt vårt nummererte brev 1/2022 til kontrollutvalgets møte 25. januar 2022 (sak 2). Dette brevet redegjorde for et mislighetsforhold der en innleid lege i en bydel hadde fått utbetalt honorar etter å ha meldt inn for mange timer. Gjennomgangen avdekket ikke avvik av vesentlig betydning, men det var ved én virksomhet utbetalt honorar til to selvstendig næringsdrivende leger uten signert arbeidsavtale. Ved en annen virksomhet var det utbetalt for mye honorar til to selvstendige næringsdrivende leger. Vi er av virksomhetene opplyst at det er gjennomført tiltak, og at det er igangsatt et forbedringsarbeid for å bedre internkontrollen på området. Kommunerevisjonen har anbefalt kommunen å foreta en vurdering av om meldte tiltak har vært effektive.

1.3 Utgifter til innkjøp i kommunen

Utgifter knyttet til kjøp av varer og tjenester, utgjør samlet ca. 53 mrd. kroner. Se tabell under.

Tabell 2 Kjøp av varer og tjenester

(mill kr.)

	Drift	Investering	Samlet
Kjøp av varer og tjenester	34 296	14 034	48 329
Avskrivninger	4 211		4 211
Sum utgifter	38 506	14 034	52 540
Kompensert merverdiavgift	- 2 676	- 1 455	- 4 131

Note: Opplysningene i tabellen er basert på konsolidert økonomisk oversikt etter art – regnskap drift og investering 2022.

Kommunerevisjonen har gjennomført ulike undersøkelser på innkjøpsområdet knyttet til felles oppsett og IT-kontroller i økonomisystemet og til dokumentasjon av varemottakskontroll.

1.3.1 Formål og problemstilling

Undersøkelsene 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.

1.3.2 Gjennomføring

Gjennomførte undersøkelser har vært rettet mot alle eller mange av kommunens virksomheter.

Det er også utført undersøkelser/tester på innkjøpsområdet knyttet til enkeltstående virksomheter som er oppsummert i brev til aktuelle virksomheter. Dette gjelder eksempelvis gjennomgang av anskaffelses- og bilagsdokumentasjon knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Vi har ikke avdekket vesentlig omfang av svakheter samlet sett.

Felles oppsett og IT-kontroller i økonomisystemet på innkjøpsområdet

Vi har gjennomført ulike undersøkelser knyttet til fastsatte behandlingskriterier og IT-kontroller i økonomisystemet. Dette dreier seg i utgangspunktet om parametere som er uavhengig av virksomhetenes rutiner og utførelse, og som derfor omfatter alle kommunens virksomheter¹ på de undersøkte områdene. Undersøkelsene har omfattet følgende områder:

- Leverandørregister – Front leverandør
- Tilganger til kataloger for mellomlagring av e-fakturaer
- Autogodkjenning av leverandørfakturaer
- Kontroll av arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling
- Oppsett i anleggsmodul for avskrivninger

Dokumentasjon av varemottakskontroll i økonomisystemet

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.

For utvalgte virksomheter² har vi gjort spørringer i økonomisystemet t.o.m. periode syv i 2022 for å undersøke om varemottakskontroll er dokumentert i forbindelse med elektronisk fakturabehandling, enten ved bruk av kommentarfelt, bilagstekst, dokumentarkiv e.l. Høsten 2022 implementerte kommunen en ny løsning i økonomisystemet for å dokumentere varemottakskontroll, med eget obligatorisk felt for å bekrefte at varer og tjenester er mottatt/utført, og hvor faktura ikke kan godkjennes før det er krysset av for varemottak. Kommunerevisjonens undersøkelse ble gjennomført for flesteparten av kommunens virksomheter før denne funksjonaliteten ble tatt i bruk.

1.3.3 Konklusjon

Våre undersøkelser rettet mot leverandørregisteret har ikke avdekket vesentlige avvik i kontrollerte applikasjonskontroller og oppfølgingsoppgaver hos Utviklings- og kompetanseetaten. Vi har heller ikke funnet brudd på prinsippene om god arbeidsdeling hos brukere som har forvaltningsoppgaver i leverandørregisteret.

¹ Unntaket er tester rettet mot autogodkjenning av leverandørfakturaer, som er utført for Boligbygg Oslo KF og Bymiljøetaten. Disse virksomhetene har vært piloter for løsning i økonomisystemet for autogodkjenning.

² Alle bydelene, byrådsavdelingene, Barne- og familieetaten, Boligbygg Oslo KF, Bymiljøetaten, Fornebubanen, Gravplassetaten, Helseetaten, Oslobygg KF, Oslo Havn KF, Oslo Origo, Renovasjons- og gjenvinningsetaten, Rådhusets forvaltningstjeneste, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten, Utviklings- og kompetanseetaten, Vann- og avløpsetaten

Ansatte med tilgang til import- og eksportområdet i EHF-løsning er vurdert av Utviklings- og kompetanseetaten å være i henhold til tjenstlig behov og vi vurderer at det er et rimelig antall ansatte med slike tilganger.

Det var kun autoriserte ressurser som hadde gjort endringer i tabell i økonomisystemet mht. regler for autogodkjenning av leverandørfakturaer og det forekom ikke autogodkjenning over fastsatt beløpsgrense.

Alle bokførte leverandørfakturaer t.o.m. periode syv i 2022 var satt opp med arbeidsdeling i økonomisystemet.

Alle anleggsgrupper var satt opp med korrekte avskrivningssatser.

I likhet med det vi har sett i tilsvarende undersøkelser tidligere år, viser våre funn at det er stor variasjon i hvordan varemottakskontroll blir dokumentert i økonomisystemet og at det er flere virksomheter som har et forbedringspotensial på dette området. Når det gjelder ny funksjonalitet hvor faktura ikke kan godkjennes før det er krysset av for varemottak, vil enkelte artskontoer være unntatt for dette. I den forbindelse registrerer vi at Kommunerevisjonens anbefaling ble tatt til etterretning om at unntak fra bruk av funksjonaliteten styres sentralt.

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.

1.3.4 Kommunikasjon

En oppsummering av resultatet av undersøkelsene på innkjøpsområdet ble sendt Byrådsavdeling for finans i brev av 2. februar 2023. Kommunerevisjonen har tatt opp mangler knyttet til dokumentasjon av varemottakskontroll i brev til aktuelle virksomheter.

2. 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 økonomiforvaltningen i kommunen. Revisjonsmetoden ved utførte IT-revisjoner bygger på kontrollrammeverket CobiT 5, som er et globalt anerkjent rammeverk for styring og kontroll av IKT. Ved gjennomføring av IT-revisjoner innhentes en rimelig sikkerhet for at IKT-systemene er satt opp på en måte som underbygger riktig regnskapsrapportering, og at det er etablert forvaltning og styring av IKT-systemene som bidrar til fullstendig og nøyaktig prosessering av data.

Kommunerevisjonen utfører også revisjonshandlinger og analyser knyttet til ulike deler av fellessystemene (økonomisystemet og HR-systemet) i kommunen for å verifisere at det er etablert internkontroll som er med på å sikre at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil. Handlingene dekker kommunens virksomheter på tvers, og gjøres på områdene lønn, innkjøp og regnskapsrapportering. Her henviser vi til kapittel 1.2 og 1.3 hvor en samlet angrepsvinkel for lønn- og innkjøpsområdet er mer detaljert beskrevet. Eventuelle avvik ble rapportert til den respektive virksomhet med kopi til overordnet byrådsavdeling som en del av vår oppsummering fra årets regnskapsrevisjon.

Det er i likhet med tidligere år gjennomført oppfølging av ulike sektorsystemer i kommunen. Dette gjelder sektorsystemene som benyttes innenfor Helse- og omsorgssektoren. 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 tilgangsstyring, endringshåndtering og drift. Disse områdene kan ha direkte påvirkning på prosessering av dataflyt i IKT- systemene, og dermed også internkontrollen i virksomhetene. Oppfølgingen gjøres primært for å fremskaffe revisjonsbevis for kunne uttale oss om korrektheten av regnskapet på ulike områder, men vil også gi nyttig informasjon med tanke på endringer og eventuelle utfordringer i sektorsystemene som kan påvirke revisjonens angrepsvinkel.

Kommunerevisjonen har i 2022 fulgt opp et forbehold etter forenklet etterlevelseskontroll av deler av kommunens *Instruks for informasjonssikkerhet*. Saken ble omtalt i kontrollutvalgets møte 31. januar 2023 (sak 2) *Oppsummering av nummererte brev til kontrollutvalget 2022*. Forbeholdet knyttet seg til to virksomhetsspesifikke system; Transfire 8 i Brann- og redningsetaten og Ecclesia i Gravplassetaten. Kommunerevisjonen har siden saken første gang ble presentert til kontrollutvalget i nummererte brev 04/2020 (sak 20) årlig fulgt opp om forholdene som ble tatt opp i nummererte brev, har blitt rettet eller tilstrekkelig fulgt opp. Med de planene for tiltak som vi er blitt forelagt i 2022, avslutter vi videre oppfølging av denne saken.

I 2022 har vi gjennomført IT-revisjoner på følgende områder:

- Gjennomgang av internkontrollen i og rundt bookingsystemet Planyo ved Deichman bibliotek avdeling Bjørvika

- Gjennomgang av internkontrollen i og rundt fagapplikasjonen ISY Proaktiv i Innkrevingsetaten
- 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.

I det følgende beskriver vi kort undersøkelsene, før vi kommer inn på fellestrekk ved våre IT-revisjoner og avslutter med noe generell informasjon om informasjonssikkerhet i kommunen.

2.1 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt bookingsystemet Planyo ved Deichman bibliotek avdeling Bjørvika

Planyo er et nytt system som benyttes til å booke studieceller, grupperom, møterom og kursrom for utlån og utleie i Deichman Bjørvika. Systemet brukes også for å booke utstyr, som 3D-printere og symaskiner. Systemet administrerer også faste programmer som klassebesøk og omvisninger samt booking av møterom i publikumsområdet for ansatte ved biblioteket.

2.1.1 Formål og problemstilling

Formålet med revisjonen var å kartlegge om Deichman hadde etablert hensiktsmessige rutiner for forvaltning av bookingsystemet Planyo, samt å kontrollere de generelle IT-kontrollene herunder IKT-styring, leverandørstyring, akseptanse og driftssetting, endringsstyring og tilgangsstyring. Målet med undersøkelsen var å kunne uttale oss om systemet støtter opp under tilfredsstillende internkontroll som bidrar til å sikre korrekt bokføring av leieinntekter for utleie av lokaler samt sikre fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i prosessen.

2.1.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden februar 2022 – mai 2022. Våre vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Deichman.

2.1.3 Konklusjon

Når det gjaldt håndtering av møterom i Planyo viste gjennomgangen av internkontrollen i og rundt systemet, at det kun var reservasjon av møterom som ble benyttet i systemet. Arbeid knyttet til utarbeidelse av fakturagrunnlag, fakturering og regnskapsføring ble håndtert manuelt. Manuelle rutiner skaper nye risikoer. Siden det ikke var etablert systemstøtte, og heller ikke en integrasjon med økonomisystemet, hadde etaten etablert et stort omfang av manuelle kompenserende kontroller. Etaten hadde ved vår gjennomgang ikke et bookingsystem for møterom som fungerte etter intensjonen. Kommunerevisjonen har anbefalt etaten å prioritere arbeidet med en integrasjonsløsning for å redusere risikoen for bevisste og ubevisste feil. Det ble avdekket svakheter på alle de undersøkte områdene IKT-styring, leverandørstyring, akseptanse og driftssetting, endringsstyring og tilgangsstyring.

2.1.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Deichman med kopi til Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet i august 2022. I etaten sitt svarbrev framkom det at de i løpet av perioden revisjonen pågikk hadde rettet opp en god del av de forholdene Kommunerevisjonen påpekte i prosessen. Deichman hadde også besluttet å se etter et

nytt IKT- system for booking av møterom. I nytt system for utleie vil det bli tatt inn krav om at systemet integreres med økonomisystemet i Oslo kommune for å unngå behov for manuelle rutiner og for å redusere risikoen for bevisste og ubevisste feil.

2.2 Gjennomgang av internkontrollen i og rundt fagapplikasjonen ISY Proaktiv i Innkrevingsetaten

Fagapplikasjonen ISY Proaktiv (ISY PA) i Innkrevingsetaten behandler blant annet eiendomsskatt i en egen modul og fakturering av kommunale avgifter i en annen modul på vegne av avgiftsetatene Brann- og redningsetaten, Vann- og avløpsetaten og Renovasjon- og gjenvinningsetaten. Fagetatene benytter i tillegg en felles database som forvaltes av Innkrevingsetaten for informasjon om eiendommer og fakturamottakere. I tillegg forvalter Innkrevingsetaten databasene i fagmodulene for Vann- og avløpsetaten og Brann- og redningsetaten.

2.2.1 Formål og problemstilling

Formålet med revisjonen var å innhente revisjonsbevis slik at vi med rimelig sikkerhet kunne vurdere om Innkrevingsetaten hadde etablert hensiktsmessige rutiner for forvaltning av modulen for eiendomsskatt og modulen for fakturering av kommunale avgifter i fagsystemet ISY PA. Målet med gjennomgangen var å vurdere om internkontrollen i og rundt disse modulene støttet opp under prosessene for behandling av eiendomsskatt, og fakturering og bokføring av kommunale avgifter. Internkontrollen skal bidra til at gyldigheten, fullstendigheten og nøyaktigheten av transaksjonene i prosessene, og dermed regnskapet, blir ivarettatt.

2.2.2 Gjennomføring

Revisjonen ble gjennomført i perioden mars-oktober 2022. Våre vurderinger er basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet samt intervjuer med nøkkelpersonell hos Innkrevingsetaten.

2.2.3 Konklusjon

Våre funn viste svakheter ved tilgangsstyring på databasenivå og manglende konfigurasjoner og tiltak for å redusere risikoen for at systemet for databaseadministrasjon ble utsatt for angrep. Svakheterne kan øke risikoen for bevisste eller ubevisste endringer av data og at informasjon kan komme på avveie. Dette gjaldt både for produksjons- og testmiljøet for ISY PA. Etaten hadde hensiktsmessig oppfølging av leverandøren knyttet til ISY PA, men kunne med fordel ha etablert rutiner for oppfølging av sikkerhetsmessige forhold. Innkrevingsetaten hadde implementert et system for informasjonssikkerhet, og hadde utarbeidet hensiktsmessig dokumentasjon som beskriver etatens formelle retningslinjer for informasjonssikkerhet. Det var gjennomført risikovurdering og verdivurdering av informasjon. Det var implementert rutiner for endringsstyring. Det ble imidlertid avdekket enkelte forbedringspunkter på noen av de reviderte områdene. Modulene for behandling av eiendomsskatt og fakturering av kommunale avgifter støttet opp under prosessene for håndtering av eiendomsskatt og fakturering av kommunale avgifter. Det var implementert tilfredsstillende kontroller på prosessnivå som sikret fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet av data. Det ble gitt enkelte anbefalinger under revisjonen.

2.2.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Innkrevingsetaten med kopi til Byrådsavdeling for finans i desember 2022. I etatens svarbrev sluttet de seg til Kommunerevisjonens

anbefalinger. På enkelte områder var det allerede gjennomført tiltak for å styrke internkontrollen. Tiltakene ville bli nedfelt i en egen plan som vil bli fulgt opp internt i Innkrevningsetaten. Kommunerevisjonen sendte brev til de ulike avgiftsetatene om resultatet for deres del, slik at de holdes orientert om forhold som gjelder deres virksomhet.

2.3 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 ti utvalgte virksomheter. Videre har det vært en oppfølging av to virksomheter fra tilsvarende gjennomgang i 2021.

2.3.1 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen var å kontrollere om virksomhetene hadde implementert tilgangskontroller, jf. *instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune* pkt. 5.3 om at «all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov». I tillegg var et formål å undersøke om det forelå rutiner for brukeradministrasjon og om det ble gjennomført jevnlig kontroll av brukernes tilganger.

2.3.2 Gjennomføring

De utvalgte virksomhetene ble bedt om å besvare spørsmål relatert til administrasjon av tilgangene. De ble også bedt om å vise frem dokumentasjon der det var relevant.

Det ble bl.a. stilt spørsmål om rutiner for aktivering og deaktivering av tilganger, autorisering av tilganger og vurdering av tjenstlig behov før tilganger blir opprettet. Videre ble det stilt spørsmål om det var etablert regelmessig gjennomgang av tilganger og om en utarbeidet rapport som viser alle brukere i virksomheten med passord som ikke utløper, ble gjennomgått.

2.3.3 Konklusjon

Vår undersøkelse viste at det varierte om virksomhetene hadde opprettet egne rutiner for tilgangsadministrasjon i økonomisystemet og HR-systemet. Enkelte virksomheter hadde tatt i bruk Utviklings- og kompetanseetatens felles rutiner for tilgangsadministrasjon, mens andre virksomheter benyttet seg av egne utarbeidede rutiner.

Generelt viste undersøkelsen at det er leder på HR eller nærmeste leder som godkjenner tilganger i HR-systemet og økonomisystemet. Undersøkelsen viste at tjenstlig behov ble vurdert av de utvalgte virksomhetene, noe som er i henhold til instruks for informasjonssikkerhet punkt 5.3.

Etter en forespørsel til Utviklings- og kompetanseetaten, fikk vi opplyst at det finnes rapporter som kan tas i bruk for å utføre periodiske gjennomganger av tilganger i økonomisystemet og HR- systemet. Regelmessig gjennomgang av tilganger ble gjennomført i varierende grad i de undersøkte virksomhetene.

Kommunerevisjonen har ved årets revisjon verifisert at det sammenlignet med 2021 var et stabilt antall brukerkontoer klassifisert som ansatte som ikke hadde krav til å skifte

passord i PRK. For brukerkontoer klassifisert som eksterne brukere hadde det vært en liten økning.

2.3.4 Kommunikasjon

Resultatet etter undersøkelsen ble meldt til de ulike virksomhetene i oktober 2022. De svakheter vi har påpekt vil bli fulgt opp videre i regnskapsrevisjonen.

2.4 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT- revisjoner og IT-relaterte revisjonshandlinger

Ifølge Oslo kommunes *Instruks for informasjonssikkerhet* (byrådssak 1105/13) er det krav til årlig gjennomføring av ledelsens gjennomgang på området for informasjonssikkerhet, som skal sikre at ledelsen får en helhetlig oversikt over personvern- og informasjonssikkerhetsarbeidet i virksomheten. I tillegg er det krav om at virksomhetene skal ha en egenerklæring som skal gi en overordnet oversikt over hvilke kontrolltiltak virksomheten har implementert. Alle virksomheter rapporterer årlig til overordnet byrådsavdeling som videre oppsummerer arbeidet og rapporterer til Byrådsavdeling for finans. Sektorenes status vil danne grunnlag for en sammenstilling av status og utfordringer innen informasjonssikkerhet og personvern for Oslo kommune. Basert på dette vil Byrådsavdeling for finans identifisere behov for tiltak for det videre arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern i kommunen, og forankre prioriteringer hos kommunens øverste ledelse.

Gjennomførte revisjoner og revisjonshandlinger på informasjonssikkerhetsområdet viser fortsatt varierende grad av internkontroll på områder som tilgangsstyring, endringsstyring og IKT- styring. Det er fortsatt utfordringer med å etablere tilfredsstillende generelle IT- kontroller på ulike områder.

Det ble ved Kommunerevisjonens gjennomføring av IT- revisjoner og ulike revisjonshandlinger og analyser 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 angrepvinkelen i regnskapsrevisjonen.

2.5 Kommunens styring av informasjonssikkerhet

De to tidligere nevnte instruksene for virksomhetsstyring og internkontroll i Oslo kommune, jf. byrådssak 1036/22 og 1037/22 regulerer rammene for byrådsavdelingenes styring og oppfølging av underliggende virksomheter, og virksomhetens interne styring og oppfølging av egne tjenester/aktiviteter. Instruks for internkontroll omhandler blant annet ansvaret for å sikre pålitelig, rettidig og relevant økonomi- og styringsinformasjon.

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 instruksen at arbeidet må integreres i virksomhetsstyringen gjennom et sett av gjentakende aktiviteter i kommunens virksomheter og i byrådsavdelingene.

I kommunes årsberetning fremkommer det at byrådet har gjennomført tiltak knyttet til brukeradministrasjon ved å etablere ny tilgangsstyringsløsning. Løsningen skal i første

omgang sikre tilganger til fellessystemer som M365, sharepoint filområder og ytterligere fellessystemer. Løsningen etablerer felles tilgangsstyringsprosesser og godkjenningsprosesser for alle ansatte.

Videre pågår det arbeid knyttet til å samle de få virksomhetene som ikke er en del av felles IKT plattform, på plattformen. Ifølge byrådet vil dette legge godt grunnlag for en mer enhetlig IKT styring og endringsstyring i kommunen.

Innenfor ansvarsområdet til Byrådsavdeling for finans ligger konsernovergripende IKT og informasjonssikkerhet. Å videreføre arbeidet for å standardisere informasjonssikkerhetsarbeidet i kommunen, og ivareta helhetlig risikostyring innenfor området både i byrådsavdelinger, virksomheter og for systemeiere var et av punktene som var knyttet til realisering av byrådets hovedmål på sektorområdet i 2022.

I byrådssak 272 av 15.desember 2022 fremmet byrådet en sak til bystyret om *Strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi for Oslo kommune*. Strategien er utarbeidet i fellesskap av byrådsavdelingene for næring og eierskap, helse, eldre og innbyggertjenester og finans. Målet med strategien er at Oslo kommune skal være en kunnskapsbasert, innovativ og datadrevet kommune. Saken er foreløpig ikke vedtatt av bystyret.

Det er planlagt at byrådet ved behov skal følge opp strategien gjennom egne temaplaner, handlingsplaner, satsinger og tiltak, og gjennom årlige plan- og budsjettprosesser. I 2023 skal byrådet arbeide videre med operasjonalisering og oppfølging av strategien. Dette skal gjøres i samarbeid med kommunens virksomheter.

I Budsjett 2023 og økonomiplan for 2023-2026 (Sak1) informeres det om at det for å styrke arbeidet med informasjonssikkerhet i kommunen er innarbeidet 34 mill. i 2023 og deretter 41 mill. årlig til diverse informasjonssikkerhetstiltak. Det fremheves at digital transformasjon og modernisering forutsetter god forvaltning av kommunens data og informasjon. Dette er også en viktig forutsetning for å kunne styrke personvernet og informasjonssikkerheten. I 2022 startet arbeidet med å etablere felles prinsipper og løsninger for informasjonsforvaltning i kommunen, og dette skal styrkes betydelig framover.

I Sak 1 informeres det videre om at det arbeides strukturert med å kartlegge og følge opp de viktigste tiltakene innenfor informasjonssikkerhet. Et sentralt punkt er å tydeliggjøre behovet for gjennomgående risikostyring innenfor informasjonssikkerhet i alle styringsledd, og å ha et styringssystem for informasjonssikkerhet i kommunen og i den enkelte virksomhet for å understøtte dette. Arbeidet med å implementere det overordnede styringssystemet for informasjonssikkerhet vil foregå i 2023 og videre utover i økonomiperioden. Det er også behov for å styrke innsatsen mht. å opprettholde, og øke bevissthet og kompetanse hos alle ledere i kommunen når det gjelder informasjonssikkerhet og personvern.

3. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Kommunerevisjonen gjennomfører forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Etter kommuneloven § 24-9, 4. ledd skal revisor senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til byrådet, om resultatet av kontrollen.

Kommunerevisjonen vil her kort omtale to attestasjonsuttalelser som er blitt fremlagt for kontrollutvalget etter rapport 2/2022 *Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021*, som kontrollutvalget behandlet 29. mars 2022 i (sak 22).

3.1 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – innberetning av sosialstønad og bostøtte

Attestasjonsuttalelsen ble behandlet i kontrollutvalgets møte 21. juni 2022, sak 48.

For kommunen er det bydelene, Helseetaten og Velferdsetaten som utbetaler henholdsvis sosialstønad og bostøtte og derav har opplysningsplikt til Skatteetaten. Kommunerevisjonen undersøkte rutiner og kontroller i alle bydeler, Helseetaten og Velferdsetaten. Samtlige ble informert om resultatet for egen virksomhet.

Kommunerevisjonens kontroll viste ikke funn som ga oss grunn til å tro at vedtatt regelverk for innberetning av utbetalt bostøtte og sosialstønad ikke i det alt vesentlige ble fulgt.

Kommunerevisjonen har overfor Velferdsetaten fulgt opp innberetning av kommunal bostøtte. Kommunen har ikke kunne skille mellom kommunal og statlig bostøtte. Dette har medført at både kommunen og Husbanken har rapportert statlig bostøtte, som har vært avklart med Skatteetaten. Etaten har i slutten av 2022 innført nytt saksbehandlingssystem som skal skille ut statlig støtte, slik at kommunen kun rapporterer kommunal bostøtte. Kommunerevisjonen stilte også spørsmål til etaten vedrørende ev. krav om rapportering av tilskudd til tilpasning av bolig og tilskudd til etablering. Begge ordningene administreres for kommunen av inkassobyrådet Intrum. Disse tilskuddene blir ikke innberettet av Intrum. Det er tatt initiativ overfor Skatteetaten for å få skriftlig bekreftet at praksis er i tråd med gjeldende regelverk og resultat av slik avklaring vil bli fulgt opp gjennom regnskapsrevisjonen.

Kommunerevisjonen planlegger å gjennomføre en IT-revisjon av Kombo som er det nylig innførte saksbehandlingssystemet for bostøtte, i 2023.

3.2 Forenklet etterlevelse av utvalgte bestemmelser i forbindelse med rapportering av KOSTRA-regnskapstall

Kontrollutvalget behandlet 21. mars 2023 (sak 28) attestasjonsuttalelsen etter forenklet etterlevelseskontroll av rapportering av KOSTRA-regnskapstall. Uttalelsen gir uttrykk for at Kommunerevisjonens kontroll ikke ga grunn til å tro at Oslo kommune ikke i det alt vesentlige har etterlevd bestemmelsene i lov og forskrift som gjelder for rapportering av KOSTRA-regnskapstall.

Kommunerevisjonen hadde enkelte kommentarer til kommunens presentasjon av KOSTRA-regnskapstall, som vi tok opp med Byrådsavdeling for finans. Byrådsavdelingen har svart på Kommunerevisjonens oppsummering fra 27. januar 2023. Byrådsavdelingen er i hovedsak enig i våre konklusjoner og anbefalinger.

Byrådsavdelingen vil vurdere om det er behov for ytterligere spesifisering i noten til årsregnskapet.



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 8/2023

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