



Regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune



Publikasjoner fra Trondheim kommunerevisjon:

F = Forvaltningsrevisjon, R = Regnskapsrevisjon, G = Granskning, N = Notat, S = Selskapskontroll

- 01/2008 - R Rapport reiseutgifter
- 02/2008 - R Utfordringer knyttet til innføring av nytt elektronisk barnevernssystem i Trondheim kommune
- 03/2008 - R Omsorgslønn
- 04/2008 - F Klagesaksbehandling ved byggesakskontoret
- 05/2008 – R Offentlige anskaffelser – vedlikehold og konsulenttjenester
- 06/2008 – R Revisjonsrapport – Trondheim kommunes årsregnskap 2007
- 07/2008 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – implementering på enhetsnivå
- 08/2008 – N Salg av kommunal grunn på Heimdal – henvendelse fra Heimdal Eiendomsutvikling AS
- 09/2008 – F Mål- og resultatstyring i Trondheim kommune
- 10/2008 – F Ny organisering av eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune fra 2006 – er målene innfridd?
- 11/2008 – G Gjennomgang av Kontrollkomiteens sekretariat – *Unntatt offentlighet i hht. Ofl § 5a, jf flv § 13 første ledd pkt 1*
- 12/2008 – F Olavsfestdagene 2008 – årsaker til underskuddet
- 13/2008 – R Husleiesystemet BOEI

- 01/2009 – F Næringsareal i Trondheim kommune – tilrettelegging, kjøp og salg
- 02/2009 – F Skoledagens lengde – skolemåltid og fysisk aktivitet
- 03/2009 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – kontroll av miljøstyringen for 2008
- 04/2009 – R Revisjonsrapport – Trondheim kommunes årsregnskap 2008
- 05/2009 – F Eierskapskontroll av Trondheimsfjorden Interkommunale Havn IKS
- 06/2009 – F IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging. Delrapport 1
- 07/2009 – F IA-avtalen i Trondheim kommune – enhetenes oppfølging. Delrapport 2
- 08/2009 – F Forvaltningsrevisjon av Trondheim byarkiv

- 01/2010 – F Finansforvaltningen i Trondheim kommune. Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet
- 02/2010 – N Tilleggsnotat til delprosjekt 1: Forvaltning av Kraftfondet
- 03/2010 – R Intern kontroll på enheter, delrapport 1: innkjøpsområdet
- 04/2010 – R Intern kontroll på enheter, delrapport 2: lønnsområdet
- 05/2010 – R Intern kontroll på enheter, delrapport 3: inntektsområdet
- 06/2010 - R Revisjonsrapport Trondheim kommunes årsregnskap 2009
- 07/2010 - F Kvalitet i sykehjem – Ranheim sykehjem

For mer informasjon om Trondheim kommunerevisjon og våre rapporter, se: www.trondheim.kommune/revisjon

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
1. Innledning.....	6
2. Eksempler på utfordringer knyttet til regnskapsfunksjonen.....	6
3. Problemstillinger og metodisk tilnærming	7
3.1 Problemstillinger	7
3.2 Metode.....	8
4. Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?	8
4.1 Faglig ansvar for regnskapet	9
4.2 Tilsynsansvar.....	10
4.3 Sentrale regnskapsrutiner	10
4.4 Informasjonskanaler	10
4.5 Revisjonens vurderinger.....	11
5. Har Regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?	11
5.1 Styringsdokumenter	11
5.2 Risikovurderinger.....	11
5.3 Beskrivelse av arbeidsprosesser	13
5.4 Revisjonens vurderinger.....	13
6. Er enhetsledernes forventninger til Regnskapstjenesten innfridd?	14
6.1 Spørreundersøkelse rettet mot enhetene.....	14
6.2 Revisjonens vurderinger.....	19
7. Samlede vurderinger og konklusjon	20
9. Rådmannens høringsuttalelse.....	22
10. Revisjonens kommentar på rådmannens høringsuttalelse.....	24

Forord

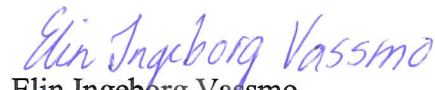
I denne rapporten oppsummerer Trondheim kommunerevisjon regnskapsrevisjonsprosjektet "Regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune". Undersøkelsen omfatter rådmannens ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune og spørsmålet om det er lagt til rette for at enhetene i Trondheim kommune oppfyller regnskapskrav i lov, forskrifter og god kommunal regnskapsskikk. Samtidig har rapporten et fokus på Regnskapstjenestens rolle og om Regnskapstjenesten har etablert et styringssystem som ivaretar kravene til regnskapsføring.

Arbeidet er utført i perioden september 2009 til mars 2010. Rådmannen har hatt rapporten til verifisering i perioden 13.4.2010 til 23.4.2010 og til høring i perioden 11.5.2010 til 20.5.2010.

Trondheim, 20.5.2010



Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør



Elin Ingeborg Vassmo
revisor



Børge Sundli
revisor

Sammendrag

Innledning

Trondheim kommunerevisjon har gjennomgått regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Dette omfatter de oppgavene og det ansvaret som rådmannen, Regnskapstjenesten og enhetene har for regnskapsføring, etablere tilfredsstillende rutiner knyttet til regnskapsfunksjonen og å levere et årsregnskap uten vesentlige feil/mangler.

Problemstillinger

Kommuneloven stiller krav til kommunens regnskapsfunksjon, og rådmannen har ansvaret for å sikre god intern kontroll ved å etablere og formidle nødvendige regnskapsrutiner i kommunen. Det må føres tilsyn med at enhetene i kommunen utøver regnskapsfunksjonen i tråd med de gitte krav. Det skal foreligge styringsdokumenter som tydeliggjør myndighet og ansvar for utførelse av oppgaver knyttet til regnskapsfunksjonen. Følgende problemstillinger er lagt til grunn i undersøkelsen:

1. *Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?*
2. *Har Regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?*
3. *Er enhetsledernes forventninger til Regnskapstjenesten innfridd?*

Metodisk tilnærming

Revisjonen har gjennomført intervjuer med kommunaldirektøren for finans og sentrale aktører ved Regnskapstjenesten. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle enhetslederne i Trondheim kommune om utøvelse av regnskapsfunksjonen. I tillegg er det gjennomført analyser av dokumenter knyttet til regnskapsfunksjonen.

Vurderinger

Problemstilling 1: Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?

Ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen er ikke tydelig nok ute i organisasjonen. Det er behov for å konkretisere innholdet i det faglige ansvaret for regnskapsfunksjonen samt en presisering av hvor ansvar for utøvelse av de ulike oppgavene i funksjonen ligger.

I en tonivåmodell er det behov for å presisere Regnskapstjenestens ansvar for regnskapsfunksjonen med avgrensningen mot de andre enhetenes ansvar. Dette gjelder spesielt tilsynsansvaret overfor enhetene med hensyn til å sikre at utarbeidede felles regnskapsrutiner blir etterlevd og å sikre at enhetene følger lov og forskrift på området. Det er ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvordan enhetenes egne utarbeidede regnskapsrutiner skal kvalitetssikres.

Revisjonen mener at ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen bør dokumenteres i styringsdokumentene for området.

Problemstilling 2: Har Regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?

De operative mål for Regnskapstjenesten kan bli mer tydelig for de ansatte ved enheten. Det er i liten grad dokumentert risikovurderinger knyttet til de løpende oppgavene ved enheten. Vurderingene må inneholde elementer som ivaretar krav til kompetanse, ressurser og god intern kontroll. Slike risikovurderinger er viktig for å bidra til å sikre at viktige oppgaver utføres tilfredsstillende.

Etter revisjonens vurdering er Regnskapstjenesten sårbar i avslutning av kommunens årsregnskap ved at viktige oppgaver er lagt til en sentral person ved Regnskapstjenesten. Bedre arbeidsdeling og kompetanseoverføring vedrørende disse oppgavene vil kunne minske sårbarheten ved Regnskapstjenesten. Revisjonen har observert at det har vært en bedring mht til arbeidsdeling og oppfølging for 2009. Likevel har vi sett at Regnskapstjenesten er for avhengig av enkeltpersoner for å få utført spesielle oppgaver knyttet til regnskapsavslutningen og henvendelser angående faglige spørsmål.

Revisjonen mener at beskrivelse av viktige arbeidsprosesser og innhold i roller må være til stede for å sikre at alle oppgaver som Regnskapstjenesten har ansvaret for blir tilfredsstillende utført.

Regnskapstjenesten må gjøre vurderinger omkring de ansattes tilganger til ulike IT-systemer. Det må gjøres en vurdering av om det er uheldige kombinasjoner av systemtilganger knyttet til roller. I tilfelle risikoutsatte kombinasjoner av roller må det gjøres en vurdering av behovet for ekstra kontroll.

Problemstilling 3: Er enhetsledernes forventninger til Regnskapstjenesten innfridd?

Undersøkelsen viser at enhetslederne forventer at Regnskapstjenesten skal utføre en mer omfattende kontroll av enhetenes regnskapsføring. Det kan derfor oppfattes uklart for organisasjonen hvor det reelle ansvaret for utførelse av kontroller i regnskapsfunksjonen ligger.

Regnskapstjenesten bør ha et aktivt tilsyn med enhetenes regnskapsrutiner. Spesielt må egenutviklede sentrale rutiner på enhetene kvalitetssikres av Regnskapstjenesten.

Konklusjon

Revisjonen mener at rådmannen må tydeliggjøre hvilket ansvar Regnskapstjenesten og de andre enhetene har for å oppfylle krav i lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk. Ved å presisere Regnskapstjenestens fagansvar vil viktige oppgaver knyttet til oppfølging av enhetene kunne styrkes. Enhetenes gjensidige ansvar for å gi informasjon til Regnskapstjenesten må også presiseres.

Revisjonen mener at styringssystemet ved Regnskapstjenesten bør styrkes gjennom systematiske risikovurderinger av enhetens løpende oppgaver.

1. Innledning

Trondheim kommunerevisjon har foretatt en gjennomgang av regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Med regnskapsfunksjonen mener vi de oppgavene og det ansvaret som rådmannen, Regnskapstjenesten og enhetene har for regnskapsføring i Trondheim kommune. Dette omfatter også å etablere tilfredsstillende rutiner knyttet til regnskapsfunksjonen samt å levere et årsregnskap uten vesentlige feil/mangler. Regnskapstjenesten står sentralt i undersøkelsen fordi de har en viktig funksjon med hensyn til å legge til rette for at kommuneregnskapet oppfyller kravene i lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk.

Revisjonen har i denne undersøkelsen fokus på om ansvaret for regnskapsfunksjonen er tydeliggjort og forstått i organisasjonen. Vi har også satt fokus på hvordan Regnskapstjenesten internt har lagt til rette for å ivareta de oppgaver enheten er pålagt.

En viktig del av undersøkelsen er om kommunen har etablert gode rutiner og systemer for å utøve regnskapsfunksjonen på en effektiv måte, om kommunen har utarbeidet og informert om nødvendige rutiner for å ivareta den forventede kvaliteten på regnskapsføringen ved enhetene, og om det føres kontroll og oppfølging med regnskapsføringen for enhetene i Trondheim kommune.

2. Eksempler på utfordringer knyttet til regnskapsfunksjonen

I tidligere revisjonshandlinger er det avdekket flere utfordringer knyttet til regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Utfordringene er knyttet både til Regnskapstjenestens og enhetenes ansvar for regnskapsfunksjonen.

Fagsystemer (IT-systemer)

Revisjonen har i flere tilfeller registrert mangler i etablering av intern kontroll og økonomiprosedyrer ved innføring av IT-systemer i Trondheim kommune. Systemene har i flere tilfeller vist seg å bli satt i produksjon med mangler i regnskapsmodulene. For å unngå dårlig eller manglende kvalitet i programvare må det gjøres risikovurderinger i forkant og underveis som inneholder vurderinger av behov for regnskapskompetanse ved innføring av nye fagsystemer, samt at nødvendige ressurser er til sted i alle faser av innføringsprosjektet.

Uautoriserte transaksjoner

Revisjonen har registrert avvik for autorisasjoner gitt i e-handelssystemet og i kommunens fakturaflytssystem (Compello). Avviket er knyttet til at personer er gitt tilgang til å godkjenne transaksjoner uten at de har anvisningsmyndighet. Etter revisjonens mening er det viktig at man sørger for at autorisasjoner tildeles i tråd med de attestasjons- og anvisningsrettigheter som er gitt.

Rutiner for utbetaling av kommunale og statlige tilskudd

Revisjonen har registrert at det har vært avvik ved Økonomitjenestens rutiner for utbetalinger vedrørende kommunale og statlige tilskudd samt overføringer til lag og organisasjoner, ved at utgiftene ikke har vært dokumentert etter kravene i god kommunal regnskapsskikk. Særlig har det vært usikkerhet om hvilken dokumentasjon som skal betraktes som henholdsvis primær- og sekundærdokumentasjon for å sikre at oppbevaringsplikten overholdes. Revisjonen mener

det er viktig at Regnskapstjenesten kvalitetssikrer rutiner ved enhetene ved omlegging og etablering av nye rutiner.

Dokumentasjon av regnskapsopplysninger

Revisjonen har i flere tilfeller registrert at dokumentasjon av regnskapsopplysningene har vært mangelfulle. Utfordringene har spesielt vært knyttet til dokumentasjon av interimskonti, posteringsbilag og attestasjonskrav.

Kommunen mangler for øvrig felles retningslinjer for dokumentasjon av ”andre inntekter”, noe som bør utarbeides.

Eksemplene viser at det fortsatt ligger utfordringer i å tilrettelegge for at alle enhetene oppfyller regnskapskravene i lov og forskrift.

3. Problemstillinger og metodisk tilnærming

3.1 Problemstillinger

I følge kommuneloven skal rådmannen sørge for at alle enhetene i kommunen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at de er gjenstand for betryggende kontroll. Kommuneloven med forskrifter stiller krav til registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Kommunen skal føre regnskapet i henhold til ”god kommunal regnskapsskikk”. For å ivareta de kravene som kommunen er pålagt å følge, må rådmannen tydeliggjøre og informere om ansvar og roller for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Dette innebærer også at det skal foreligge styringsdokumenter som tydeliggjør myndighet og ansvar for utførelse av oppgaver knyttet til regnskapsfunksjonen.

Regnskapstjenesten har en sentral funksjon i Trondheim kommune. Det er viktig at de har et styringssystem som er tilpasset enhetens ansvar og oppgaver, og som samtidig skal bidra til å ivareta den forventede kvaliteten på regnskapsføringen i kommunen. Fordeling av roller og ansvar må være vurdert og gitt et tydelig innhold.

Rådmannen skal gjennom Regnskapstjenesten legge til rette for regnskaps- og kontrollrutiner i Trondheim kommune. Samtlige enheter i Trondheim kommune skal føre regnskap i tråd med lov, forskrifter og god kommunal regnskapsskikk. Rådmannen har ansvaret for å sikre god intern kontroll ved å etablere og formidle nødvendige regnskapsrutiner i kommunen. Det må føres tilsyn med at enhetene i kommunen utøver regnskapsfunksjonen i tråd med de gitte retningslinjene.

Med bakgrunn i dette har vi utledet følgende problemstillinger:

- 1. Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?***
- 2. Har Regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?***
- 3. Er enhetsledernes forventninger til Regnskapstjenesten innfridd?***

3.2 Metode

Intervjuer

Revisjonen har gjennomført intervjuer med kommunaldirektøren for finans, regnskapssjefen og fire sentrale ansatte ved Regnskapstjenesten. Tema for intervjuene har vært roller og ansvar for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune.

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle enhetslederne i Trondheim kommune om utøvelse av regnskapsfunksjonen. Vi spurte enhetslederne om deres forventninger til tilsyn med korrekt regnskapsføring og hvordan de oppfatter at det reelle tilsynet utøves. Vi har også spurt enhetslederne om hvordan de mener Regnskapstjenesten formidler sentrale regnskapsrutiner. For de enhetene som utarbeider egne rutiner har vi spurt om i hvilken grad disse er kvalitetssikret av Regnskapstjenesten. Enhetene er også bedt om å svare på hvor tilfreds de er med informasjonskanalene som benyttes for å formidle informasjon relatert til regnskapsfunksjonen.

Dokumentanalyse

Revisjonen har skriftlig bedt om tilgang til styrende dokumenter ved Regnskapstjenesten. Dette gjelder dokumenter som tydeliggjør regnskapstjenestens ansvar, samt styringsdokumenter for enheten. Følgende dokumenter ble etterspurt: Organisasjonskart, virksomhetsplan for enheten, årsplan for viktige oppgaver, stillings- og arbeidsbeskrivelser for enheten, arbeidsprosesser utarbeidet i forbindelse med BRIS¹, disponering av ressurser i forbindelse med BRIS, tilgangsrettigheter til IT-systemer, fullmakter til nettbank, oversikt over brukere av Smartlink², og andre styrende dokumenter som er viktig for Regnskapstjenestens virksomhet.

Vi mottok beskrivelse av arbeidsprosesser vedrørende BRIS og et dokument som viser prosesser i samhandling. Vi har i tillegg etterspurt lederavtalen for Regnskapstjenesten og mottatt både den generelle og den personlige delen av avtalen for 2009. Den øvrige dokumentasjonen som vi har bedt om å få oversendt, er ikke mottatt. Fra Regnskapstjenesten er dette begrunnet med at dette er forhold som ikke er skriftliggjort.

Revisjonen har gjennom nettbanktilgang hentet informasjon om tildelte fullmakter til bankkontoer i Trondheim kommunes nettbankløsning.

4. Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?

Tydeliggjøring av ansvar og myndighet er avgjørende for at regnskapsfunksjonen skal bli ivarettatt på en effektiv og forsvarlig måte. I undersøkelsen har vi kartlagt om rådmannen har tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i organisasjonen. Vi har sett på

¹ BRIS (Brukere - Roller I Samhandling) er et internt prosjekt som skal innføre en ny måte å løse ulike arbeidsoppgaver på gjennom arbeidsprosesser. Samtidig innføres en ny IT-systemløsning som støtter dette. Alle enheter og ansatte i kommunen vil bli berørt.

² Smartlink – IT-system som muliggjør registreringer av regnskapsdata i kommuneregnskapet.

hvordan ansvarsfordelingen for regnskapsfunksjonen blir oppfattet av de forskjellige ansvarsnivåene.

4.1 Faglig ansvar for regnskapet

Før 2006 var det presisert i kommuneloven at ”faglig ansvar for regnskapet” skulle ligge til en regnskapskyndig person”. I Trondheim kommune var det regnskapssjefen som hadde dette ansvaret. Endringer av kommuneloven i 2006 medførte at dette ansvaret formelt ble lagt til rådmannen uavhengig av om rådmannen var regnskapskyndig.

Både kommunaldirektør for finans og regnskapssjefen har i intervju med revisjonen opplyst at lovendringen ikke har medført noen praktiske endringer i utøvelse av regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. De mener at det faglige ansvaret for regnskapet i praksis er lagt til regnskapssjefen. Kommunaldirektør for finans opplyser at det ikke foreligger noe skriftlig dokument som tydeliggjør hvilket ansvar regnskapssjefen har for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Ansvaret er imidlertid tydeliggjort gjennom lederavtalen og i kommunikasjon mellom kommunaldirektør for finans og regnskapssjefen.

Regnskapssjefen hadde en lederavtale for 2009 som er todelt. Den generelle delen inneholder felles resultatmål og enhetens egne satsningsområder. Den personlige delen inneholder informasjon om enhetsleders personlige utviklingsmål, samt hvilke programmer og opplæringstiltak som er gjennomført og hvilke som er planlagt gjennomført av enhetsleder.

Kommunaldirektør for finans sier at lederavtalen er sentral i oppfølgingen av Regnskapstjenesten og regnskapssjefen opplyser at det er lederavtalen som er det viktigste styringsdokumentet ved enheten. Begge mener at uttalte satsningsområder er nedfelt i avtalen og gir tydelige signaler på hvilke satsningsområder som regnskapssjefen har forpliktet Regnskapstjenesten til å gjennomføre. I følge regnskapssjefen er de satsingsområdene som er nedfelt i lederavtalens generelle del blitt gjennomgått med medarbeiderne på Regnskapstjenesten.

De medarbeiderne vi har intervjuet ved Regnskapstjenesten har imidlertid gitt uttrykk for at det ikke er tydelig nok for dem hvilket formelt ansvar Regnskapstjenesten har for regnskapsfunksjonen ut mot enhetene. De opplyser i denne sammenhengen at det ikke foreligger noen uttalelse eller skriftlig instruks fra rådmannen som presiserer ansvarsforholdet nærmere.

Både kommunaldirektør for finans og regnskapssjefen presiserer at tonivåmodellen er klar på at enhetslederne har ansvaret for det som utføres på enhetene. Uavhengig av det mener de at Regnskapstjenesten har det faglige regnskapsansvaret for de ytre enhetene i kommunen.

Regnskapssjefen har til revisjonen gitt uttrykk for at det kan være uklarheter om eller i hvor stor grad Regnskapstjenesten som fagansvarlig har instruksjonsmyndighet i forhold til enhetene på regnskapsområdet. I praksis legger regnskapssjefen til grunn at de som faginstans har slik instruksjonsmyndighet når det gjelder forståelse av regelverk, momsbehandling og korrekt bruk av art/ funksjon m.m. Hvordan enhetene organiserer ansvar, tjenester og/eller prosjektutgifter/ inntekter mener regnskapssjefen ligger utenfor deres faglige ansvarsområde.

4.2 Tilsynsansvar

For å sikre at regnskapsfunksjonen blir ivaretatt ved enhetene, må det føres tilsyn med hvordan dette utøves i praksis. Kommunaldirektør for finans mener at det er tydeliggjort at Regnskapstjenesten har et tilsynsansvar overfor enhetene. I følge Regnskapssjefen blir de forhold som Regnskapstjenesten får kjennskap til tatt opp med enhetene, men samtidig opplyser han at det ikke gjennomføres systematisk tilsyn på etterlevelse av regnskapsrutiner på enhetene.

Det forhold at det ikke gjennomføres systematisk tilsyn på etterlevelse av regnskapsrutinene på enhetene har revisjonen fått bekreftet gjennom den årlige regnskapsrevisjonen. Vi har eksempelvis observert at viktige rutiner innen sosialtjeneste- og barnevernsområdet³ ikke er ført tilsyn med og at det mangler korrigeringer for rutiner som ikke er i tråd med krav til intern kontroll.

De intervjuede medarbeiderne mener at det kan være behov for å konkretisere Regnskapstjenestens tilsynsansvar overfor enhetene. Dette for å sørge for bedre etterlevelse av regnskapsrutinene og for å innarbeide rutiner som er i tråd lov og forskrift og oppfyller krav til intern kontroll.

4.3 Sentrale regnskapsrutiner

Sentrale regnskapsrutiner utarbeidet av Regnskapstjenesten skal gi sikkerhet for at gjeldende krav til regnskapsføring blir oppfylt, og disse rutinene er førende for alle enhetene i kommunen. I følge de intervjuede ved Regnskapstjenesten foreligger det ikke skriftlige retningslinjer som sier at Regnskapstjenesten har ansvar for å utarbeide og kvalitetssikre rutiner. Det ble opplyst at på områder der det er behov for felles regnskapsrutiner, er det Regnskapstjenesten som utformer dem eller godkjenner utformingen. Samtidig blir det gitt uttrykk for at det er behov for en tydeliggjøring av ansvarsforholdet når det gjelder utarbeidelse og kvalitetssikring av felles regnskapsrutiner for enhetene.

Vi har gjennom vår undersøkelse fått opplyst fra Regnskapstjenesten at noen enheter har utarbeidet egne rutiner som ikke er i tråd med felles rutiner. I tillegg er det også flere store enheter som utarbeider egne rutiner uten at Regnskapstjenesten kvalitetssikrer disse. Med unntak av rutiner for bankavstemminger og interimskonti kjenner derfor Regnskapstjenesten i liten grad til rutiner på disse enhetene.

4.4 Informasjonskanaler

For å sikre at enhetene har tilstrekkelig og oppdatert informasjon om sentrale utarbeidede rutiner, må det gis informasjon om dette på en effektiv måte. Regnskapstjenesten benytter flere informasjonskanaler til å gi informasjon. Den viktigste er intranettet hvor rutinebeskrivelser publiseres. Informasjon om rutiner gis også fra Regnskapstjenesten via e-post, telefon og informasjonsmøter. Regnskapstjenesten bruker temadagene til å gi

³ Jf brev av 23.11.2009 til NAV Lerkendal, Sentralt Behandlingskontor. Oppsummering av kontroller i sosialdatasystemet Oskar.

Revisjonsrapport 02/2008 R - Acos Barnevern og revisjonsrapport 06/2010 R – pkt. 4.6 Acos Barnevern

retningslinjer om god praksis på utførelse av arbeidsoppgaver. Bl.a. er krav til nødvendig dokumentasjon av regnskapsbilag tatt opp på disse temadagene.

4.5 Revisjonens vurderinger

Etter revisjonens vurdering er ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen ikke tydeliggjort godt nok på enkelte områder. Spesielt gjelder dette tilsynsansvaret overfor enhetene med hensyn til å sikre at utarbeidede felles regnskapsrutiner blir etterlevd og å sikre at enhetene følger lov og forskrift på området. Det er ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvordan enhetenes egne utarbeidede regnskapsrutiner skal kvalitetssikres.

Revisjonen mener det er viktig at ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen blir nedfelt i styringsdokumentene for området, og at dette tydeliggjøres overfor Regnskapstjenesten og de øvrige enhetene.

5. Har Regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?

Regnskapstjenestens interne styringssystem skal bidra til å ivareta den forventede kvaliteten på regnskapsføring i Trondheim kommune. Vi har sett på hvordan Regnskapstjenesten sikrer at regnskapsfunksjonen blir ivaretatt gjennom sine egne styringssystemer.

5.1 Styringsdokumenter

Viktige elementer i et styringssystem er at det er utarbeidet plandokumenter knyttet til målsettinger. Virksomhetsplanen kan være et slikt dokument. Regnskapstjenesten utarbeidet en slik plan i 2006. I følge Regnskapssjefen er virksomhetsplanen ikke blitt oppdatert etter 2006. Oppdateringen av virksomhetsplanen er på grunn av den totale arbeidssituasjonen ved enheten ikke blitt prioritert.

Regnskapssjefen opplyser at det er lederavtalen som nå er det levende styringsdokumentet ved enheten og at lederavtalen er formidlet til de ansatte gjennom månedlige kommunikasjonsmøter ved Regnskapstjenesten. Ledelsen ved Regnskapstjenesten opplyser at de med bakgrunn i lederavtalen har foretatt prioriteringer av ressurser og arbeidsoppgaver. De intervjuede medarbeiderne etterlyser en konkretisering av målene i lederavtalen.

5.2 Risikovurderinger

Et viktig element i et styringssystem er å gjøre risikovurderinger for å avdekke mangler eller svikt som kan føre til at målsettingene ikke nås. Det er viktig at det gjøres risikovurderinger i forhold til kompetanse og at det er tilstrekkelige ressurser for å kunne utføre arbeidsoppgavene.

I 2008 avholdt Regnskapstjenesten et personalseminar hvor temaet i hovedsak var viet ”prosesser i samhandling”. Målsettingen med seminaret var å kartlegge de mange

arbeidsoppgavene og aktiviteter som utføres ved Regnskapstjenesten og å forstå nytteverdien av å arbeide med prosesser. Kartleggingen dannet grunnlaget for en sårbarhetsanalyse. Denne analysen viste at prosesser knyttet til faktura, sosial/barnevern og bankadministrasjon ble vurdert som særlig sårbare.

Regnskapstjenesten har i ettertid (november 2008) bearbeidet forslagene til tiltak og listet opp de prosessene som er vurdert som mest sårbare og kritiske. Regnskapstjenesten mener også det er viktig å få laget en rutinehåndbok og sjekklister for oppgaver og prosesser ved Regnskapstjenesten, men dette arbeidet er foreløpig ikke prioritert på grunn av ressursituasjonen.

Regnskapstjenesten opplyser at det gjøres fortløpende risikovurderinger ved enheten, men at det har vært mangel på skriftlig dokumentasjon av dette arbeidet. For regnskapsåret 2009 har man imidlertid utarbeidet et notat der det gjøres risikovurderinger avgrenset til kompetanse, ressurser og ressursbehov. Konklusjonen fra vurderingene er at man vil komme i mål med årsregnskapet under forutsetning av noe mer bruk av overtid i årsoppgjøret for 2009 enn det som var tilfellet for 2008. Dette begrunnes med at Regnskapstjenesten er inne i en fase der de må parallellkjøre gammelt og nytt økonomisystem, samtidig som ansatte må lære seg nye systemer i ERV⁴.

Regnskapssjefen opplyser til revisjonen at de var sårbare i forhold til basiskunnskaper i kommunalt regnskap, samt at man på enkelte fagområder var for avhengig av nøkkelpersoner. På bakgrunn av sårbarhetsanalysen gjennomføres det flere tiltak ved Regnskapstjenesten. Ansatte blir tilført relevant regnskapskompetanse gjennom studier. For å gjøre enheten mindre sårbar overfor nøkkelpersoner er det eksempelvis gitt opplæring til flere personer innenfor økonomifunksjonen på barnevernsområdet. Det er innført flere IT-løsninger for å bedre kvaliteten på det arbeidet som utføres. Eksempelvis er IT-systemet KOOP (Kontroll Over OPpgaver) innført. Formålet med systemet er å gjøre det lettere å føre tilsyn med om oppgavene gjennomføres til rett tid og hvilke personer som har ansvaret for oppgavene.

Sårbarheten ved regnskapstjenesten fremkommer særlig i forbindelse med utarbeidelse av årsregnskapet. Revisjonen har erfart at mye av informasjonen går igjennom en sentral person ved Regnskapstjenesten. Regnskapstjenesten opplyser at dette er en sårbarhet som de har vært klar over og som de systematisk har gjort tiltak for å arbeide seg vekk fra. I følge regnskapssjefen skal faglige spørsmål nå håndteres av to personer ved enheten. Dette begrunner han med operasjonelle hensyn.

Et nødvendig element i risikovurderingen er å gjøre vurderinger av kombinasjon av roller og tilganger til IT-systemer. Et eksempel på type risikovurdering er å gjøre vurderinger omkring hvordan rutiner for registrering, avstemming og utbetaling skal etableres på en sikker måte for å ivareta krav til god intern kontroll. Det er eksempelvis viktig å vurdere følgende kombinasjoner av roller:

- Registrere regnskapsbilag
- Fullmakter i nettbank
- Avstemming av bankkonti
- Superbrukertilganger til systemene

⁴ ERV – EDB Ressurs og Virksomhetsstyring. Valgt som ny administrativ IT-løsning i Trondheim kommune.

Flere rollekombinasjoner og vide fullmakter uten at det er tatt hensyn til dette i de interne kontrollrutinene, vil utgjøre en risiko for tilsiktede og utilsiktede feil.

Revisjonen har i forbindelse med gjennomførte kontroller ved Regnskapstjenesten sett at ansatte ved enheten er gitt vide tilgangsrettigheter for sentrale IT-systemer. Eksempelvis kan samme person ha bankfullmakt for Trondheim kommunes bankkonti, samtidig ha tillatelse til å registrere regnskapsbilag i kommuneregnskapet og avstemme bankkonti. Slike kombinasjoner krever ekstra kontrollhandlinger. Revisjonen har ikke funnet at det ved regnskapstjenesten er dokumentert en samlet vurdering knyttet til såkalte uforenelige roller. Vi har heller ikke funnet dokumentert at det er utøvd særlig tilsyn med risikoutsatte rutiner av denne type. Bankfullmaktene er imidlertid gitt ved at to ulike personer må bekrefte transaksjonene.

5.3 Beskrivelse av arbeidsprosesser

Det er viktig at de ansvarlige for utførelsen av arbeidsoppgavene gis tilstrekkelig informasjon om hvordan arbeidsoppgavene skal løses for å nå fastsatte mål. Ledelsen må bli informert om hvordan arbeidsoppgavene blir utført slik at de kan følge opp om enhetens mål nås. I undersøkelsen har vi fått opplyst at Regnskapstjenesten har gått over til en "dynamisk" prosessorganisering. Det er utarbeidet en oversikt over hvilke arbeidsprosesser det skal være ved enheten. I den dokumentasjonen vi har mottatt er det oppgitt 17 arbeidsprosesser. Disse prosessene er ikke foreløpig nærmere beskrevet med unntak av innfordringsprosessen. Til hver av disse arbeidsprosessene er det utpekt en prosessansvarlig. Også for prosessansvarlig mangler det en nærmere skriftlig beskrivelse av rollen. Vi har imidlertid i intervju fått opplyst at rollen som prosessansvarlig innebærer et faglig ansvar for oppgaver og å melde fra til ledelsen om behov for ressurser.

I undersøkelsen har vi fått opplyst at arbeidet med beskrivelse av prosesser og innhold i prosesseierrollen ikke har vært prioritert på grunn av innføring av nytt økonomisystem i kommunen. Både regnskapssjefen og ansatte mener det er viktig å få tydeliggjort hva som er innholdet i rollene. Slik det fungerer i dag styrer prosessgruppene seg selv og de rapporterer til regnskapssjefen når de mener det er nødvendig.

5.4 Revisjonens vurderinger

Etter revisjonens vurdering ble det høsten 2008 etablert et godt grunnlag for videre arbeid for gjennomføring av fortløpende risikovurderinger ved Regnskapstjenesten, men fortsatt er flere viktige tiltak ikke iverksatt. Blant annet er det ikke utarbeidet rutinehåndbok og sjekklister for oppgaver, men Regnskapstjenesten har tatt i bruk KOOP (Kontroll over oppgaver) for fordeling og dokumentasjon av arbeidsoppgaver. Revisjonen mener dette systemet bidrar til å gi en god dokumentasjon av gjennomførte oppgaver ved enheten.

Revisjonen mener at de operative mål for Regnskapstjenesten kan bli mer tydelig for de ansatte ved enheten. Det er i liten grad dokumentert fortløpende risikovurderinger knyttet til mål og løpende oppgavene ved enheten. Vurderingene må inneholde elementer som ivaretar krav til kompetanse, ressurser og god intern kontroll. Slike risikovurderinger er viktig for å bidra til å sikre at viktige oppgaver utføres tilfredsstillende.

Etter revisjonens vurdering er Regnskapstjenesten sårbar i avslutning av kommunens årsregnskap ved at viktige oppgaver er lagt til en sentral person ved Regnskapstjenesten. Bedre arbeidsdeling og kompetanseoverføring vedrørende disse oppgavene vil kunne minske sårbarheten ved Regnskapstjenesten. Revisjonen har observert at det har vært en bedring mht til arbeidsdeling og oppfølging for 2009. Likevel har vi sett at Regnskapstjenesten er for avhengig av enkeltpersoner for å få utført spesielle oppgaver knyttet til regnskapsavslutningen og henvendelser angående faglige spørsmål. Regnskapssjefen har under verifisering av fakta påpekt at faglige spørsmål og henvendelser fra revisor av operasjonelle grunner håndteres av to personer ved Regnskapstjenesten.

Revisjonen mener at beskrivelse av viktige arbeidsprosesser og innhold i roller må være til stede for å sikre at alle oppgaver som Regnskapstjenesten har ansvaret for blir tilfredsstillende utført.

Videre mener revisjonen at Regnskapstjenesten må gjøre vurderinger omkring de ansattes tilganger til ulike IT-systemer. Det må gjøres en vurdering av om det er uheldige kombinasjoner av systemtilganger knyttet til roller. I tilfelle risikoutsatte kombinasjoner av roller må det gjøres en vurdering av behovet for ekstra kontroll. Prinsippet er at tilgangsnivået skal samsvare med arbeidsoppgavene og ansvaret til den enkelte.

6. Er enhetsledernes forventninger til Regnskapstjenesten innfridd?

Revisjonen har undersøkt om rådmannen gjennom Regnskapstjenesten har lagt til rette for at enhetene i Trondheim kommune oppfyller krav i lov, forskrifter og god kommunal regnskapsskikk. For å få et helhetlig bilde har vi gjennom en spørreundersøkelse stilt spørsmål til enhetsledere i Trondheim kommune om hvordan de mener at ulike sider av regnskapsfunksjonen blir ivaretatt.

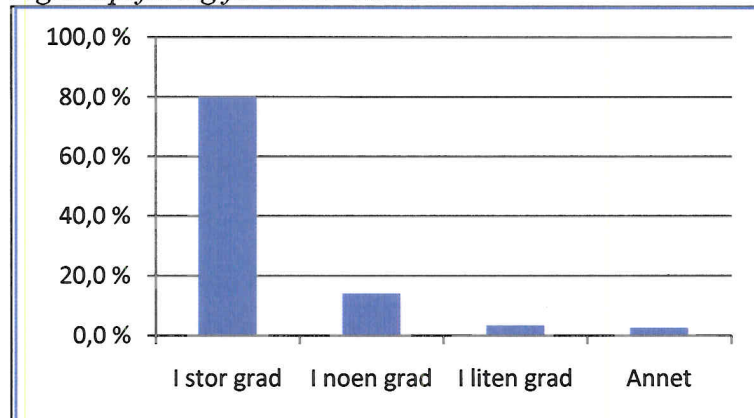
Revisjonen vil understreke at resultatet av undersøkelsen ikke sier noe om hvordan Regnskapstjenesten faktisk følger opp enhetene, men hvordan enhetslederne oppfatter at kontrollen med regnskapsføring samt formidling og kvalitetssikring av rutiner utøves. Regnskapstjenesten har overfor revisjonen opplyst at mye av deres kontakt mot enhetene retter seg mot det merkantile personalet og at dette kan gjenspeile noen av enhetsledernes svar i undersøkelsen.

6.1 Spørreundersøkelse rettet mot enhetene

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot 211 enhetsledere i Trondheim kommune. Det er 150 enhetsledere som har svart på undersøkelsen som gir en svarprosent på 71 %. Temaene i spørreundersøkelsen har vært hvordan viktige deler av regnskapsfunksjonen utøves. Vi vil i det følgende redegjøre for viktige funn relatert til spørreundersøkelsen.

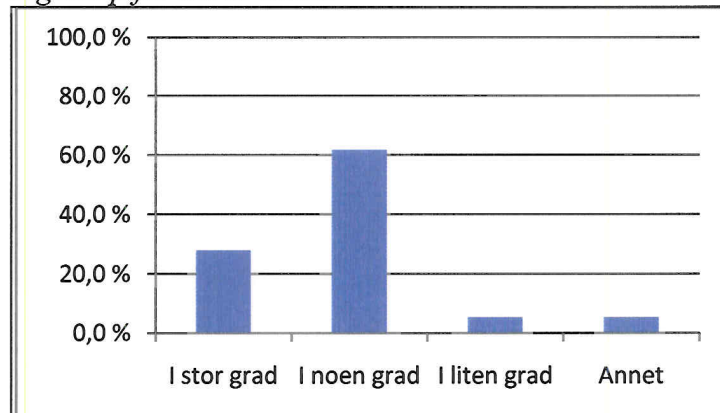
Forventninger og oppfatninger av Regnskapstjenestens kontroll med enhetene

Tabell 1 - I hvilken grad forventer enhetslederne at Regnskapstjenesten skal sikre korrekt regnskapsføring for deres enhet?



Enhetslederne ble bedt om å svare på i hvilken grad de forventer at Regnskapstjenesten skal sikre korrekt regnskapsføring for deres enhet. Ca 80 % av de enhetslederne som har svart på undersøkelsen hadde forventninger til at Regnskapstjenesten i stor grad skal sikre korrekt regnskapsføring for deres enhet. 14 % av enhetslederne sier at de i noen grad forventer en slik kvalitetssikring av regnskapet.

Tabell 2 - I hvilken grad oppfatter enhetslederne at Regnskapstjenesten sikrer korrekt regnskap for deres enhet?

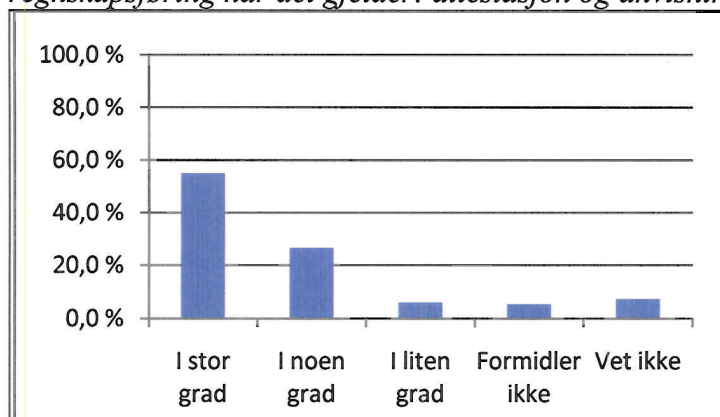


På spørsmål om hvordan enhetslederne oppfatter at Regnskapstjenesten sikrer korrekt regnskap for deres enhet, mener ca 27 % at det i stor grad føres kontroll med enhetenes regnskapsføring. Derimot er det ca 62 % av enhetslederne som mener at Regnskapstjenesten i noen grad fører kontroll med deres regnskapsføring.

Formidling av regnskapsrutiner

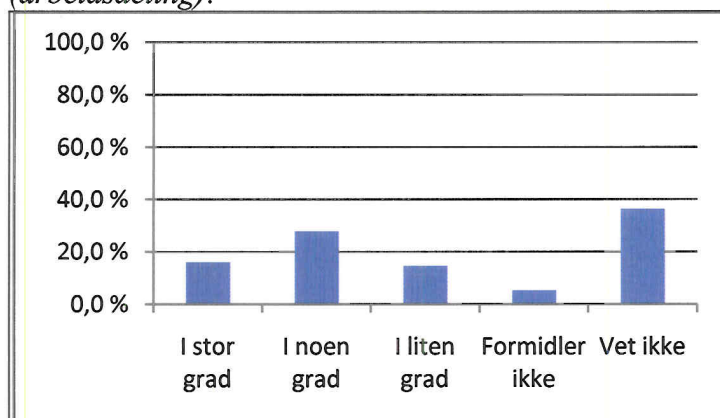
I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at Regnskapstjenesten formidler nødvendige regnskapsrutiner.

Tabell 3 - I hvilken grad mener enhetslederne at Regnskapstjenesten formidler rutiner for regnskapsføring når det gjelder: attestasjon og anvisning (arbeidsdeling)?



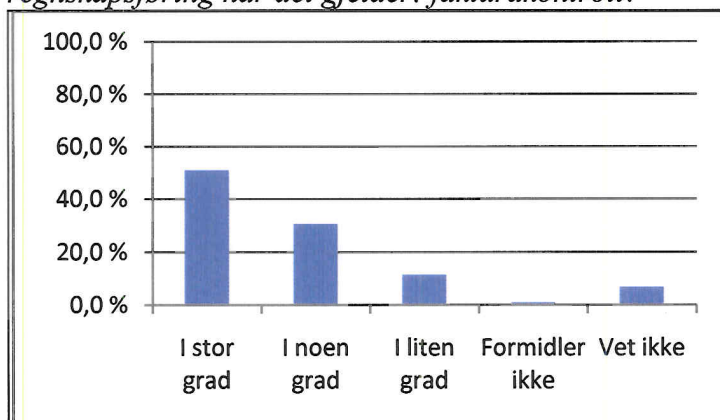
55 % av enhetslederne svarer at rutiner for attestasjons- og anvisning formidles i stor grad. 26 % mener at det formidles i noen grad. Resultatet av spørreundersøkelsen viser at 19 % av enhetslederne mener at regnskapsrutiner for attestasjons- og anvisning formidles i liten eller ingen grad, eller at de ikke vet dette.

Tabell 4 - I hvilken grad mener enhetslederne at Regnskapstjenesten formidler rutiner for regnskapsføring når det gjelder: intern kontroll gjennom oppdeling av arbeidsoppgaver (arbeidsdeling)?



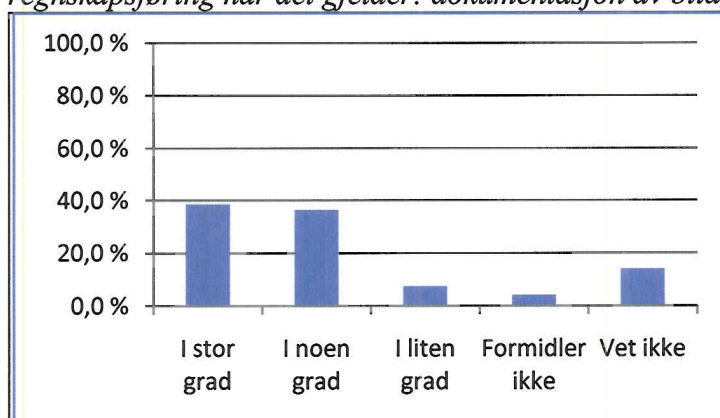
Når det gjelder rutiner for etablering av intern kontroll gjennom arbeidsdeling, er det bare 16 % av enhetslederne som svarer at dette formidles i stor grad. 27 % mener her at det formidles i noen grad. Resultatet viser at 20 % av enhetslederne mener at det formidles i liten grad eller formidles ikke, og at 37 % ikke vet dette.

Tabell 5 - I hvilken grad mener enhetslederne at Regnskapstjenesten formidler rutiner for regnskapsføring når det gjelder: fakturakontroll?



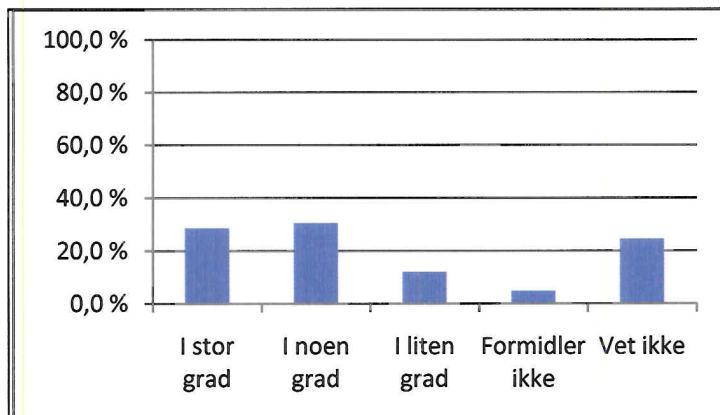
I spørreundersøkelsen til enhetene har revisjonen stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at Regnskapstjenesten formidler nødvendige regnskapsrutiner vedrørende fakturakontroll. 51 % av enhetslederne mener at det formidles rutiner vedrørende dette i stor grad. 30 % mener at dette formidles i noen grad. 19 % oppgir at det formidles i liten eller ingen grad, eller at de ikke vet dette.

Tabell 6 - I hvilken grad mener enhetslederne at Regnskapstjenesten formidler rutiner for regnskapsføring når det gjelder: dokumentasjon av bilag?



Av de spurte enhetslederne mener 39 % at rutiner for dokumentasjon av bilag formidles i stor grad av Regnskapstjenesten, mens gruppen som mener at dette formidles i noen grad utgjør 36 %. En fjerdedel av respondentene mener at Regnskapstjenesten formidler dette i liten eller ingen grad, eller at de ikke vet dette.

Tabell 7- I hvilken grad mener enhetslederne at Regnskapstjenesten formidler rutiner for regnskapsføring når det gjelder: oppbevaring av regnskapsmateriale ut over elektroniske bilag ?

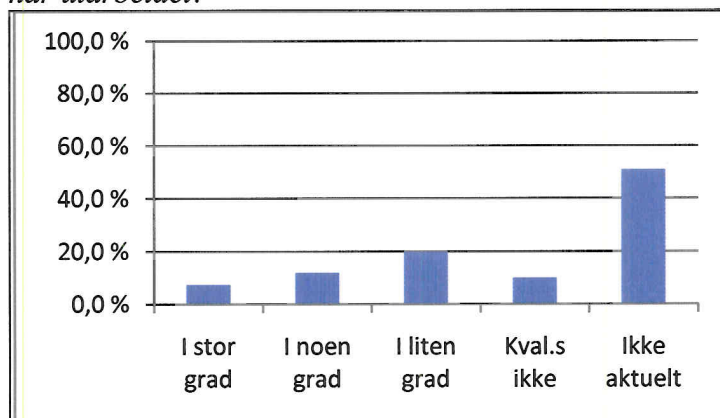


Revisjonen stilte også spørsmål om formidling av rutiner vedrørende oppbevaring av regnskapsmateriale. Svarene her viser at 29 % av enhetslederne mener at dette formidles i stor grad, mens 30 % mener det formidles i noen grad. 17 % svarte at Regnskapstjenesten i liten eller ingen grad formidler rutiner for oppbevaring av regnskapsmateriale. I svarene oppgir hele 25 % av respondentene at de ikke vet dette.

Kvalitetssikring av rutiner

Vi har stilt spørsmål til enhetslederne om i hvilken grad Regnskapstjenesten kvalitetssikrer regnskapsrutinene som enhetene utarbeider selv.

Tabell 8 – I hvilken grad kvalitetssikrer Regnskapstjenesten regnskapsrutinene som din enhet har utarbeidet?



Over halvparten av enhetslederne oppgir at kvalitetssikring av regnskapsrutiner på egen enhet ikke er aktuelt. Dette vil gjelde enheter som kun bruker felles regnskapsrutiner. Hvis enhetene har utarbeidet egne regnskapsrutiner vil det være behov for å få kvalitetssikret disse. I undersøkelsen har 19 % av enhetslederne opplyst at Regnskapstjenesten i stor grad har kvalitetssikret deres regnskapsrutiner, mens 20 % av enhetslederne har oppgitt at deres regnskapsrutiner i liten grad er blitt kvalitetssikret av Regnskapstjenesten. 10 % av enhetslederne har oppgitt at deres regnskapsrutiner ikke er kvalitetssikret.

Tabell 9 – I hvilken grad er enhetene tilfreds med følgende informasjonskanaler

	Meget tilfreds	Tilfreds	Lite tilfreds	Ikke tilfreds	Vet ikke
Informasjonskanaler:	%	%	%	%	%
Regnskapstjenestens intranett	17,2 %	64,2 %	3,3 %	0,0 %	15,2 %
Regnskapstjenestens temadager	21,2 %	39,7 %	4,6 %	0,7 %	33,8 %
Regnskapstjenestens svar på henvendelser via telefon vedrørende regnskapsspørsmål	52,3 %	37,7 %	2,0 %	0,7 %	7,3 %
Regnskapstjenestens svar på henvendelser via telefon vedrørende systemrelaterte spørsmål	39,1 %	39,1 %	4,0 %	0,7 %	17,2 %
Regnskapstjenestens svar på henvendelser via e-post vedrørende regnskapsspørsmål	39,7 %	39,1 %	1,3 %	0,7 %	19,2 %
Regnskapstjenestens svar på henvendelser via e-post vedrørende systemrelaterte spørsmål	32,5 %	33,1 %	4,6 %	0,0 %	29,8 %

I spørreundersøkelsen til enhetene er enhetslederne bedt om å gi svar på hvor tilfredse de er med regnskapstjenestens ulike informasjonskanaler. Generelt gis det uttrykk for at man er tilfreds med de ulike informasjonskanalene. Her skiller likevel temadagene seg ut ved at hele 33 %, av enhetsledere som har svart, ikke har kjennskap til denne informasjonskanalen.

6.2 Revisjonens vurderinger

Etter revisjonens mening viser spørreundersøkelsen at det er avstand mellom de forventninger som enhetslederne har til Regnskapstjenestens kontroll og hvordan det oppfattes at kontrollen faktisk blir utøvd. Mange enhetsledere svarer at de i liten grad eller ikke har kjennskap til formidlede rutiner vedrørende regnskapsfunksjonen. Særlig er det en stor andel av enhetslederne som gir uttrykk for at de ikke kjenner til formidlede rutiner for intern kontroll gjennom arbeidsdeling. En stor andel (30 prosent) av enhetslederne som har svart på undersøkelsen sier at Regnskapstjenesten i liten grad eller ikke kvalitetssikrer regnskapsrutiner som er utarbeidet på enhetene. Regnskapstjenesten har til revisjonen forklart at enhetene ikke gir informasjon om eller involverer dem i arbeidet med egne rutiner. I tillegg har vi fått opplyst at Enhet for service og internkontroll kvalitetssikrer enkelte rutiner ved enhetene, men ifølge Regnskapstjenesten er ikke grenseoppgangen mellom dem avklart. Etter revisjonens vurderinger bør det utarbeides retningslinjer for kvalitetssikring av regnskapsrutiner der ansvarsfordeling klart fremgår mellom de ulike enhetene.

Etter revisjonens mening bør Regnskapstjenesten ha et aktivt tilsyn med enhetenes regnskapsrutiner. Spesielt må egenutviklede sentrale rutiner på enhetene kvalitetssikres av Regnskapstjenesten. Rådmannen må sørge for at Regnskapstjenesten sin tilsynsrolle blir

avklart og formidlet til enhetene slik at Regnskapstjenesten får nødvendig informasjon om enhetenes utarbeidelse av egne rutiner.

Enhetslederne gir for øvrig uttrykk for at de er fornøyd med de etablerte informasjonskanalene som benyttes av Regnskapstjenesten.

7. Samlede vurderinger og konklusjon

Problemstilling 1: Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?

Ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen er ikke tydelig nok ute i organisasjonen. Det er behov for å konkretisere innholdet i det faglige ansvaret for regnskapsfunksjonen samt en presisering av hvor ansvar for utøvelse av de ulike oppgavene i funksjonen ligger.

I en tonivåmodell er det behov for å presisere Regnskapstjenestens ansvar for regnskapsfunksjonen med avgrensningen mot de andre enhetenes ansvar. Dette gjelder spesielt tilsynsansvaret overfor enhetene med hensyn til å sikre at utarbeidede felles regnskapsrutiner blir etterlevd og å sikre at enhetene følger lov og forskrift på området. Det er ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvordan enhetenes egne utarbeidede regnskapsrutiner skal kvalitetssikres.

Revisjonen mener at ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen bør dokumenteres i styringsdokumentene for området.

Problemstilling 2: Har Regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?

De operative mål for Regnskapstjenesten kan bli mer tydelig for de ansatte ved enheten. Det er i liten grad dokumentert risikovurderinger knyttet til de løpende oppgavene ved enheten. Vurderingene må inneholde elementer som ivaretar krav til kompetanse, ressurser og god intern kontroll. Slike risikovurderinger er viktig for å bidra til å sikre at viktige oppgaver utføres tilfredsstillende.

Etter revisjonens vurdering er Regnskapstjenesten sårbar i avslutning av kommunens årsregnskap ved at viktige oppgaver er lagt til en sentral person ved Regnskapstjenesten. Bedre arbeidsdeling og kompetanseoverføring vedrørende disse oppgavene vil kunne minske sårbarheten ved Regnskapstjenesten. Revisjonen har observert at det har vært en bedring mht til arbeidsdeling og oppfølging for 2009. Likevel har vi sett at Regnskapstjenesten er for avhengig av enkeltpersoner for å få utført spesielle oppgaver knyttet til regnskapsavslutningen og henvendelser angående faglige spørsmål.

Revisjonen mener at beskrivelse av viktige arbeidsprosesser og innhold i roller må være til stede for å sikre at alle oppgaver som Regnskapstjenesten har ansvaret for blir tilfredsstillende utført.

Regnskapstjenesten må gjøre vurderinger omkring de ansattes tilganger til ulike IT-systemer. Det må gjøres en vurdering av om det er uheldige kombinasjoner av systemtilganger knyttet

til roller. I tilfelle risikoutsatte kombinasjoner av roller må det gjøres en vurdering av behovet for ekstra kontroll.

Problemstilling 3: Er enhetsledernes forventninger til Regnskapstjenesten innfridd?

Undersøkelsen viser at enhetslederne forventer at Regnskapstjenesten skal utføre en mer omfattende kontroll av enhetenes regnskapsføring. Det kan derfor oppfattes uklart for organisasjonen hvor det reelle ansvaret for utførelse av kontroller i regnskapsfunksjonen ligger.

Regnskapstjenesten bør ha et aktivt tilsyn med enhetenes regnskapsrutiner. Spesielt må egenutviklede sentrale rutiner på enhetene kvalitetssikres av Regnskapstjenesten.

Konklusjon

Revisjonen mener at rådmannen må tydeliggjøre hvilket ansvar Regnskapstjenesten og de andre enhetene har for å oppfylle krav i lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk. Ved å presisere Regnskapstjenestens fagansvar vil viktige oppgaver knyttet til oppfølging av enhetene kunne styrkes. Enhetenes gjensidige ansvar for å gi informasjon til Regnskapstjenesten må også presiseres.

Revisjonen mener at styringssystemet ved Regnskapstjenesten bør styrkes gjennom systematiske risikovurderinger av enhetens løpende oppgaver.

9. Rådmannens høringsuttalelse



TRONDHEIM KOMMUNE

Regnskapstjenesten

Trondheim kommunerevisjon

TRONDHEIM KOMMUNEREVISJON		
Saksbehandler BSU	Kopi til:	
20 MAI 2010		
Saksnr. 10/20480	Dok.nr. -3	Løp.nr. 90169/10
Videres.til:	Arkivkode 216	U.off.\$

Vår saksbehandler
Per Lund

Vår ref.

Deres ref.
10/20480/216

Dato:
20.5.2010

Til uttalelse – høringsutkast av revisjonsrapporten "Regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune"

Vi viser til revisjonsrapport 08/2010R vedrørende *Regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune – høringsutgave*.

Rådmannen vil uttrykke at vi i det vesentlige er enig i de vurderinger og konklusjoner som fremkommer av rapporten.

Rådmannen vil også nevne at i den periode arbeidet med rapporten er utført, har arbeidsprosessene ved regnskapstjenesten og regnskapsfunksjonene i kommunen vært sterkt påvirket av innføring av nytt økonomisystem (ERV). Derfor kan forhold som rapporten tar opp være relatert til det gamle økonomisystemet, og ikke ha samme relevans i den nye løsningen.

Nedenfor følger kommentarer til de problemstillinger som rapporten legger til grunn.

Har rådmannen tydeliggjort ansvar og myndighet for regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune?

Det er med utgangspunkt i utkast til rapporten og rapportering i forbindelse med årsoppgjøret for 2009 igangsatt et arbeid med å utarbeide et dokument som skal tydeliggjøre ansvar og myndighet knyttet til regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Dette vil beskrive regnskapssjefens rolle og tilsynsansvar, enhetsleders rolle og tilsynsansvar og krav til kommunikasjon og samarbeid mellom de sentrale aktørene i regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Dokumentet planlegges ferdigstilt innen fristen for tilbakemelding på revisjonsrapporten for 2009, innen 1.9.2010.

Har regnskapstjenesten etablert et tydelig styringssystem?

Det sentrale styringsdokumentet for Regnskapstjenesten skal fortsatt være lederavtalens generelle del, der det konkretiseres årlige mål og satsningsområder for enhetens arbeid med kommunens regnskap. Dokumentet blir gjennomgått med de ansatte på enheten. Regnskapstjenesten vil vurdere om mål og satsningsområder som fremgår av lederavtalen kan synliggjøres på en bedre måte i enheten, herunder om

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	Telefaks:	Org.nr.:
TRONDHEIM KOMMUNE Regnskapstjenesten 7004 Trondheim	Erling Skakkesgt 14 Trondheim E-post: postmottak@trondheim.kommune.no	72541810	72541811	942 110 464

det skal suppleres med egne operative mål for enhetens arbeid på de områder som ikke direkte er dekket av mål i lederavtalen. Det er som en del av dette igangsatt et arbeid med å definere et årshjul for sentrale prosesser ved enheten, hvor virksomhetsplanen som tidligere ble utarbeidet ved enheten brukes som referanse.

Regnskapstjenesten har systematisk arbeidet med kompetanseutvikling og interne arbeidsprosesser siden høsten 2008. I denne forbindelse er det foretatt et omfattende arbeid med kartlegging av risiko og sårbarhet knyttet til arbeidsprosessene. Med utgangspunkt i disse vurderingene er det gjennomført flere tiltak med sikte på å redusere risiko og sårbarhet. Endret fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver på enheten er en del av dette, stor satsning på kompetansetiltak er et annet. Arbeidet med prosessorganisering og utarbeidelse av tilhørende prosessbeskrivelser som beskriver oppgaver og ansvar har pågått kontinuerlig siden våren 2009. Dette er en omfattende prosess, som vil være under stadig utvikling. Arbeidet med innføring av nytt økonomisystem (ERV) kompliserer og forsinker dette arbeidet. Målet er at prosessbeskrivelser skal foreligge innen utgangen av 2010. Risikovurderinger knyttet til de ulike prosessene vil være en del av denne dokumentasjonen. Arbeidet vil også knyttes opp mot kommunens kvalitetssystem, der beskrivelser og avvikshåndtering vil gjøres på prosesser internt på regnskapstjenesten og mellom regnskapstjenesten og øvrige enheter.

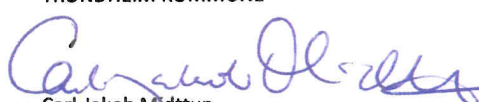
Sårbarhetsvurderinger knyttet til årsoppgjøret omfattes av arbeidet med arbeidsprosesser ovenfor og dekkes av beskrivelsen av disse.

Regnskapstjenesten er klar over at noen kombinasjoner av roller og tilganger i sentrale it-systemer er utfordrende med henblikk på god intern kontroll. Det er foretatt vurderinger rundt disse tilgangene, men disse er i liten grad dokumentert skriftlig. Det ligger operative hensyn bak disse tilgangene, og fokus fra regnskapstjenestens side er derfor primært alternative kontroller for å dekke opp den økte risikoen disse medfører. Rådmannen er enig med revisor i at dette arbeidet må prioriteres, og arbeidet med risikovurderinger og kontrolltiltak på området skal derfor prioriteres ut over i 2010.

Er enhetsleders forventninger til regnskapstjenesten innfridd?

Rådmannen tar til etterretning revisors vurderinger med hensyn til avstand mellom enhetsleders forventning og opplevd oppfølging fra regnskapstjenesten. Tiltak beskrevet ovenfor vil i det vesentlige bidra til å lukke dette forventningsgapet.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE



Carl-Jacob Mjåttun
Kommunaldirektør



Per Lund
enhetsleder

10. Revisjonens kommentar på rådmannens høringsuttalelse

Revisjonen er tilfreds med at rådmannen har satt i gang et arbeid med å utarbeide et dokument som skal tydeliggjøre ansvar og myndighet knyttet til regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune. Revisjonen ser det som positivt at det er igangsatt tiltak for kompetanseheving ved Regnskapstjenesten, noe vi mener er viktig for å redusere sårbarheten og avhengigheten av nøkkelpersoner. Vi mener også at de øvrige tiltakene som er skissert i rådmannens høringsuttalelse vil bidra til å styrke regnskapsfunksjonen.