



Revisjonsrapport Trondheim kommunes årsregnskap 2010



Publikasjoner fra Trondheim kommunerevisjon:

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

- 01/2009 – F Næringsareal i Trondheim kommune – tilrettelegging, kjøp og salg
- 02/2009 – F Skoledagens lengde
- 03/2009 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – kontroll av miljøstyringen for 2008
- 04/2009 – R Revisjonsrapport – Trondheim kommunes årsregnskap 2008
- 05/2009 – S 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 – F Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Tilleggsnotat til delprosjekt 1:
Forvaltningen av Kraftfondet
- 03/2010 – R Internkontroll på enheter – Delrapport 1: Inntektsområdet
- 04/2010 – R Internkontroll på enheter – Delrapport 2:
- 05/2010 – R Intern kontroll på enheter – Delrapport 3: innkjøpsområdet
- 06/2010 – R Trondheim kommunes årsregnskap 2009
- 07/2010 – F Kvalitet i sykehjem – Ranheim sykehjem
- 08/2010 – R Regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune
- 09/2010 – F Stiftelsen Skistua
- 10/2010 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – kontroll av miljøstyringen for 2009 med
fokus på miljøvennlige innkjøp
- 11/2010 – N Kommunens helsehus i Spania
- 12/2010 – N Oppsummerende notat etter Kontrollkomiteens høring i Kraftfondssaken
30.8.2010
- 13/2010 – F Forebygging og samarbeid i barnevernet i Midtbyen

- 01/2011 – F Skoleledelse i Trondheim

For mer informasjon om Trondheim kommunerevisjon og våre rapporter, se:

www.trondheim.kommune/revisjon

Innholdsfortegnelse

1. Revisjonsrapportens oppbygging og status	4
2. Del I: Uttalelser om andre forhold i revisjonsberetningen 2010	5
2.1 Konklusjon med forbehold om budsjett	5
2.2 Konklusjon med forbehold om registrering og dokumentasjon	7
2.2.1 Anordning av utgifter og inntekter	8
2.2.2 Avstemming av interimskonti	8
2.2.3 Avsetning til bundne driftsfond	9
2.3 Andre forhold	10
3. Del II: Rapportering i forhold til krav om nummererte brev	11
3.1 Selvkostområdene	11
3.1.1 Prinsippet om selvkost og tjenestene som inngår	11
3.1.2 Intern kontroll av selvkostområdene	12
3.1.3 Merknader til kalkylene for 2010	12
3.1.4 Særskilt om kontroll i forhold til Renholdsverket AS	12
3.1.5 Regnskapsmessig samhandling med Renholdsverket AS	13
3.2 Aksjer og andeler i Bykassen	14
3.3 Ressurskrevende brukere – prosedyrer for bokføring av inntekt og fordring	14
3.4 Lønnsområdet	15
3.4.1 Kontrollrutiner ved lønnstjenesten	15
3.4.2 Rutiner for oppfølging av sykepenge- og fødselspengerefusjoner	15
3.4.3 Avstemming av lønnsrelaterte balansekonti	16
3.4.4 Avstemming mellom regnskap og beløp innberettet på lønns- og trekkoppgaver	16
3.5 IT-området	17
3.5.1 Tilgangskontroller for leverandører, driftspersonell og andre på ”systemnivå” ..	17
3.5.2 Avstemming av forsystemer til EDB-kunde (Komfakt)	17
3.5.3 EDB Ressurs og Virksomhetsstyring - ERV	17
3.6 Justeringsregelen – merverdiavgift	18
3.7 Avsluttende kommentar	19

Forord

I denne rapporten oppsummerer Trondheim kommunerevisjon årets regnskapsrevisjon av kommuneregnskapet. Revisjonsrapporten beskriver forholdet som er kommentert i selve revisjonsberetningen. I tillegg rapporteres det om forhold som ikke er omtalt i revisjonsberetningen. Sistnevnte er omtalt i rapportens del II, som er definert som nummererte forhold i henhold til § 4 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Revisjonen håper vårt bidrag i denne rapporten, vil være nyttig i forbindelse med rådmannens løpende arbeid med kommunens økonomiske og administrative interne kontroll.

Målgruppene for vår rapportering er administrasjonen og kontrollkomiteen.

Revisjonen takker for samarbeidet i regnskapsåret 2010 og imøteser et svar innen 1. september 2011.

Trondheim, 15. april 2011



Per Olav Nilsen
Revisjonsdirektør/
oppdragsansvarlig



Svein Kato Isaksen
plan- og utviklingssjef

1. Revisjonsrapportens oppbygging og status

Revisjonen for 2010 ble avsluttet ved at revisjonsberetningen ble oversendt bystyret den 15. april 2011.

Årets rapport er inndelt som følger:

Rapportens del I utdyper de forhold som er medtatt i revisjonsberetningen for 2010. Standarden for revisjonsberetning er endret i 2010. Det prinsipielle i endringen er at det nå er tre standarder som benyttes (ISA 700, 705 og 706), mot tidligere en (RS 700). Oppstillingen av selve revisjonsberetningen er også endret i samsvar med dette, og i kommunal sammenheng skal en nå uttale seg og konkludere på forskjellige temaer. Første uttalelse og konklusjon går på selve årsregnskapet. Deretter skal revisor uttale seg og konkludere på øvrige forhold. Under øvrige forhold uttaler vi oss og konkluderer på budsjett, årsberetning, registrering og dokumentasjon samt andre forhold.

Rapportens del II gjelder forhold som revisor skriftlig skal påpeke overfor kontrollkomiteen og kommunens administrasjon. Dette gjelder prinsipielle forhold som administrasjonen har plikt til å journalføre som "nummerert brev". Dette følger av forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 4.

Årsrapporten har hovedsakelig to brukergrupper: Kontrollkomiteen og kommunens administrasjon. Ved utarbeidelse av rapporten har vi forsøkt å ta hensyn til at de to nevnte brukergrupper har forskjellig bakgrunn og informasjonsbehov.

2. Del I: Uttalelser om andre forhold i revisjonsberetningen 2010

2.1 Konklusjon med forbehold om budsjett

Revisjonen har tatt forbehold om budsjettprosessene knyttet til investeringsbudsjettet. Investeringsbudsjettet må reguleres etter behov for å tilfredsstille kommunelovens krav til balanse, realisme mv. (Jf. Kml§ 46). Årets investeringsregnskap viser vesentlige avvik mellom opprinnelig budsjett/regulert budsjett og regnskap. Nevnte avvik har vært av vesentlig karakter i mange år, uten at kommunen har endret på budsjett- og styringsrutinene for investeringsbudsjettet.

Tabell 1

Trondheim kommune

Regnskapsskjema 2A - Investeringsregnskapet

Regnskapsår: 2010

Kostra-art	R 2010	Reg budsj	Oppr budsj	R 2009
L1 Investeringer anleggsmidler	1 213 805 337,60	1 178 525 000,00	1 175 700 000,00	1 349 799 750,79
L2 Utlån og forskutteringer (520:529)	218 079 532,77	180 000 000,00	180 000 000,00	736 995 423,16
L3 Avdrag på lån (510:519)	148 154 931,00	34 000 000,00	34 000 000,00	32 125 133,00
L4 Avsetninger (530:539+548:569)	857 775 483,35	171 721 000,00	171 721 000,00	1 800 385 798,20
* L5 Årets finansieringsbehov Sum(L1:L4)	2 437 815 284,72	1 564 246 000,00	1 561 421 000,00	3 919 306 105,15
L7 Bruk av lånemidler (910:919)	1 120 517 275,13	1 137 500 000,00	1 137 500 000,00	1 299 387 831,42
L8 Salg anleggsmidler (660:679)+929	421 039 815,75	35 100 000,00	35 100 000,00	1 288 070 377,50
L9 Tilskudd til investeringer	54 774 878,00	78 200 000,00	76 600 000,00	62 760 800,00
L10 Motatte avdr utlån (700:789+920:928)	176 162 541,20	128 946 000,00	130 546 000,00	337 189 378,28
L11 Andre inntekter (600:659;900:909)	20 964 998,33	0,00	0,00	17 185 285,31
* L12 Sum ekstern finansiering Sum(L7:L11)	1 793 459 508,41	1 379 746 000,00	1 379 746 000,00	3 004 593 672,51
L13 Overført fra driftsregn. (970:979)	203 755 937,49	178 300 000,00	175 475 000,00	190 258 218,43
L14 Bruk av avsetninger (930:969)	438 774 485,82	6 200 000,00	6 200 000,00	724 454 214,21
** L15 Sum finansiering Sum(L12:L14)	2 435 989 931,72	1 564 246 000,00	1 561 421 000,00	3 919 306 105,15
*** L16 Udekket/udisponert (L5-L15)	1 825 353,00	0,00	0,00	0,00

Ved å sammenligne det opprinnelige budsjettet mot det regulerte budsjettet kommer det tydelig fram at det er foretatt minimalt med budsjettreguleringer gjennom året.

Behovet for nødvendige budsjettreguleringer kommer tydelig fram når en holder regulert budsjett opp mot regnskapet.

Eksempel på manglende budsjettreguleringer framkommer tydelig av tabellens linjer:

L4 – Avsetninger

L3 – Avdrag på lån

L8 – Salg av anleggsmidler

L14 – Bruk av avsetninger

Konsekvensene av manglende budsjettreguleringer kan bety at bystyret løpende ikke får adgang til å disponere/omdisponere frie inntekter etter hvert som disse er opptjent og kjent.

Det er bystyret som rår over frie inntekter utover det som er budsjettet. Manglende budsjettreguleringer kan medføre at slike merinntekter ikke blir gjenstand for politisk behandling og disponering. I utgangspunktet kan alle frie inntekter benyttes til å finansiere investeringsaktivitet, men praksisen i kommunen er at frie udisponerte inntekter avsettes til fond, mens en samtidig benytter eksterne lån som finansieringskilde.

Tabell 2: Økonomisk sammenheng/utvikling – Investeringer/Finansiering

Tekst/år (tall i mill)	2007	2008	2009	2010
Invest.utg (nybygg og anlegg)	1 674	1 498	1 349	1 213
Ubrukte bevilgninger /Overført til neste år (jfr note 13b)	1 262	1 291	1 515	1 516
Ubundne investeringsfond	365	331	303	298
Bruk av lån	1 643	1 583	1 299	1 117
Ubrukte lånemidler	1 043	1 015	1 162	1 058

Forklaring til tabell:

Hvis en sammenligner tallstørrelsene for ubrukte/overførte bevilgninger med investeringsnivået på investeringer i nybygg/anlegg indikerer oversikten at en ligger om lag ett år i forkant med budsjetteringen i forhold til den faktiske investeringsaktiviteten.

Videre viser tabellen at "frie investeringsmidler" har et tilnærmet konstant høyt nivå, til tross for at en har en høy grad av lånefinansiering vedrørende investeringene. Disse midlene kunne vært brukt til å egenkapitalfinansiere investeringer, i stedet for å bruke lån som finansieringskilde.

Tabellen viser også at kommunen har et jevnt høyt nivå av ubrukte lånemidler. Dette er midler en strengt tatt ikke har behov for med hensyn til finansiering av investeringsregnskapet det enkelte år.

Avklaring fra KRD

KRD har i brev av 7. april 2010 blant annet presisert følgende relatert til budsjettering og regnskapsføring av investeringer.

- Investeringsbudsjettet er ettårig, og ikke årsuavhengig.
- Investeringsbudsjettet må reguleres ved behov for å tilfredsstille lovens krav til balanse, realisme mv.
- Med unntak av midler som er reservert særskilte formål i henhold til lov, forskrift eller avtaler (med giver), regnes alle midler i prinsippet som frie.

Revisjonsberetningen for 2010 tar forbehold om manglende budsjettreguleringer. Kommunens praksis har vært at inntekter utover budsjettert nivå ikke har vært gjenstand for budsjettreguleringer. En merinntekt har således blitt avsatt til ubundet investeringsfond. En budsjettregulering via politisk nivå ville ha medført at en kunne ha endret på finansieringen, dvs. brukt merinntekten til å finansiere investeringsutgifter i stedet for å bruke av for eksempel lånemidler. Manglende budsjettreguleringer vil påvirke avslutningen av investeringsregnskapet med hensyn til avsetninger og bruk av tidligere års avsetninger. Avsetninger og bruk av avsetninger relatert til frie midler skal ha politisk budsjettvedtak.

Revisjonen har ikke omtalt kravet om ettårig investeringsbudsjett i revisjonsberetningen. Vi har vurdert det slik at loven og forskriftsverket har vært noe utydelig på dette området.

Praksisen i Trondheim kommune er at bevilgninger på fjorårets investeringsbudsjett er gyldige og bindende, selv om bevilgningen ikke ble brukt i fjorårets budsjettår. Dette innebærer at en har overført bevilgninger til neste år, i stedet for å rebudsjettere. Selv om kravet om ettårighet først kommer klart frem i 2010, har lovkravet om løpende budsjettreguleringer vært gjeldende også tidligere.

”Ettårig-prinsippet” medfører en vesentlig endring i forhold til prinsippet om overførte bevilgninger. En må hvert år foreta en revurdering av investeringsbudsjettet. Dette innebærer at en må vurdere budsjettårets investeringsaktivitet i forhold til realistiske forutsetninger, og finansieringen må fastsettes i forhold til den reelle aktiviteten.

Trondheim kommune ligger om lag ett år i forkant med finansieringen. Lånemidler tas opp, men opptakene er gjort i forhold til et ikke revurdert finansieringsbehov.

Trondheim kommune sitter i dag med om lag 1 milliard kroner i ubrukte lånemidler. Årsaken til dette må hovedsakelig henføres til at den reelle investeringsaktiviteten ikke samsvarer med budsjettert investeringsaktivitet. Lån tas opp på bakgrunn av opprinnelig budsjett.

Trondheim kommune har for budsjettåret 2011 ikke gjort endringer i budsjetttrutinene knyttet til investeringer. Revisjonen har fått opplyst fra rådmannen at de arbeider med å endre praksisen i samsvar med KRD's presisering, og at en for budsjettåret 2012 vil etterleve kravene som departementet har presisert i sitt brev.

2.2 Konklusjon med forbehold om registrering og dokumentasjon

Revisjonen har i 2010 tatt forbehold vedrørende punktet om registrering og dokumentasjon. Forbeholdet gjelder kvaliteten på dokumentasjon av periodiseringer, dokumentasjon av saldo på interimskonti samt dokumentasjon av grunnlag for avsetninger til bundne driftsfond. Vår forbehold går utelukkende på dokumentasjonskravet. Vi har ikke grunnlag for å uttale om at svak dokumentasjon kan ha medført et vesentlig feilaktig driftsresultat. Det anordnes (periodiseres) både inntekter og utgifter, så en må videre forutsette at eventuelle feil vil slå ut begge veier. I tillegg er det i 2010 foretatt en generell, uspesifisert avsetning(utgiftsføring) på 10 mill kroner for å redusere risikoen for vesentlige resultatfeil.

Under punktene 2.2.1. – 2.2.3 har vi kommentert enkelte forhold med tanke på dokumentasjon. Vi har konkludert med at dokumentasjonen i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende.

2.2.1 Anordning av utgifter og inntekter

I følge regnskapsforskriftens § 7 skal alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året tas med i årsregnskapet, enten de er betalt eller ikke når regnskapet avsluttes. Dette prinsippet benevnes som ”anordningsprinsippet”, og bestemmer tidspunkt for bokføring og periodisering.

Regnskapstjenesten har utført en større gjennomgang av enhetenes anordning av utgifter per 31.12.2010. Revisjonen oppfatter at kontrollen har vært todelt. Først og fremst er gjennomgangen gjort for å sikre at årsregnskapet blir mest mulig korrekt. Gjennomgangen har også hatt som hensikt å vurdere hvordan intern kontrollsystemet fungerer ute på enhetene. Revisjonen oppfatter at Regnskapstjenestens gjennomgang har vært krevende, og det har vært vanskelig å få et godt bilde av den faktiske situasjonen (mange enheter, ulik kompetanse etc.). Det er avdekket flere feil.

Revisjonen har også foretatt en del kontroller rettet mot periodiseringer. Vi har konkludert på at enkelte enheter overstyrer utgifter som har fakturadato 2010 inn på nytt år. Vi har ikke holdepunkter for å påstå at dette er bevisst feilperiodisering, det kan være manglende kompetanse som er årsaken. Flere av enhetene tar ikke en vurdering av bilag med fakturadato 2011. Selv om fakturadato er 2011 kan utgiften vært påløpt i 2010.

For å redusere risikoen for at regnskapet kan være avsluttet med vesentlige periodiseringsfeil, har Regnskapstjenesten anordnet 10 mill kroner som direkte påvirker kommunens netto driftsresultat for 2010. I forhold til tidligere års periodiseringsfeil mener revisjonen at 10 mill kroner kan være et fornuftig anslag.

Kombinasjonen av områdets omfang (antall transaksjoner), eksisterende rutiner på området og den korte tiden man har til disposisjon i årsoppgjøret, medfører at en god etterkontroll av korrekt periodisering i praksis ikke er mulig i dag, verken for administrasjonen eller for revisor. Eksisterende rutiner på området medfører derfor risiko for vesentlig feil i årsregnskapet knyttet til periodiseringer pr 31.12. Vi anser at forsiktighetsprinsippet i forhold til årsregnskapet for 2010 er tilstrekkelig ivarettatt med den overordnede anordningen. Men anordningen kan også bety at regnskapet viser et resultat som er 10 millioner for lavt. Revisjonen mener at kommunen må sette inn tiltak for å sikre at periodiseringen blir mest mulig korrekt uten vesentlig bruk av skjønn.

Opptjente inntekter og refusjoner som vedrører regnskapsåret skal anordnes selv om de ikke er utfakturert eller innbetalt før årsskiftet. Ved utarbeidelse av nye anordningsrutiner må det også tas inn prosedyrer for å sikre fullstendighet av alle kjente/opptjente inntekter.

2.2.2 Avstemming av interimskonti

Interimskonti er vanligvis hjelpekonti som brukes for å håndtere tidsforskyvninger mellom regnskapsføring og når faktisk oppgjør skjer. Anordninger av inntekter og utgifter pr 31.12 føres på slike konti. Ofte anordnes inntekter og utgifter på en og samme balansekonto. Dette

er etter revisjonen sin vurdering ikke i samsvar med bruttoprinsippet, et av de grunnleggende regnskapsprinsipper for kommuneregnskapet.

Anordninger bokføres mot interimskonti (balansen). Revisjonen har gjennomgått og vurdert flere vesentlige interimskonti. Kvaliteten på dokumentasjonen som er grunnlag for anordninger er ofte av dårlig kvalitet (ofte kun et posteringsbilag uten forklaring), og det er vanskelig å verifisere hva anordningen egentlig gjelder. Det mangler ofte attestasjon/anvisning på slike bilag. Med anvisning mener vi i dette tilfellet en person som har resultatansvar på enhetsnivå. Etter vår vurdering mangler det klare godkjenningsprosedyrer for anordninger. Revisjonen ber om at rådmannen vurderer problemstillingen, og utarbeider retningslinjer/rutiner for dette.

Alle balansekonti skal være dokumentert, interimskonti inkludert. Anordning av inntekter mot interimskonti må dokumenteres med fakturagrunnlag, grunnlag for refusjon, tilsagnsbrev etc. Ved anordning av en utgift bør for eksempel bestillingsseddel, pakksedler etc. vedlegges som dokumentasjon for at varen/tjenesten er levert eller mottatt.

Substansen i utgående saldo må verifiseres og vurderes i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet. Dette innebærer at saldoene må forklares med:

- Beløp
- Dato
- Hva fordringen/den kortsiktige gjelden gjelder.

2.2.3 Avsetning til bundne driftsfond

I Trondheim kommune har man som rutine at enhetene selv skal søke om å få avsatt midler til bundne driftsfond. Rutinen på dette er at enhetene søker om avsetninger på et eget formular som blant annet viser bakgrunnen og det beløp som søkes avsatt. Søknaden skal behandles og godkjennes av autorisert nivå. Rutinen beskriver at det er Økonomitjenesten og Regnskapstjenesten som skal kvalitetssikre søknadene. I 2010 ble det avsatt om lag 93 mill kroner.

Ingen av søknadene er signert for godkjenning, og det er mangelfull forklaring på hvorfor enkelte søknader er endret med hensyn til beløp. Ved de fleste søknadene er grunnlaget for avsetning mangelfullt. Det er blant annet ikke vedlagt prosjektrekskap som viser ”prosjektresultatet” som har vært grunnlaget for avsetningene. Annen relevant dokumentasjon som for eksempel tilsagnsbrev vedrørende tilskudd er ikke vedlagt.

Revisjonen har tatt enkelte stikkprøver på avsetningene ved å kontrollere grunnlaget for avsetningene. Med prosjektresultat menes i denne sammenheng resultat av inntekter og utgifter på det enkelte prosjekt.

Generelt mener vi at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil i forhold til omfanget som er avsatt, men vi mener at dokumentasjonen ikke er tilfredsstillende.

2.3 Andre forhold

Revisjonen har anmerket som et annet forhold at kommunen i 2010 ikke har behandlet skattetrekksmidler i samsvar med bestemmelsen i skattebetalingslovens § 5-12.

Sikring av skattetrekk – overføring til konto for trekkinnskudd

Revisjonen har kommentert at en ikke har avsatt tilstrekkelig med likvider på trekkinnskuddskonto til enhver tid. Dette har kommet til uttrykk ved at skyldig skattetrekk pr. 6 termin er større enn saldo på trekkinnskuddskonti ved årsskiftet. Differansen er om lag 20 mill kroner. Forholdet betraktes som et lovbrudd.

Sikring av skattetrekk er omtalt i Skattebetalingslovens § 5-12.

§ 5-12. Skattetrekkskonto

- (1) Forskuddstrekk etter § 5-4 tilhører skatte- og avgiftskreditorene. Den som foretar trekket skal sette beløpet inn på særskilt bankkonto (skattetrekkskonto).
- (2) Holdes saldo på skattetrekkkontoen så høyt at den til enhver tid dekker løpende trekkansvar, kan løpende overføring til kontoen unnlates. I stedet for skattetrekkskonto kan det stilles garanti av foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet etter finansieringsvirksomhetsloven § 1-4. Når foretatt trekk overstiger saldo på skattetrekkskonto eller garantien, skal manglende beløp straks settes inn på kontoen.
- (3) Betaling til skattetrekkskonto skal skje senest første virkedag etter lønnsutbetaling. Garanti eller oppfylt skattetrekkskonto som trer i stedet for innskudd, skal foreligge ved lønnsutbetaling. Uten skatteoppkreverens samtykke, kan kontohaver ikke disponere over skattetrekkskonto på annen måte enn ved overføring til skatteoppkreveren eller ved å overføre midlene til tilsvarende konto i annen bank. Eventuell renteavkastning på slik bankkonto tilfaller den som foretar trekket (kontohaver).
- (4) Bankene plikter å hindre ulovlig disponering av skattetrekkskonto.

3. Del II: Rapportering i forhold til krav om nummererte brev

Denne delen av rapporten omhandler svakheter i kommunens intern kontroll

3.1 Selvkostområdene

3.1.1 Prinsippet om selvkost og tjenestene som inngår

Prinsippet om selvkost går ut på at *selvkost setter den øvre rammen for brukerbetalingen*. Det vil si at man ikke kan ta høyere gebyr enn summen av kostnadene for områdene.

Følgende kommunale tjenester skal følge prinsippet om selvkost:

- Renovasjon- og slambehandling iht forurensningsloven § 34
- Vann- og avløpstjenster iht vass- og kloakkavgiftslova § 2 og forurensningsforskriften kap 16
- Feiertjeneste iht brannvernloven § 28
- Plan- og byggesaksbehandling iht plan- og bygningsloven § 109
- Kart- og delingsforretning iht kart- og delingsloven § 5-2.

Renovasjons- og slamtjenester er lovbestemt, og her er det et lovmessig krav om at selvkost *skal* danne grunnlag for brukerbetalingen. Dette innebærer at gebyrene ikke kan settes lavere enn at de dekker kostnadene.

Når det gjelder vann- og avløpstjenster *bør* selvkost benyttes, men kommunen er i utgangspunktet ikke pålagt full kostnadsdekning. Bystyret har imidlertid vedtatt full kostnadsdekning for disse tjenestene.

For de øvrige tjenestene kan brukerbetalingen maksimalt dekke selvkost. Bystyret har imidlertid vedtatt full kostnadsdekking av feiertjenester. Tilsvarende vedtak er ikke gjort i forhold til plan- og bygningstjenester. Det vil si at kommunen kan subsidiere deler av kostnadene, og dette er også tilfellet i praksis.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Retningslinjene omtales som H-2140. For å dokumentere at prinsippet om selvkost er fulgt, er kommunen pålagt å sette opp et selvkostregnskap (etterkalkyle). Etterkalkylene framgår av note 11 og 12 til kommuneregnskapet.

3.1.2 Intern kontroll av selvkostområdene

I revisjonsrapporten for regnskapsåret 2009 pekte vi på noen feil i selvkostkalkylene. Disse feilene er rettet i 2010. I tillegg til de konkrete feilene, berørte vi forhold av mer prinsipiell betydning. Vårt inntrykk er fortsatt at arbeidet med selvkostkalkyler og kvalitetssikring av disse, ikke er høyt nok prioritert i Trondheim kommune. Vi vil minne om at systemet rundt selvkostberegningene i størst mulig grad bør være uavhengig av person. Dette innebærer at man bør utarbeide en rutinebeskrivelse for prinsippene, slik at eventuelle nye personer på en lett og tilgjengelig måte kan overta oppfølgingen på selvkostområdene.

Revisjonen anbefalte i fjorårets rapport at det bør etableres rutiner for sikker lagring og låsing av de årlige regnskapsfilene knyttet til Momentum. Vi anbefalte også at det bør vurderes å utvikle en rapportering som sikrer dokumentasjon av de prinsipper som er lagt til grunn for selvkostberegningen. I sitt tilsva sa rådmannen at revisjonens påpekninger skulle tas til etterretning og at de påpekte forholdene ville bli hensyntatt fra og med regnskapsåret 2010. Vi har ikke fått tilbakemelding om at rutiner er etablert, og ber om svar på hvordan de nevnte forholdene vil bli ivaretatt.

Etter vår vurdering bør arbeidet med selvkostområdene prioriteres opp. Dette gjelder ikke minst innen plan-/byggesak og delesaker. Dette understøttes av teksten til note 12 til årsregnskapet, hvor det gis uttrykk for til dels stor usikkerhet knyttet til enkelte kalkyler.

3.1.3 Merknader til kalkylene for 2010

Renter på selvkostfond:

Det er ikke beregnet renter av negativt slamfond for 2010. Dette innebærer en prinsippendring i forhold til øvrige fond, hvor det beregnes renter også av negative fond. Retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester åpner for at det kan beregnes renter av negative selvkostfond når kommunen er pålagt full kostnadsdekning for en tjeneste. Selvkostområdet slam er regulert i forurensningslovens § 34, noe som tilsier krav om full kostnadsdekning.

Følgefeil av tidligere års feil:

Som følge av at det ble foretatt manuelle korreksjoner av tidligere års feil på 9,3 mill kroner, er det ikke blitt beregnet renter av riktig saldo på fond. Dette har medført at kr 328.553,- som skulle vært tilført fondene, ikke har blitt tilført. Dette må rettes opp i neste års etterkalkyle.

3.1.4 Særskilt om kontroll i forhold til Renholdsverket AS

Rådmannens rolle overfor Renholdsverket AS er som bestiller av tjenester. Samtidig er det rådmannen som har ansvaret for de endelige gebyrberegningene som beregnes på grunnlag av selvkostoppsettet fra Renholdsverket og kommunens egne utgifter for området. For rådmannen vil det, som bestiller av tjenester og ansvarlig for gebyrberegningene, være viktig at det foretas kvalitetskontroll av etterkalkyler fra Renholdsverket AS.

Rådmannen får tilsendt tertialrapporter fra Renholdsverket AS, som gir en overordnet oversikt over tallgrunnlaget og inngåtte kontrakter. Denne oversikten inneholder avtalesum, fakturering, regnskapsførte driftskostnader og avvik per tjenesteområde. Tertialrapportene gir også en dokumentasjon på hva som er utført av tjenester i perioden.

Revisjonen har i våre årsrapporter siden 2006 anbefalt rådmannen å innhente kalkyler og underliggende regnskapsdokumentasjon fra Renholdsverket AS samt etablere interne kontrollrutiner for oppfølging av selvkostområdet.

Vi er kjent med at rådmannen i 2009 har gjennomført en kontroll av kalkylen for 2008. Prosjektgruppa gjennomgikk selvkostregnskapet for 2008 opp mot prinsippene i kalkylen som ble etablert i 2006 og revisjonens merknader for tidligere år.

Trondheim kommunerevisjon er i avslutningsfasen av selskapskontroll, hvor selvkostregnskapet til Renholdsverket AS inngår som en sentral del. Denne undersøkelsen viser at det er viktig at rådmannen også framover har fokus på interne kontrollrutiner blant annet på om utgiftene er henførbare til selvkostkalkylen, hvordan fordelingsnøkler er beregnet, hva som inngår i interne kostnader og hvordan kapitalkostnadene er beregnet. Vi viser for øvrig til forvaltningsrevisjonen av Trondheim Renholdsverk AS¹, som behandles politisk denne våren.

3.1.5 Regnskapsmessig samhandling med Renholdsverket AS

Trondheim kommune har et avtaleverk med Renholdsverket AS relatert til selvkosttjenester. Kommunen betaler løpende i forhold til avtaleverket. Ved regnskapsårets avslutning skal det foretas en vurdering av renholdsverkets selvkostregnskap, og det skal foretas et oppgjør på bakgrunn av realitetene i renholdsverkets selvkostregnskap. Er de henførbare utgiftene mindre enn det kommunen har betalt løpende gjennom året, så har kommunen en fordring på Renholdsverket AS. Kommunens årsregnskap skal være mest mulig fri for vesentlige feil og mangler ved årsavslutning den 15. februar det påfølgende år. Kommunen og renholdsverket må etablere rutiner som sikrer at økonomisk informasjon pr. 31.12 hos renholdsverket blir vurdert og kvalitetssikret innen kommunen avslutter årsregnskapet. Den nevnte økonomiske informasjon bør være mest mulig korrekt, da kommunen skal være i stand til å gjøre et godt anslag for fordring og inntekt. I kommunens eierskapsmelding¹ overfor selskapet, er det for øvrig tatt inn et punkt om at etterkalkyle skal dokumenteres og oversendes rådmannen i forbindelse med regnskapsavslutning i kommunen.

Praksisen har vært at informasjon fra renholdsverket kommer sent til kunnskap for kommunen, og en eventuell inntekt og fordring blir ikke bokført i kommunens regnskap.

I 3.tertialrapport fra Renholdsverket AS for 2010 framkom det at kommunen har betalt over 16 mill kroner for mye til selskapet. Da Renholdsverket AS ikke var ferdig med sitt årsoppgjør, ble det ikke bokført noen inntekt i kommuneregnskapet med tilhørende fordring for 2010. Dette forholdet er omtalt i noteinformasjon til kommunens årsregnskap. Denne regnskapsposten har ikke konsekvenser for kommunens driftsresultat, men vil påvirke størrelsen på renovasjonsfondet.

¹ Eierskapsmelding av 2007 er den sist gjeldende eierskapsmeldingen overfor datterselskapene. Ny eierskapsmelding av 2010 berører forholdet mellom kommunen og morselskapet.

3.2 Aksjer og andeler i Bykassen

Note 9 a til årsregnskapet skal vise oversikt over aksjer og andeler klassifisert som anleggsmidler i Bykassen. Vår kontroll av informasjonen i note 9a for 2010, med påfølgende oppfølgingskontroller av avdekkede feil, viste at flere av selskapene var opphørt før årsregnskapet ble utarbeidet, og at kommunen ikke har kontroll på om verdiene eksisterer, om verdiene eksisterer i et nytt selskap eller om antall aksjer og eierandeler er endret. Siden kommunen er eier av aksjer og andeler må en forutsette at det finnes kontaktpersoner i kommunen som mottar løpende informasjon fra selskapene, og som skal sørge for at informasjonen tilfaller Regnskapstjenesten for videre håndtering i årsoppgjørarbeidet.

Kontroll med eksistens og gyldighet må defineres som en "nøkkelkontroll" i et internt kontrollsystem, og revisjonen mener at kontrolltiltak her må etableres.

3.3 Ressurskrevende brukere – prosedyrer for bokføring av inntekt og fordring

Kommunene mottar vesentlige refusjoner i forhold til ordningen for særlige ressurskrevende brukere av helse- og sosialtjenester i kommunen. Revisjonens oppgaver i forhold til ordningen bestemmes i utgangspunktet av Helsedirektoratet, som angir kontrollhandlinger og omfang av disse. Revisor skal rapportere innen 15.april året etter regnskapsåret. Kommunen skal oversende innrapporteringsskjema med dokumentasjon til revisor innen 15. mars året etter regnskaps-året.

Revisjonen har også en oppgave med å verifisere beløpet som kommunen anslår som inntekt pr. 31.12. I retningslinjene fra direktoratet beskrives hvordan kommunen skal inntektsføre tilskuddet. Tilskuddsordningen er basert på et prinsipp der kommunen skal inntektsføre et anslag for refusjonsinntekten samme år som utgiften påløper. Siden utgiften påløper i regnskapsåret skal anslaget gjøres innen regnskapet avlegges 15.2.

Kommunen har anslått et beløp på 83 mill kroner som refusjonsinntekt for 2010. Beløpet ble bokført den 14.2.2011. Revisjonen har ikke fått tilstrekkelig informasjon om hva som har vært grunnlaget for dette estimatet. Under revisjonens arbeid med attestasjonsoppdraget ble tallet endret. Per 15.mars framkom et tall på 122 mill kroner. Dette er et avvik på 39 mill kroner (økning på om lag 47 %) i forhold til det som ble bokført som inntekt i årsregnskapet 2010 den 14.februar 2011. I tidligere år har avvik mellom anslått inntekt og mottatt innbetaling ikke vært vesentlig.

Revisjonen oppfatter at administrasjonens interne kvalitetssikring først begynner i forbindelse med at en skal oversende dokumentasjon til revisor. Tallet 122 mill kroner kom først opp ca. den 15.mars 2011, dvs. en måned etter fristen for avleggelse av årsregnskapet.

Revisjonen stilte spørsmål om ikke regnskapet burde korrigeres, dvs. at anslaget ble oppjustert fra 83 mill kroner til ca. 120 – 122 mill kroner (vesentlig betydning for årsregnskapet). Administrasjonen gjorde en ny vurdering og nedjusterte forventet refusjonsbeløp til 109 mill kroner, av forsiktighetshensyn. Deretter ble det gjort en ny anordning i årsregnskap 2010 på om lag 26 mill kroner, og inntekt/fordring ble økt fra 83 til 109 mill kroner.

Revisjonen har vurdert årsakssammenhengen i saken som delvis svakhet i intern kontrollsystemer. Dette går først og fremst på tidspunktet for når kommunens kvalitetssikring starter mht til å få et best mulig anslag fram innen 15.2. Vår oppfatning er at administrasjonens gjennomgang først starter når revisjonen skal inn for å utføre kontroll iht. kravene fra Helsedirektoratet. Kvalitetskontrollen i regi av administrasjonen starter med andre ord for sent, og en har ikke tilstrekkelig grunnlag for å anslå et best mulig estimat per tidspunkt for avslutning av årsregnskapet (15.2). Det må også stilles spørsmål om kvalitetssikringen er koordinert med Regnskapstjenesten.

Vi mener at kommunens interne kvalitetssikring bør starte tidligere på nyåret. Gjennomgangen må koordineres slik at kommunen den 15.2 har et betryggende grunnlag for å anslå et inntektsestimat som kan bokføres.

3.4 Lønnsområdet

3.4.1 Kontrollrutiner ved lønnstjenesten

I møte med ledelsen ved Lønnstjenesten høsten 2010 fortalte de at kontrollrutinene er for dårlig på lønn (gjelder uttak og kontroll av diverse rapporter). De mente at det er mangel på system for rapportuttak og dokumentasjon av utførte kontroller. Det kjøres ut rapporter på lønn, men kontrollene er ikke systematisert og godt nok dokumentert.

I følge ledelsen utføres daglige kontroller ved innlegging av bilag, og det utføres gode kontroller når det gjelder refusjoner og lønnsreguleringer.

Revisjonen erfarte våren 2010 at det er vanskelig å få tilsendt dokumentasjon på kontroller. Trondheim kommune har valgt en desentralisert løsning på lønn, og det er derfor viktig at Lønnstjenesten bruker tilstrekkelig ressurser til å utføre kontroller.

3.4.2 Rutiner for oppfølging av sykepenge- og fødselspengerefusjoner

Enhetene har ansvaret for å registrere alt sykefravær i NLP. Lønnstjenesten følger opp at refusjonskrav ikke blir foreldet ved å foreta månedlig gjennomgang av rapport over registrert fravær som ikke er refusjonsbehandlet. Vår gjennomgang viser at rutinen relatert til utsending av krav innen fristene, synes å fungere.

Avvik mellom sendte og behandlede refusjoner (NAV) fremgår av en rapport (differanselisten). Avvik skal oppklares og registreres i systemet. Denne kontrollen skulle egentlig vært utført månedlig. Revisjonen har sett at avvik på differanselistene har økt siden 2008. Samlede avvik for årene 2008, 2009 og 2010 utgjør nå 14,7 mill.kr. Avvikene utgjør 2,1 mill for 2008, 3,8 mill for 2009 og 8,8 mill for 2010. Lønnstjenesten sier at denne kontrollen ikke har fått nødvendig prioritet på grunn av ressursituasjonen, og mener dette er et problemområde som må dokumenteres og tas opp med NAV. Revisjonen mener at dette er en kontroll som bør være løpende à jour. Det er risiko for feil i regnskapet når avvik ikke blir oppklart og fortløpende registrert.

Fordringer på sykepenger og fødselspenger blir årlig avstemt mot en rapport fra NLP. Etterlevelsen av rutinen som ivaretar denne rapporteringen har ikke fungert etter at oppgaveansvarlig sluttet i denne funksjonen. Fordring på sykepenger og fødselspenger pr.

31.12.2010 måtte derfor fastsettes ved skjønn av Regnskapstjenesten. Revisjonen påpeker generelt at det er uheldig hvis løpende oppgaver ikke ble ivaretatt.

3.4.3 Avstemming av lønnsrelaterte balansekonti

Revisjonen har sett at det ved avstemming av balansekonti tilknyttet lønn er blitt postert bort vesentlige avvik på overordnet ansvar for regnskapsteknisk formål. Avvikene knytter seg i hovedsak mot balansekonti relatert til pensjoner, sykepengerefusjoner, feriepenger og arbeidsgiveravgift.

Vår gjennomgang av balansekontiene konkluderte med at det var beløpsmessige feil i driftsregnskapet på tilnærmet 10 mill.kr. Feil er tatt opp og korrigert i regnskapet. Revisjonen for 2009 avdekket også vesentlige feil tilknyttet balansekonti.

Revisjonen mener at årsaken til disse feilene er at avvik er blitt postert bort uten at bakenforliggende årsak(-er) til avvikene er funnet. Rutinene er derfor ikke tilfredsstillende på dette området.

3.4.4 Avstemming mellom regnskap og beløp innberettet på lønns- og trekkoppgaver

Lønns- og trekkoppgaven er utarbeidet på grunnlag av akkumulerte data som er registrert på ulike lønnsarter i kommunens lønssystem. Ligningslovens § 6-1 stiller krav om at den som har oppgaveplikt, skal innrette sin bokføring slik at oppgavene kan gis og kontrolleres.

Alle som er oppgavepliktige og bokføringspliktige etter lov eller forskrift skal for året 2010 fylle ut skjema RF-1022B – ”Lønns- og pensjonskostnader 2010”, og sende dette til Skatteetaten. I årene inntil 2010 var skjema RF-1022B kalt ”Kontrolloppstilling over registrerte og innberettede beløp”. Skjemaet er en avstemming mellom bokførte innberetningspliktige ytelser og innberettede beløp på lønns- og trekkoppgaver fra lønssystemet. Revisor skal underskrive skjemaet.

Administrasjonen har i flere år hatt utfordringer med denne avstemmingen. I 2007 inneholdt revisjonsberetningen en presisering når det gjaldt kontrolloppstillingen, årsaken var at den ikke var ferdig innen tidsfristen for avleggelse av vår revisjonsberetning. Når det gjelder avstemming for 2008 mottok vi kontrolloppstillingen samme dag som vi skulle avgi vår revisjonsberetning. På grunn av manglende tid til forsvarlig kontroll ble den ikke underskrevet av oss innen revisjonsberetningens frist den 15.4. For 2009 mottok vi kontrolloppstillingen på tidligere tidspunkt, men diverse forhold var ikke avklart innen vi avla vår revisjonsberetning. Kontrolloppstillingen for 2009 ble ikke underskrevet av revisjonen.

Skjema RF-1022B har en egen kolonne for å avstemme arbeidsgiveravgiftspliktige konti i regnskapet mot sum innberettede avgiftspliktige beløp. Administrasjonen foretar kun avstemming av oppgavepliktige beløp. Dette er en svakhet ved avstemmingen og det er et forhold som bør ivaretas i framtiden.

Vi mener å ha funnet feil i mottatt avstemming for 2010, som per dags dato ikke er avklart. Revisjonen har følgelig ikke undertegnet kontrolloppstillingen for 2010.

3.5 IT-området

3.5.1 Tilgangskontroller for leverandører, driftspersonell og andre på "systemnivå"

Revisjonen har tatt opp med IT-tjenesten forhold omkring administrasjon av tilganger som gir rettigheter ut over ordinære brukertilganger i TK-nett. Revisjonen fikk opplyst at Trondheim kommune ikke har oppdaterte rutiner på området. IT-tjenesten koblet inn leverandøren (EDB), som ga informasjon om vesentlige forhold omkring tilgangsadministrasjon i egen virksomhet og i Trondheim kommune.

Det ble avklart at det bare er en ansatt i Trondheim kommune som har utvidede rettigheter i Trondheim kommunes nett. Ellers er det rettighetshavere hos EDB som har "domain admin", som gir altomfattende tilgang på hele TK-området. I tillegg er det ansatte hos andre eksterne leverandører som kan ha utvidede tilganger i TK-nett.

EDB har gitt revisjonen informasjon om deres egne skrevne rutiner for tilgangsadministrasjon på områdenivå. EDB gir selv uttrykk for at det på grunn av tilgang, avgang og omdisponering av ansatte i EDB er viktig at disse rutinene blir prioritert og fulgt opp.

EDB overprøver ikke henvendelsene fra Trondheim kommune med hensyn til vurderinger av de tilgangene som skal gis for kommunen. I forbindelse med tilganger for eksterne leverandører gis dette i grupper som opprettes pr leverandør. En gruppe kan inneholde flere personlige tilganger pr leverandør. Bestillingene av disse tilgangene skal gå via Trondheim kommune. Det er en ansatt ved IT-tjenesten og systemadministrator for fagsystemet som behandler og eventuelt godkjenner denne typen tilganger. Det har vært tilfeller av at personer har sluttet hos eksterne leverandører uten at tilgangene til TK-nett er blitt slettet.

Med bakgrunn i dette mener revisjonen at det er viktig at Trondheim kommune sikrer egne oppdaterte rutiner for administrasjon av tilganger som ligger utenfor (over) ordinære brukertilganger og at disse er koordinert med tilgangsadministrasjonen hos EDB.

3.5.2 Avstemming av forsystemer til EDB-kunde (Komfakt)

Det er viktig å sikre både gyldighet og fullstendighet ved overføring av transaksjonsdata mellom forsystemer og inn til hovedbok. Regnskapstjenesten opplyser at de ikke føres tilsyn med avstemming av transaksjoner fra forsystemer til Komfakt der det foreligger "delegert" fakturering. Ansvaret for dette tillegges den enkelte enhet selv.

Siden Regnskapstjenesten har et hovedansvar for å sikre kvaliteten på alle hovedboksføringer, mener revisjonen at de bør føre tilsyn med at alle forsystemer til Komfakt blir avstemt mot Komfakt og videre inn til hovedbok. Avstemmingene bør dokumenteres i KOOP, og være gjenstand for rutinemessig kontroll.

3.5.3 EDB Ressurs og Virksomhetsstyring - ERV

EDB Business Partner (EDB) ble i juli 2007 valgt som ny leverandør for de sentrale merkantile systemene i Trondheim kommune. Systemene som ble tilbudt er basert på SAP-programvare. Det har i ettertid vist seg at EDB har hatt problemer med å levere løsningene

etter kommunens krav. Ved utgangen av 2010 er innkjøpsløsningen og lønns- og personalsystemene i ERV kansellert, ettersom de ikke har fremstått med ønsket kvalitet. Den opprinnelige tidsplanen for innføring av systemene er av den grunn vesentlig fraveket. Innføringsprosjektet opplyser at aktivitetene knyttet til systemene fortsatt har fokus på å få på plass de grunnleggende kontraktsfestede funksjonene for de modulene som er tatt i bruk. Pr. i dag gjelder dette hovedsakelig økonomi- og fakturering.

EDB fusjonerte i juni 2010 med ErgoGroup til det nye selskapet "EDB ErgoGroup". Revisjonen er kjent med at rådmannen har mottatt brev fra EDB ErgoGroup, der det ble informert om at man ikke ville drive med "nysalg" på ERV før man har kostnadskontroll og at det er gitt garantier for at avtaleforpliktelser skal overholdes. Kommunens avtaler strekker seg til 2014 med opsjon om forlengelse. Samtidig skriver media om at EDB ErgoGroup vil legge SAP-løsningene "på is" til fordel for satsning mot andre løsninger. Disse forholdene kan utgjøre en risiko for at funksjonaliteten i systemene ikke utvikles optimalt.

Revisjonen mener det er viktig å sikre at lovbestemte krav til de sentrale merkantile systemene ivaretas, samt at Trondheim kommune bør ha fokus på å sikre at tilgjengeligheten til systemene og regnskapsdata opprettholdes fra EDB ErgoGroup. Dette gjelder både de nye ERV-systemene og de "gamle" systemene (GL/NLP), som på grunn av sviktende kvalitet i de nye systemene, er blitt videreført.

Trondheim kommunerevisjon skal på bestilling fra kontrollkomiteen gjennomføre en forvaltningsrevisjon om BRIS/ERV. Prosjektet startes innen første halvår 2011.

3.6 Justeringsregelen – merverdiavgift

Revisjonen tok i revisjonsrapporten for 2009 opp Trondheim kommunes muligheter for overtagelse av justeringsrett for inngående merverdiavgift ved overtakelse av kommunal infrastruktur fra eksterne utbyggere.

Vi anbefalte at alle utbyggingsavtaler hvor kommunen har overtatt eiendomsretten fra og med 2008 burde gjennomgå med hensyn til fradragsrett. Vi er kjent med at Trondheim kommune har flere tilfeller hvor utbygger er byggherre og bekoster VA-anlegg og veier, for så å overføre anleggene til kommunen. Etter vårt skjønn kan det være muligheter for at kommunen kan overta retten til fradragsføring for slike utbyggingsprosjekter. Mulig justering av moms kan dreie seg om store beløp. Vi ba derfor om at dette burde prioriteres høyt. Vi gjorde oppmerksom på den generelle foreldelsesfristen på 3 år, noe som vil medføre at eventuelle krav for 2008 utløper ved utgangen av 2010. I sin uttalelse til regnskapet 2009, understreket kontrollkomiteen at saken måtte følges opp i 2010 med hensyn til foreldelse.

Det er merverdiavgiftsloven § 26b-e og lov om merverdiavgiftskompensasjon § 16 med tilhørende forskrift (nr 132 § 2-2) som har bestemmelser om rett og plikt til justering av fradragsført inngående merverdiavgift. En "justeringshendelse" inntreffer når bruken av en eiendom (eller driftsmiddel) etter fullføringen endres i forhold til fradragsberettiget formål. Reglene åpner for at rett og plikt til å justere inngående merverdiavgift, overdras sammen med overdragelse av anlegget/eiendommen.

Virkningen av at justeringsretten kan overdras, er at kommunen får fradrag for inngående merverdiavgift på vann- og avløpsanlegg over en 10-årsperiode etter justeringsreglene.

Tilsvarende kan kommunen kreve momskompensasjon for inngående merverdiavgift på veganlegg over en 10-årsperiode.

I sitt svarbrev av 6.5.2010 redegjør Stabsenheten for byutvikling for hvordan man framover vil vurdere å ta i bruk en modell (anleggsbidragsmodellen) som et alternativ til justeringsreglene når en privat utbygger bygger og bekoster offentlig infrastruktur som skal overføres til kommunen etter ferdigstillelse. I denne modellen vil kommunen være formell tiltakshaver og fakturamottaker. Utgiftene vil da bli bokført i kommuneregnskapet med fradrag for inngående merverdiavgift, mot at kommunen krever inn anleggsbidrag fra den eksterne utbyggeren. På denne måten blir utgiften for ekstern utbygger redusert med et beløp tilsvarende inngående merverdiavgift, fratrullet et administrasjonsgebyr.

Revisjonen har ingen innvendinger mot denne modellen, men gjør oppmerksom på at kommunens risiko øker. Risikoen knytter seg til at kommunen blir kontraktsmotpart, noe som vil medføre økte ressurser knyttet til anbudsprosesser og viderefakturering av anleggsbidrag. Det kan også være en ekstra risiko knyttet til eventuelle betalingsproblemer hos utbygger og underleverandører. Vi er kjent med at man gjennom avtaler og sikkerheter søker å redusere denne risikoen. Det er viktig at kommunen i avtalene med utbygger, sikrer seg et administrasjonsgebyr for den økte risikoen og det ekstraarbeidet som følger med å holde orden på bokføring og fakturering. Et eksempel på hvordan modellen kan virke i praksis, er saken om utbygging i Grillstadfjæra, som ble behandlet i formannskapet våren 2010. Slik vi har forstått dette, er anleggsbidragsmodellen skissert som en mulighet i utbyggingsavtaler der det oppnås tilfredsstillende avtaler med private utbyggere, ikke som en generell ordning. Svaret fra Stabsenheten gir ingen løsning på problemstillingen som ble tatt opp i fjorårets brev, hvor temaet var eventuell justeringsrett for tidligere utbyggingsaker i perioden 2008 og fram til i dag.

Revisjonen mener at Stabsenheten bør sette opp en samlet oversikt over alle inngåtte utbyggingsavtaler som er overtatt i perioden fra 1.1.2008 og fram til i dag, med et beløpsmessig anslag. I den grad dette kan tallfestes bør dette gjøres. Dette har vi kommunisert til rådmannen og Stabsenheten og fått opplyst at det vil bli gjennomført.

Vi gjør oppmerksom på at eventuell justeringsrett vedrørende året 2008 nå er gått tapt som følge av den generelle foreldelsesfristen.

3.7 Avsluttende kommentar

Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 fastsetter at årsregnskapet skal være avlagt innen 15. februar i året etter regnskapsåret. Administrasjonen har løpende jobbet med dokumentasjon av årsregnskapet og lukket avvik frem til april 2011, og samtidig korrigert regnskapet på grunnlag av innspill fra revisjonen. Det forhold at årsoppgjørprosessen har strukket ut i tid kan naturligvis ha ulike årsaker, og en spesiell utfordring og årsaksforhold til dette har nok vært overgangen til nytt økonomisystem. I 2010 har kommunen forholdt seg til flere systemer, og det har naturligvis bundet opp betydelige ressurser til innføring og drift av systemene.

Kommunen har ikke vært løpende a jour med en del avstemmings- og interne kontrollaktiviteter, noe som har ført til at feil og mangler først har blitt avdekket gjennom arbeidet med årsoppgjøret. Spesielt gjelder dette avstemminger av lønnsrelaterte konti,

avstemminger av interimskonti relatert til fordringer og kortsiktig gjeld. Det var i 2010 lagt opp til en hyppig frekvens for avstemming av kommunens bankkonti, men denne planlagte løpende avstemmingen ble endret på grunn av kapasitetsutfordringer. Innen fristen for avleggelse av årsregnskapet var bankkontiene avstemt, men revisjonen mener dette er en nøkkelrutine som må gjøres hyppigere på vesentlige konti. Generelt er det slik at med reduksjon av avstemmings- og interne kontrollaktiviteter øker sannsynligheten for feil, og her bør kommunen finne en god balanse.

Revisjonen vil uttrykke tilfredshet med samarbeidet vi har hatt i forbindelse med revisjonen av årsregnskapet 2010.