



TRONDHEIM KOMMUNE

Trondheim kommunerevisjon

Rapport 6/2025-R

Årsbrev - Regnskapsrevisjonen 2024



Innholdsfortegnelse

1 Innledning	2
Etterlevelseskontroller 2024	2
2 Avstemming av forsystemer	2
3 Modulus barn	3
4 Varemottak	4
5 Leverandørgjeld	4
6 Momskompensasjon	4
7 Attestasjoner og andre avtalte kontrollhandlinger	5
8 Bankavstemminger	5
9 Bundne driftsfond	6
10 Rettigheter til grunn	7
11 Anleggsverdiregnskapet	8
12 Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester	8
13 Avslutning	9

1 Innledning

Revisjonen og Trondheim kommunes årsoppgjørskilder 2024 ble avsluttet den 4. april 2024. Revisjonsberetningen ble sendt ut samme dag. I henhold til kommuneloven og forskrift om økonomiplan, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. skal det i tillegg til kommunens årsregnskap også rapporteres på konsolidert årsregnskap der to kommunale foretak inngår i rapporteringen. Dette årsbrevet er ikke definert som et nummerert brev etter kommunelovens § 24-7, 2. ledd, og er tiltenkt administrasjonen i kommunen.

Etterlevelseskontroller 2024

- Etterlevelseskontroll - Tilskudd til idrettshaller
- Etterlevelseskontroll - IT - roller og tilganger for utvalgte systemer
- Etterlevelseskontroll - Kvaliteket

2 Avstemming av forsystemer

Avstemming mellom forsystem og regnskap skal sikre at alle transaksjonene som blir registrert i et forsystem, er fullstendig overvaktet til regnskapssystemet, og motsatt at regnskapet ikke uberettiget er bokført med andre transaksjoner enn de som er registrert i forsystemet. Vi mener at slik avstemming bør implementeres i kommunens egne rutiner. Dette punktet ble også tatt opp i vårt årsbrev for 2023.

Eksempler på forsystemer:

- lønnskostnader bokført i regnskapet mot lønssystemet
- sosialhjelpsutgifter mot forsystemet Velferd
- barnevernsutgifter mot forsystemet Acos og Modulus barn
- tilskudd mot Tilskuddsbasen
- startstilskudd til flyktninger mot Flyvo

Trondheim kommune foretar årlig avstemming av lønssystemet mot regnskapssystemet.

Revisjonen har bedt om avstemming av de øvrige forsystemene listet opp over. I henhold til opplysninger fra Regnskapstjenesten skal avstemming utføres av tjenesteforvaltere av systemene.

Når det gjelder utbetalinger fra Tilskuddsbasen med bilagsart GJ, er det også i 2024 noe avvik mellom forsystemet og hovedbok. Tjenesteforvalter har fortsatt ingen forklaring på årsaken, men jobber videre med saken.

Revisjonen mener det bør sikres at forsystemene har rapporter som viser totale registreringer i løpet av et regnskapsår slik at dette kan avstemmes mot regnskapet.

3 Modulus barn

Revisjonen hadde i 2024 en gjennomgang av direkte utbetalinger fra barnevernssystemet Modulus Barn som var en oppfølgingskontroll fra 2023. Gjennomgangen gjaldt ekstra utgiftsdekning til oppdragstakere til konfirmasjon, tannbehandling, reiser og kjøring. Vår kontroll viste at dokumentasjonen av utgiftene i en del tilfeller var mangelfull i henhold til kravene i bokføringsforskriften og skattebetalingsforskriften.

Revisjonen tok i brev den 28.10.2024 opp flere forhold med Barne- og familietjenesten og Omsorgsenheten for barn og unge der vi ba om utdypende dokumentasjon. De forholdene vi tok opp var kjøregodtgjørelse/utgiftsdekning uten dokumentasjon, skattemessig håndtering av arbeidsgodtgjøring, reiseutgifter kun dokumentert med bestilling, manglende dokumentasjon på utgifter, dokumentasjon av reiseutgifter betalt med Diners kredittkort og utbetaling av godtgjørelse til person som ikke er ansatt eller er oppdragstaker i kommunen.

I brev av 18.11.2024 svarer administrasjonen at det er utarbeidet endringer i rutiner og maler knyttet til utbetaling av ekstrautgifter til fosterhjem. I vedtaksmalene til fosterhjem er det presisert at godkjente kvitteringer som hovedregel må leveres inn i forkant av utbetaling av ytelsen. Det er videre utarbeidet en mer tydelig prosess for hvordan saksbehandlere skal dokumentere sine vurderinger av søknader fra fosterhjem om dekning av ekstrautgifter. De svarer også at en ny retningslinje for veiledende satser for ekstrautgifter til fosterhjem er under arbeid. På lengre sikt arbeides det med tre ulike forbedringstiltak; Rutiner for bestilling av billetter knyttet til reiser for ansatte og familier, felles sjekklister for ulike type utbetalinger og internkontrollsystem for utbetalinger via barnevernssystemet og økonomi- og regnskapssystemet Lift.

Revisjonen ba i 2025 om status med hensyn til lønnsinnberetning av de konkrete sakene som ble tatt opp i 2024. Administrasjonen svarte at lønn som er betalt feilaktig uten innberetning er krevd tilbake, og utbetalt på nytt med korrekt innberetning. De har også innrapportert utgiftsdekning som er gjort via Modulus Barn som lønn.

Revisjonen ber om status på arbeidet med forbedring av rutiner for ekstra utgiftsdekning til oppdragstakere.

4 Varemottak

Som et ledd i god intern kontroll, skal en økonomisk forpliktelse attesteres før anvisning. Den som attesterer skal påse at levering av varer og tjenester har skjedd, og at levering er i samsvar med bestilling. Den som attesterer skal også påse at pris og betalingsbetingelser er i samsvar med avtale.¹ På inngående fakturaer fra leverandører satt opp med automatisk match mellom inngående faktura og ordre, er det tvunget krav om å foreta digitalt varemottak for å få avsluttet arbeidsflyt og bokført en faktura (utgiftsføring).

For inngående fakturaer fra andre leverandører er det ikke satt opp lignende sperrer i systemet. Vi er kjent med at Oslo kommune, som benytter samme økonomi- og regnskapssystem som Trondheim kommune, har fått satt på en funksjon for tvunget varemottak på alle leveranser slik at inngående fakturaer lett kan kontrolleres mot leveransen i forbindelse med attestasjonsoppgaven. Vi ber om tilbakemelding på om dette kan være et tiltak også for Trondheim kommune for å lette attestantens kontroll med varemottaket og slik også styrke den interne kontrollen.

5 Leverandørgjeld

Vi har tidligere anmodet kommunen om å innhente kontoutdrag fra leverandører, og avstemme disse mot kommunens saldo. Vi fikk for 2023 tilbakemelding på at det fortsatt gjenstår å utarbeide rutiner for innhenting av kontoutdrag og lagring av disse. I forbindelse med årsoppgjøret fikk vi tilbakemelding på at leverandørteamet er for få folk og har for mange oppgaver. I 2024 har man derfor ikke rukket å jobbe med innhenting av kontoutdrag og avstemming av leverandøreskontro som ønsket.

Vi fikk for 2023 tilbakemelding på at leverandørteamet har rutine for å ta ut rapport over åpne poster hver mandag. I utgangspunktet hadde vi ikke tilgang til denne i forbindelse med regnskapet for 2024. Når vi fikk tilgang fant vi denne rapporten svært nyttig i forbindelse med vår gjennomgang av leverandørene.

6 Momskompensasjon

Revisjonen bygger på kontroller som Regnskapstjenesten utfører. Vi har erfart at kontrollene har vært seint ferdig, gjerne tett opp mot fristen for levering av terminoppgaver. Vi har tatt opp disse utfordringene løpende i møter med Regnskapstjenesten. Dette har bidratt til noe innskjerping av egne frister (som er den 1. i rapporteringsmåneden), men disse er ikke overholdt for alle terminer i 2024 og første termin i 2025.

¹ Reglement for bestilling, attestasjon og anvisning, sist endret 5.2.2025, dokument-ID 540-9.

7 Attestasjoner og andre avtalte kontrollhandlinger

I løpet av et år utfører vi mange ulike attestasjoner og andre avtalte kontrollhandlinger. Flertallet av attestasjonen gjelder tilskudd fra ulike statlige organer. I noen tilfeller har ikke tilskuddsyter spesifisert kravene til revisor nærmere enn at de krever revisjon, mens andre tilfeller er det svært detaljerte krav til hva revisor skal se på og tilbakemelde på. En del av attestasjonsoppdragene kommer inn svært nær fristen for innsending, og i noen tilfeller etter fristen. Vi ber om å få attestasjonene i god tid før fristene. I rutinen “Revidering av eksterne tilskuddsmidler” ID: 12143-3, står det at revisor skal ha det minst en uke før fristen. I en del tilfeller er dette for kort tid.

De mest krevende attestasjonene har vist seg å være der tilskudd er ytet for å dekke merutgifter i forbindelse med miljøinvesteringer. I årsbrev for 2023 tok vi opp at det må utarbeides grunnlag for rapportering som også viser hva ordinære løsninger uten miljøtiltak ville medført av utgifter. Vi fikk tilbakemelding på at kommunaldirektøren ville gjennomføre et møte mellom eiendomsavdelingen og regnskapstjenesten, for å se hvordan “nullalternativet” kan dokumenteres på best måte. Vi har fått tilbakemelding på at det ikke har vært avholdt møte, men at man har hatt dialog med eiendomsavdelingen. De sier at det er vanskelig å få skilt ut dette, og at også leverandørene har utfordringer med å få til dette i etterkant.

Revisjonen er av den oppfatning at de som søker om tilskudd og som inngår avtale med tilskuddsyterne (Enova, Miljødirektoratet) går god for at Trondheim kommune skal levere i henhold til kravene til rapportering. De må derfor sørge for at Trondheim kommune tar med disse kravene inn i avtalene med leverandørene/entreprenørene. Vi ber om status på dette arbeidet.

8 Bankavstemminger

Det foreligger dokumentert bankavstemming for alle bankkonti per 31.12.2024 med tilfredsstillende dokumentasjon i Balancer.

Når det gjelder avstemming av bankkonti gjennom året, blir de fleste bankkonti dokumentert avstemt etter syklus som er satt opp av Regnskapstjenesten. Det er noen unntak. Bankkontiene “2103201162 Legevakta smittevernkontoret” og “2103201163 Vaksinasjonskontoret og smittevernkontoret” var ikke dokumentert avstemt etter syklus i store deler av 2024. Det var store avvik mellom hovedbok og bankkonto både når det gjaldt beløp og antall åpne poster underveis i året. Vi er kjent med at for disse to bankkontiene kreves det filoverføringer hvor kompetansen for denne oppgaven har vært hos en person. Avviket på bankkonti har sammenheng med saldo på Interimskontiene “2130801067 Interimskonto HP/Kontant” og “2130801069 Interimskonto

HP/Kiosk Legevakt". Vi mener det er viktig at flere personer innehar kompetansen med filoverføringer for å redusere sårbarhet ved utførelse av oppgaver.

9 Bundne driftsfond

Trondheim kommune har blant flere, oppført følgende tre fond som bundne driftsfond:

2510801024 - Avsatt fra boligtilskudd K/ 43,4 mill kr

2510801046 - Tilskudd til etablering før 2020 K/ 47,9 mill kr

2510801033 - Fond deponianegg Hegstadmoen K/ 18,2 mill kr

Vi stiller spørsmål ved om disse i stedet burde vært klassifisert som ubundne fond.

Som bundet fond defineres midler som i medhold av lov, forskrift eller avtale med andre enn kommunen selv er reservert til særskilte formål, og ikke benyttes i budsjettåret.² Typiske er slike midler øremerkede tilskudd fra staten eller andre, herunder gaver til bestemte formål, inntekter som etter lov eller forskrift er forutsatt avsatt til fond og inntekter som er blitt større enn lovgivningen tillater (selvkost).

Opprinnelsen til fondet Avsatt fra boligtilskudd på 43,4 mill kr er avsetning av en andel av tildelte husbankmidler til boligtilskudd. Fram til 2004 fikk kommunen "tillatelse" fra Husbanken til å holde tilbake inntil 10 prosent, og senere 20 prosent av tilskuddet for å imøtekomme eventuelle tap på utlån (startlån/etableringslån). Bystyret vedtok å opprette et tapsfond og avsette midlene til dette formålet. I perioden 2004-2020 har det vært forholdsvis lite bevegelse på fondet, med unntak av enkelte tilfeller av tapsføringer samt tilførsel av renteinntekter. Fra 2020 ble ordningen med boligtilskudd endret. Tilskuddene fra staten ble innlemmet i rammetilskuddet og kommunene overtok selv ansvaret for forvaltning av midlene. I den forbindelse ble fondet tilført tilbakeførte tilskuddsmidler³ i 2021 og 2022. Slik vi har forstått det, har kommunen ingen bindinger mot Husbanken, og det er ingen krav om å tilbakebetale midlene.

Fondet Tilskudd til etablering på 47,9 mill kroner ble opprettet i 2021 i forbindelse med at tilskudd knyttet til boligtilskuddsordningen ble en del av rammetilskuddet til kommunene. Tidligere år hadde kommunen avsatt ubrukte- og tilbakebetalte midler fra ordningen på et felles bundet driftsfond. I 2021 ble midlene fra boligtilskuddsordningene overført til et eget fond. Vi fikk den gang opplyst fra Husbanken at de ikke stilte krav om tilbakebetaling av ubrukte midler.⁴ Det ble imidlertid påpekt at midlene ble forventet brukt til boligtilskuddsordningen. Fondet skal ifølge et notat vedrørende tapsrisikoanalyse⁵ for 2024 benyttes til ekstra bevilgninger dersom årlig tildelt

² Kommuneloven paragraf 14-10, fjerde ledd.

³ Dersom en boligkjøper som har fått boligtilskudd har solgt boligen før låneperioden (startlån) på 20 år er utløpt, må tilskuddet for resterende periode betales tilbake.

⁴ Bekreftet på e-post fra Husbanken 22. mars 2022.

⁵ Bystyret vedtok i sak 2017/22 at det skal presenteres en årlig tapsrisikoanalyse for startlånsordningen.

budsjettramme ikke er tilstrekkelig, og eventuelt til å dekke tap utover tapsfondet (fondet Avsatt til boligtilskudd). Selv om rammetilskuddet har intensjon om å dekke områder som en kommune skal ivareta, er rammetilskudd ikke å anse som bundne midler. De tidligere avsatte midlene ble etter endringen stilt til kommunens frie disposisjon.

Med bakgrunn i dette mener vi at de to fondene må kunne klassifiseres som ikke bundet driftsfond. Det bør likevel vurderes om en andel av midlene bør avsettes til forventet tap knyttet til startlån. Dette medfører at en andel av midlene flyttes fra fond til motpost til fordring. Vi ber om tilbakemelding på dette.

Når det gjelder deponifondet, har vi også tidligere ment at disse midlene må anses som ubundet. Dette er avsatte midler fra leieinntekter knyttet til utleie av grunn på avfallsdeponiet på Heggstadmoen. Fondet skal bidra til å dekke tiltak etter forurensing på deponitomta.

10 Rettigheter til grunn

I henhold til god kommunal regnskapsskikk regnes investeringer i varige driftsmidler som anskaffelser bestemt til varig eie og som er vesentlige.⁶

I forbindelse med klassifiseringskontrollen har vi kontrollert at Trondheim har sikret seg rettigheter til grunn eller inngått avtaler om bruk av grunn før det utgiftsføres i investeringsregnskapet. Våre kontroller viser at dette ikke alltid er tilfellet. Vi har tidligere erfaring med tilsvarende tilfeller på Jakobsli skole, Miljøbyen Brøset med flere hvor det manglet avtaler om tomteerverv.

For 2024 gjelder dette prosjektet Bydelsbad på Moholt (Bregneveien). Eiendommen tilhører ikke Trondheim kommune, men kommunen har planer om å bygge et bydelsbasseng der. Vi har på forespørsel til Enhet for idrett og friluftsliv fått tilbakemelding om at Studentsamskipnaden har en langsiktig tomtefesteavtale på den gjeldende tomten, og at det er under utarbeidelse en oppdatering av et kostnadsoverslag for kjøp av tomten med utgangspunkt i reguleringsarbeidet for nytt bydelsbasseng.

I henhold til standarden er det ikke nødvendigvis det formelle eierforholdet som skal legges til grunn. Avgjørende er om kommunen blir reell eier eller reell medeier av eiendelen. Overtakelse av formell eierrettighet vil normalt være til eget eie. Det skal i vurderingen av hvem som er reell eier, legges stor vekt på disposisjonsrett og ansvar for forpliktelser knyttet til eiendelen. Det vil si at kommunen anses å være reell eier av eiendelen dersom det vesentligste av økonomisk risiko og kontroll knyttet til eiendelen, eller kommunens andel av denne, er gått over på kommunen.

Vi har forståelse for at det i en tidlig fase av prosjekter ikke alltid er mulig å ha eierskap til de aktuelle tomtearealene. Men det å ikke ha noen skriftlig avtale med den som sitter med rett til

⁶ Kommunal regnskapsstandard nr 4, Avgrensning mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

tomt vurderer vi som for usikkert. Muligheter for ekspropriasjon basert på regulering er etter vårt syn for usikkert. Erfaringer viser vel at ekspropriasjon ofte sitter langt inne å gjennomføre.

Siden det verken foreligger formelt eller reelt eierskap til Bregneveien, anser vi at påløpte utgifter til dette prosjektet burde vært klassifisert som driftsutgift, og ikke investeringsutgift.

11 Anleggsverdiregnskapet

Det er også i 2024 laget avstemminger mellom utgifter i investeringsregnskapet og det som er aktivert og tatt ut (salg) av balansen per enhet. I 2024 er det færre enheter som har store differanser. Regnearket "Avstemming investeringsregnskap mot anleggsregister 2024" har bare flipper for aktuelle enheter. Vi mener det burde vært en samlesum for Trondheim kommune totalt. Det bør kontrolleres at arket stemmer med totaltallene. Dette vil sikre at enhetene bruker riktige tall og at alle enheter er tatt med.

12 Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester

Når kommunen yter særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester til enkeltmottakere, kan kommunen søke om delvis refusjon for direkte lønnsutgifter fra Helsedirektoratet for tjenestemottakere under 67 år som koster mer enn 1,7 millioner kroner (i 2024). Ifølge Helsedirektoratets rundskriv "IS-4/2025 – Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene", skal det for tjenester der det etter loven er krav om enkeltvedtak, foreligge et gyldig enkeltvedtak.

Arbeidet med innrapporteringen av ressurskrevende tjenestemottakere for 2024 viser at noen av tjenestemottakerne fortsatt mangler gyldige enkeltvedtak for noen tjenester for deler av 2024. Revisjonen har i sin rapport om avtalte kontrollhandlinger for "Tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene" for 2024 tatt forbehold om brukere med delvis manglende vedtak som kommunen har innrapportert med et refusjonskrav. Kommunen har i brev til Helsedirektoratet opplyst at de skal ettersende dokumentasjon for disse tjenestemottakerne.

Revisjonen ber om en tilbakemelding på hvordan kommunen skal sikre at alle tjenestemottakerne har gyldige enkeltvedtak for de helse- og omsorgstjenestene kommunen yter for dem.

13 Avslutning

Vi vil takke for samarbeidet i regnskapsåret 2024, og håper at de temaer som omtales i brevet oppfattes som konstruktive innspill i forhold til kommunens løpende arbeid med forbedring av interne kontrollrutiner, regnskapsførsel og dokumentasjon av regnskapsinformasjon. Vi ber om en skriftlig tilbakemelding på dette brevet innen 15. august 2025.

Trondheim 26. mai 2025

Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør

Svein Kato Isaksen
fagansvarlig/statsautorisert revisor

Trondheim kommunerevisjon
Postboks 2300 Torgarden
7004 Trondheim

www.trondheim.kommune.no/revisjon

Mai 2024

Forsidefoto: Trondheim kommune

Layout: Kommunikasjonsenheten, ghl

