

Bergen kommune
Kontrollutvalget i Bergen kommune
Postboks 7700
5020 BERGEN

Oslo, 22. november 2017

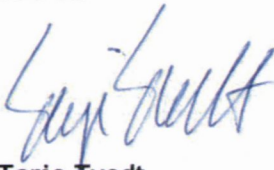
Oversendelse av rapport etter bestilling av avtalte kontrollhandlinger

Det vises til kontrollutvalgsvedtak i sak 4-17 hvor det på bakgrunn av prosjektskisse ble bestilt tilleggskontroll i form av avtalte kontrollhandlinger. Vedlagt følger rapporten:

- Avstemmingskontroller i transaksjonsstrømmer og kontosaldoer

Med vennlig hilsen

BDO AS



Terje Tvedt

Statsautorisert revisor

1 vedlegg



BERGEN KOMMUNE

✓/ KONTROLLUTVALGET

Tilleggsrevisjon - Avstemmingskontroller i
transaksjonsstrømmer og kontosaldoer

SAK 17-4

November 2017



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

Sammendrag og anbefalinger:

Kontrollhandlinger vi har utført har vært på inntektsområdet med fokus på brukerbetalingene og salgs- og leieinntektene til kommunen. De største inntektene (skatt og rammetilskudd) er det normalt ikke noen stor risiko knyttet til, da disse inntektene er avstembare og lett kontrollerbare. Andre inntekter er i varierende grad mulig å totalavstemme.

Kommunens risikovurdering:

Risikovurderingene som vi har innhentet, er utarbeidet pr. byrådsavdeling. Vi er ikke kjent med at det er laget en samlet risikovurdering for inntektene på kommunenivå. Vi ser flere steder at byrådsavdelingene har identifisert konkrete risikoer som ikke er redusert, ettersom de planlagte tiltakene ikke er implementert i tilstrekkelig grad. Arbeid for å sikre fullstendighet i inntekter som berører flere byrådsavdelinger, kunne vært bedre koordinert.

Vi anbefaler at det gjennomføres en overordnet risikovurdering på inntektsområdet.

Relevante avstemmingskontroller:

Vår gjennomgang viser at kommunen gjennomfører ulike avstemmingskontroller, men at det noen steder ikke er gjennomført avstemmingskontroller eller det er ikke gjennomført tilstrekkelige avstemmingskontroller.

Vi anbefaler at det arbeides videre med å få etablerte relevante avstemmingskontroller.

Kommunens retningslinjer og kontrollhandlinger:

Økonomireglement til kommunen fokuserer på ansvar (hvem) og tjenesteområde (formål). Avstemmingskontroller i transaksjonsstrømmer og kontosaldoer vil kunne underbygge at inntektstransaksjoner og tilhørende regnskapsposter er fullstendige, gyldige og nøyaktige. Kommunen kunne i større grad anvendt avstemmingskontroller.

Vi anbefaler at kommunens retningslinjer og kontrollhandlinger videreutvikles når det gjelder inntektssikring, spesielt i forhold til å etablere avstemmingskontroller.

Kontroll av ulike inntektstyper - Vurdering av etablerte kontrolltiltak

Vi har tatt utgangspunkt i kommunens felles krav til inntektsområdet i økonomihåndboken og sammenholdt dette mot praksis i kommunen. De kontrollhandlingene vi har utført, viser at det er større fokus på risiko og inntekter nå enn tidligere år, men at det fremdeles er en del utfordringer knyttet til å gjennomføre tiltak som kan redusere risikoen.

Kompenserende kontroller som bl.a. etterkontroll og bedre dokumentasjon av kontroller som utføres, er tiltak som i varierende grad er etablert.

Vi anbefaler at arbeidet med å etablere tiltak knyttet til dokumenterte arbeidsprosesser og arbeidsdeling, rutiner som sikrer internkontrolleffektivitet, sporbarhet i transaksjonene samt at det gjennomføres etterkontroll for å sikre etterlevelse av rutinene utvikles videre i Bergen kommune.

1. Bakgrunn:

Etter at Byrådets egenevaluering på inntektsområdet ble behandlet av kontrollutvalget i møtet 20.09.16, har kontrollutvalget fått fremlagt og behandlet sak om oppstart av prosjektet «Avstemmingskontroller i transaksjonsstrømmer og kontosaldoer».

Kontrollutvalget vedtok i møte 24. januar 2017 i sak 4/17 følgende:

1. Kontrollutvalget viser til projektskisse fra BDO AS fra forrige kontraktsperiode og bestiller tilleggsrevisjoner, ISRS 4400 Avtalte kontrollhandlinger, hos BDO AS, på Avstemmingskontroller i transaksjonsstrømmer og kontosaldoer.
2. Revisjonen gjennomføres i tråd med forslagene til prosjektmandat som fremkommer i punktene 5 i forslaget fra BDO AS datert 12.01.2015 og innenfor en økonomisk ramme på inntil 400 timer totalt, Arbeidet forutsettes gjennomført med høyt kompetent personell med leveranseautoritet for levering innen 01.06.17.

2. Avgrensninger

Kommunens drifts- og investeringsinntekter er fordelt på følgende inntekter:

ØKONOMISK OVERSIKT DRIFTSREGNSKAP				
Tall i 1000 kroner	Regnskap 2016	Justert budsjett 2016	Vedtatt budsjett 2016	Regnskap 2015
DRIFTSINTEKTER				
Brukerbetalinger	849 459	851 901	850 474	831 476
Andre salgs- og leieinntekter	2 262 795	2 183 313	2 160 865	2 095 518
Overføringer med krav til motytelse	2 280 071	1 397 387	1 203 964	2 041 005
Rammetilskudd	5 173 860	5 207 001	5 137 326	5 118 448
Andre statlige overføringer	479 934	504 319	438 734	441 705
Andre overføringer	27 780	15 518	3 257	11 696
Inntekts- og formuesskatt	8 707 661	8 582 852	8 499 635	7 970 467
Eiendomsskatt	768 258	765 000	765 000	738 392
Andre direkte og indirekte skatter	0	0	0	0
Sum driftsinntekter	20 549 818	19 507 290	19 059 255	19 248 706

ØKONOMISK OVERSIKT INVESTERINGSREGNSKAP				
Tall i 1000 kroner	Regnskap 2016	Justert budsjett 2016	Vedtatt budsjett 2016	Regnskap 2015
INTEKTER				
Salg driftsmidler og fast eiendom	52 962	70 975	45 000	58 408
Andre salgsinntekter	3 378	-46	0	31 996
Overføringer med krav til motytelse	77 159	93 692	91 208	92 528
Kompensasjon for merverdiavgift	239 677	252 071	362 213	256 401
Statlige overføringer	40 506	136 401	131 703	51 090
Andre overføringer	33 416	21 367	0	43 609
Renteinntekter og utbytte	1 680	0	0	3 564
Sum inntekter	448 779	574 459	630 124	537 595
UTGIFTER				

Rapporten fra tilleggsrevisjonen «Prosjekter og særattestasjoner» omhandlet overføringsinntekter, rammetilskudd, skatteinntekter ol. Dette er inntekter som i mange tilfeller lett kan avstemmes mot eksterne kilder, og det er normalt liten risiko for feil i disse inntektene. Avtalte kontrollhandlinger knyttet til «Avstemmingskontroller i transaksjonsstrømmer og kontosaldoer» avgrenses derfor til brukerbetalinger, andre salgs og leieinntekter, salg av driftsmidler og fast eiendom og andre salgsinntekter.

Salgsinntektene utgjør ca MRD 3,1 i driftsregnskapet og ca MRD 0,05 i investeringsregnskapet ifølge årsregnskapet for Bergen kommune i 2016.

3. Innledende om internkontroll og avstemmingskontroller i den finansielle rapportering

Kommunens årsregnskap blir avlagt etter gjeldende kommunale regnskapsprinsipper med hjemmel i kommuneloven. Kommunen er innordnet et budsjettstyrt system der budsjettet årlig vedtas av bystyret, og de vesentligste budsjettjusteringene gjøres i forbindelse med tertialrapporteringene til bystyret. Budsjett- og fagfullmaktene er delegert til byrådet og følger byrådsstrukturen. Økonomi, risiko og compliance er ikke organisert under en felles ledelse, men er underlagt den enkelte kommunaldirektør/fagbyråd sitt ansvarsområde. Byrådsleders avdeling og Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom har konsernovergripende funksjoner (eks. knyttet til internkontroll (BLED) og budsjett- og årsoppgjørskrundskriv (BFIE)), men ikke instruksjonsrett overfor de andre byrådsavdelingene.

Det er etablert ulike prosesser som sikrer at regnskapsrapporteringen kvalitetssikres og at eventuelle feil og mangler følges opp og rettes løpende. Det er etablert en rekke kontrolltiltak for å sikre korrekt, gyldig og fullstendig rapportering. Tiltakene omfatter rimelighets- og sannsynlighetskontroller innenfor de ulike tjenesteområdene og på aggregert nivå. I tillegg utføres detaljerte avstemmingskontroller daglig, månedlig og ved årsslutt av kommunen.

4. Kommunens risikovurdering

Hvordan risikoen for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet vurderes, vil blant annet være avhengig av kommuneadministrasjonens evne til å identifisere risiko samt etablere og gjennomføre hensiktsmessige risikoreducerende tiltak.

I følge BK-sak dokument 201605278-7, vedlegg til kontrollutvalgssak 81-16, har alle byrådsavdelinger gjennomført en risikovurdering av inntektene innenfor sitt ansvarsområde (egenevaluering). I rapporteringen til kontrollutvalget erkjente Økonomiseksjonen, Byrådsavdeling for finans (BFIE) at det fortsatt er et behov for å jobbe videre med rutiner og kontrolltiltak på inntektsområdet.

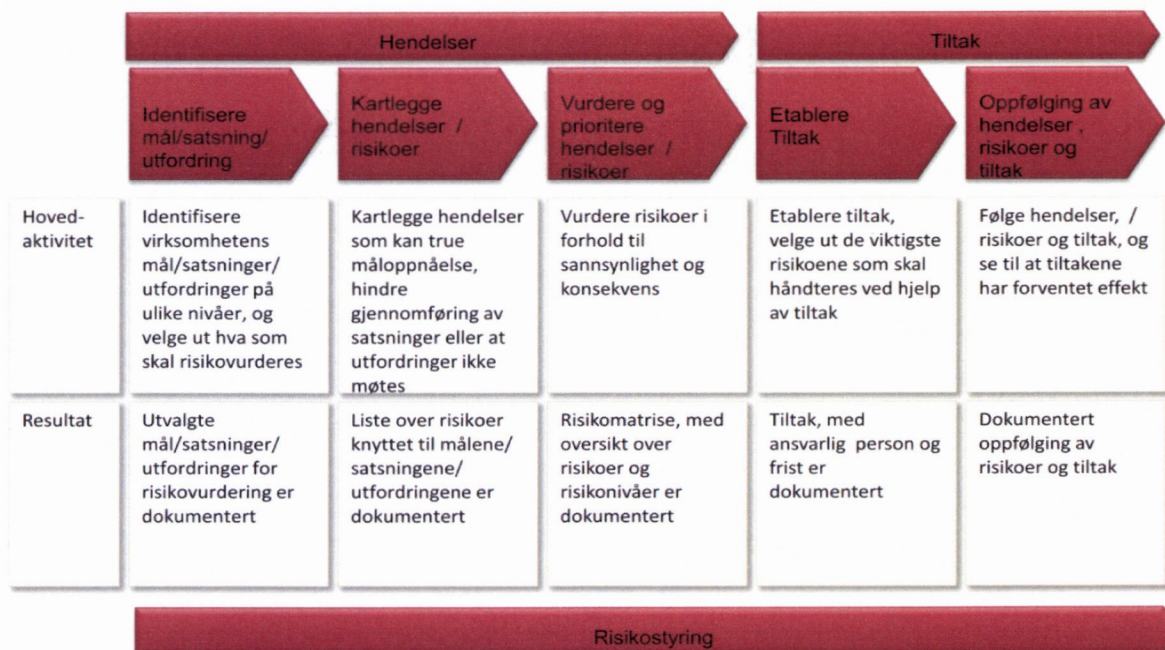
Vi har innhentet de ulike byrådsavdelingene og bystyrets kontor sine risikovurderinger på inntektsområdet i 2017. For de fleste byrådsavdelinger var dette den samme risikovurderingen som ble gjennomført i forbindelse med egenevalueringen som tidligere er rapportert til kontrollutvalget. Byrådsleders avdeling (BLED) og Byrådsavdeling for finans (BFIE) hadde oppdatert risikovurderingene i 2017. Andre byrådsavdelinger har benyttet risikomodulen i Corporater¹ og oppdatert risiko på resultatnivå, uten at en kan se at det oppdatert for byrådsavdelingen.

Egenevalueringen viste at kommunen hadde identifisert risiko på inntektsområdet og at den hadde iverksatt, påbegynt eller hadde planer om å iverksette tiltak for å redusere denne risikoen.

¹ Corporater er et verktøy for balansert målstyring og benyttes i virksomhetstyringen av Bergen kommune. Det kan gjøres risikovurdering i enhetenes styringskort.

Risiko pr byrådsavdeling

Risikostyring inngår som en del av virksomhetsstyringen av kommunen. Verktøy som skal nyttes i dette arbeidet er lagt ut på Almenningen (kommunens intranettsider). Risikoanalysen kommunen skal anvende tar utgangspunkt i modellen under:



Så langt vi kan se, anvendes verktøyet noe forskjellig fra byrådsavdeling til byrådsavdeling. Hendelser tar utgangspunkt i type inntekt, det vil si inntektsart, men risikovurderingen gjennomføres på forskjellige måter. Tabellen på neste side gir en illustrasjon av risikovurderingen av inntektsområdet i Bergen kommune fordelt på de ulike byrådsavdelingene.

Byrådsavdeling	Er risiko- vurdering gjennomført for inntekter?	Oppdatert risiko- vurdering 2017?	Er tiltakene gjennom- ført?	Er det etter- kontroll fra byråds- avdelingen utover budsjett oppfølging	Kommentarer
Byrådsleders avdeling (BLED)	Ja	Ja	Delvis	Nei	BLED er en oversiktlig organisasjon med en stor operativ enhet, Bergen Brannvesen. Risikokartlegging avdekket svakheter som manglende skriftlig dokumentasjon av arbeidsprosesser, skriftlige rutiner og dokumenterte etterkontroller utover budsjettoppfølging. Status på kontrolltidspunktet: Har startet arbeidet med prosessbeskrivelse og skriftlige rutiner som sikrer arbeidsdeling, arkivering/dokumentasjon, fullstendighet og egen-/etterkontroll. Arbeidet er ikke avsluttet.
Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE)	Ja	Ja	Delvis	Nei	Det er laget risikovurderinger for ulike seksjoner og resultatenheter som har inntekter. Byrådsavdelingens risikokartlegging avdekket bl.a. svakheter i BKbygg (EBE), bl.a. manglende gode og effektive prosesser og behov for å gjennomgå sine leieforhold for å sikre Status på kontrolltidspunktet: Det er utarbeidet oversikt over inntektsområdet i hele byrådsavdelingen. I oppdatert tilbakemelding til revisor i 2017 skrives bl.a. «Per i dag kan ikke EBE sikre fullstendighet i inntektsgrunnlaget fra husleie, men jobber med å iverksette et konkret prosjekt som adresserer bl.a. dette».
Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO)	Ja	Nei	Delvis	Nei	Byrådsavdelingen opplyser at de har gjennomført kartlegging av samtlige inntekter, inkl. alle 6 etatene og de 76 resultatenheter. BHO har definert 18 risikopunkter som er vurdert mot sannsynlighet og vesentlighet. De har definert spesielt til risikoreducerende tiltak: Disse er knyttet til manglende avstemming mellom forsystemer og fakturasystemer samt risiko knyttet til manglende arbeidsdeling - på enhetsnivå. Status på kontrolltidspunktet: Startet opp med forbedringstiltak, men etterspør et sentralt standardisert opplegg (dokumentasjon etc.) for kontroll, etterkontroll og oppfølging.
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI)	Ja	Nei	Delvis	Nei	Byrådsavdelingen mener selv å ha utfordringer knyttet til: refusjoner for gjesteelever (fullstendighet), statistikkudd norskopplæringen - nytt system - NIR i IMDI (fullstendighet), refusjon grunnskolelærebud asysekere (fullstendighet), refusjon flyktningbarn med spes. tilretteleggingsbehov og kontanthåndtering på skoler. Brukerbetaling av SFO/barnehage er ikke definert som et risikoområde med behov for tiltak. Byrådsavdelingen planla test av internkontrolleffektivitet for å stadfeste eller revurdere risiko. For idrett er det tatt utgangspunkt i PWC-rapporten[1]. De har også hatt en egen statusgjennomgang av anbefalingene fra PWC. Status på kontrolltidspunktet: Nytt avstemningssystem for gjesteelever, avstemmingsrapporter fra NIR for rett- og plikt elever, økt medvirkning økonomer i asysekere og bosettingsflyktninger, erstatte konanter med elektroniske betalingsløsninger. Det er ikke foretatt test av internkontrolleffektivitet fra byrådsavdelingen. Idrett mener at de har iverksatt anbefalingene i PWC-rapporten
Byrådsavdeling for byutvikling (BBU)	Ja	Nei	Delvis	Nei	Risikokartlegging delvis gjennomført. Kartleggingen avdekket svakheter som manglende skriftlige dokumentasjon av arbeidsprosesser, skriftlige rutiner og manglende dokumenterte etterkontroller utover budsjettoppfølging. Status på kontrolltidspunktet: Byrådsavdelingen har en tre delt prioriteringsliste hvor de skal ha gjennomført de viktigste forbedringstiltak før 31.12.16, nest størst pr. 30.6.2017 og tredje størst pr. 31.12.17. Så langt vi kan se klarer ikke byrådsavdelingen å holde sin egen tidsplan.
Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering (BSBI)	Ja	Ja	Delvis	Nei	Byrådsavdelingen har innhentet egevaluering av risikoen på inntektsområdet. I følge Byrådsavdelingen (nivå 1) så kan den ikke utelukke at det foreligger tap av inntekter så lenge den ikke foretar etterkontroller og følgelig ikke nødvendigvis har rett/tilstrekkelig kunnskap om tjenestene på resultatnivå. I følge BSBI kan de ved etterkontroller heller ikke nødvendigvis utelukke tap av inntekter, men i teorien skal da risikoen reduseres Status på kontrolltidspunktet: Byrådsavdelingen har innført kvalitetsutvalg, forbedret skriftlighet i rutiner og bruker virksomhetsstyring på nivå 1 aktivt. Det arbeides med satsing i KT, forbedre rutine kontantsalg og utvikling av kompetanse på merverdiavgiftsområdet. BSBI kunne vært enda mer konkret ift. faktiske kontrolltiltak som bør gjennomføres. I møte med BDO ble det opplyst om at byrådsavdelingen ikke utførte etterkontroll av resultatenheter. Byrådsavdelingen er i prosess hvor det planlegges for etterkontroller fra og med 2018.
Byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN)	Ja	Nei	Delvis	Ja	Byrådsavdelingen mener det er noe risiko knyttet til brukerbetaling, andre salgs- og leieinntekter. Det kunne også være risiko knyttet til saker om kompensasjon av merverdiavgift. Status på kontrolltidspunktet: BKKN har oppdatert risikovurderinger på inntektssiden for 2017, men det er ikke foretatt en fullstendig oppdatering av vurderingen fra 2015. Det er en egen inntektsrapportering ved årsslutt 2016 for alle seksjoner og enheter ved byrådsavdelingen. Etterkontroll er etablert internt i byrådsavdelingen.
Bystyrets organer (BORG)	IA	IA	IA	IA	Bystyrets organer inngikk ikke i rapporteringen fra byrådet. Inntektene her gjelder kun refunderte sykepenger, svangerskapsperm og kompensasjon av merverdiavgift og blir ikke omtalt videre i rapporten.

[1] PWC-rapporten: Gjennomgang Idrettservice - Evaluering internkontroll og kontrollmiljø ved Idrettservice i Bergen kommune. Rapport overlevert Bergen kommune 23. oktober 2014

5. Avstemmingskontroller:

Vi har hatt møte/intervju med den enkelte byrådsavdeling om hvordan inntektene blir fulgt opp og hvilke avstemmingskontroller av budsjett og regnskap som faktisk gjennomføres. I tillegg har vi hatt intervju/møte med økonomiansvarlige på nivå to i enkelte byrådsavdelinger. I dette arbeidet har vi også fått tilsendt dokumentasjon fra byrådsavdelingene og resultatenheterne.

5.1. Avstemminger mot forsystem - eksempler på avstemming

En del fagbyrådsavdelinger registrerer både kunde- og ordregrunnlag i eget fagsystem (forsystem) før de overfører filer for fakturering til Lønns- og regnskapssenteret (LRS). LRS leser filer fra forsystem inn i Agresso ²Økonomi (hovedbok), produserer fakturafilene og sender dem til printleverandør, som produserer selve fakturaen. Etter økonomihåndboken skal alle nye forsystemer

² Agresso Økonomi er kommunens økonomisystem

og endringer i eksisterende forsystemer medføre testing og tilpasning i Agresso før de kan settes i produksjon.

Ved avstemming mellom forsystemet og Agresso vil en kunne avdekke eventuelle differanser som bør avklares før en avslutter regnskapet. Dersom all inntekt føres gjennom forsystemet, vil dette kunne indikere at inntekten er fullstendig, men det vil være en risiko knyttet til om alt som skal registreres som inntekt faktisk blir registrert i forsystemet. Avstemming av forsystemet mot Agresso underbygger også gyldigheten og nøyaktigheten av inntektene.

Gjennom revisjonen er revisor kjent med at det foretas flere avstemminger mellom forsystemer og Agresso. I forbindelse med revisjon av bykassens årsregnskap for 2016, mottok vi administrasjonens avstemminger av ulike inntekter. Nedenfor vises resultatet av noen av disse avstemmingskontrollene.

Vann- og avløpsetaten:

VAKU (forsystem) avviker med MNOK 4,6 i forhold til Agresso. Det vil si at inntektene i Agresso er høyere enn inntektene som er registrert i forsystemet. Dette skyldes at noe fakturering skjer utenom VAKU.

Biblioteket:

Fakturering av erstatningsgebyr for manglende innlevert lånemateriell. Det var ikke avvik mellom forsystem og Agresso.

Nygård skole

Fakturering av egenandeler. Ingen avvik mellom forsystem og Agresso.

Bymiljøetaten (v/Parkeringsavdelingen)

Enheten gjennomfører en detaljert avstemming av inntektsområdet som viser summerte transaksjoner pr. ansvar, tjeneste og bilagsart hvor de spesifiserer det som går utenom forsystemet og hva som inngår i forsystemene PARKA og PILEN. Totalt er det inntektsført MNOK 105,5 i salgs- og leieinntekter ved Parkeringsavdelingen. MNOK 76,1 er fakturert gjennom forsystemene. Resten gjelder inntekter som er fakturert utenom forsystemene og som omtales nærmere i pkt 7.6.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett

I følge kommunens avstemming avviker inntekter fra forsystemet Extens med MNOK 2,5 i forhold til Agresso. Dette skyldes inntekter som ikke er ført i forsystemet. Avstemming mellom forsystemet og hovedbok viser en differanse på i underkant av kr 2 000. I kommunens avstemming fremkommer det at det er MNOK 2,5 kroner av inntektene som ikke er generert via forsystemet Extens. Dette er inntekter som i hovedsak er generert via vanlige salgsordre og internordre i Agresso, samt via hovedboksbilag der innbetalinger til driftskonto er manuelt inntekstført. Beløpet som Extens avstemmes mot er derfor korrigert for disse inntektene. Avstemmingen mellom Extens og de korrigerte inntektene viser en differanse på i underkant av kr 2 000.

Kulturskolen

Det er ingen avvik i avstemmingen mellom forsystem og Agresso når en holder internfakturering og manuell fakturering (S1 bilag) for Barnas kulturhus utenom.

Aktiv by

Det forelå ingen avstemming av Aktiv by i dokumentasjonen regnskapssjefen la fram for revisor ved regnskapsavslutningen av 2016. Vi ser ved denne gjennomgang at det fremlegges avstemming som viser at forsystemet Aktiv by stemmer med Agresso.

5.2. Inntektskilder som ikke totalavstemmes mot Agresso økonomi (hovedbok) - eksempler

Det er ikke alle inntektskilder som totalavstemmes mot Agresso ved årets slutt. Filene som leses inn i Agresso kontrolleres ved en avstemming og kontroll av at beløp, ordrenummer og kundenummer stemmer i de periodiske overføringene. Følgende forsystemer har ikke dokumentert totalavstemming av inntekt mot Agresso:

- Profil: Fakturering av hjemmetjenester og egenbetaling fra institusjoner (alders-, sykehjem og institusjoner)
- ProfDoc: Egenbetalinger og materiell fra Bergen legevakt
- Portico Estate (BKbygg): Forvaltning av leieobjekter, leietakere og leieavtaler/kontrakter fra etat for eiendom

Det er også en del inntekter som faktureres direkte (dvs. at LRS ikke er involvert) uten at det er noe forsystem hvor disse inntektene hentes fra. Dette gjelder i hovedsak mindre inntekter hvor aktiviteten skal være kartlagt og budsjettert, men hvor kommunen ikke har etablert tilsvarende avstemmingskontroller som for en del av de større inntektene. De største av disse inntektene er inntektene fra plan- og byggesaksetaten med totalt ca. MNOK 132 i 2016 hvor det ikke er noe fagsystem utover saksbehandlingssystemet (BK-sak) å avstemme inntekten mot.

5.3. Avstemmingskontroller mot budsjett

Budsjettarbeidet i kommunen er omfattende og berører hele organisasjonen. Budsjettet skal etter kravene i kommuneloven være realistiske og budsjettforutsetningene etterprøvbare. Kjente inntekter bør kunne avstemmes mot budsjett. Et eksempel på dette kan være langvarige utleieavtaler av bygg. Dersom det ikke er planlagt noe som tilsier at ikke inntekten fortsatt skal påløpe i det året som budsjetteres, bør leieinntektene kunne budsjetteres presist. Vår gjennomgang viser at leieinntekten som budsjetteres, er presis for noen leieforhold. For andre leieforhold avviker budsjettet fra bokført inntekt.

Vi har i samtaler med administrasjonen i kommunen og ved egne observasjoner blitt gjort kjent med ulik grad av realisme i forbindelse med inntektsbudsjetteringen. Dette gjelder bl.a. fødsels- og sykelønnsrefusjon samt andre refusjonsinntekter hvor det underbudsjetteres både på inntekts- og utgiftssiden. Underbudsjetteringen gjelder til en viss grad også brukerbetalinger og salgs- og leieinntektene.

Enkelte byrådsavdelinger nevnte bruk av rammebudsjetteringen som utgangspunkt for budsjettering og at inntekten som budsjetteres tilpasses rammen for budsjettet.

Budsjetteringen av inntekter kan også i noen tilfeller være inkrementell, dvs. at en budsjetterer på bakgrunn av forrige eller tidligere års regnskapsførte inntekter.

For andre inntektskilder slik som inntekt fra SFO og barnehage, blir det lagt opp til mer aktivitetsbaserte budsjettforutsetninger som antall barn i de ulike tjenestene.

Vi har også diskutert behovet for justering av budsjettet som følge av endringer i forutsetninger, med kommunen. Administrasjonen besvarer dette med at endringene tas med i prognosene og rapporteringen av dem. Det skal være vesentlige avvik før det kommer med i tertialrapporteringen til bystyret og vedtas som budsjettendringer.

Det er derfor i mange tilfeller ikke tilstrekkelig å bruke inntektsbudsjettet alene som en avstemmingskontroll.

6. Kommunens retningslinjer og kontrollhandlinger

Kommunen har samlet felles retningslinjer i økonomihåndboken på kommunens intranett. Økonomihåndboken angir hvilke retningslinjer og rutiner som gjelder for alle på økonomiområdet, uavhengig av sektortilknytning eller byrådsavdeling. I økonomihåndboken finner vi følgende inndeling:

- **Overordnet regelverk** (inneholder et utvalg av fullmakter, reglementer, lover og forskrifter som gjelder for Bergen kommune)
- **Budsjett** (om prosessen, justeringer og budsjettssystemet Agresso Økonomi Planner)
- **Innkjøp og bestilling** (e-handel, krav om rekvisisjon, og krav om elektronisk EHF-format på leverandørfaktura)
- **Driftsutgifter** (utbetalingsstyper, faktureringsbehandlingsrutiner LRS, mm)
- **Driftsinntekter** (felles krav til inntektsområdet, rettledning fakturering, kontantsalg mm)
- **Regnskap** (hovedboksbilag, balanse, kontering, årsavslutning, periodeavslutning m.m.)
- **Prosjekter i Agresso økonomi** (anvendelse av Agresso Prosjektmodul (TPF))
- **Investeringer** (budsjettering og regnskapsføring, prosesser, sluttregnskap m.m.)
- **Økonomistyring og rapportering** (tilgangsstyring/fullmakter, prognoser og anvendelse av ulike rapporter fra Agresso Økonomi for enhetsledere og overordnede)
- **Økonomisk internkontroll** (overordnet rammeverk intern kontroll, sjekkliste til øk. Intern kontroll, oppgaver knyttet til intern kontroll, dokumentasjon av intern kontrollsystemet m.m)
- **Tilgang til Agresso økonomi** (rutiner for innmelding, endring, utmelding, aktivering, vedlikehold)
- **Skjema Agresso økonomi** (lenke til alle skjema som det er referert til i Økonomihåndboken)

Økonomihåndboken som det vises til ovenfor, finner vi på Allmenningen på kommunens intranettsider. Her er det under området «Driftsinntekter» nedfelt felles krav til inntektsområdet hvor det står:

For å sikre kommunens inntekter og minimere risiko for feil og misligheter skal alle inntekter:

1. *Budsjetteres med utgangspunkt i tydelige, realistiske og etterprøvbare forutsetninger*
2. *Følge dokumenterte arbeidsprosesser/rutiner med tilfredsstillende krav til arbeidsdeling*
3. *Støttes av rutiner /forsystemer som legger til rette effektive og kvalitative arbeidsprosesser og sikrer fullstendighet i inntektsgrunnlaget*
4. *Være sporbare gjennom dokumentasjon og arkivering*
5. *Gjøres gjenstand for tilfredsstillende egenkontroll og etterkontroll herunder budsjettoppfølging*

Vi har i møter/intervjuer med kommunen hatt fokus på egenevalueringen til byrådsavdelingene og oppfølgingen av disse felles kravene til inntektsområdet som kommunen selv har satt. Oppfølgingen av inntektene følger den generelle oppfølging av budsjettet i Bergen kommune.

Oppfølgingen på resultatenhetsnivå skal skje gjennom bl.a. oppfølging av de 5 punktene for å sikre kommunens inntekter og budsjettoppfølging. Det legges opp til rapportering fra resultatenhetene til byrådsavdelingene 7 ganger i året som en del av prognose- og budsjettoppfølgingen. Basert på foreløpige regnskapstall utarbeides prognoser som sammenholdes med budsjett for å se om det er behov for tiltak/budsjettendringer eller annen oppfølging.

Budsjettendringer som påvirker nettorammen på tjenesteområder, må etter bestemmelsene i økonomireglementet behandles i bystyret. Budsjettendringene blir behandlet ved den tertialvise rapporteringen av regnskapet hittil i år, dvs. to ganger pr. år. Det er mulig å gjøre administrative endringer så lenge nettorammen for tjenesteområdet ikke endres.

Fullmaktene følger byrådsstrukturen i Bergen kommune. Dette tilsier at den enkelte byrådsavdeling har ansvar for sine definerte inntekter.

7. Kontroll av ulike inntektstyper - Vurdering av etablerte kontrolltiltak

Inntektstype	Budsjetteres med utgangspunkt i tydelige, realistiske og etterprøvbare forutsetninger	Følge dokumenterte arbeidsprosesser/ rutiner med tilfredsstillende krav til arbeidsdeling	Støttes av rutiner /forsystemer som legger til rette effektive og kvalitative arbeidsprosesser og sikrer fullstendighet i inntektsgrunnlaget (forsystem i parentes)	Være sporbare gjennom dokumentasjon og arkivering	Gjøres gjenstand for tilfredsstillende egenkontroll og etterkontroll herunder budsjettoppfølging	Beløp (MNOK), brukerbetaling og salgs- og leieinntekter	Evt.egen bilagsserie?
Brukerbetalinger							
Egenbetaling SFO/BHG	Ja, kan ta greie forutsetninger fra BASIL-rapport og telling sept. året før (SFO). Noe nettobudsjettering	Ja	Ja (Extens) og tilpassede rutiner	Ja	Oppfølging fra økonomiservice mot resultatenehetene. På barnehage foretas det ingen budsjettjusteringer med mindre det foreligger store aktivitetsendringer	349	S5 og S6
Egenbetaling institusjon	Vanskelig å budsjettere eksakt, detaljert inntektsbudsjett er tilpasset nettoramme	Delvis	Delvis (Profil), ikke mulig å totalavstemme mot forsystem	Ja	Delvis, budsjettoppfølging	396	I all hovedsak SE (fakt), GL (trygdetrekk NAV)
Salgs- og leieinntekter							
Kommunale avgifter - VAR	Ja, kjenner kundemassen, tilpasser endringer fra år til år.	Ja	Ja (VAKU, ISY (BIRs system) og KOMTEK) og tilpassede rutiner	Ja	Budsjettoppfølging, egenkontroll virker tilfredsstillende, krysskontroller kunne vært dokumentert enda bedre	1131	S3
Kommunale utleieenheter EBF	Ja, men noe forsiktig budsjettering	Ja	Ja (BOEI) og tilpassede rutiner	Ja	Ja, etterkontroll fra seksjon for intern kontroll i 2016	516	Faktureres via forsystemet BOEI fra EBF, ikke via LRS
Utleie EBE	Delvis, Store inntektene OK, kan virke som om alt ikke blir budsjettert for de mindre leieinntektene	Delvis	Delvis, (Portico Estate). God kontroll med de store utleieobjektene. Enkelte mangler ved de mindre leieobjektene	Ja	Delvis	158	S8, noe S1
Inntekter parkeringsavdelingen	Ja, i all vesentlighet	Ja	Ja, har etablert rutiner. Bruker PARKA og PILEN	Ja	Ja	105	P1 og P2
Gebyrer plan- og bygningsetaten	Vanskelig å budsjettere da det kan være variasjoner fra ett år til et annet	Delvis	Delvis, har ikke noe forsystem å avstemme inntekten mot - gr.lag fra BK-sak	Ja	Budsjettoppfølging, ikke mottatt dokumentasjon av annen etterkontroll. Etterkontroll av fakturering bør etableres	132	Nei, faktureres som S1 bilag
Sum utvalg						2787	
Inntekt drift og inv 2016						3122	
Utvalg i prosent						89,30 %	

Tabellen over viser de ulike enhetenes inntekter vurdert mot kriteriene for krav til inntektsføring. Vi har hatt fokus på de vesentligste inntektene fra brukerbetalingerne samt salgs- og leieinntektene. I det videre omtales nærmere vår gjennomgang av de ulike inntektstypene vist i tabellen.

7.1. Brukerbetalinger - Egenbetaling barnehage og SFO

Barnehager

Det er antall barn i Basilrapporteringen³ som ligger til grunn for inntektsbudsjettene som barnehagene får. Budsjettet spesifiseres ned på den enkelte barnehage. Det foretas ingen budsjettjusteringer med mindre det foreligger store aktivitetsendringer i den enkelte barnehage. Hva som regnes som en stor aktivitetsendring kan ifølge byrådsavdelingen ikke fastsettes på forhånd, men baseres på en konkret skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Typisk må en endring i barnetall ligge opp mot 20 % for at den skal vurderes som stor.

Vi får opplyst i møte med byrådsavdelingen at det er 93 % behovsdekning for kommunen. Det legges til grunn at budsjettet kan brukes som en «avstemmingskontroll».

SFO

Budsjettarbeidet tar utgangspunkt i innmeldte barn i september året før budsjettåret. I følge byrådsavdelingen vil «det aldri bli fullt» på SFO, slik at det ikke skal oppstå noe problem mht. kapasitetsutnyttelse. I følge byrådsavdelingen er antallet barn i SFO aldri høyere enn i september det enkelte år. Antallet barn som vil si opp plassen i SFO i løpet av året er beregnet med 12,5% i snitt av tallet for september året før. Det legges til grunn at budsjettet kan brukes som en «avstemmingskontroll».

Vi har tatt et uttrekk fra Agresso økonomi på aktuelle brukerbetalinger for ulike tjenester for byrådsavdelingen og får følgende uttrekk:

1 - Oppsett 2 - Søkebet 3 - Resultat							
	Art	Art(T)	Tjeneste	Tjeneste(T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB
1	160000	Ordinære egenbetalinger	20220	Vanlig grunnskoleundervisning	-972 191,00	0,00	0,00
2	160010	Egenandeler	20120	Barnehage	-11 554 531,15	-11 078 400,00	-11 146 000,00
3	160010	Egenandeler	20220	Vanlig grunnskoleundervisning	-2 177 747,70	0,00	-30 000,00
4	160010	Egenandeler	21130	To-språklig assistanse	4 950,00	0,00	0,00
5	160010	Egenandeler	21340	Norskopplæring for voksne innv.	-9 106 795,01	-10 000 000,00	-10 000 000,00
6	160010	Egenandeler	21510	SFO basistilbud	-2 861 938,36	0,00	-740 600,00
7	160010	Egenandeler	22210	Skolelokaler og uteareal	-3 500,00	0,00	0,00
8	160020	Egenbet. barnehage/SFO	20120	Barnehage	-117 523 416,41	-132 774 200,00	-133 168 600,00
9	160020	Egenbet. barnehage/SFO	21510	SFO basistilbud	-204 947 439,09	-207 553 700,00	-207 553 700,00
Σ					-349 142 608,72	-361 406 300,00	-362 638 900,00

«Netto beløp» er regnskapstallet for 2016 i Agresso. Kort oppsummert virker det som om inntekten budsjetteres mer korrekt på SFO enn på barnehage i 2016.

Barnehagene er budsjettert med for høye inntekter i forhold til faktisk inntekt. Vi ba Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) forklare avviket på tjenesten barnehage.

BBSI opplyser til oss at avviket skyldes flere forhold, og at det har vært større fokus på å ha korrekt resultat på ansvarssted enn på korrekt art i både budsjettering og regnskapsføring. Hovedårsaken til budsjettavviket på ca MNOK 15,6 ifølge BBSI var søskenmoderasjon knyttet til kommunale barnehager (ca MNOK 7). Søskenmoderasjonen føres som en inntektsreduksjon i årsregnskapet, mens den i budsjettet er ført som en utgift på art 137* (overføringsutgift). Økonomisk moderasjon fra

³ Kommunen som barnehagemyndighet er ansvarlig for at den enkelte kommunale og ikke-kommunale barnehage legger inn opplysninger i BASIL. Kommunen har ansvar for å sikre at opplysningene i skjema stemmer og er rette. Kommunen skal godkjenne registreringen før den blir sendt videre til Fylkesmannen for endelig godkjenning.

ansvarssted for ufordelte midler barnehage var budsjettet med ca MNOK 4, mens dette var nettet i årsregnskapet. Den gjenværende delen av avviket på art 160020 totalt sett relaterer seg til enkelte barnehage «ute», og skyldes ifølge BBSI mer- eller mindreinntekter som følge av naturlige svingninger i faktisk barnetall gjennom året.

Vurdering:

Byrådsavdelingen kan redegjøre greit for avviket på barnehagene. Kommunen burde ha ført inntektene brutto. For øvrige brukerbetalinger er det ikke avdekket avvik som krever større oppfølging.

7.2. Brukerbetalinger - Egenbetaling institusjoner - langtidsopphold

Den vesentligste brukerbetalingen i Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) er egenbetaling institusjoner. Antall langtidsoppholdsplasser kommunen har tilgjengelig er kjent og det er nærmere 100 % utnyttelse. Dette gjør at antallet som enten faktureres og/eller trekkes i trygd vil være en budsjettforutsetning som kan være etterprøvbart. Inntektene kommunen skal ha framgår av vederlagsberegningene ⁴som er avhengig av den enkelte beboers inntekts- og formuesforhold. Det er egenbetalingsgruppen hos Kemner under BFIE som beregner vederlaget. Uttrekket fra Agresso på ansvarsstedet brukt for formålet viser følgende:

1 - Oppsett 2 - Søkebet 3 - Resultat									
	Art	Art(T)	Ansvar	Ansvar(T)	Tjeneste	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB	
1	160001	Egenbetaling institusjon	031010	BHO Egenbet.institusjon	25310	-69 138 240,00	-360 926 800,00	-360 926 800,00	
2	160001	Egenbetaling institusjon	031010	BHO Egenbet.institusjon	25330	-7 212 908,00	-21 601 000,00	-21 601 000,00	
3	160001	Egenbetaling institusjon	031010	BHO Egenbet.institusjon	25360	-4 682 000,00	-4 681 800,00	-4 681 800,00	
4	160010	Egenandeler	031010	BHO Egenbet.institusjon	25310	-275 000 378,00	0,00	0,00	
5	160010	Egenandeler	031010	BHO Egenbet.institusjon	25330	-26 616 052,00	5 040 000,00	5 040 000,00	
Σ						-382 649 578,00	-382 169 600,00	-382 169 600,00	

Kommunen bruker et unikt ansvarssted (031010) for å vise egenbetaling for institusjonsopphold på alders- og sykehjem. Inntektsartene «Egenbetaling institusjon» og «Egenandeler» som vises ovenfor må sees i sammenheng når en sammenligner årsregnskap og årsbudsjettet for egenbetaling institusjoner for langtidsopphold (opphold over 60 dager). Inntektene vist i tabellen over framkommer enten som trygdetrekk NAV dvs. art 160010 eller som fakturering av nye vedtak, etteroppgjør eller sluttoppgjør.

Selv om budsjettet treffer godt med årsregnskapet 2016, kan ikke dette være en avstemmingskontroll som kommunen kan bygge på alene. Det burde være mulig å totalavstemme grunnlagsdata i forsystemet Profil mot Agresso. En slik avstemming er ifølge kommunen ikke mulig å gjennomføre.

Det er etablert ulike rutiner for å sikre at inntekten er korrekt beregnet og at alle beboere blir korrekt fakturert/foretatt trygdetrekk for. Det lages et fakturagrunnlag med utgangspunkt i informasjon som pasienten/pårørende oppgir i søknaden, samt informasjon tilgjengelig fra tidligere skatteoppgjør og skattemelding. Dersom dette beløpet avviker fra årets skatteoppgjør eller man får nye opplysninger, gjennomgås grunnlaget manuelt av egenbetalingsgruppen hos Kemneren. Kommunen foretar avstemming av fakturering vedrørende egenbetaling hver måned.

Generelt om systemer ved BHO:

Forsystemene er ikke avstemmbare mot Agresso Økonomi. I dag er det etablert ulike manuelle kontroller for å sikre korrekt innrapportering i Agresso. Dette gjelder barnevernssystemet «Familia», pleie- og omsorgssystemet Profil og legevaktens Profdoc.

⁴ Hjemlet i forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester

Vi får opplyst at det er lite fokus på dette hos systemleverandørene før det, ifølge byrådsavdelingen, kommer nasjonale standarder som krever dette.

Vurdering:

Det utføres en rekke manuelle kontroller for å sikre korrekt og fullstendig inntekt

Kommunen bør vurdere muligheten til å påvirke systemleverandøren av pleie- omsorgssystemer til å utvikle system hvor inntekten lar seg verifisere fra forsystemet.

7.3. Salgs- og leieinntekter - Kommunale avgifter - VAR (Vann, avløp og renovasjon)

De årlige vann-, avløps og renovasjonsgebyrene utgjør den alt vesentligste inntekten for Byrådsavdeling for byutvikling (BBU). Sammen med feieavgiften og eiendomsskatten inngår de i fellesfaktura som kommunen sender etter en fast frekvens til kundene. Gebyrene vedtas av bystyret og innarbeides i budsjettet. I regnskapsutdraget under vises inntektene fra kommunale årsgebyrer for 2016. Totalt avviker årsregnskap og detaljert årsbudsjett med ca MNOK 13,28. Det er mindreinntekt på ca MNOK 1,84 på renovasjon og merinntekt på ca MNOK 15,12 på de øvrige årsgebyrene. Årsgebyr feiing er inkludert i tabellen under. Byrådsleders avdeling (BLED) har ansvar for feieavgiften.

	Art	Art (T)	Ansvar	Ansvar (T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB
1	164000	Kommunale årsgebyr	070300	Renovasjon	-283 829 075,63	-285 670 000,00	-285 670 000,00
2	164000	Kommunale årsgebyr	076098	S-gebyrinnt.	-6 761 193,41	-6 720 000,00	-6 720 000,00
3	164000	Kommunale årsgebyr	073098	V-gebyrinnt.	-350 236 997,94	-342 900 000,00	-342 900 000,00
4	164000	Kommunale årsgebyr	056080	Avfallsdeponier husholdningsavfall	-8 511 942,78	-7 000 000,00	-7 000 000,00
5	164000	Kommunale årsgebyr	075098	A-gebyrinnt.	-458 667 610,16	-452 200 000,00	-452 200 000,00
6	164000	Kommunale årsgebyr	078801	BFA, Boligbrannsikkerhet, Fellesutgifter	-23 380 800,40	-23 613 300,00	-23 613 300,00
Σ					-1 131 387 620,32	-1 118 103 300,00	-1 118 103 300,00

Det er viktig å ha en klar oppfatning av fullstendighet i inntektene. BDO har i nummerert brev nr. 7 rapportert om mulige risikoforhold knyttet til årsgebyrinntekten. Dette på bakgrunn av at det er flere aktører som gir input fra fagsystemene til faktureringsystemet uten at vi kan se at det har vært en koordinert kontroll fra kommunen på dette.

Byrådsavdelingen henviser til de ulike kontrollene på etats- og selskapsnivå. Vi har kartlagt disse kontrollene i forbindelse med vår revisjonsgjennomgang. Det synes som om det er etablert dekkende kontroller, men det burde også vært etablert en rutine for krysskontroller mellom de ulike byrådsavdelingene. Når det lages fellesfaktura, gir dette kontroll- og avstemmingsmuligheter. En kan for eksempel se om kunder som betaler for renovasjon også skal betale for noen av de andre tjenestene (vann, avløp, feiing og eiendomsskatt) og utføre undersøkelser som avklarer dette.

Det er kommunen ved lønns- og regnskapscenteret (LRS) som fakturerer tjenestene på bakgrunn av opplysninger gitt av BIR AS og Vann- og avløpsetaten. I møte med byrådsavdelingen ble det nevnt at LRS i forbindelse med oppfølging av nummerert brev nr. 7 hadde gjort et uttrekk på gårds-, bruks-, og seksjonsnummer, eiendomsadresse, eiendoms-/kundennummer/navn og fakturanummer. Uttrekket er gjort etter faktureringen av 2. kvartal hvor fire forsystemer leverer data. Disse er ESKA (Eiendomsskatt), Feie (feiing og tilsyn), VA (vann og avløp) og BIR (renovasjon). Uttrekket ble sendt til Kemner, Vann- og avløpsetaten, BIR og Brannvesenet for deres gjennomgang. Nedenfor følger tilbakemeldingene til byrådsavdelingen for denne gjennomgangen.

BIR AS

BIR får nattlige oppdateringer av matrikkelen⁵, og hver morgen kan de hente ut rapporter over eiendommer som ikke betaler gebyr. Uttrekket gjelder en definert bygningstypekode, og som har en definert bygningsstatuskode. Rapporten er direkte rettet mot bygninger som er renovasjonspliktige.

Når det gjelder krysskontroll av fil mottatt fra LRS, ble det gitt tilbakemelding fra BIR AS til byrådsavdelingen (BBU). BIR AS mente at kundenavnet ikke skilte mellom næring og husholdning. Videre mente de at bygningstype (eks. garasje lagerbygg eller naust/sjøbod) som ikke er bolighus og som ikke er renovasjonspliktige til BIR Privat AS ikke framkom klart av filen fra LRS. Flere av eiendommene var også registrert med fritak hos BIR etter forskrift. De hevder videre at de også fant en del eiendommer der de har registrert gebyr etter dette uttrekket, ut fra andre registreringsmåter. Dersom bygningstype hadde vært med i uttrekket, så hadde det ifølge BIR vært enklere for dem å sjekke, da ikke alle bygg er renovasjonspliktige. BIR hevder at alle beholdere er merket med rfid-brikke og etikett knyttet til en eiendom.

BDO har ikke mottatt dokumentasjon av krysskontrollen som BIR utførte.

Vann- og avløpsetaten (VA)

Etaten har bearbeidet og tilpasset uttrekket som de mottok fra LRS, til sine arbeidsrutiner og prosesser. Eiendommer har ifølge etaten blitt kontrollert i henhold til rutiner. De aktuelle eiendommene er blitt avsjekket og kvittert ut i henhold til VA-etatens prosedyrer/rutiner. Hvis en eiendom er tilknyttet, blir de lagt inn i VAs gebyrsystem VAKO, og det blir sendt ut vedtak om etterkrav på gebyr etter gjeldende regler.

VA oppdaget ca 38 ikke betalende abonnenter under denne krysskontrollen. Disse har blitt registrert og det er blitt sendt vedtak. Etaten mener at de fleste av disse abonnentene hadde blitt funnet gjennom deres kontroller og rutiner.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon av kontrollen som VA-etaten utførte. Vi har mottatt eksempler på dokumenter/dokumentasjon som VA-etaten bruker i arbeidet.

Oppfølging av byrådsavdeling for Byutvikling (BBU)

Vi har mottatt en ny GIS⁶-analyse fra BBU. Analysen går ut på å telle antall innbyggere bosatt i kommunen, og holde det opp mot innbyggere bosatt på adresser som betaler gebyr. Det er skilt mellom innbyggere som bor innenfor og utenfor forsyningssone for vann og avløpssone for avløp.

Analysen er basert på bygninger (adresser) som er registrert med vann- og/eller avløpsgebyr samt befolkningsdata dvs. antall bosatte registrert på hver adresse.

Antall innbyggere i Bergen: 277479

⁵ En matrikkel, eller matrikkelnummer, er et ID nummer som er unikt for hver eneste eiendom som finnes i Norge. Innenfor hver kommune er gårds- og bruksnummer unikt.

⁶ Geografisk informasjonssystem

Vann	Innbyggere	Type
	259768	Abbonent vann
	12506	Innbyggere innenfor forsyningssone vann som enten ikke er tilkoblet vann eller abonnementet er registrert på enn annen adresse.
	5205	Innbyggere utenfor forsyningssone vann og som ikke er tilkoblet vann.
	277479	
Avløp	260282	Abbonent avløp
	6925	Innbyggere innenfor avløpsrensesone som enten ikke er tilkoblet avløp eller abonnementet er registrert på enn annen adresse.
	10272	Innbyggere utenfor avløpsrensesone og som ikke er tilkoblet avløp
	277479	

I følge BBU er sannsynlig dekningsgrad for vann 96 % og 95 % for avløp med en vurdert usikkerhet på pluss/minus % på 1 (vann) og 0,5 (avløp). Bakgrunnen for usikkerheten er at en del innbyggere bor på en adresse, men betaler gebyr på en annen adresse (typisk borettslag/sameier som består av flere eiendommer). Men det er også innbyggere som bor innenfor forsyningssone for vann/avløpsone for avløp som ikke er tilknyttet av ulike grunner (avstand til offentlig ledning o.l.).

I forhold til tidligere analyser mener BBU at de treffer bra i forhold til dekningsgrad på vann. For avløp er prosentvis andel større enn det de har oppgitt tidligere (95% i forhold til oppgitt dekningsgrad på 91%). I følge BBU er ikke dekningsgrad et mål som skal oppnås, men et tall som gir uttrykk for bosettingsmønsteret i kommunen. Kommuner som Oslo, Stavanger og Trondheim har en mer kompakt bystruktur og har en høyere dekningsgrad. I Bergen er boligmassen spredt over et større areal, med konsentrert bebyggelse sentralt i bydelene og mer spredt bebyggelse i utkantene.

Vurdering:

Etterkontrollen (krysskontrollen) som gjøres er vanskelig å vurdere da det ikke er framlagt tilstrekkelig dokumentasjon på hvordan den gjennomføres. Det er viktig at kontrollen i ettertid kan dokumenteres. Kommunen bør også vurdere å benytte den nye GIS-analysen til å sammenligne denne mot faktisk fakturering til husstander for hhv vann og avløp på et mer detaljert nivå.

7.4. Salgs- og leieinntekter ved utleie av kommunale boliger mm

Etat for boligforvaltning (EBF) forvalter og leier ut utleieboliger, omsorgsboliger, bo-treningsboliger og andre boliger. Boligetaten og forvaltningsenheten tildeler boligene, mens EBF forvalter dem. Fra resultatenhetens budsjett og regnskap finner en følgende eksterne inntekter:

1 - Oppsett	2 - Spøkebet	3 - Resultat					
Art	Art(T)	Resenhet	Resenhet(T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB	
1 067000	INV Salg av fast eiendom	0640	Etat for boligforvaltning	-10 633 000,00	0,00	-15 000 000,00	
2 163040	EBF Bostøtteinntekter	0640	Etat for boligforvaltning	-166 894 779,00	-164 887 000,00	-164 887 000,00	
3 163041	EBF Internleie, BOEI	0640	Etat for boligforvaltning	12 549,81	0,00	0,00	
4 163042	EBF Husleie, egenandel	0640	Etat for boligforvaltning	-333 219 734,00	-320 887 800,00	-320 887 800,00	
5 163043	EBF Andre leieinntekter (str)	0640	Etat for boligforvaltning	-2 995 197,00	-3 068 700,00	-3 068 700,00	
6 163044	EBF Tomgang husleieinntekt	0640	Etat for boligforvaltning	-13 194 928,00	-13 742 000,00	-13 742 000,00	
Σ				-526 925 088,19	-502 585 500,00	-517 585 500,00	

Investeringsbudsjettet på MNOK 15 ble vedtatt som følge av tertialrapporteringen for 2. kvartal til bystyret. Det er en mindreinntekt i forhold til budsjett på ca. MNOK 4,4 i investeringsregnskapet.

De kommunale utleieboligene mm. som vises på forrige side, gir leieinntekter på over MNOK 516 for kommunen i 2016. Uttrekket av salgs- og leieinntekter ved EBF i Agresso over viser at det er budsjettet MNOK 13,7 mindre enn det som er ført som inntekt i årsregnskapet.

I utgangspunktet bør det være enkelt å avstemme leieinntektene da en kan multiplisere utleiepris for den enkelte leilighet/boenhet med antall leiligheter som leies ut. Beregning av utleie og fakturering av utleie skjer i forsystem utenfor Agresso. Det skjer en rekke endringer knyttet til pris (gjengs leie/ending KPI), tomgang (ikke utleide leiligheter) og i antall utleieboliger som medfører at det er vanskelig å avstemme inntekten i regnskapet nøyaktig mot grunnlaget til enhver tid.

Kommunen, ved seksjon for intern kontroll har foretatt en etterkontroll ved EBF. Konklusjonen fra etterkontrollen er for det meste positiv, men det gis også noen anbefalinger. I følge etaten har de fulgt opp samtlige anbefalinger som framkom i internkontrollrapporten.

Salg av fast eiendom er ført i investeringsregnskapet med ca MNOK 4,4 mindre enn budsjettet. Det er gjort budsjettendring i investeringsregnskapet i 2016. Det er ikke gjort budsjettjusteringer for salgs- og leieinntektene i driftsregnskapet for EBF i 2016.

Vurdering:

Kommunen bør etter å ha gjennomført budsjettoppfølging se om dette avviket er rimelig og evt. vurdere å gjennomføre budsjettendringer også i driftsregnskapet dersom en kjenner til dette i forkant av tertialrapportering.

7.5. Salgs- og leieinntekter ved utleie av kommunale bygg og eiendommer Etat for Eiendom (EBE)

Det er laget en intern instruks for avstemming av eksterneleie ved Etat for Eiendom (EBE). EBE har følgende salgs- og leieinntekter ifølge årsregnskap (netto beløp) for 2016:

1 - Oppsett		2 - Søkebet		3 - Resultat		
Art	Art(T)	Resenhet	Resenhet(T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB
1 067000	INV Salg av fast eiendom	0240	Etat for bygg og eiendom	-37 746 040,00	-45 000 000,00	-55 000 000,00
2 067020	INV Salg av festetomter	0240	Etat for bygg og eiendom	-3 407 597,00	0,00	0,00
3 162010	Gebyrinntekter	0240	Etat for bygg og eiendom	-16 466,00	-20 000,00	-20 000,00
4 163000	Husleieinntekter	0240	Etat for bygg og eiendom	-1 475 547,38	-920 000,00	-920 000,00
5 163010	Leieinntekter lokaler	0240	Etat for bygg og eiendom	-35 446 216,58	-31 550 000,00	-53 390 000,00
6 163020	Leieinntekter komm. grunn	0240	Etat for bygg og eiendom	-6 275 286,89	-4 595 000,00	-4 595 000,00
7 163021	Festeavgifter	0240	Etat for bygg og eiendom	-5 521 704,05	-5 823 000,00	-5 823 000,00
8 163030	Andre leieinnt.	0240	Etat for bygg og eiendom	-48 063,78	-50 000,00	-50 000,00
9 165000	Avg.pl. salg av varer og tj.	0240	Etat for bygg og eiendom	-4 964 360,25	-4 510 000,00	-4 510 000,00
10 165023	Leie parkering mva pl.	0240	Etat for bygg og eiendom	-889 132,24	-937 000,00	-937 000,00
11 165024	Leie tilf.rom pl. mva.pl.	0240	Etat for bygg og eiendom	-934 966,02	-910 000,00	-910 000,00
12 165025	Leie lokaler avg.pl. (husleieinntekter)	0240	Etat for bygg og eiendom	-107 647 385,43	-78 537 000,00	-79 327 000,00
13 166000	Salg av inventar og utstyr/Salg driftsmidler 2007	0240	Etat for bygg og eiendom	-60 011,03	0,00	0,00
Σ				-204 432 776,65	-172 852 000,00	-205 482 000,00

Uttrekket som er gjort for alle salgs- og leieinntekter for etaten i 2016 og viser at ca MNOK 41 er bokført i investeringsregnskapet mens MNOK 163 er bokført i driftsregnskapet. Det er gjort en budsjettjustering på MNOK 10 i tertialrapporteringen til bystyret som øker budsjettet. Det er en mindreinntekt investeringsregnskapet på MNOK 14.

I driftsregnskapet er det ca MNOK 13,2 totalt mer inntektsført enn det som var budsjettet. Da vi i utgangspunktet forventer at driftsbudsjettet kan brukes til totalavstemming av leieinntekter har vi sett litt nærmere på dette. Administrasjonen har etter vår henvendelse utarbeidet en avstemming for leieinntekt som er registrert i forsystemet med henføring til aktive leieavtaler og det som er

registrert i hovedbok. Avstemmingen viser at det er ført MNOK 133 som stammer fra aktive leieavtaler i forsystemet, mens det er ført MNOK 118,5 i Agresso. Differansen MNOK 14,5 forklares med at det var periodisert en inntekt på MNOK 14,5 som gjelder 2015 som er med i tallene fra forsystemet i 2016, men ikke i hovedboken for 2016.

Totalavstemmingen må også se på inntekter utenom forsystemet. Det er ført MNOK 163,3 på resultatenhets driftsregnskap. Det vil si at det er MNOK 44,8 i inntekter som registreres utenom forsystemet. I hovedsak skyldes dette leieinntektene fra museene, samt noen andre mindre inntekter som ikke faktureres via forsystem, men faktureres direkte via Agresso.

Vurdering:

Inntektene fra avtalte summer for utleie bør legges mer nøyaktig inn i budsjettet, slik at budsjettet kan brukes til avstemmingskontroll. I tillegg til å ha kontroll på aktive leieavtaler bør kommunen vurdere å se om det er tilfeller av «tomgang», dvs. leieforhold som ikke utnyttes av kommunen, men som kunne gitt inntekter.

7.6. Salgs- og leieinntekter - Parkeringsavdelingen (nå en del av Bymiljøetaten)

1 - Oppsett		2 - Søkebet		3 - Resultat			
	Resenhet	Resenhet(T)	Ansvar	Ansvar(T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB
1	0580	Bymiljøetaten	013800	Torget	-7 822 418,00	-7 407 000,00	-7 407 000,00
2	0580	Bymiljøetaten	056000	Grønn etat stab	-1 350 090,00	-301 000,00	-301 000,00
3	0580	Bymiljøetaten	056002	Park Bergenhus	-13 240,00	0,00	0,00
4	0580	Bymiljøetaten	056006	Park Laksevåg	-3 000,00	0,00	0,00
5	0580	Bymiljøetaten	056008	Park Årstad	-13 850,00	0,00	0,00
6	0580	Bymiljøetaten	056010	Skogdrift	-168 357,70	-66 000,00	-66 000,00
7	0580	Bymiljøetaten	056012	Park Bergenhus indre	-104 642,04	0,00	0,00
8	0580	Bymiljøetaten	056050	Viltforvaltning	-166 043,70	0,00	0,00
9	0580	Bymiljøetaten	056065	Sikkerhet kommunalt lekeplassutstyr	32 500,00	0,00	0,00
10	0580	Bymiljøetaten	056080	Avfallsdeponier husholdningsavfall	-8 511 942,78	-7 000 000,00	-7 000 000,00
11	0580	Bymiljøetaten	061020	Kommunikasjon og serviceseksjonen	-23 987 893,93	-25 461 000,00	-25 357 312,00
12	0580	Bymiljøetaten	061021	Parkeringsavdeling	-46 027 428,86	-46 915 900,00	-46 915 900,00
13	0580	Bymiljøetaten	061022	Stabsavdeling	-113 032,48	-181 500,00	-181 500,00
14	0580	Bymiljøetaten	072200	Trafikketat stab	-40 582 838,23	-33 392 600,00	-38 192 600,00
15	0580	Bymiljøetaten	072240	Veidriftsseksjonen	-140 032,60	0,00	0,00
16	0580	Bymiljøetaten	072250	Vegavdeling - myndighet og prosjekt	49 012,50	0,00	0,00
Σ					-128 923 297,82	-120 725 000,00	-125 421 312,00

Inntektene fra tidligere trafikketaten er merket med gult og er gjort ved uttrekk for salgs- og leieinntekter ved resultatenheten. De fleste inntektene kommer fra forsystemene PILEN og PARKA. De ulike inntektskildene er gjennomgått med parkeringsavdelingen. Parkeringsavdelingen har gjennomgående gode avstemmingskontroller av både parkeringsavgifter, boligsoneparkering og parkeringsgebyrene.

Parkeringsavgifter fra parkometer og automater betales kontant eller med bank-/kredittkort og går utenfor PARKA-systemet. Alle større automater og parkometre tømmes etter en bestemt frekvens hver uke. Det lages kvitteringsskjema for tømningene og pengene leveres direkte til NOKAS/banken. Ved - avvik over et definert beløp mot NOKAS-telling, sjekkes dette nærmere i tråd med rutine. Det er utarbeidet skriftlig rutine for tømning. I møte med parkeringsavdelingen mottok vi dokumentasjon på rutinegjennomføring.

Ileggelser av parkeringsgebyrer går gjennom Pocket Control som er koblet opp mot systemet PILEN. Så lenge overtredelser blir oppdaget av vaktene og registrert i Pocket Control virker rutinen å være tilfredsstillende.

Parkeringsavdelingen budsjetter egentlig litt uavhengig av faktiske endringer i satsene for gebyrer mv som er forskriftsbestemt. Sjablonmessig økning (%-tall) i budsjettet basert på fjorårets tall stemmer ikke alltid med forventet inntekt basert på faktiske priser.

Vi har innhentet rapporter fra PARKA som viser inntekt fordelt på varegrupper (eks. soneparkering og piggdekk) og som stemte når en sammenholdt dette mot regnskap. Det er ikke like gode avstemmingsrapporter i PILEN som i PARKA. Ved summering av sluttsum pr. rapport i PILEN gir en totalsum som avviker med kr 430 ift. Agresso for 2016.

Vurdering:

Kontroller som skal sikre at kun gyldige transaksjoner regnskapsføres, og at de regnskapsføres nøyaktig virker å være tilfredsstillende utformet. Det kan være utfordrende å sikre 100 % fullstendig innteksregistrering for illeggelser av parkeringsgebyrer, men alle overtredelser som blir oppdaget må registreres.

7.7. Salgs- og leieinntekter - Gebyrer mm fra etat for byggesak og private planer EBE

Byrådsavdeling for byutvikling (BBU) mener at det er risiko knyttet til fullstendighet av gebyrinntektene da det ikke er avstemmingskontroll mellom saksbehandlingssystemet og Agresso. Det er varekoder i Agresso for de ulike gebyrtypene, men det er ikke avstemming mellom forsystem og Agresso. Vi har fått opplyst at det ble gjort en egenkontroll for noen år siden som viste manglende dokumentasjon og avvik mellom gebyrer og dokumentasjon.

Uttrekk fra resultatene Plan og bygningsetaten for 2016 viser følgende på artsnivå:

1 - Oppsett	2 - Søkebet	3 - Resultat					
	Art	Art(T)	Resenhet	Resenhet(T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB
1	162000	Salgsinntekter utenf. avg.omr.	0590	Plan- og bygningsetaten	-1 668 197,60	-1 553 100,00	-1 553 100,00
2	162011	Delingsgebyr	0590	Plan- og bygningsetaten	-3 559 463,00	-4 207 700,00	-4 207 700,00
3	162015	Seksjoneringsgebyr	0590	Plan- og bygningsetaten	-602 117,50	-644 700,00	-644 700,00
4	162016	Tvangsmulkt	0590	Plan- og bygningsetaten	-2 661 500,00	-3 965 100,00	-3 965 100,00
5	162017	Engangsgebyr	0590	Plan- og bygningsetaten	-113 638 934,05	-120 909 200,00	-113 642 300,00
6	165000	Avg.pl. salg av varer og tj.	0590	Plan- og bygningsetaten	-10 400 133,93	-10 873 400,00	-10 873 400,00
Σ					-132 530 346,08	-142 153 200,00	-134 886 300,00

Uttrekk på ansvar av salgs- og leieinntekter ved resultateneheten i 2016 viser:

1 - Oppsett	2 - Søkebet	3 - Resultat					
	Resenhet	Resenhet(T)	Ansvar	Ansvar(T)	Netto beløp	Val.beløp DA	Val.beløp DB
1	0590	Plan- og bygningsetaten	053000	PBE Byggesaker	-77 830 535,05	-76 321 900,00	-76 321 900,00
2	0590	Plan- og bygningsetaten	053001	EBPP Kundesenteret	-53 280,00	-2 433 700,00	-2 433 700,00
3	0590	Plan- og bygningsetaten	053003	PBE Deling	-4 088 578,00	-4 207 700,00	-4 207 700,00
4	0590	Plan- og bygningsetaten	053010	PBE Tilsyn og ulovligheter	-2 851 910,00	-3 965 100,00	-3 965 100,00
5	0590	Plan- og bygningsetaten	053210	PBE Oppmålingsforretninger	-13 147 995,00	-14 690 000,00	-14 690 000,00
6	0590	Plan- og bygningsetaten	053230	PBE Oppmålingstjenester	-333 010,70	-386 500,00	-386 500,00
7	0590	Plan- og bygningsetaten	053235	PBE Eierseksjonering	-602 117,50	-646 200,00	-646 200,00
8	0590	Plan- og bygningsetaten	053310	PBE Private planer, 1.g	-21 728 750,00	-29 895 800,00	-22 628 900,00
9	0590	Plan- og bygningsetaten	053400	EBPP Stabsfunksjoner	-15 878,60	0,00	0,00
10	0590	Plan- og bygningsetaten	053600	PBE Sentrale midler utenfor selvkost	-2 687 579,00	0,00	0,00
11	0590	Plan- og bygningsetaten	054000	PBE Kommuneplaner	-877 070,10	-961 700,00	-961 700,00
12	0590	Plan- og bygningsetaten	054001	PBE Koordinering bybane og Bergensprogram	-221 831,00	0,00	0,00
13	0590	Plan- og bygningsetaten	054140	PBE Kart og oppmåling	-44 762,00	0,00	0,00
14	0590	Plan- og bygningsetaten	054141	Plan og geodata, prosjekter geodata	-5 522 727,38	-5 744 600,00	-5 744 600,00
15	0590	Plan- og bygningsetaten	054142	Plan og geodata, "arealinformasjon"	-2 524 321,75	-2 900 000,00	-2 900 000,00
Σ					-132 530 346,08	-142 153 200,00	-134 886 300,00

Vi ser at det er noen mindre budsjettavvik og at det er gjort budsjettjusteringer (se endring DA - vedtatt budsjett og DB - justert budsjett i tabellen over) for at det var for høyt budsjett for private planer i perioden vedr. engangsgebyret. Plan- og bygningsetaten mener at det er vanskelig å beregne inntektene som skal budsjetteres da det er variasjoner i antall saker som genererer inntekter fra ett år til et annet.

BDO har vært i kontakt med etaten for å undersøke hvilke kompenserende kontroller eller lignende de har for å sikre inntektene. Vi har fått tilsendt bl.a. følgende dokumentasjon som de bruker i virksomheten:

- Bruk av Doculive-maler for utarbeiding av fakturagrunnlag
- Dokumentasjon av Budsjettoppfølging for oktober 2016
- Dokumentasjon av Budsjettoppfølging for mars 2017
- Veiledende brosjyre om behandling av oversittede byggesøknader⁷

Når det gjelder maler, har administrasjonen utarbeidet dette for gebyrberegning for oppmålingsforretninger, delingssaker, oppmålingstjenester, seksjonering, refusjon, reguleringsplaner, reguleringsendringer, oppstartsmøter, tilsyn med ulovligheter (timer) og byggesøknader (dispensasjonssøknader, forhåndskonferanser, tiltaksplaner forurenset grunn). Så langt vi kan se er ikke arbeidet med Doculive-malene for byggesaksgebyrene helt ferdig. Malene for fakturagrunnlag finnes under de respektive avdelingers/seksjoners maler i Doculive⁸.

Fra «Bruk av Doculive - maler for utarbeiding av fakturagrunnlag» finner vi bl.a. at «Etter at vedtak er fattet, møte eller tilsyn er avholdt mm, skal saksbehandler produsere fakturagrunnlag for tjenesten som skal faktureres kunden. Saksbehandler som produserer vedtak/hendelse som det skal beregnes gebyr for, skal produsere fakturagrunnlaget. Det skal godkjennes av leder (seksjonsleder/avdelingsleder). Godkjente fakturagrunnlag behandles av stab. Den som fakturerer har kontrollfunksjon.»

Vurdering:

Plan- og bygningsetaten bør arbeide videre med å kunne totalavstemme både tjenester og gebyrer som ilegges fortrinnsvis med egnet forsystem hvor grunnlaget framkommer.

⁷ Søknader som ikke behandles innen lovpålagt frist og kommunen får et gebyrtap.

⁸ Kommunens saksbehandlingssystem



BDO AS

Munkedamsveien 45

Tel: + 47 23 11 91 00

www.bdo.no