



Refusjoner Halden kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
22. november 2018

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	7
2.5	Litteratur- og dokumentliste	7
3	HVILKE RUTINER OG PRAKSIS HAR KOMMUNEN FOR DOKUMENTASJON KNYTTET TIL REFUSJONER?	9
3.1	Revisjonskriterier	9
3.2	Fakta	9
3.3	Vurderinger	11
4	I HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN RUTINER SOM SIKRER AT DE ORIENTERER SEG, OG SØKER OM, EKSTERNE TILSKUDD?	13
4.1	Revisjonskriterier	13
4.2	Fakta	13
4.3	Vurderinger	17
5	HVORDAN SIKRER KOMMUNEN GOD KVALITET PÅ RAPPORTERING OG OPPFØLGING NÅR DET GJELDER TILSKUDD?	19
5.1	Revisjonskriterier	19
5.2	Fakta	19
5.3	Vurderinger	27
6	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	29
7	RÅDMANNENS UTTALELSE	30
8	REVISJONSKRITERIER	32

1 SAMMENDRAG

Det er viktig at kommunen har gode rutiner når det gjelder registrering og videre oppfølging av refusjonskrav. Dersom denne dokumentasjonen ikke er på plass kan kommunen risikere å tape kravet.

Det finnes flere tilskuddsordninger som er tilgjengelig for kommunen, og disse gis på en rekke forskjellige grunnlag, til flere ulike formål. Det knyttes vilkår til bruk av tilskuddsmidler, og disse kan gå tapt dersom de ikke benyttes i samsvar med forutsetningene for tildelingen. Videre innebærer god kvalitet på rapportering og oppfølging blant annet at kommunen skiller ut hvilke kostnader som er tilskuddsberettiget.

I tillegg til å foreta en systemrevisjon, knyttet til refusjoner og tilskudd, har Østfold kommunerevisjon IKS gjennom denne forvaltningsrevisjonen også undersøkt kommunens praksis på begge områder. I tillegg har vi kartlagt kommunens fokus på å øke sine inntekter i form av tilskudd.

Vi har i dette prosjektet jobbet ut fra følgende problemstillinger:

1. Hvilke rutiner og praksis har kommunen for dokumentasjon knyttet til refusjoner?
2. I hvilken grad har kommunen rutiner som sikrer at de orienterer seg, og søker om, eksterne tilskudd?
3. Hvordan sikrer kommunen god kvalitet på rapportering og oppfølging når det gjelder tilskudd?

Når det gjelder problemstilling 2 har vi også valgt å inkludere kommunens praksis på området fordi det gir et mer helhetlig bilde.

Revisjonens gjennomføring

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom regnskaps- og forvaltningsseksjonen i perioden juni til oktober 2018.

Vurderingene er gjort på bakgrunn av krav i lov og forskrift om bokføring, forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger og Halden kommunes rutiner «Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger» og «Rutine for investeringsprosjekt m/tilskudd og refusjoner». Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3, 4 og 5 og i sin helhet i eget vedlegg i kapittel 8.

Fakta er hentet inn ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer med de ansvarlige for prosjektene som ble valgt ut. Selve regnskapskontrollen er foretatt med bakgrunn i oversikter eller regnskapsutdrag over gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger som er mottatt fra økonomiavdelingen. Kapittel 2.3 gir en nærmere beskrivelse av metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er vesentlig at kommunen har etablert skriftlige rutiner som omhandler alle trinn i forbindelse med refusjoner, herunder dokumentasjon. I tillegg til å bidra med å sikre at kommunen får inn midlene de har krav på, vil skriftlige rutiner knyttet til dokumentasjon gjøre oppfølging og arbeid med sporbarhet enklere. Vi finner at kommunen har etablert rutiner på dette området, men gjennomgangen har avdekket svakheter, både i rutiner og praksis. På den ene siden beskriver de ansvarlige for prosjektene praksis som ikke er nedfelt i skriftlige rutiner. På den andre side er ingen prosjektansvarlige kjent med skriftlige rutiner som spesifikt omhandler dokumentasjon.

Etter revisjonens vurdering har kommunen fokus på å holde seg oppdatert når det gjelder å søke relevante tilskuddsmidler, noe som gjenspeiles også i rutinene. Det er også positivt at det er fokus på å dele informasjon mellom kommunalavdelingene når det gjelder relevante tilskuddsordninger, og at ansatte som har erfaring med å skrive søknader bistår avdelinger ved behov. På den andre side finner vi grunn til å bemerke at selv om rutinene i stor grad følges i praksis er det ikke alle prosjektansvarlige som er kjent med innhold i disse.

Revisjonens kontroller tyder på at det arbeides godt med oppfølging, tilsyn og kontroll fra prosjektansvarlige. Dette er viktige forutsetninger for å igjen kunne sikre god kvalitet i den påfølgende rapporteringen på tilskudds- og refusjonsordninger. På den andre side finner vi at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder å kunne dokumentere tidligere innrapporterte data. For kontrollformål, bør kopi av innsendt rapportering sikres og oppbevares i tråd med bokføringslovens og tilhørende forskrifts bestemmelser.

Med bakgrunn i våre konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- Etablere relevante skriftlige rutiner som samsvarer med praksis
- Sikre at rutiner gjøres kjent og implementeres
- Bestrebe seg på å sikre og oppbevare dokumentasjon av innrapporterte opplysninger.
- Påse at dokumentasjon og sporbarhet av alle bokførte opplysninger oppfyller bokføringsreglenes krav og at kravet om bruttoføring i forskrift om årsregnskap og årsberetning oppfylles.

Vi takker kommunen for samarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019 ble vedtatt i kommunestyret 15.02.2018, sak PS 2018/14. I vedtatt plan fremkommer det blant annet:

«En forvaltningsrevisjon som undersøker kommunens refusjons- og tilskuddsordninger kan rettes mot utvalgte enkelt-tildelinger eller enkelt-enheter innad i kommunen, gjerne med fokus på spesielle risikoområder, og kan inkludere et eller flere temaer:

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

- *Undersøke hvilket fokus kommunen har på å orientere seg i og søke eksterne finansieringsmuligheter, herunder hvilke konkrete rutiner, prosedyrer de har og handlinger som i praksis gjøres i denne sammenheng.*
- *Undersøke bokføringen og rapporteringen av utvalgte innvilgede tilskudd eller refusjoner, herunder hvordan kommunen har sikret avgrenset regnskapsføring slik at det tydelig fremkommer hva slags kommunale utgifter innvilgede tilskudd/refusjoner faktisk har finansiert. Dette kan så sammenlignes med vilkår og forutsetninger som ligger til grunn for å oppnå tilskudd/refusjon.*
- *Undersøke hvordan kommunen sikrer at innvilgede tilskudd/refusjoner faktisk blir utbetalt til kommunen, herunder at man har en betryggende internkontroll over hva som faktisk mottas i hvert enkelt utbetalingstilfelle.*

Tilsagnsbrev og avtaler inneholder ofte viktige forutsetninger og vilkår for hvordan tildelte midler skal brukes. Den som yter tilskudd eller refusjon vil gjerne sikre at midlene de yter benyttes slik vedkommende har forutsatt. Manglende, eller mangelfull, rapportering av slik bruk, eller mangler ved bokføringen kan medføre at innvilgede tilskudd eller refusjoner trekkes tilbake av tilsagnsyter. Dersom tilskudd er utbetalt på forhånd, kan dette medføre at kommunene blir erstatningspliktig ovenfor tilsagnsyter for det de urettmessig har fått utbetalt. Det samme vil gjelde i de tilfeller det kan bevises at innvilgede midler er brukt på feil måte, i forhold til vilkår og forutsetninger.»

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Hvilke rutiner og praksis har kommunen for dokumentasjon knyttet til refusjoner?
2. I hvilken grad har kommunen rutiner som sikrer at de orienterer seg, og søker om, eksterne tilskudd?
3. Hvordan sikrer kommunen god kvalitet på rapportering og oppfølging når det gjelder tilskudd?

I tillegg til å foreta en gjennomgang av rutiner, både knyttet til refusjoner og tilskudd, redegjør prosjektet også for kommunens praksis på områdene. Prosjektet har ikke tatt for seg kommunens system når det gjelder å følge opp at tilskudd blir brukt i samsvar med forutsetningene.

2.3 Metode og gjennomføring

I dette prosjektet har vi foretatt dokumentanalyse, intervjuer og detaljkontroll knyttet til bilag og rutiner.

I forbindelse med dokumentanalysen har vi gjennomgått kommunens rutiner og prosedyrer som omhandler refusjoner og tilskudd. I tillegg til disse har vi også benyttet en skriftlig oppsummering av kommunens kontrollhandlinger som ikke er formalisert som ble oversendt fra kontaktperson.

Når det gjelder detaljkontrollen har vi plukket ut prosjekter som gir kommunale inntekter. Refusjons- og tilskuddsordninger som allerede revideres av kommunens regnskapsrevisor er ikke inkludert i prosjektet.

Revisjonen har ikke selv hatt direkte tilgang til kommunens økonomisystem. I stedet har vi fått tilsendt kildefiler¹ fra regnskapssystemet for regnskapsårene 2016, 2017 og frem til 22. august 2018. Vi har deretter foretatt utplukk av de prosjektrengskaper som det er ansett relevant for oss å gjennomgå. Dette utplukket og tilhørende regnskapsgjennomgang har igjen dannet utgangspunkt for de kontaktpersoner som vi har intervjuet.

Vi har ansett det mest hensiktsmessig og effektivt å ta utgangspunkt i kommunens organisering av ordninger for tilskudd og refusjoner i egne prosjektrengskaper. Vi har valgt ut de prosjektnavn som er knyttet til faktiske mottatte statlige og offentlige tilskudds- og refusjonsordninger til ulike kommunale formål som samlet overskrider kr 100 000. Ut fra disse kriteriene, ble 16 prosjektrengskap foreløpig plukket ut til nærmere gjennomgang.

For de av prosjektrengskapene som kommunen opplyste var revidert av regnskapsrevisor, ba vi om å få oversendt en kopi av siste revisjonsuttalelse (regnskapsåret 2017). Dette var tilfellet for 5 av de 16 utplukkede prosjektene. Vi fikk derfor tilsendt regnskapsmateriale for de resterende 11 prosjektenes regnskaper. Etter å ha gjennomgått tilsagnsbrev for disse, fant vi at ytterligere 2 prosjekter også er avkrevd egen revisjon fra kommunens regnskapsrevisor. Disse har vi derfor av samme årsak utelatt fra vår kontroll.

På bakgrunn av dette, har vi derfor endt opp med 9 ulike prosjektrengskap for å undersøke hvordan ansvar, oppfølging og rapportering blir fordelt. De fleste prosjektene har tilknytning til kommunalavdeling undervisning og oppvekst, mens prosjekt 1094 Ung frivillig er knyttet til samfunnsavdelingen, prosjekt 3159 Ekstra tilskudd flyktning er knyttet til NAV og prosjekt 3233 Kompetansemidler Fylkesmann er knyttet til Helse og omsorg.

- 1091 Røre Rødsberg
- 1094 Ung frivillig
- 2122 Tidlig innsats 1-4. kl.
- 2123 Ungdomstrinn i utvikling

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

¹ Kildefiler er datafiler hentet direkte fra kommunens regnskapssystem som ikke er redigerbare i vanlige Office-programmer.

- 2130 Tilskudd økt lærertetthet
- 2138 Prosjekt – Two teachers 2016
- 3107 Statlig styrking av barnevern
- 3159 Ekstra tilskudd flyktning
- 3233 Kompetansemidler Fylkesmann

Ved revisjonens gjennomgang av ovennevnte prosjekter er det brukt spesifiserte regnskapsrapporter for hvert enkelt prosjektrengskap for hele 3-års perioden. Vi har også benyttet underliggende bilag for de transaksjoner som er bokført på disse prosjektrengskapene. Videre er det innhentet tilsagnsbrev om tilskudd og/eller avtaler om refusjoner med tilhørende søknadsdokumenter. I tillegg er det innhentet kopi av eventuell ekstern regnskapsrapportering.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med prosjektledere for de utvalgte prosjektene. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lena Longva Stavem og regnskapsrevisor Jostein Ek i perioden juni – oktober 2018.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om bokføring (Bokføringsloven) av 19.11.2004, nr. 73
- Forskrift om bokføring av 01.12.2004, nr. 1558
- Kommunens rutiner «Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger», «Rutine for investeringsprosjekt m/tilskudd og refusjoner» og prosedyren «Oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering»
- Tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet². Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- «Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger» for eiendomsavdelingen, rutinen er ikke datert.
- «Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger» Tilpasset undervisning og oppvekst, rutinen er ikke datert.
- «Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger» Tilpasset helse og omsorg Godkjent dato: 05.04.2018
- «Rutine for investeringsprosjekt m/tilskudd og refusjoner» Rutinen er ikke datert.
- Prosedyre «Oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering» Godkjent dato: 19.10.2016
- Rutine: «Attestasjoner/Prosjekter til revisjon» Rutinen er ikke datert.

² Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

Tilsagn:

- Tre tilsagnsbrev for Røre-midler til Rødsberg ungdomsskole – prosjekt 1091.
- Tilsagn av 13.9.2017 og 1.11.2017 til prosjekt 1094 Ung Frivillig.
- Fire tilsagn fra 2016, to tilsagn fra 2017, samt to tilsagn fra 2018 til prosjekt 2122 Tidlig innsats 1. til 4. klasse og prosjekt 2130 Tilskudd til økt lærertetthet.
- Ett tilsagn datert 27.3.2015 om statlige midler til skolebasert kompetanseutvikling – prosjekt 2123 Ungdomstrinn i utvikling.
- Ett tilsagn fra januar 2017 til Risum ungdomsskole og Strupe ungdomsskole for midler til totalt 9 lærere på ungdomstrinnet for økt lærertetthet – prosjekt 2130.
- Ett tilsagnsbrev, opprinnelig fra februar 2017, med prosjektmidler til satsingen på «LÆREEFFEKT – Lærertetthet og læringseffekt» som deles mellom de to deltakende skolene Tistedal skole og Gimle skole i Halden kommune – prosjekt 2138 Two Teachers.
- Samarbeidsavtale med Universitetet i Stavanger (UiS) som forskningsinstitusjon vedrørende deltakelse i forskningsprosjektet «Two teachers in the class», med tilhørende vedlegg A - D.
- To tilsagn, i henholdsvis 2016 og i 2017, om tilskudd til årlig statlig styrking av barnevern i Halden kommune med 4,5 årsverk – prosjekt 3107.
- To tilsagn for ekstra-tilskudd for en navngitt flyktning bosatt i Halden kommune med fysiske og psykiske funksjonsnedsettelse – prosjekt 3159.
- To utbetalingsbrev for henholdsvis 13 studenter i opplæringstiltak høsten 2016 og 11 studenter i opplæringstiltak høsten 2017 – om tildelte kompetansemidler fra Fylkesmannen i Østfold for å til dels dekke kommunens utgifter til videreutdanning innen helse- og sosialfag – prosjekt 3233.
- To tilsagn til prosjekt 3160 Styrking av ambulant rehabiliteringstilbud datert 16.10.2017 og 9.7.2018 – som dokumenterer krav til fremtidig regnskapsrevisjon.
- Ett tilsagn til prosjekt 2414 Systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn mv. datert 7.6.2017– som dokumenterer krav til fremtidig regnskapsrevisjon.
- Fem revisjonsuttalelser fra regnskapsrevisjonen, Deloitte, for prosjektene 1061, 1096, 3124, 3204 og 3252.

3 HVILKE RUTINER OG PRAKSIS HAR KOMMUNEN FOR DOKUMENTASJON KNYTTET TIL REFUSJONER?

3.1 Revisjonskriterier

Bokføringsloven § 6 omhandler sporbarhet. Her fremgår det at bokførte opplysninger lett skal kunne følges fra dokumentasjonen via spesifikasjoner frem til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollerbar måte være mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene.

Sporbarhet forutsetter at kommunen har etablert rutiner og praksis som sikrer dette.

3.2 Fakta

I tillegg til NAV har Halden kommune en organisering som består av kommunalavdelingene³:

- Undervisning og oppvekst
- Kultur og idrett
- Næringsliv og samfunn
- Helse og omsorg
- Teknisk

Kommunens støttefunksjoner er enhetene økonomi og personal i tillegg til organisasjon. Disse enhetene utfører støttefunksjoner innenfor lønn, regnskap, budsjettkontroll, personal og lærlinger.

Kommunens rutiner

Kommunen har utviklet tre rutiner/prosedyrer som kan knyttes til refusjoner «*Rutine for investeringsprosjekt m/tilskudd og refusjoner*», «*Attestasjoner/prosjekter til revisjon*» og «*Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger*». Sistnevnte omtales og benyttes som revisjonskriterier i neste kapittel.

I «*Rutine for investeringsprosjekt m/tilskudd og refusjoner*» fremgår det at fagleder/prosjektleder er ansvarlig for å rapportere status på prosjekt til økonomiavdelingen hver måned. Økonomiavdelingen sender ut rapporteringsgrunnlag med fastsatte frister til prosjektleder, som returnerer sin rapport innen gitt frist.

I rutine «*Attestasjoner/prosjekter til revisjon*» fremgår blant annet følgende:

«Formål og omfang

Alle attestasjoner som oversendes til revisor, skal først kvalitetssikres av økonomiavdelingen. Det skal kontrolleres at all nødvendig dokumentasjon er vedlagt og kontrollert før alt materiell oversendes til revisor.

Målgruppe

Rutinen gjelder for regnskapsavdelingen for kontroll av attestasjonene, men også for prosjektlederne som søker midler/rapporterer.

³ Gjengitt fra forsiden til Halden kommune, på <http://halden.kommune.no/Sider/side.aspx>

Ansvar og oppfølging

Prosjektleder er ansvarlig for at midlene er benyttet i henhold til tilsagnsbrev. Prosjektleder er også ansvarlig for å overholde fristen for rapportering og kontakte regnskapsavdelingen ved attestasjoner som krever revisjonsberetning.

Gjennomføring/aktivitet

*Attestasjoner / prosjekter som krever beretning fra revisor, skal oversendes til regnskapsavdelingen **senest 3 uker** før rapporteringsfrist. Attestasjonen **skal** kvalitetssikres og eventuell manglende dokumentasjon etterspørres av regnskapsavdelingen, før den blir sendt til revisor. I tillegg har revisor frist på to uker til å levere beretning. Det skal komme tydelig frem i tilsagnsbrevet dersom tilskuddsgiver krever beretning fra revisor.*

*Regnskapsavdelingen har kategorisert dokumentasjonen som kreves i punkt **5.1 Oversendelse fra prosjektleder** og **5.2 Utarbeiding og etterspørsel fra regnskapsavdelingen**.*

Dokumentasjon og dialog i arbeid med attestasjoner lagres på felles område:

O:\Regnskap\Attestasjoner til revisjon»

Kommunens praksis

Fagleder lønn/økonomi, som er revisjonens oppnevnte kontaktperson, informerer om at alle refusjoner og tilskudd som kommunen mottar bokføres når de innbetales i banken. Hvordan de bokføres avhenger av tilskuddet eller refusjonens art⁴, eksempelvis bokføres rammetilskudd og overføringer fra en annen kommune på ulike arter.

Flere av prosjektlederne er kjent med at det foreligger rutiner som omhandler refusjoner, men ingen er kjent med skriftlige rutiner som spesifikt omhandler dokumentasjon på dette området.

Prosjektleder 1 er nyansatt konstituert rektor. På bakgrunn av dette har hun ikke fulgt opp budsjett, eller oversikt over hvor mye penger skolen har fått i form av refusjoner.

Hun viser til at det kommer en påminnelse fra kommunalsjef når det er tid for å søke refusjoner og hvilke satser som er gjeldende. Når det gjelder gjesteelever må skolen sende forespørsel om refusjonsgaranti til elevens hjemkommune. Skolen sender deretter krav om refusjon via økonomiavdelingen, noe rektor er ansvarlig for å følge opp i forbindelse med den månedlige økonomirapporteringen. Økonomiavdelingen følger med at det er søkt om penger opp mot regnskapet og at pengene kommer inn til kommunen. Videre er det rektor som har ansvar for å følge opp at pengene kommer inn på skolens budsjett.

Prosjektleder 2 viser til at rutiner for refusjon er de samme som er gjeldende for faktura og det er disse hun følger. I praksis innebærer det at hun ber økonomiavdelingen sende faktura på utlegg. Det er regnskapet som ligger som dokumentasjon i dette prosjektet fordi det kun omhandler lønn. Prosjektleder har utarbeidet seg et system, på egen oversiktstavle, som gjør at hun til enhver tid har oversikt over hva hun skal rapportere på knyttet til de ulike prosjektene hun har ansvar for. Hun viser til at det ikke er alle kontrollhandlinger som er skriftliggjort. Det gjelder eksempelvis utforming av midtveisrapporter, og at det gjennomføres oppfølgingsmøter med prosjektleder hver måned for å sikre at økonomien ivaretas. Ved større prosjekter gjennomføres det i tillegg regnskapsrevisjon.

Prosjektleder 3 ved NAV søker om penger, men det er NAV-leder som har overordnet ansvar for økonomien. Prosjektleder fører kontroll gjennom å hente inn tall fra andre enheter som har hatt

⁴ Art, ansvar og tjeneste er ensbetydende med kontostreng/ konteringsstreng. For å forenkle den skriftlige uttrykksformen vil sistnevnte begreper benyttes i rapporten.

utgifter knyttet til prosjekt og sammenstiller disse, henholdsvis i budsjett og regnskap. Det er en ansatt ved NAV som, etter anmodning, har ansvar for å betale fakturaer og registrere hvilke prosjekt pengene skal knyttes til.

Prosjektleder 4 ved en av de andre skolene viser til at ved oversendelse av refusjonskrav for en gjesteelev dokumenteres det at pengene er brukt i henhold til kriteriene, som er gitt av hjemkommunen. Skolen sjekker at regnskapsavdelingen har viderefakturert beløpet, denne kontrollen er ikke nedfelt i en egen skriftlig rutine. Skolen sender regninger etterskuddsvis vår og høst. Det er merkantil og rektor som følger opp at det er balanse i budsjett, og at skolen får innbetalt pengene.

Prosjektleder 5 viser til at all dokumentasjon som kommer inn, og går ut, knyttet til tilskudd og refusjoner dokumenteres i ePhorte⁵. Hun har ikke kjennskap til økonomiavdelingens rutiner. Ansvar for etterlevelse av rutiner for drift/investering ligger i linja, men det samarbeides tett med økonomiavdelingen. Det gjennomføres økonomirapportering månedlig og ansatte ved økonomi og kommunalavdeling har en god dialog og et godt samarbeid.

Prosjektleder 6 i barnevernet informerer om at kommunen får refusjoner for barn i fosterhjem og for institusjonsplasseringer. Barnevernet har en egen ansatt som, i samarbeid med økonomiavdelingen, følger opp refusjoner i tilknytning til fosterhjem. Barnevernet har ingen egne skriftlige rutiner, men benytter systemet «Familia» og følger systemet steg for steg i forbindelse med refusjoner.

3.3 Vurderinger

Gjennomgangen viser at kommunen har etablert rutiner som omhandler refusjoner og tilskudd. I «Rutine for investeringsprosjekt m/tilskudd og refusjoner» fremgår det blant annet at økonomiavdelingen sender ut rapporteringsgrunnlag på fastsatte frister til prosjektleder. Videre vises det til at prosjektleder er ansvarlig for å rapportere status på prosjekt hver måned til økonomiavdelingen. Revisjonen finner disse trinnene i rutinebeskrivelsen hensiktsmessige. På den andre side stiller vi spørsmål om hvorvidt dette er tilstrekkelig, sett opp mot sporbarhet og dokumentasjon. Vi ser i denne forbindelse hen til rutinen «Attestasjoner/prosjekter til revisjon» som omhandler prosjekter som er revisjonspliktige. Etter vår vurdering er dette en rutine som tydelig angir omfang av dokumentasjon og grensesnitt når det gjelder ansvar mellom prosjektleder og økonomiavdelingen. Vi mener kommunen bør avveie om det kan være hensiktsmessig å etablere tilsvarende rutine tilpasset prosjekter som ikke er revisjonspliktige.

I intervju får revisjonen opplyst at ulike type refusjoner krever ulik dokumentasjon. Det er derfor også naturlig at prosjektlederne henviser til ulik praksis på området. Uavhengig av krav til dokumentasjon er det likevel vår oppfatning at kommunen bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å nedfelle praksis som beskrives i skriftlige rutiner. Vi viser i denne sammenheng også til fakta hvor det fremgår at prosjektlederne er kjent med at det foreligger rutiner som omhandler refusjoner, men at ingen er kjent med skriftlige rutiner som spesifikt omhandler dokumentasjon.

Etter vår oppfatning er det vesentlig at kommunen har etablert skriftlige rutiner som omhandler alle trinn i forbindelse med refusjoner, herunder dokumentasjon. I tillegg til å bidra med å sikre at kommunen får inn midlene de har krav på, vil skriftlige rutiner knyttet til dokumentasjon gjøre oppfølging og arbeid med sporbarhet enklere. Vi henviser i denne sammenheng også til revisjonens gjennomgang og vurderinger av prosjekter i kapittel 5. Her er det avdekket utfordringer når det gjelder sporbarhet knyttet til overføring av inntektsførte refusjonsinntekter på prosjekt vedrørende

⁵ ePhorte er kommunens elektroniske arkivsystem.

kompetansemidler fra fylkesmannen. I dette prosjektet kan ikke revisjonen se hva midlene er brukt til fordi de er bokført på andre prosjektregnskap uten nærmere forklaring og dokumentasjon. I tillegg er også bokførte utgifter mangelfullt dokumentert.

4 I HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN RUTINER SOM SIKRER AT DE ORIENTERER SEG, OG SØKER OM, EKSTERNE TILSKUDD?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i kommunens rutiner «*Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger*» og «*Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger*» og prosedyren «*Oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering*»

Det fremgår av «*Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger*» som er tilpasset kommunalavdeling undervisning og oppvekst:

- Rutinen skal sikre at det søkes om midler og at bruken er i tråd med søknad og gitte kriterier
- Avdelingens ledere og rådgivere abonnerer på nyhetsbrev og informasjon fra Fylkesmannen og direktorater, samt deltar på relevante samlinger
- Ansvar for å søke på tilskudd er tildelt personer med ansvar for de gjeldende områder
- Enhetsleder har ansvar for gjennomføring, oppfølging og nødvendig rapportering for prosjekt på enhetsnivå
- Ansvarslinje og oppfølging av prosjekt på tvers av enheter avklares i hvert enkelt tilfelle
- Økonomiavdelingen bistår med oppfølging av tildelte midler og opprettelse av prosjektnummer

I «*Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger*» fremgår det:

- Hvem som er ansvarlig for etterlevelse av rutinen i virksomhetene (Saksbehandler eiendomsavdelingen og Saksbehandler økonomi)
- Hvem som har ansvar for aktivitet og kontroll (i eiendomsavdelingen)
- At oppfølging innebærer å:
 - Sørge for at vilkår oppfylles
 - Søke utbetaling når tiltak er gjennomført/berettiget til utbetaling
 - Ha dialog med økonomi slik at tilskudd utbetales til rett «kontostreng»
- At aktivitet og kontroll i økonomiavdelingen ivaretas av egen instruks for økonomiavdelingen
- At kontrollaktivitet innebærer kontroll ved slutføring av tiltaket i samarbeid med økonomiavdelingen

I prosedyre «*Oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering*» vises det til at prosjektleder har ansvar for å orientere økonomiavdelingen om:

- Ompostering av feilføringer eller manglende postering
- Avsetning av ubrukte tilskudd
- Mottatte tilskudd

Ansvarlig saksbehandler ved økonomiavdelingen skal:

- Utarbeide rapport over alle løpende prosjekt som sendes alle prosjektledere
- Avsette ubrukte tilskudd i henhold til rutine
- Kvittere ut for utsendte rapporter og utførte endringer/omposteringer

4.2 Fakta

Kommunen har utarbeidet to utgaver av «*Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger*», hvor den ene er tilpasset kommunalavdeling *Undervisning og oppvekst* og den andre *Helse og Omsorg*.

«Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger» henviser til at saksbehandler eiendomsavdelingen og saksbehandler økonomi er ansvarlig for etterlevelse av denne. I rutinen fremgår det også at saksbehandler eiendomsavdelingen har ansvar for å innhente oversikt over mulige tilskuddsordninger, avklaring av søknadstidspunkt og oversendelse av søknad.

Prosjektledernes kjennskap til rutiner

Fire av seks prosjektledere er kjent med rutinen «Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger» som er gjeldende for helse og omsorg. En viser til at rutinen også er gjeldende for undervisning og oppvekst. Ingen av prosjektlederne kjenner til om det foreligger tilsvarende rutine for kommunalavdeling teknisk eller NAV.

«Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger» henviser til eiendomsavdelingen. Ingen av prosjektlederne er kjent med tilsvarende rutine for egen avdeling. Det er fem av seks prosjektledere som i stor grad er kjent med prosessen som beskrives her. I rutinen henvises det til en egen «Instruks for økonomiavdelingen» i forbindelse med kontroll. En av prosjektlederne er kjent med at instruksene foreligger, men hun kjenner ikke innholdet. De øvrige prosjektlederne, fagleder lønn/økonomi og ansatte ved økonomiavdelingen kjenner ikke til instruksene.

Prosedyren «Oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering» er etablert for å sørge for at oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering følger gitte retningslinjer. Den er gjeldende for saksbehandlerne ved økonomiavdelingen. Prosjektledere/- enhetsledere/- kommunalsjefer er ansvarlig for oppfølging. Prosjektleder melder til økonomi/regnskap om oppstart av prosjekt, hvem som er ansvarlig, og sender skjema på de personer hvor lønn skal belastes på prosjektnummer. På oppfølgende spørsmål i høringsmøtet, om hvorvidt prosjektlederne er kjent med sistnevnte prosedyre, kunne rådmann vise til at de beskrevne arbeidsprosedyrene er kjent.

Orientering om tilskuddsmidler

En av prosjektlederne påpeker at kommunen generelt er opptatt av å holde seg oppdatert og å være innovative. Det er stort fokus på å søke tilskuddsmidler og alle deler av kommunalavdelingen følger med på sine områder.

Prosjektlederne orienterer seg om mulige tilskudd via flere kanaler, eksempelvis medlemskap i nettverk, nettsider til direktorater, departement og Fylkesmannen. Det er også mulig å abonnere på ulike nyhetsbrev. Noen ganger sender tilskuddsyttere e-post til kommunalavdelingene i kommunen for å orientere om tilskuddsmidler. I slike tilfeller er mottaker bevisst på å videreformidle informasjonen internt i kommunen til rett avdeling. Flere prosjektledere påpeker at ansatte i kommunen generelt har fokus på å dele informasjon om mulige tilskuddsordninger.

Tre av prosjektlederne oppgir at de bistår andre med søknader dersom det er nødvendig eller ønskelig. En av disse er også utviklingsansvarlig i sin avdeling. Gjennom denne rollen har hun, i samarbeid med fagledere og oppvekstansvarlig, ansvar for å ha oversikt over mulige tilskuddsordninger, sende søknader og påse oppfylging av vilkår.

Noen tilskuddsordninger forutsetter samarbeid med andre og det er inngått samarbeidsavtale mellom flere aktører. Det vises til flere eksempler; en av skolene har samarbeid med lokal kunstforening, det er iverksatt samarbeid med Aremark kommune knyttet til PP⁶-tjenesten,

⁶ Pedagogisk psykologisk tjeneste skal gi hjelp til barn og unge i kommunen.

kommunen har samarbeid med Fylkesmannen i arbeid med flyktninger og kommunen inngår i et samarbeidsprosjekt med andre kommuner i tilknytning til Østfoldhelse⁷.

I følge en av prosjektlederne tas det en vurdering, i et kost-nytte perspektiv, om det er relevant for kommunen å søke ulike tilskudd. Noen tilskuddsytere krever mye rapportering og dokumentasjon. Det kan derfor kreve mer ressurser av kommunen å administrere prosjektet enn hva de får tildelt av midler.

Det foreligger ingen totaloversikt over tilskuddsbaserte tiltak/prosjekt, på avdelingsnivå eller overordnet i kommunen. Noen av prosjektlederne mener at kommunen kunne ha tjent penger på å ha øremerkede ressurser knyttet til å søke om tilskuddsmidler. Med dagens system blir ansvaret prosjekt- og personavhengig. Det henvises til at det også kan være tilskudd som kan være aktuelle å søke på som kommunen ikke har oversikt over. En av prosjektlederne påpeker at det ofte handler om å definere andre tilskudd inn i fokusområder. Eksempelvis kan kanskje tilskudd knyttet til sunn mat i skolen kobles opp mot arbeid med minoritetsspråklige elever. På den andre side viser hun til at kommunalavdelingen har god oversikt over de store tilskuddene, søknadene er gode og de får ofte tildelt mye midler.

Søknad, gjennomføring og oppfølging av prosjekter

Alle midler/penger kommer inn på et felles kontonummer til kommunen. Fagleder lønn/økonomi viser til at den som søker om midlene, eventuelt den som er ansvarlig for prosjektet, må påse at midlene som kommunen innvilges blir utbetalt. Midler som gjelder prosjekter eller øremerkede midler, som trenger et eget spesifisert delregnskap, tildeles prosjektkoder tilknyttet driftsregnskapet for bokføring av tilskuddet samt øvrige inntekter og kostnader. Det er ansvarlig for prosjektet som må be økonomiavdelingen om å få opprettet et prosjektnummer for midlene, samt påse at kostnader blir belastet prosjektet. Vedkommende har også ansvar for at midlene benyttes og vilkår for bruk oppfylles. Videre har prosjektansvarlig ansvar for regnskapet, og å få korrigert eventuelle feil. Dersom økonomiavdelingen avdekker feil tar de kontakt med prosjektansvarlig for å avklare, og rette opp feilen.

Økonomiavdelingen følger opp at resterende midler avsettes til fond for bruk/tilbakebetaling senere år. Ut over dette følger økonomiavdelingen opp alle attestasjoner som kommer inn til kvalitetssikring og revisjonskontroll. Når prosjektene er ferdigstilt, skal enheten med ansvar for prosjektene/tilskuddene rapportere på de tildelte midlene.

I følge fagleder lønn/økonomi foreligger det ingen skriftlige overordnede rutiner knyttet til driftsregnskap. Men hun viser til at økonomiavdelingen har oppfølging av attestasjoner tilknyttet rutine for attestasjoner. Videre angir plan for årsoppgjøret at driftsprosjekter skal følges opp og eventuelt avsettes til fond.

Det kan være penger som kommer til kommunen som ikke er merket tydelig og da vet ikke økonomiavdelingen hvor pengene skal registreres. I slike tilfeller sendes det ut e-post til ansatte for å få identifisert mottaker/prosjekt. En av prosjektlederne påpeker at det i utgangspunktet er den som søker som bør merke tilskudd med prosjektnummer. På den andre side opprettes det ikke prosjektnummer før kommunen har fått innvilget tilskudd. I slike tilfeller bør tilsagnsyter merke midlene tydelig med navn. Alle prosjektledere opplever å ha et veldig godt samarbeid med økonomiavdelingen, og en av prosjektlederne viser til at videreføring av utbetalinger internt i kommunen ivaretas i tett dialog med økonomiavdelingen.

⁷ Østfoldhelse er et regionalt folkehelse-partnerskap ledet av Østfold fylkeskommune.

Prosjektleder 1 er, som beskrevet i forrige kapittel, ny i stillingen som rektor. Hun viser til at ved søknad om midler blir de innvilgede pengene utbetalt og registrert på et prosjektnummer. Hun regner med at økonomiavdelingen vet hvilket prosjekt pengene som kommer inn skal registreres på, og at de kontrollerer at tilskudd utbetales til rett kontostreng.

Ved kjøp av utstyr til bruk i prosjektet blir faktura merket med prosjektnummer. Prosjektleder regner med at fakturering og avstemning av utestående krav foretas av økonomiavdelingen. I samarbeid med økonomiavdelingen har prosjektleder ansvar for å korrigere feil i prosjektrekskapet, og gjennom dialog avklares grensesnitt vedrørende kontroll. Prosjektleder har ansvar for rapportering.

Når **prosjektleder 2** får tildelt midler orienterer hun tilskuddsyter om prosjektnummer som er opprettet i samarbeid med økonomiavdelingen. Hun avtaler med økonomiavdelingen om hvordan det skal føres for å få korrekt kontering påført innbetaling. Økonomiavdelingen tar kontakt med prosjektleder når pengene kommer inn for å sjekke at de føres på riktig prosjekt. At utbetalte midler benyttes i henhold til vilkår følges nøye opp av prosjektleder.

I møte med den som er delegert ansvar for drift av prosjektet avklares det hva det kan brukes penger på, og hvem som kan bruke midlene. Eksempelvis dersom det handles på en butikk merkes regningen med prosjektnummer og navn på prosjektleder som mottaker. De som handler tar vare på bilag som gjennomgås når regning mottas. Det har alltid vært samsvar mellom regning og bilag. Prosjektleder noterer ned at denne internkontrollen er gjennomført i egen notatbok.

Prosjektleder har ansvar for prosjektets regnskap og hun tar kontakt med regnskapsavdelingen for ompostering dersom det avdekkes feil. Det er som oftest hun som har hatt det overordnede ansvaret for prosjekt som har gått på tvers av flere enheter. Prosjektleder har utarbeidet seg et system, på egen oversiktstavle, som gjør at hun til enhver tid har oversikt over hva hun skal rapportere på knyttet til de ulike prosjektene hun har ansvar for.

Prosjektleder melder fra til økonomiavdelingen at prosjektet er «ferdig», når midlene er brukt opp. Hun følger opp «fra A til Å», og påpeker at det er viktig å avslutte prosjektene, slik at ikke disse blir stående åpne med tomme prosjektnummer.

Prosjektleder 3 informerer om at dersom tilsagnsbrev til ansatte på NAV er adressert med navn er det vedkommende sitt ansvar å arkivere disse inn i kommunens sak- og arkivsystem, ePhorte. NAV har en egen ansatt som følger opp at pengene utbetales til rett kontostreng, i tillegg til at hun har dialog med økonomiavdelingen. I følge prosjektleder er det økonomiavdelingen som følger opp hvordan tildelte og utbetalte midler benyttes, og det er også denne avdelingen som har øverste ansvar for å korrigere eventuelle feil.

Det er leder, der hvor prosjektet naturlig hører hjemme, som har hovedansvaret for prosjektet. Videre er det økonomiavdelingen som, i samråd med NAV, har ansvar for dokumentasjon på utført rapportering. Prosjektleder er ikke selv kjent med slutføring av prosjekter.

Prosjektleder 4 opplever ikke at det er utfordringer når det gjelder å spore hvilke tilskudd som kommer inn. Regnskap skriver en tekst som viser hvilke tilskudd det gjelder. Det er merkantil ved skolen som har ansvar for at pengene utbetales til rett kontostreng. I samarbeid mellom merkantil, leder prosjektet og rektor sjekkes det at beløpene er innbetalt og ført på rett prosjektnummer. Prosjektleder har hovedansvaret for midler og ressursbruk, og hun sjekker bilag/krav fra ansatte vedrørende reiseregninger og merker utgiftene med prosjektnummer.

Kommunalsjef har ansvar dersom flere skoler involveres i samme prosjekt. Når to skoler samarbeider fordeles ansvaret mellom lederne. Ved ubrukte midler tar skolen kontakt med økonomiavdelingen

for å få overført disse til neste års budsjett. Ved avslutning av prosjekter skrives det rapport som sendes tilsagnsyter.

Prosjektleder 5 opplever stort sett ingen utfordringer med å spore innbetalte tilskudd. Dette avklares gjennom gjensidig samarbeid og kontroll mellom kommunalavdelingen og økonomi. Økonomiavdelingen blir orientert dersom tildelingsbrev, eller utbetaling, er sendt direkte til prosjektleder.

Prosjektleder får beskjed fra økonomiavdelingen når det kommer inn penger tilhørende prosjekt hun har ansvar for, og den tekniske føringen utføres av dem. Prosjektleder viser til at kommunalsjef, med bistand fra økonomiavdelingen, har det øverste ansvaret for prosjektets regnskap, herunder korrigerende av eventuelle feil. Tilsagnsyter følger opp at vilkår for bruk oppfylles, og at tildelte midler benyttes.

Kommunalsjef har et ansvar når det gjelder å vite hvorvidt det er mulig å overføre midlene til neste år. Prosjektleder sender et skriftlig formelt brev via ePhorte til økonomiavdelingen hvor hun ber om dette. I noen tilfeller kan økonomiavdelingen gi beskjed om at det likevel ikke er mulig. Prosjektleder opplever at det er gode rutiner på dette området.

Det er hovedsakelig kommunalavdelingen som gjør kontroll ved slutføring, i tett samarbeid med økonomiavdelingen som bistår med tallgrunnlaget.

Når det gjelder rutiner på dette området henviser prosjektleder til at alle arkiververdige dokumenter, i tilknytning til de ulike prosjektene, journalføres i ePhorte.

Prosjektleder 6 ved barnevernet mener at innbetalingsbilagene kunne vært bedre merket fra tilsagnsyter. Dette er ikke noe problem for de som har vært ansatt en stund, men kan være en utfordring for nyansatte. Både barnevernet og økonomiavdelingen følger opp at vilkår for bruk oppfylles, og at tildelte midler benyttes, gjennom gjensidig kontroll. Barnevernet har en kontaktperson i økonomiavdelingen som påser at tilskudd utbetales til rett kontostreng.

Prosjektleder viser til at økonomiavdelingen har det øverste ansvar for prosjektets regnskap, herunder å korrigerende eventuelle feil. I forbindelse med sluttrapportering benyttes malene fra tilskuddsyter.

Oppfølging ved avslag

To av prosjektlederne har ikke etablert noe konkret system når det gjelder å følge opp avslag på søknader. En holder oversikt gjennom notater på egen oversiktstavle, og tre legger inn påminnelser i kalender. En av de sistnevnte påpeker at avslaget ofte inneholder en begrunnelse som tas til etterretning i neste søknad.

4.3 Vurderinger

Kommunen har etablert følgende rutiner som sikrer at de orienterer seg, og søker om eksterne tilskudd, «*Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger*», «*Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger*» og prosedyren «*Oppfølging av prosjekter med ekstern finansiering*». I intervju får vi opplyst at prosedyrene i stor grad følges i praksis, selv om ikke alle prosjektledere er kjent med de skriftlige rutinene.

Det er vår vurdering at alle prosjektledere bør gjøres kjent med relevante rutiner. Revisjonen har fått oversendt to versjoner av «*Rutine for søknad om og oppfølging av tilskuddsordninger*», hvor den ene

er tilpasset kommunalområde «Undervisning og oppvekst» og den andre «Helse og omsorg». Gjennomgangen viser at fire av seks prosjektledere er kjent med denne. Når det gjelder denne rutinen ber vi kommunen vurdere om det bør etableres tilsvarende, tilpasset de øvrige kommunalområder.

Ingen av prosjektlederne er kjent med hvorvidt det foreligger en egen rutine lik «*Rutine for søknad om tilskuddsmidler og refusjonsordninger*» for egen avdeling/kommunalområde. Fem av seks oppgir på den andre side at de er kjent med prosessen som beskrives. I rutinen henvises det til en egen «*Instruks for økonomiavdelingen*» i forbindelse med kontroll. En av prosjektlederne er kjent med at instruksjonen foreligger, men kjenner ikke innholdet. De øvrige prosjektlederne, fagleder lønn/økonomi og ansatte ved økonomiavdelingen kjenner ikke til instruksjonen. Etter vår vurdering er ikke dette tilfredsstillende og vi påpeker at innholdet i en instruks må være kjent dersom det er forventet at den skal fungere hensiktsmessig.

Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen har fokus på å holde seg oppdatert når det gjelder å søke relevante tilskuddsmidler. Vi viser i denne sammenheng til at prosjektlederne selv er aktive, og orienterer seg om mulige tilskudd via flere kanaler. Det er også positivt at ansatte i kommunen har fokus på å dele informasjon om mulige tilskuddsordninger.

I noen tilfeller kan det kreve mer ressurser av kommunen å administrere prosjektet enn hva de får tildelt av midler. Gjennomgangen viser at det i denne forbindelse tas en vurdering om det er relevant for kommunen å søke ulike tilskudd. Etter vår oppfatning viser dette at kommunen har en bevisst holdning til hvilke tilskudd det er hensiktsmessig å søke på.

Prosjektledere som har erfaring i å skrive søknader om tilskuddsmidler bistår andre avdelinger ved behov. Dette er en god løsning, både effektivitetsmessig og når det gjelder å utnytte kompetanse på tvers av kommunalavdelinger. I forlengelsen av dette bør kommunen vurdere om det kan være hensiktsmessig at ansvaret knyttet til å søke midler tildeles faste personer/ funksjoner. Dette kan bidra til en større oversikt over aktuelle tilskudd, samt sikre at søknadene ikke blir prosjekt- og personavhengige. Som en av prosjektlederne påpeker handler det ofte om å definere andre tilskudd inn i fokusområder. Etter vår vurdering vil dette være enklere å identifisere for personer/funksjoner som har en helhetlig oversikt. I tillegg vil en slik oversikt også kunne bidra til at avslag på søknader, hvor kommunen oppfordres til å søke på nytt, følges opp systematisk.

Selv om ikke alle prosjektlederne er kjent med de skriftlige rutinene i forbindelse med søknad, gjennomføring og oppfølging av prosjekter får vi gjennom intervju opplyst at disse i stor grad følges i praksis. Prosjektlederne informerer også om at de har en god dialog med økonomiavdelingen og at eventuelle utfordringer løses i samarbeid. Revisjonens praksisgjennomgang av utvalgte prosjekter, som presenteres i neste kapittel, har likevel avdekket enkelte utfordringer knyttet til sporbarhet når det gjelder noen tilskuddsmidler. Vi viser i denne sammenheng til vurderingene som fremkommer på side 26-27.

5 HVORDAN SIKRER KOMMUNEN GOD KVALITET PÅ RAPPORTERING OG OPPFØLGING NÅR DET GJELDER TILSKUDD?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra bokføringsloven og forskrift samt forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner:

- Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal skje i samsvar med grunnleggende bokføringsprinsipper
- Bokførte opplysninger skal være sporbare
- Bokføringen skal være à jour innen fristene for pliktig rapportering
- Alle utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal regnskapsføres brutto
- Alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året skal tas med i årsregnskap for vedkommende år
- Dersom utgifter, utbetalinger, inntekter eller innbetalinger ikke kan fastsettes eksakt ved regnskapsavleggelsen, skal det registreres et anslått beløp i årsregnskapet

5.2 Fakta

PROSJEKT 1091 RØRE – RØDSBERG

Østfold Fylkeskommune har bevilget til sammen kr 339.000 i den kontrollerte regnskapsperioden. Bevilgninger er gitt med kr 229 000 i tilsagn 6.6.2017 for skoleåret 2017-2018, kr 105 000 i tilsagn av 24.11.2017 for kalenderåret 2018 og kr 50 000 for skoleåret 2018-2019. Bevilgningene er gitt med bakgrunn i innsendt søknad knyttet til flere tiltak ved Rødsberg ungdomsskole. Som eksempel nevnes frokosttilbud og noe kantineutstyr. Det er inntektsført kr 115 000 i 2017 og kr 53 000 i 2018, i henhold til mottatte midler. Avvik mellom mottatte og bevilgede beløp begrunnes med skillet mellom skoleår og kalenderår. Det fremkommer tydelig av innbetalingsbilagene at de gjelder tilskudd av «Røre-midler» til Rødsberg ungdomsskole.

I tilsagnene stilles det vilkår til hvordan midlene skal benyttes. Personalkostnader skal dokumenteres direkte i regnskapet eller ved timelister og midlene skal ikke benyttes til innkjøp av «råvarer». Dersom tilskuddet ikke kan benyttes som forventet skal Østfold Fylkeskommune orienteres og ubrukte midler skal tilbakebetales. Videre skal tilskuddsmottaker «opprette et eget prosjektnummer og føre regnskap og merverdiavgiftskompensasjon for sine utlegg på vanlig måte».

Det fremkommer av tilsagnsbrevene at rapport med regnskap for de enkelte tiltak skal sendes Østfold Fylkeskommune. Tilskuddsmottaker er også forpliktet til å levere en kortfattet halvårsrapport, samt sluttrapport med regnskap for tiltakene. I følge tilsagnsbrevet fra juni 2018, skal sluttrapport sendes Østfold Fylkeskommune på egen mal når tiltaket er ferdig, og senest innen 1.7.2019. Det kreves ikke revisorattestert regnskap fra tilskuddsmottaker, men Fylkeskommunens revisjon skal ha innsynsrett i prosjektrengnskapet.

Våre bilagskontroller for 2017 og 2018 viser at bokførte driftsutgifter i prosjektrengnskapet blant annet gjelder fakturerte utbedringer av, og utstyr til, ungdomsskolens kjøkken, leker, aktivitetsutstyr og lignende. Enkelte fakturaer mangler adressering til kommunen og merking for prosjekttilhørighet. De er i slike tilfeller kun adressert til selve skolen, fremfor kommunen som skoleeier.

Vi har mottatt kopi av foreløpig økonomisk rapportering som er sendt inn for prosjektrengnskapet, med vedlagt regnskapsrapport fra Visma datert 26.6.2018.

PROSJEKT 1094 UNG FRIVILLIG

Det er mottatt kr 200 000 den 13.9.2017 fra Østfold fylkeskommune merket med prosjekt 1094 – Ung frivillig. Midlene var tenkt benyttet til gjennomføring av en forsøksordning med frivillighetskoordinator og ble utbetalt under forutsetning av fylkeskommunens og fylkesrevisjonens innsynsrett.

Dette tilskuddet finansierte i 2017 kun lønnsutgifter, med tilhørende sosiale utgifter, på totalt kr 58 187. Summen samsvarer med lønningsjournal fra lønnsystemet. På slutten av 2017 ble det avsatt kr 141 847 på bundet driftsfond til fremtidig bruk på prosjektet. Hittil i 2018 er disse restmidlene benyttet til lønn og tilhørende sosiale utgifter i prosjektet med kr 120 525, samt et mindre innkjøp av konditorvarer. Per begynnelsen av september 2018 gjensto det ubrukte midler med ca. kr 17 578 på prosjektets driftsfond. Ut fra mottatt lønnsjournal per 6.9.2018, ser det ut til at resterende prosjektmidler i hovedsak går med til å dekke lønn for september som belastes prosjektregnskapet.

Kommunen informerer om at prosjektet først startet opp høsten 2017 og ikke skal rapporteres før slutten av 2018. Tilsagnsbrevene angir 1. desember 2018 som rapporteringsfrist.

Revisjonen har også mottatt kopi av tilsagnsbrev vedrørende tilskudd på kr 90 000 som støtte til aktiviteter og aktivitetsutstyr. Frivillighetskoordinatoren i kommunen har utarbeidet en aktivitetsplan for prosjektet gjennom medvirkningsprosesser med elever ved Halden videregående skole. Prosessen avdekket et behov for midler til gjennomføring av aktiviteter og anskaffelse av utstyr. Dette tilskuddet er, ifølge opplysninger mottatt av prosjektleder fra avdeling for samfunnsutvikling i intervju, bokført på prosjekt 1119 Aktivitetsstyring – Ung Frivillig.

Prosjektansvarlig informerer om at kommunen var bevisst på å dele dette i to prosjekter fordi midlene ble tildelt etter to separate søknader. Etter kommunens oppfatning blir det på denne måten veldig oversiktlig, ettersom prosjektleder og prosjektansvarlig kan ta ut oversikter fra prosjektregnskapet hver måned. Det opplyses om at de to prosjektene skal rapporteres hver for seg til Fylkeskommunen.

PROSJEKT 2122 TIDLIG INNSATS 1. – 4. KLASSE

Tilskudd gis over statsbudsjettet årlig til landets kommuner, etter årlige fastsatte satser per elev i forhold til antall elever i grunnskolen på 1.-4.trinn. Beregning av tilskudd er basert på GSI⁸ rapporter for grunnskolen. Fra budsjettåret 2018 er ordningen utvidet til å gjelde hele grunnskolen fra 1. til 10. trinn. Formålet med ordningen er å sette kommuner i stand til å øke lærertettheten på 1. til 4./10. trinn. Midlene er øremerket lærerstillinger i kommuner med høyere beregnet gruppestørrelse på 1. til 4./10. trinn enn landsgjennomsnittet. GSI-beregninger av gjennomsnittlig gruppestørrelse er gjort med utgangspunkt i skoleårene 2012-13, 2013-14 og 2014-15.

I tillegg bevilges det også årlige ekstramidler dersom årets statsbudsjett gir dekning for dette. Midlene bevilges enten til varig styrking av faste stillinger eller som engangstildeling til midlertidige stillinger. Kommuner som mottar tilskudd fra Utdanningsdirektoratet (Udir) til disse tiltakene skal bekrefte at tilskuddsmidlene er brukt på en måte som oppfyller formålet, herunder hvordan fleksible midler er benyttet. Hovedtilskuddene skal rapporteres til Udir hvert år, for å bekrefte at midlene har blitt brukt til lærerstillinger til undervisning på 1.-4./10. trinn. Det samme gjelder ekstramidler til

⁸ GSI er Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen i landet og er den viktigste kilden til grunnskoledata i Norge. For ytterligere informasjon, se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/gsi-innsamling/>

varig styrking. For engangstildelinger til midlertidige stillinger skal kommunene kun rapportere hvordan midlene er brukt. Fremgangsmåte og frister for rapportering er ikke fastsatt i tilsagnsbrevet. Det fremkommer kun at rapportering anslagsvis skal skje etter at kommunene har rapportert i GSI 1. oktober for det enkelte skoleår, eller tidlig året etter.

I 2016 er det bevilget kr 3 231 781 til økt lærertetthet i grunnskolen 1.-4. trinn for hele året. Av dette utbetales 7/12-deler, kr 1 885 205, for vårsemesteret i midten av januar i samsvar med tilsagnsbrevet. Midlene er bokført på prosjektrengskapet i 2016 og innbetalingsbilaget er merket for hva midlene gjelder. Resterende andel av tilskuddet på kr 1 346 576 er ført på prosjekt 2130 Tilskudd til økt lærertetthet. På prosjektets regnskap er det også bokført kr 56 259 som samsvarer med en ekstra tildeling i tilsagn datert 10.11.2016.

Revisjonen har fått kopi av tilsagnsbrev datert 12.4.2016 som gjelder tilskudd av kr 268 560 til varig styrking av faste stillinger og kr 375 984 i engangstildeling til midlertidige stillinger, samlet kr 644 544. Tilskuddene er ført på prosjekt 2130 Tilskudd til økt lærertetthet.

I 2016 er det bekreftet mottatte og innbetalte midler på kr 1 941 464. Midlene er bokført i prosjektrengskapet i 2016 og avsatt til bundet driftsfond i sin helhet ved årsavslutningen. Motposten er art 18109, hvilket motregner mottatt tilskudd. Økonomiavdelingen begrunner dette med at flyttingen av midlene til skolene de gjelder ikke er ført med prosjektnummeret i e-bilaget hvor omposteringen er bokført. De vedgår at dette burde vært gjort, og vil bli gjort fra 2018. Prosjektets regnskap er ikke belastet med utgifter eller tilført andre inntekter i 2016.

I 2017 er det bevilget kr 6 746 817, tilskuddene er gitt med kr 3 935 638 i februar og kr 2 811 179 i mars. Tilskuddsbrevne er tydelig merket med økt lærerinnsats for 1.-4.trinn, og er inntektsført på prosjektnummer 2122 samme måned som de er mottatt. Ved fordeling til skolenes ansvarskoder blir prosjektrengskapet motregnet på art 18109 med føringer tilsvarende mottatt tilskudd. Prosjektet viser derfor ikke hva tilskuddsmidlene blir brukt til. Ubrukte midler fra 2016 med kr 1 941 464, gjenstår på prosjektrengskapet.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon av endelig rapportering for regnskapsåret 2017. Dette er av kommunen begrunnet med at Udir utarbeider et eget digitalt rapporteringsprogram ved hvert tilskudd det skal rapporteres på. Det opplyses om at kommunen ikke mottar dokumentasjon på rapporteringen, annet enn at rapporteringen godkjennes ved innsending. Det fremkommer av veileder fra Udir at man skal motta en kopi av rapporten til den e-post-adressen som oppgis ved denne innrapporteringen.

I 2018 har kommunen fått bevilget og mottatt midler til økt lærerinnsats 1. – 10. trinn med kr 4 000 876. I brev av 3.7.2018 er det bevilget kr 2 857 770 til samme formål, sammen med tilskudd til særskilt kompensasjon for ny lærernorm i grunnskolen med kr 3 336 697. Tilskudd til ny lærernorm er bokført på eget prosjekt 2160, og er atskilt fra øvrige bevilgninger.

Midler til økt lærerinnsats er bokført på prosjekt 2122. Udisponerte fondsmidler avsatt i 2016, på kr 1 941 464 overføres til bruk i 2018. Tilskuddsmidlene er per september 2018 benyttet til å finansiere lønnsutgifter og tilhørende utlegg. Prosjektrengskapet er belastet med kr 329 224, mens lønnsjournalen viser en sum på kr 543 429 samlet. Avviket forklares med at lønnsjournalen inkluderer budsjettet septemberlønn og lønn for siste kvartal, mens bokført prosjektrengskap kun er ført til og med august. Driftsutgifter er foreløpig ikke belastet prosjektrengskapet. Ettersom regnskapsåret ikke er ferdig foreligger ingen endelig rapportering.

PROSJEKT 2123 UNGDOMSTRINN I UTVIKLING

Fylkesmannen i Østfold har i brev datert 27.3.2015 gitt tilsagn om statlige midler til skolebasert kompetanseutvikling under satsningen «Ungdomstrinn i utvikling pulje 3». Formålet er ifølge tilsagnsbrevet å øke skoleevenes motivasjon og mestring gjennom å gjøre undervisningen i alle fag mer praktisk og variert.

Tildelingen av midler bygger på kriterier gitt i artikkel fra Udir «*Rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2013-2017*» og brev til skoleeierne datert 5.12.2014. Her gis det føringer for støtten til skoleeierne som deltar i satsningen «*Ungdomstrinn i utvikling*». Stimuleringsmidlene som tildeles skoleeierne som deltar er i hovedsak øremerket frikjøp av ressurslærerne. I tillegg får skoleeier midler som skal dekke reiseutgifter knyttet til kompetanseutvikling av ressurslærerne, skolelederne og skoleeierne. Totalt er Halden kommune tildelt kr 761 523 for årene 2015 - 2016. Beløpet inkluderer kommunens andel av dekning til ovennevnte reiseutgifter med kr 64 615. Videre fremkommer det av tilsagnsbrevet at skoleeierne som mottar midler har ansvaret for å rapportere på bruken av disse midlene. Felles system for rapportering vil ifølge tilsagnsbrevet bli utarbeidet av Udir.

Midlene ble utbetalt og bokført i 2015. Samme år er det utgiftsført kr 57 770 til kursing og kr 2 658 i kjøregodtgjørelse. Resterende midler på kr 701 095 er avsatt til bundne fond for bruk i 2016. I 2016 ble det benyttet kr 98 440 av restmidlene. Gjenstående midler på kr 602 655 ble overført til bruk i 2017.

I 2017 er det bokført utgifter på kr 331 501. Resterende ubrukte midler på kr 271 155 ble ført som redusert bruk av bundne driftsfond. Mottatt regnskapsutdrag viser ikke hva som ble benyttet som motpost, men ifølge økonomiavdelingen er motposten fondskonto 2510241.

I 2018 er det inntektsført kr 271 155, og utgiftsført kr 8 255 på prosjektet. Resterende midler på kr 262 899 er således å betrakte som ubenyttede prosjektmidler i 2018⁹.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon for noen av årene knyttet til eventuell rapportering til Fylkesmannen i Østfold eller Udir for hvordan midlene er benyttet. Kommunens begrunnelse for manglende dokumentasjon på rapportering er at rapport godkjennes ved innsendelse.

Bokførte lønnsutgifter er kun mindre utleggsgodtgjørelser på kr 7 323 belastet prosjektet i 2016. Det stemmer i hovedsak med lønnsjournal for samme år. Resten av utgiftene er driftsutgifter, i form av kurs, konferanser og servering knyttet til prosjektet.

Revisjonens kontroll av 13 bilag for de 3 årene viser at fakturaer i enkelte tilfeller mangler spesifisering av enten formål og/eller deltakere ved utgifter til konferanser, angivelse av prosjekttilhørighet eller begge deler. Det foreligger et par tilfeller av feilkrevd momskompensasjon for utgifter til egne ansatte.

PROSJEKT 2130 TILSKUDD ØKT LÆRERTETTHET

Prosjektregnskapet gjelder i hovedsak det samme som for midler til tidlig innsats. Midler bevilget til tidlig innsats i 2016, prosjekt 2122, er bokført på dette prosjektet med kr 1 346 576 i ordinær tildeling, og kr 644 544 i ekstratildeling gitt i tilsagnsbrev av 12.4.2016. Kommunen begrunner fordeling av midler mellom prosjekt 2122 og 2130 med behov for å skille mellom formålene i tilsagnsbrevene; økt lærertetthet som følge av ny lærernorm og tidlig innsats mot grunnskoletrinnene.

⁹ Per 6.9.2018

Det er til sammen inntektsført kr 8 198 681 i 2016 hvorav kr 6 207 561 er overført fra to andre prosjekter (2126 og 2123)¹⁰.

Regnskapet for prosjekt 2130 viser ikke hvordan de samlede midlene på kr 8 198 681 disponeres. Det er ikke gjort andre føringer på prosjektet i 2016. Kommunens økonomiavdeling har forklart dette med at midlene fordeles til skolene tilskuddene er ment til, men at denne fordelingen ikke er ført med prosjektnummer.

For regnskapsåret 2017, er det inntektsført tilskudd fra Udir på kr 3 720 654. Tilskuddet gjelder økt lærertetthet i Halden kommune, med kr 1 653 624 til Risum ungdomsskole og kr 2 067 030 til Strupe ungdomsskole. I følge tilsagnsbrevet gjelder tilskuddet 9 lærere på ungdomstrinnet.

Det er ikke gjort føringer på prosjektet i 2018.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon for årlig rapportering til Udir, som foreskrevet i tilsagnsbrevene for prosjektene 2122 og 2130. Begrunnelsen for manglende dokumentasjon for prosjekt 2130 er igjen at rapporteringen kun godkjennes ved innsendelse.

PROSJEKT 2138 TWO TEACHERS

Det fremkommer av tilsagnsbrev fra 2017 at Stortinget har bevilget midler til satsing på «LÆREEFFEKT – Lærertetthet og læringseffekt» som innebærer flere lærere for de yngste elevene, slik at det kan forskes på effektene av økt lærertetthet.

Kunnskapsdepartementet har tildelt midlene til nye lærerstillinger til Udir for fordeling, mens Norges forskningsråd har fått oppdraget med å administrere satsing på læreeffekt. Det skal forskes på intervensjoner som systematisk prøver ut ulike modeller for økt lærertetthet i småskolen, hvor intervensjonene inkluderer midler til nye lærerstillinger. Målet er å utvikle ny kunnskap om effektene av ulike måter å øke lærertettheten på 1.-4. trinn. Intervensjonene startet samtidig med skoleåret 2016/2017 og siste året er skoleåret 2019/2020.

Tilsagnsbrevet viser videre til en samarbeidsavtale inngått mellom Halden kommune og Universitetet i Stavanger (UiS), som forskningsinstitusjon, vedrørende deltakelse i forskningsprosjektet «Two teachers in the class». Revisjonen har på oppfølgende spørsmål fått kopi av samarbeidsavtalen. Forskningsprosjektet oppgis å være en del av ovennevnte satsing. Fastsatt tilskuddsbeløp, samt fordelingen mellom de deltakende skolene fremkommer av vedlegg i samarbeidsavtalen.

Kommunen har mottatt og inntektsført kr 207 218 i tilskuddsmidler fra Udir den 13.9.2016. Revisjonen har ikke mottatt tilsagnsbrevet for 2016. Midlene er fordelt likt mellom skolene Tistedal og Gimle. Midlene er avsatt i sin helhet til bundet driftsfond ved årsavslutningen i 2016.

I 2017 har kommunen mottatt ytterligere midler i tilsagnsbrev av 6.2.2017 på totalt kr 426 840. Midlene er fordelt likt mellom skolene Tistedal og Gimle, og er ved begge brukt til å finansiere lønnsutgifter knyttet til prosjektet.

Underliggende lønnsjournal for 2017 viser fordeling av lønnsutgifter mellom skolene. Samlede lønnsutgifter inklusive sosiale utgifter beløper seg til kr 338 710, som samsvarer med prosjektregnskap fra Visma Økonomi.

¹⁰ Revisjonen har på oppfølgende spørsmål mottatt tilsagnsbrev for overføringene fra prosjektene 2126 og 2123.

I prosjektrengskapet for 2017 er det avsatt beløp til bundet driftsfond til bruk 2018, tilsvarende ubenyttede midler for hver skole. Det påløper ingen ytterligere driftsutgifter i 2017. I 2018 er de overførte midlene benyttet til å finansiere påløpte lønnsutgifter ved de to skolene. I tillegg, mottar kommunen en innbetaling fra Udir 13.2.2018 på kr 256 473 som bokføres på prosjektet og fordeles likt mellom skolene Tistedal og Gimle. Bilaget er ikke fulgt av tildelingsbrev for 2018. Påløpte lønnsutgifter så langt i 2018 er ifølge prosjektrengskapet kr 188 316 samlet for skolene. Dette samsvarer med lønnsjournalen.

Det fremkommer ingen informasjon om, eller dokumentasjon på, rapportering til Udir for bruk av midlene, verken i 2016 eller 2017. Tilsagnsbrevet som revisjonen har mottatt sier ikke noe om rapportering. Det som fremkommer er at midlene er øremerket nye lærerstillinger og at kommunen, ved å motta tilskuddet til LÆREEFFEKT, forplikter seg til å benytte tilskuddet som forutsatt i den nevnte samarbeidsavtalen med forskningsinstitusjonen og tilhørende vedlegg til denne.

PROSJEKT 3107 STATLIG STYRKING AV BARNEVERN

Fylkesmannen gir årlige tilskudd til videreføring av 4,5 årsverk i styrket barnevern i Halden kommune. Tilsagnsbrevet viser til rundskriv Q-31/2014 *Retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern 2014* fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det er forutsatt at tilskuddsmidlene begrenses til fagstillinger i barnevernstjenesten eller stillinger knyttet til gjennomføring av tiltak. Videre stilles det krav om at kommunen skal rapportere per 30. juni og 31. desember i hvert tildelingsår. Dette skal gjøres på eget skjema som kommunene allerede bruker i henhold til retningslinjene.

I 2016 ble prosjektet tildelt kr 3 150 000 basert på en antatt årsverkskostnad på kr 700 000. I tillegg forelå det restmidler fra 2015 på kr 1 247 707. I 2017 ble det tildelt kr 3 228 750 basert på en antatt årsverkskostnad på kr 717 500. Tilskuddsmidlene skal dekke kommunale lønnsutgifter og tilknyttede sosiale avgifter og utleggsgodtgjørelser i barnevernet, men ikke innkjøp, investeringer eller andre driftsutgifter.

Prosjektrengskapet for 2016 viser samlede lønnsutgifter inkludert sosiale utgifter, utgiftsgodtgjørelser og kompensasjonsberettiget moms på kr 1 767 576. Prosjektrengskapet for 2017 viser tilsvarende samlede lønnsutgifter med kr 2 754 736. Dette samsvarer med tilhørende lønnsjournaler fra kommunen for de respektive regnskapsårene.

Det er i 2016 bokført en mindre faktura samt sykepengerefusjoner fra NAV for ansatte knyttet til prosjektet i 2016 og 2017. Dette samsvarer med føringer i lønssystemet for de respektive regnskapsårene.

Nettoutgiften som tilskuddsinntektene skal finansiere utgjør samlet kr 1 707 501 i 2016 og kr 2 722 132 i 2017. Etter dekning av disse nettoutgiftene samsvarer resterende tilskuddsbeløp, uten større avvik, med beløp som har blitt avsatt til bundet driftsfond for videre bruk i slutten av det enkelte regnskapsåret.

I følge revisjonens beregninger vil gjenværende midler på prosjektet, til overføring 2018, være kr 3 198 160. Det samsvarer med beløpet som er avsatt til bundet driftsfond i prosjektrengskapet 31.12.2017. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på rapportering av prosjektet underveis i de kontrollerte regnskapsårene.

Kommunen har opplyst om at det ikke er stilt krav om rapportering, utover at det sendes inn bekreftelse på aksept av tildelte beløp og tildelingsvilkårene i tilsagnsbrevene, som kreves for å få utbetalt tilskuddsmidlene.

Prosjektregnskapet for 2018 er naturligvis ikke ferdigstilt, men viser at avsatte prosjektmidler er overført til bruk i 2018 med kr 3 198 160. Så langt i 2018 er det bokført lønnsutgifter med kr 786 309 inkludert utgiftsgodtgjørelser. Lønnsjournalen for 2018 oppgir et høyere beløp, kr 1 203 404. Differansen forklares av økonomiavdelingen med at lønnsjournalen inkluderer budsjetterte lønnsytelser ut resten av året.

PROSJEKT 3159 EKSTRA TILSKUDD FLYKTNING

Det er i september 2016 søkt om ekstratilskudd for en navngitt flyktning med fysiske og psykiske funksjonsnedsettelse, som har vært bosatt i Halden kommune fra 2015. Revisjonen har mottatt tilsagnsbrev datert 16.3.2017 der det bevilges kr 877 759 for perioden 8.10.2016 – 7.10.2017. Perioden regnes som «år 2». Det ble ikke søkt tilskudd for «år 1». En eventuell søknad om tilskuddsmidler påfølgende år skal inneholde oversikt over hvordan tilskuddet som har blitt tildelt foregående år er disponert, oversikt over planer for tiltak i søknadsåret og oppdaterte opplysninger om funksjonshemmingen. Uavhengig av om det søkes på nytt, skal kommunen levere økonomisk rapport på hvordan tilskuddet er benyttet innen 8.11.2017.

Tilskuddet skal gå til støttetiltak til anslåtte utgifter for å dekke:

- lønnsutgifter for fullt aktivitetstilbud i dagsenter 5 dager i uka med 1/1-bemannning
- utgifter til støttekontakt 16 timer per måned inkl. kjøregodtgjørelse og utlegg
- 50% omsorgslønn, stipulert til 75 timer per måned med timesats på kr 140,87

Tilskuddet er bokført av kommunen 17.7.2017, da tilskuddet ifølge e-post fra NAV Halden var mottatt.

Det er ikke bokført utgifter i 2016. For 2017 er det bokført lønnsutgifter på prosjektet med kr 158 865. Dette stemmer med lønningsjournal fra lønnssystemet i samme periode. Øvrige bokførte utgifter knytter seg i all hovedsak til transportutgifter på tilsammen kr 40 016. Fakturaene viser at utgiftene gjelder den navngitte flyktningen. Samlede utgifter på prosjektet er kr 198 881. Rapportert utgift for «år 2» er på kr 239 427. Avviket begrunnes av økonomiavdelingen med at siden rapporteringen gjøres før årsskiftet, er utgiftene i perioden 3.11.2017 – 31.12.2017 estimert.

Den 3.11.2017 er det sendt ny søknad basert på budsjett for det kommende året og faktisk belastede utgifter. Budsjetterte utgifter for «år 3¹¹» er stipulert til kr 778 934,38, basert på anslag for utgifter til å lønne assistent i kommunalt tilbud, støttekontakt, taxiutgifter, spesialundervisning, dagsenteropphold og 50 % omsorgslønn. For «år 3» foreligger det tilsagn datert 12.3.2018 der det innvilges kr 778 934 for å dekke disse stipulerte utgiftspostene.

Ut ifra tildelte midler 2016, kr 877 759, gjenstår det ubrukne midler med kr 638 332, som ny tildeling avkortet mot. Beløpet til utbetaling for «år 3» blir kr 140 602. Revisor har fått ettersendt innbetalingsbilaget som viser at midlene ble innbetalt fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 18.4.2018.

I 2018 er det bokført lønnsutgifter til og med oktober på prosjektet. Lønnsjournalen inneholder i tillegg budsjetterte lønnsytelser ut resten av året som nevnt tidligere knyttet til prosjekt 3107 Statlig styrking av barnevern. Bokførte lønnsutgifter viser samlet kr 327 857 for 2018, mens lønnsjournalen viser samlet kr 400 517. Øvrige bokførte driftsutgifter i 2018 utgjør kr 50 624 per 29.10.2018 og knytter seg kun til transportutgifter. Fakturaene gjelder den navngitte flyktningen. Tilskuddsbeløpet på kr 140 602 er bokført på prosjektregnskapet 1.10.2018. «År 3» er foreløpig ikke ferdigrapportert enda.

¹¹ År 3 regnes fra 8.10.2017 – 7.10.2018

PROSJEKT 3233 KOMPETANSEMIDLER FYLKESMANNEN

Fylkesmannen i Østfold har tildelt kompetansemidler for å dekke kommunens utgifter til videreutdanning innen helse- og sosialfag etter innsendte søknader for 2016 og 2017. Søknadene er basert på antall studenter i opplæringstiltak innen høyere utdanning. Det ble bevilget kr 1 790 000 høsten 2016, basert på 13 studenter. Høsten 2017 ble det bevilget kr 1 086 000 basert på 11 studenter. Det er tatt hensyn til ubrukte fondsmidler fra 2015 med totalt kr 160 800.

Utbetalingsbrevene henviser til tilsagn om tilskudd datert henholdsvis 23.6.2016 og 6.7.2017, kommunens tilbakemelding om iverksatte opplæringstiltak datert henholdsvis 27.9.2016 og 25.9.2017, samt tilleggssøknad datert henholdsvis 4.10.2016 og 2.11.2017. Revisor har ikke mottatt kopi av tilsagnsbrevene det henvises til. Vi vet derfor ikke hvilke vilkår som eventuelt er stilt i disse og/eller om det er krav som eventuelt er stilt vedrørende endelig rapportering på disse tilskuddsmidlene.

I 2016 er det bokført kursutgifter via lønssystemet med kr 362 200, og øvrige fakturaer på kr 36 880. Prosjektregnskapet for 2016 viser at prosjektet har blitt belastet for refusjonsinntekter som har blitt ompostert til andre prosjektregnskap, kr 57 000 til prosjekt 3146 og kr 40 000 til prosjekt 3095. Revisjonen har ingen dokumentasjon på, eller begrunnelse for føringen av, disse omposteringene. Økonomiavdelingen informerte om at man burde brukt en utgiftsart på disse to føringene, fremfor å redusere en inntektsart for disse.

Gjenværende prosjektmidler etter 2016 vil, etter revisors beregninger, være kr 1 454 720. Det samsvarer med beløp avsatt til bundet driftsfond til bruk i 2017.

I 2017 er det bokført kr 1 086 000 i henhold til utbetalingsbrev datert 11.12.2017. Beløpet er avsatt til bundet driftsfond til bruk i 2018. Det er bokført kursutgifter via lønssystemet på kr 712 000 uten moms i tillegg til tre fakturaer for kursutgifter på samlet kr 448 136. Inkludert de resterende midlene etter 2016, vil gjenværende midler per 31.12.2017 være kr 1 380 584, som også prosjektets regnskap viser.

Videre er det korrigert feilaktig moms kompensasjon for utgiftene ført i lønssystemet med kr 178 000 som er en utgift for kommunen. Beløpet er belastet prosjektet, og fondsavsetningen etter 2017 regnskapet korrigeres/redueres tilsvarende.

Regnskapet for 2018 viser midler fra avslutningen av 2017 med kr 1 380 584, justert for ovennevnte korreksjonsføring knyttet til feilkrevd moms kompensasjon. Resterende midler til bruk i 2018 blir følgelig kr 1 202 584. Prosjektregnskapet for 2018 har ingen ytterligere føringer per 6.9.2018.

Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser at prosjektregnskapet eller lignende økonomiske opplysninger for 2016 og 2017 er rapportert. Mottatt dokumentasjon viser hvilke studenter som har tatt hvilken utdanning og i hvilken tidsperiode. Regnskapet for 2018 er naturlig nok ikke ferdigstilt.

Utskriftene fra lønssystemet stemmer med regnskapet, med unntak for at urettmessig kompensasjon av moms må rettes med kr 178 000 i 2017, som nevnt ovenfor. Når det gjelder fakturaene, er de i ett tilfelle ikke tydelig merket for prosjekttilhørighet og om de gjelder utdanningen som kommunen har fått tilskudd til. I ett tilfelle, er en utgift på kr 418 636 ikke dokumentert med faktura, men med et brev som viser kommunens fremtidige betalingsplan. En annen utgiftspost på kr 20 180 gjelder ompostering, hvor det vises til en telefonsamtale. Revisjonen har ikke fått annen dokumentasjon til denne.

Kommunens økonomiavdeling har overfor revisjonen bekreftet at det, på samme måte som for 2017, vil bli foretatt en korrigerende av feilaktig momskompensasjon av kursutgifter for avgiftsåret 2016 og

foreta en tilbakebetaling til skatteetaten med kr 86 800. Dette var ikke gjort på tidspunkt for revisjonen.

I utbetalingsbrev av 11.12.2017 fremkommer det informasjon om at Halden kommune har søkt om 1,7 millioner kroner til å starte opp nye klasser med kvalifisering til helsefagarbeider i 2018. Videre fremkommer det at Fylkesmannen ikke har hatt rom for å godkjenne denne søknaden ved behandlingen høsten 2017, men oppfordrer samtidig kommunen til å søke om midlene på kompetanse- og innovasjonstilskuddet for 2018. Det er uklart for revisor om dette per nå er fulgt opp, da det ikke fremkommer informasjon om dette i regnskapet for 2018.

5.3 Vurderinger

Vi finner det tilfredsstillende at kommunen har gode rutiner for rettidig bokføring av inntekter og utgifter på kontrollerte tilskudd. Lønnsjournaler, der det er bokført lønnsutgifter, samsvarer i det vesentligste med bokføring i regnskapet.

Kommunen har også god struktur på tilordning av de ulike tilskudd til ulike formål ved at det er tatt i bruk prosjektregnskap med tilhørende prosjektnummer.

Revisjonen vil allikevel påpeke at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder sporbarhet. Dette gjelder i hovedsak øremerkede tilskuddsmidler til å styrke lærertettheten i grunnskolen. Tilordning av disse midlene videre til den enkelte skole er bokført uten prosjektnummer for tilskuddet. Dette kan føre til at man mister oversikten med hvordan de enkelte tilskuddsmidlene anvendes.

Den samme problematikken gjør seg gjeldende knyttet til overføring av inntektsførte refusjonsinntekter på prosjekt vedrørende kompetansemidler fra fylkesmannen. Revisjonen kan ikke se hva midlene anvendes til, når det er bokført på andre prosjekters regnskap uten nærmere forklaring og dokumentasjon. Videre er bokførte utgifter mangelfullt dokumentert. Dokumentasjon i form av en fremtidig betalingsplan i ett tilfelle, og at man viser til en telefonsamtale som dokumentasjon på en ompostering i ett annet tilfelle, anses ikke som tilstrekkelig dokumentasjon etter bokføringsloven og tilhørende forskrift. Det vises i denne forbindelse til formskriftens kapittel 5.

Det er også noe manglende dokumentasjon eller informasjon på enkelte prosjekter når det gjelder rapportering til tilsagnsyter. Dette kan skyldes at tilsagnsyter ikke har krevd noen form for økonomisk rapportering for hvordan midlene er anvendt. Vi har også sett eksempler på at det er rapportert på bruk av midler igjennom elektroniske skjemaer, men at kommunen ikke har tatt vare på kopi av det som sendes inn. Dette er uheldig og kan føre til at kommunen ikke har mulighet til å verken kontrollere og/eller dokumentere sin egen rapportering til tilsagnsyter i ettertid.

Selv om det er avdekket et forbedringspotensial knyttet til dokumentasjon av rapportering, er det likevel ikke avdekket forhold som tilsier at kommunen har anvendt tilskuddsmidler i strid med vilkårene som er stilt i de enkelte tildelingsbrevene. De kontrollerte prosjektenes regnskaper tyder på at midlene har blitt anvendt til sine respektive tildelte formål.

Revisjonens gjennomgang viser at flere fakturaer vedrørende kurs, konferanser og seminarer knyttet til de ulike prosjektene ikke er tydelig spesifisert slik bokføringsforskriften krever. I hovedsak er det manglende angivelse av formål og deltakere. Dette er etter vår oppfatning brudd på innholds krav i bokføringsforskriftens § 5-9 som særlig omhandler reise- og oppholdsutgifter. Nevnte opplysninger er også nødvendige til å ta stilling til hvorvidt de øremerkede tilskuddsmidlene faktisk er blitt anvendt til sitt tiltenkte formål.

Revisjonen finner det tilfredsstillende at funn knyttet til feilkrevd krav om momskompensasjon på kursutgifter til egne ansatte blir korrigert og tilbakebetalt til Skatteetaten.

I Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) §7, 2. ledd fremkommer at alle utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal bokføres brutto. Kommunen benytter den såkalte nettometoden ved bokføring av omposteringene og avsetning til bundne fond.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Kommunen har etablert rutiner som omhandler refusjoner. På den andre side viser gjennomgangen svakheter, både i rutiner og praksis, når det gjelder sporbarhet og dokumentasjon på dette området.

Etter revisjonens vurdering har kommunen fokus på å holde seg oppdatert når det gjelder å søke relevante tilskuddsmidler, noe som gjenspeiles også i rutinene. Vi finner likevel grunn til å bemerke at selv om rutinene i stor grad følges i praksis er det ikke alle prosjektansvarlige som er kjent med innhold i disse.

Revisjonens kontroller tyder på at det arbeides godt med oppfølging, tilsyn og kontroll fra prosjektansvarlige. Dette er viktige forutsetninger for å kunne sikre god kvalitet i den påfølgende rapporteringen på tilskudds- og refusjonsordninger. På den andre side finner vi at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder å kunne dokumentere tidligere innrapporterte data. For kontrollformål, bør kopi av innsendt rapportering sikres og oppbevares i tråd med bokføringslovens og tilhørende forskrifts bestemmelser.

Med bakgrunn i våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- Etablere relevante skriftlige rutiner som samsvarer med praksis
- Sikre at rutiner gjøres kjent og implementeres
- Bestrebe seg på å sikre og oppbevare dokumentasjon av innrapporterte opplysninger.
- Påse at dokumentasjon og sporbarhet av alle bokførte opplysninger oppfyller bokføringsreglens krav og at kravet om bruttoføring i forskrift om årsregnskap og årsberetning oppfylles.

Rolvsøy 22. november 2018

Lena Longva-Stavem (sign.)
forvaltningsrevisor

Jostein Ek (sign.)
statsautorisert revisor

Bjørnar B Holmedahl (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS UTTALELSE

Generelt:

Forvaltningsrevisjoner er en viktig del av kommunens forbedringsarbeid. Gode forvaltningsrevisjonsrapporter kan danne et godt utgangspunkt for å forbedre praksis og rutiner.

Revisjonen har jobbet ut fra tre problemstillinger:

1. Hvilke rutiner og praksis har kommunen for dokumentasjon knyttet til refusjoner?
2. I hvilken grad har kommunen rutiner som sikrer at de orienterer seg, og søker om, eksterne tilskudd?
3. Hvordan sikrer kommunen god kvalitet på rapporteringen og oppfølgingen når det gjelder tilskudd?

Rådmannen er tilfreds med at revisjonen ved sin gjennomgang finner at kommunen i det vesentligste har rutiner, har fokus på å finne og søke relevante tilskuddsmidler samt har god kontroll og oppfølging fra prosjektansvarlige. Rådmannen hadde håpet at forvaltningsrevisjonsrapporten i noe større grad kunne ha gitt et løft / retning i forhold til å kunne forbedre rutiner og praksis knyttet til spesielt problemstilling i punkt 2 nevnt over.

I forhold til punkt 2 over, fremkommer i rapportens side 18, andre avsnitt, at økonomiavdelingen ikke kjenner til instruksen «Instruks for økonomiavdelingen». I etterkant av revisjonens slutføring av rapporten, har rådmannen sett at dette handler om rutine for budsjettkontroll, og at det her nok har vært en misforståelse i kommunikasjonen fra kommunens side. Rutine for budsjettkontroll er nok godt kjent for de som jobber innenfor dette området ved økonomiavdelingen.

Rådmannen ønsker videre å knytte noen kommentarer til revisjonens anbefalinger;

- Etablere relevante skriftlige rutiner som samsvarer med praksis

Rådmannen vil etablere relevante skriftlige rutiner som samsvarer med praksis.

- Sikre at rutiner gjøres kjent og implementeres

Revisjonen påpeker at det finnes rutiner, og prosjektlederne er godt kjent med praksis, men at det er manglende kjennskap til de skriftlige rutinene. Rådmannen vil etablere en praksis for implementering av både eksisterende og nye rutiner i organisasjonen. Rådmannen er derimot tilfreds med at prosjektledere følger rutine i praksis, noe som vitner om at de har fått opplæring i henhold til rutinen, selv om de ikke kjenner til hvor denne fysisk er lagret i kommunens internkontrollsystem. Rådmannen er også tilfreds med revisjonens vurdering at de prosjektansvarlige arbeider godt med oppfølging, tilsyn og kontroll.

- Bestrebe seg på å sikre og oppbevare dokumentasjon av innrapporterte opplysninger

Revisjonen bemerker at innrapporterte data ikke sikres og oppbevares i tråd med bokføringsloven. De peker her på rapportering gjort i elektroniske løsninger, der data lagres i eksterne databaser. Det er dermed ikke slik at innrapportert data er mistet, og det er også sporbart via innlogging i gjeldende system. Rådmannen tar med seg innspillet og etablerer rutiner for lagring av data som er innrapportert i slike nettløsninger.

- Påse at dokumentasjon og sporbarhet av alle bokførte opplysninger oppfyller bokføringsreglenes krav og at kravet om bruttoføring i forskrift om årsregnskap og årsberetning oppfylles.

I forkant av forvaltningsrevisjonen kommentert rådmannen viktigheten av at forvaltningsrevisjonen ikke krysser over i regnskapsrevisors oppgaver. Revisjonen mener å ha sikret dette ved å ikke kontrollere prosjekter som allerede er revidert av regnskapsrevisor. Etter rådmannens syn tenderer kapittel 5 i stor grad mot handlinger i en regnskapsrevisjon, noe også anbefaling om bruttoføring til/fra fons tilsier. Rådmannen vil ta denne anbefalingen videre med kommunens regnskapsrevisor, Deloitte.

8 REVISJONSKRITERIER

Utgangspunkt i lov og forskrift

I henhold til § 4 i bokføringsloven skal bokføring, spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skje i samsvar med følgende grunnleggende prinsipper:

1. **Regnskapssystem:** Det skal foreligge et ordentlig og oversiktlig regnskapssystem som muliggjør produksjon av pliktig regnskapsrapportering og spesifikasjoner, og som er innrettet slik at opplysningsplikten kan ivaretas.
2. **Fullstendighet:** Alle transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner skal bokføres på en fullstendig måte i regnskapssystemet.
3. **Realitet:** Bokførte opplysninger skal være resultat av faktisk inntrufne hendelser eller regnskapsmessige vurderinger og skal gjelde den bokføringspliktige virksomheten.
4. **Nøyaktighet:** Opplysninger skal bokføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig.
5. **Ajourhold:** Opplysninger skal bokføres og spesifiseres så ofte som opplysningenes karakter og den bokføringspliktige virksomhetens art og omfang tilsier.
6. **Dokumentasjon av bokførte opplysninger:** Bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som viser deres berettigelse.
7. **Sporbarhet:** Det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.
8. **Oppbevaring:** Dokumentasjon, bokførte opplysninger og pliktig regnskapsrapportering skal oppbevares så lenge det er saklig behov for å kontrollere pliktig regnskapsrapportering. Oppbevaring skal skje i en form som opprettholder muligheten for å lese materialet.
9. **Sikring:** Regnskapsmaterialet skal på en forsvarlig måte sikres mot urettmessig endring, sletting eller tap.
10. **God bokføringsskikk:** Bokføring, spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal skje i samsvar med god bokføringsskikk.»

§ 6.Sporbarhet

«Bokførte opplysninger skal lett kunne følges fra dokumentasjonen via spesifikasjoner frem til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollerbar måte være mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene.

Dokumentasjon av bokførte opplysninger skal være nummererte eller identifisert på annen måte som gjør det mulig å kontrollere at den er fullstendig.

Dokumentasjon av kontrollsporet, herunder hvordan systemgenererte poster kan etterprøves, skal foreligge i de tilfellene det er nødvendig for å kunne kontrollere bokførte opplysninger på en enkel måte. (...)»

I henhold til **§ 7 Bokføring og ajourhold 2. ledd** fremgår det blant annet *«(.....)Bokføring skal skje så ofte som virksomhetens og transaksjonens art og omfang tilsier(.....)»* I henhold til

forarbeidene¹² innebærer dette et krav om at bokføringen er à jour innen fristene for pliktig rapportering, minimum hver fjerde måned.

Forskrift om årsregnskap og årsberetning¹³ er gjeldende for kommuner.

Her fremgår det av § 2 at bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal foretas i tråd med bokføringslovens §3 til 14 og bokføringsforskriften kapittel 2 til 7.

§ 7 omhandler grunnleggende regnskapsprinsipper og god kommunal regnskapsskikk, hvor følgende fremgår av 2, 3 og 5 ledd:

«Alle utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal regnskapsføres brutto. Dette gjelder også for de interne finansieringstransaksjonene. Det skal således ikke gjøres fradrag for tilhørende inntekter til utgiftene, og heller ikke skal inntektene fremstå med fradrag for eventuelle tilhørende utgifter».

Alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes. (...)»

I den grad enkelte utgifter, utbetalinger, inntekter eller innbetalinger ikke kan fastsettes eksakt ved tidspunktet for regnskapsavleggelsen, registreres et anslått beløp i årsregnskapet for vedkommende år. Justering i henhold til eksakt beløp foretas i det påfølgende regnskapsår. (...)»

Øvrige kriterier

Tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger, samt kommunens formaliserte rutiner og arbeidsprosedyrer.

¹² Ot.prp. nr. 46 (2003-2004) Om lov om bokføring (bokføringsloven)

¹³ For-2000-12-15-1424