



**REFUSJONER OG TILSKUDD**  
Fredrikstad kommune  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy  
11. mars 2019

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
2.1	Bakgrunn .....	6
2.2	Problemstilling og avgrensing .....	7
2.3	Metode og gjennomføring .....	8
2.4	Revisjonskriterier .....	8
2.5	Litteratur- og dokumentliste .....	9
<b>3</b>	<b>HVILKE RUTINER OG PRAKSIS HAR KOMMUNEN FOR DOKUMENTASJON KNYTTET TIL REFUSJONER?</b> .....	<b>10</b>
3.1	Revisjonskriterier .....	10
3.2	Fakta .....	10
3.3	Vurderinger .....	14
<b>4</b>	<b>I HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN RUTINER SOM SIKRER AT DE ORIENTERER SEG, OG SØKER OM, EKSTERNE TILSKUDD?</b> .....	<b>16</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	16
4.2	Fakta .....	16
4.3	Vurderinger .....	21
<b>5</b>	<b>HVORDAN SIKRER KOMMUNEN GOD KVALITET PÅ RAPPORTERING OG OPPFØLGING NÅR DET GJELDER TILSKUDD?</b> .....	<b>22</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	22
5.2	Fakta .....	22
5.3	Vurderinger .....	31
<b>6</b>	<b>HVORDAN BLIR TILSKUDD BUDSJETTERT OG RAPPORTERT (POLITISK), HERUNDER HVORDAN VISER ADMINISTRASJONEN HVOR MYE AV KOMMUNENS MIDLER SOM ER BUNDET OPP AV TILSKUDD?</b> .....	<b>33</b>
6.1	Revisjonskriterier .....	33
6.2	Fakta .....	33
6.3	Vurderinger .....	39

<b>7</b>	<b>KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....</b>	<b>40</b>
<b>8</b>	<b>RÅDMANNENS UTTALELSE .....</b>	<b>41</b>
<b>9</b>	<b>REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>42</b>

# 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 midlene 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.

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?
4. Hvordan blir tilskudd budsjettert og rapportert (politisk), herunder hvordan viser administrasjonen hvor mye av kommunens midler som er bundet opp av tilskudd?

Administrasjonen skal legge frem rapporter for politikerne som viser utviklingen i henhold til vedtatt årsbudsjett. Videre skal mål og forutsetning for bruk av tilskuddsmidler fremgå av tekst og beløp i budsjettet. For å besvare problemstilling fire har vi sett på kommunens budsjettering for 2018, samt måneds- og tertialrapporteringer foretatt i 2018.

## Revisjonens gjennomføring

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom regnskaps- og forvaltningsseksjonen i perioden desember 2018 til januar 2019.

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 Fredrikstad kommunes retningslinje: «*Retningslinjer for søknad om tilskudd*». Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3, 4, 5 og 6 og i sin helhet i eget vedlegg i kapittel 9.

Fakta er hentet inn ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer med de ansvarlige for prosjektene som ble valgt ut. Selve regnskapskontrollen tar utgangspunkt i 12 utvalgte prosjektregnskaper fra kommunens regnskapssystem. 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.

Gjennomgangen viser at kommunen har etablert rutiner som i tilstrekkelig grad vil kunne bidra til å finne tilbake til dokumentasjon for de enkelte bokførte opplysninger. Fakta viser også at praksis i stor grad er tilfredsstillende på dette området.

På den andre side ser vi at kontaktpersonene for prosjektene i varierende grad har kjennskap til kommunens skriftlige rutiner på området. Selv om dette kan forklares med at det ikke alltid er relevant å benytte rutinene, er det revisjonens oppfatning at de involverte i prosjektene bør være kjent med at disse foreligger. I tillegg viser fakta at det gjennomføres enkelte kontrollhandlinger som ikke er nedfelt i skriftlige rutiner eller prosedyrer. Etter vår vurdering bør alle kontroller som skal gjennomføres beskrives i en rutine eller prosedyre, i tillegg til at det dokumenteres at disse er utført.

Kommunen har i stor grad lagt til rette for oppfyllelse av revisjonskriteriene utledet fra bokføringslov og forskrift, samt forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. På den andre side avdekker vår gjennomgang av kommunens praksis har svakheter. Vi viser i denne sammenheng til flere tilfeller hvor prosjektregnskapene ikke benyttes konsekvent til å reflektere både mottatte og bokførte refusjoner og tilskuddsmidler, samt hva disse blir benyttet til. Videre er det avdekket tilfeller hvor enkelte bokførte utgifter ikke oppfyller krav til dokumentasjon i henhold til kriteriene. Det er vår oppfatning at i de tilfeller der det avdekkes mangler, bør kommunen kreve korrigerende fakturabilag som oppfyller ovennevnte krav.

Kommunen har fokus på å holde seg oppdatert når det gjelder å søke relevante tilskuddsmidler noe som også fremgår av retningslinjen på området. På den andre side viser gjennomgangen at selv om innholdet i retningslinjen i stor grad følges i praksis er det ikke alle kontaktpersonene som er kjent med hvilke rutiner som foreligger på dette området.

Når det gjelder kommunens praksis knyttet til hvordan tilskudd blir budsjettert og rapportert politisk finner vi at kommunen, med unntak av manglende noteopplysninger, følger forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

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

- Etablere rutiner hvor dette er en mangel
- Sikre at alle gjøres kjent med relevante rutiner og at disse implementeres
- Være konsekvent med bokføringen av både inntekter og tilhørende utgifter for tilskudds- og refusjonsordninger på prosjektregnskap, eller tilsvarende avgrenset regnskap
- Kontrollere mottatt fakturadokumentasjon for hvorvidt den inneholder alt den skal i henhold til bokføringsreglene og at alle omposteringer/korrigeringer inneholder tydelig referanse til eller kopi av opprinnelig bilag
- Utarbeide noter til driftsbudsjettet
- Vurdere om det kan være hensiktsmessig om notene også viser en total oversikt på hvilke tilskudd og refusjoner kommunen har budsjettert med

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

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

Plan for forvaltningsrevisjon 2018-2019 ble vedtatt i bystyret 15.03.2018, Sak. nr. PS 47/18. 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:*

- *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.»*

Prosjektplan for prosjektet ble i utgangspunktet behandlet i kontrollutvalgets møte 13.06.2018, sak 18/29. I forbindelse med behandlingen fremmet kontrollutvalget ønske om at ytterligere en problemstilling skulle inntas i prosjektet. Av behandlingen fremgikk følgende: *«Kontrollutvalget ønsket en ytterligere problemstilling i forvaltningsrevisjonsprosjektet. Denne problemstillingen bør inneholde i hvor stor grad kommunens administrasjon tydeliggjør i budsjett de ulike tilskudd, og hvordan dette blir rapportert til folkevalgte. Kontrollutvalget ser det også som interessant å se nærmere på hvorvidt kommunens administrasjon tydeliggjør hvor mye midler(kommunale) som bindes opp mot tilskudd, (innsattsstyrt finansiering fra staten). Kontrollutvalget ønsket derfor å utsette behandlingen av prosjektplanen og ba revisjonen komme med et forslag til neste møte.»*

I kontrollutvalgets møte 19.09.18, sak 18/41 «2. gangs behandling av prosjektplan «Refusjoner og tilskudd» hadde revisjonen inkludert en fjerde problemstilling (problemstilling nr. 4) og prosjektplanen ble vedtatt.

#### 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.

## 2.2 Problemstillinger 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?
4. Hvordan blir tilskudd budsjettet og rapportert (politisk), herunder hvordan viser administrasjonen hvor mye av kommunens midler som er bundet opp av tilskudd?

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. I tillegg til å foreta en gjennomgang av rutiner, knyttet til både refusjoner og tilskudd, redegjør prosjektet også for kommunens praksis på områdene.

Det knyttes vilkår til bruk av tilskuddsmidler, og midlene kan gå tapt dersom de ikke benyttes i samsvar med forutsetningene for tildelingen. God kvalitet på rapportering og oppfølging innebærer blant annet at kommunen skiller ut hvilke kostnader som er tilskuddberettiget.

Administrasjonen skal legge frem rapporter for politikerne som viser utviklingen i henhold til vedtatt årsbudsjett. Videre skal mål og forutsetning for bruk av tilskuddsmidler fremgå av tekst og beløp i budsjettet. For å besvare problemstilling fire har vi sett på kommunens budsjettering for 2018, samt måneds- og tertialrapporteringer foretatt i 2018.

### Avgrensning

Flere tilskudds- og refusjonsordninger krever årlig revidert prosjektrekskap av regnskapsrevisjonen. Fokuset for denne rapporten har derfor vært større tilskudds- og refusjonsordninger som ikke blir dekket gjennom slik revisjon.

Kommunen har svært mange mindre prosjektrekskaper, og av hensyn til tidsrammen, og antall timer på prosjektet, har vi ansett det hensiktsmessig å avgrense gjennomgangen til 12 av de største prosjektrekskapene i kroneverdi. Etter vår vurdering gir disse et representativt bilde over de ordningene som ellers ikke blir revidert særskilt.

Utvalg av tilskuddsordninger er drøftet med kommunen, og i oppstartsmøte ble Utdannings og oppvekst-seksjonen og tilskuddsmidler fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) nevnt som relevant å kontrollere bruken av. Dette nettopp på grunn av fraværet av revisjonsplikten for slike ordninger og at oppfølgingen av disse dermed ikke blir like tett som i andre tilfeller. Vi har på denne bakgrunn vurdert at dette bør underkastes et nærmere lys.

Overholdelse av bokføringsreglene som gjelder for kommuner, samt regnskapsmessige vilkår for bruk som fastsettes av tilskuddsyter, utgjør sentrale revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen. For å ta stilling til etterlevelse av disse har vi derfor kontrollert hvordan tilskuddsmidlene er regnskapsmessig disponert. Vi har ikke vurdert hvorvidt tilskuddsordningenes formål er oppfylt.

## 2.3 Metode og gjennomføring

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

Redegjørelsen av faktaopplysninger bygger på utvalgte prosjektrengskaper fra kommunens regnskapssystem. Kommunen har opplyst oss om at de har organisert alle sine tilskudds- og refusjonsordninger som separate prosjektrengskaper. Vi har valgt å bygge på dagsaktuelle tilskudds- og refusjonsprosjekter fra de tre seneste regnskapsårene fra 2016, 2017 og frem til 13. desember 2018. Kontrollen er foretatt opp imot de overordnede revisjonskriteriene for prosjektet og mot hvert enkelt prosjekts tilsagn om tilskudd/avtale om refusjon.

Som tidligere nevnt har vi gått gjennom 12 prosjektrengskaper. Vi har gjennomført intervjuer med de oppgitte kontaktpersonene for prosjektene. Dette utgjorde 8 stedlige intervjuer med totalt 10 personer. Vi har i tillegg sendt ut spørsmål til tre ansatte ved økonomi- og regnskapsavdelingen, samt til kommunens administrative ledelse via e-post. 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 statsautorisert revisor Jostein Ek i perioden desember 2018 til januar 2019.

## 2.4 Revisjonskriterier

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

- Lov om bokføring (Bokføringsloven) av 19.11.2004, nr. 73
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) av 25.9.1992, nr. 107
- Forskrift om bokføring av 01.12.2004, nr. 1558
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15.12.2000, nr. 1424
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), av 15.12.2000, nr. 1423
- Tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddordninger
- Kommunens interne rutiner og retningslinjer

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

### 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.

### Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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.



## 2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- «Plan for regnskapsavslutningen 2018 For virksomheter og seksjoner» Gyldig fra 29.11.2016, Versjon 15.0
- Rutine «Justering av driftsbudsjett som følge av merinntekter/reduerte inntekter» Gyldig fra 01.04.2014, Versjon 3.0
- Rutine «5.4 Oppretting/bruk av prosjektnummer» Ikke datert
- Utdrag fra *Brukerhåndbok Økonomi*: «2.03 Retningslinjer for søknad om tilskudd» Ikke datert
- Fire tilskuddsbrev fra 2018, fem fra 2017 og tretten fra 2016 vedrørende Norskopplæring og samfunnskunnskap fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) - knyttet til PK1930.
- Tre tilsagnsbrev/utbetalingsbrev for høsten 2016, to brev for våren 2017 og ett for våren 2018 vedrørende tildelt midler til videreutdanning fra Utdanningsdirektoratet – knyttet til PK2045.
- Ett tilsagnsbrev for hvert av årene 2016, 2017 og 2018 til satsing på kommunalt barnevern og styrking og opprettholdelse med 6 stillinger i Fredrikstad kommunes barnevern fra Fylkesmannen i Østfold – knyttet til PK2270.
- Rundskriv Q-31/2014 Retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern 2014.
- Tre tilsagnsbrev for våren 2016, ett for våren 2017, ett for våren 2018 og ett for høsten 2018 knyttet til tilskudd til økt lærertetthet i grunnskolen 1.-4.trinn/10.trinn – ført på PK2294.
- Tre terminutbetalingsbrev for våren 2016, to for høsten 2016, seks for våren 2017, femten for høsten 2017 samt fire brev for hele 2018 knyttet til integrerings- og flyktningetilskudd til bosatte flyktninger bokført på PK2416.
- Rundskriv 01/2018 - Tilskuddsordning for integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd 2018.
- Ett tilsagnsbrev for våren 2016, ett ekstra tilskuddsbrev for høsten 2016 og ett tilsagnsbrev for våren 2017 knyttet til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats på 1. – 4. trinn – ført på PK2435.
- Ett tilsagnsbrev for 2016 og ett for 2017 for tildelte tilskudd til kompetanseutvikling til kommunale og ikke-kommunale barnehager ført på PK2672.
- Fredrikstad kommunes kompetanseplan for barnehager 2015 – 2020.
- Strategi fra Kunnskapsdepartementet – Kompetanse for framtidens barnehage – Strategi for kompetanse og rekruttering 2014 – 2020, datert 15.8.2013.
- To tilsagnsbrev for hvert av årene til kompetansetiltak og tilskudd til Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) for både 2016 og 2017, med tilhørende utbetalingsbrev – knyttet til PK2743.
- To mindre tilsagnsbrev fra 2018 om tilskudd til forebyggings- og tilretteleggingstilskudd til IA-virksomheter og bedriftshelsetjeneste (BHT)-honorar, knyttet til PS1035.
- Avtale mellom Samferdselsdepartementet, Østfold Fylkeskommune og kommunene Fredrikstad og Sarpsborg om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk for perioden 2014 – 2017 samt tilsvarende avtaledokument for perioden 2018 – 2019 – begge knyttet til prosjektene TD1006 og TD1008.
- Diverse regnskapsutskrifter fra regnskapssystemet Visma Enterprise Økonomi for samtlige 12 utvalgte prosjektrekskap for regnskapsårene 2016 – 2018.
- Konteringsrapporter fra lønssystemet Visma Enterprise HRM for de 12 utvalgte prosjektene fra regnskapsårene 2016 – 2018.
- Diverse regnskapsførte utgiftsbilag og fakturadokumentasjon innhentet fra regnskapssystemet.
- Diverse intervju-referater og e-post-korrespondanse med kommunens oppnevnte prosjektansvarlige (8 stk.) og økonomikonsulenter (2 stk.), med tilhørende tilsendt dokumentasjon.

## 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

På revisjonens tidspunkt bestod Fredrikstad kommune av følgende fem seksjoner<sup>2</sup>:

- Seksjon for kultur, miljø og byutvikling
- Seksjon teknisk drift
- Seksjon utdanning og oppvekst
- Seksjon helse og velferd
- Seksjon økonomi og organisasjonsutvikling

Økonomi- og regnskapsavdelingen er organisert som en virksomhet under seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling

#### Faktaboks 4: Refusjoner

Begrepet «refusjon» kan benyttes i flere ulike sammenhenger og med ulike betydninger. I denne forbindelse innebærer refusjon å få helt eller delvis tilbake en ytelse som en selv har gitt i forkant. Poenget, sammenlignet med øremerkede tilskudd, er at en aktør forskutterer, eller forhåndsbetaler utgiftene, og får refundert en del av kostnadene i ettertid. Dette vil være beskrivende for ulike tiltak og prosjekter som kommuner gjennomfører, for eksempel i samarbeid med andre kommuner, private aktører og fylkeskommuner. Hvilke utgifter kommunen får dekket fremgår ofte av en samarbeidsavtale.

#### Kommunens rutiner

Kommunen har utviklet to rutiner, «5.4 Oppretting/bruk av prosjektnummer» og «Justering av driftsbudsjett som følge av merinntekter/reduerte inntekter» samt en retningslinje, «Retningslinjer for søknad om tilskudd» som kan knyttes til refusjoner og dokumentasjon. I tillegg omhandler også «Plan for regnskapsavslutningen 2018 For virksomheter og seksjoner» behandling av refusjoner.

I rutine «5.4 Oppretting/bruk av prosjektnummer» påpekes viktigheten av at alle bilag tilhørende prosjekt må føres med prosjektnummer. Videre fremgår det at : «Lønnsposter skal også føres på prosjektnummer der dette foreligger. Lønnsmelding skal sendes inn på alle som arbeider i prosjektet uansett om det er nyansettelse eller om arbeidsforholdet kommer i tillegg til et tidligere arbeidsforhold. Dette er for å få lagt inn på riktig ID i forhold til kontering og hjemmelsregisteret. Ved spørsmål om dette ta kontakt med lønnsavdelingen».

Prosjekter brukes blant annet ved oppfølging av mer «regnskapsteknisk» art, for eksempel der kommunen er forpliktet til å avgi prosjektrapport til annen offentlig myndighet. Eksempel er øremerkede statstilskudd.

Prosjektnummer opprettes av regnskapsmedarbeider i økonomi- og regnskapsavdelingen. Henvendelsen om opprettelse av prosjekt skal gå via økonomikonsulent i organisasjonsleddet slik at de til enhver tid er orientert om egne virksomheter. Alle bilag, og lønnsposter, som tilhører

<sup>2</sup> Bystyret vedtok 06.12.2018 en ny overordnet organisasjonsstruktur for kommunen, se [www.fredrikstad.kommune.no](http://www.fredrikstad.kommune.no) for mer informasjon.

prosjektet skal påføres prosjektnummer, for eksempel: «...dersom det skal søkes om refusjoner fra ulike instanser i forbindelse med et prosjekt. De fleste krever da at det legges frem et regnskap på prosjektet før midlene utbetales. Det kan da være greit å skille ut refusjonsgrunnlaget ved hjelp av et prosjektnummer.»

I rutinen «*Justering av driftsbudsjett som følge av merinntekter/reduerte inntekter*» henvises det blant annet til at budsjettendringer foretas i forbindelse med refusjonsinntekter.

I kommunens retningslinje «*Retningslinjer for søknad om tilskudd*» beskrives blant annet håndtering av refusjonskrav. Her fremgår det blant annet: «...*Tilsagnsbrevet angir om man har fått tildelt midler, eventuelt hvor mye man har fått, og om det er knyttet bestemte krav til dokumentasjon før midlene utbetales som må følges opp.*» Når økonomi- og regnskapsavdelingen har mottatt et tilsagn legges dette inn som et ventebilag<sup>3</sup> i regnskapssystemet.

I noen tilfeller blir refusjonskrav sendt til kemner for utfakturering, og oppfølging av ubetalte refusjonskrav foretas av økonomi- og regnskapsavdelingen eller kemner. Det påpekes i retningslinjen at dersom tidsfrister ikke overholdes kan kommunen miste tilskudd. Dersom kommunen somler med å sende inn dokumentasjon kan det føre til tap av renteinntekter. Videre fremgår det: «*Kopi av søknader og eventuelle tilsagnsbrev bør oppbevares slik at det er enkelt å følge opp at pengene faktisk kommer inn på kommunens konti, og at man purrer opp tilskudd dersom de ikke er mottatt i rimelig tid etter søknadsfristens utløp. Når det gjelder refusjonskrav som utarbeides foretas regnskapspostering når kravet sendes, og økonomi- og regnskapsavdelingen/Kemner følger opp innbetalingen.*»

I «*Plan for regnskapsavslutningen 2018 For virksomheter og seksjoner*» angis dato for når refusjonskrav må være levert kemnerkontoret for utfakturering.

### **Økonomi- og regnskapsavdelingen**

Spesialkonsulentene, ved økonomi- og regnskapsavdelingen, som følger opp seksjon for helse og velferd og seksjon for utdanning og oppvekst viser til at de er kjent med innholdet i kommunens rutiner når det gjelder dokumentasjon knyttet til refusjoner og tilskudd. De påpeker også at alle rutinene er tilgjengelige i kommunens kvalitetssystem. De opplever ingen store utfordringer når det gjelder sporbarhet, men er kjent med at det kan ha vært en utfordring for regnskap dersom de ikke har fått nødvendig dokumentasjon til bankbilag.

Ved seksjon for helse og velferd er alle utgiftsbilag i hovedsak skannet og tilsagnsbrev vedlegges inntekstposteringen.

Spesialkonsulent, som følger opp skoleetaten, viser til at det vedlagt den økonomiske rapporten skal ligge kopi av søknad om prosjektmidler med budsjett for prosjektet, samt tilsagnsbrev. Når det gjelder refusjonskrav til andre kommuner oversendes disse fra skoleetaten for kontroll av sats og beregning før økonomikonsulent videresender dem til fakturaproduksjon ved Egenbetalingsenheten hos kemneren.

---

<sup>3</sup> Tittel på ventebilag angir hva utgiften/inntekten gjelder.

## Kjennskap og praktisering av kommunens rutiner

### **PK2743 TILSKUDDSMIDLER KOMPETANSETILTAK**

Kontaktperson for prosjektet er kjent med plan for regnskapsavslutning, men ikke de andre rutinene. Praksisen som beskrives i de øvrige rutinene er likevel kjent gjennom veiledning fra økonomiavdelingen. Ved behov forventer han å finne disse i kommunens kvalitetssystem Risk Manager.

I forbindelse med den årlige regnskapsavslutningen er det et tett samarbeid med økonomiavdelingen. Økonomi- og regnskapsavdelingen gir veiledning når det gjelder dokumentasjon, og all dokumentasjon, inn- og utgående post, journalføres på eget saksnummer i kommunens sak- og arkivsystem ePhorte. All dokumentasjon som ligger i ePhorte er sporbart. Dersom det er utfordringer knyttet til å finne tilbake til journalførte dokumenter løses det ved å ta kontakt med arkivet eller vedkommende saksbehandler.

Han viser til at der det er flere formål med tilskudd er det ikke alltid det er satt korrekt ansvar eller PK nummer på akseptbrevet. I slike tilfeller kan det være utfordrende å finne tilbake til riktig søknad når pengene kommer inn.

Når det gjelder tilskudd påpeker han at det viktigste er å følge retningslinjene som fremgår av tilsagnsbrev. Tilskuddsyter krever en årlig rapport og kan også føre kontroll gjennom stikkprøver. Utover det følges kommunens rutiner knyttet til journalføring. Økonomiavdelingen påser at pengene føres korrekt i regnskapet, og at de overføres til riktig virksomhet(er).

Kontaktperson informerer om at stab Helse og velferd høsten 2018 gjennomførte et utviklingsarbeid i flere arbeidsgrupper hvor han ledet gruppen for rutiner og arbeidsflyt. På vegne av arbeidsgruppen la han i denne sammenheng frem flere forslag til prosedyrer for staben, den siste i november 2018, og disse ligger på vent til godkjenning. Han oppgir manglende tid som årsak til at forslagene ikke har blitt fulgt opp, godkjent og publisert i kvalitetssystemet. Han viser også til at praksis fungerer tilfredsstillende selv om det ikke foreligger godkjente formaliserte rutiner/prosedyrer.

Kontaktperson påpeker at det er viktig at skriftlige rutiner blir gjort kjent, samt at nye blir etablert der det er aktuelt. Dette for å sikre lik praksis og kontinuitet i arbeidet dersom noen blir syke eller slutter. Når det er sagt opplever han å få god hjelp og veiledning av økonomiavdelingen som blant annet påser at rutiner han ikke har kjennskap til etterleves.

### **PK2270 BARNEVERN MIDLER OG PK 2416 INTEGRERING FLYKTNINGER**

Kontaktperson for disse prosjektene er kjent med kommunens rutiner på dette området. Han påpeker at det er retningslinjene i tilsagnsbrev som er styrende for dokumentasjonen og disse følges i praksis. All dokumentasjon journalføres i ePhorte og han opplever ingen utfordringer når det gjelder å finne tilbake til dokumentasjon. Han fører selv kontroll på at refusjonene/innbetalingene er gjort og at beløpene er korrekt. Sistnevnte kontrollhandling er ikke nedfelt i skriftlig rutine.

Gjennom egen oversikt følger merkantil opp gjeldene frister når det gjelder refusjoner. Fristene fremgår også av saksbehandlingssystemet «Familia». Rutiner ved avslag for refusjon er beskrevet i barnevernetatens internhåndbok.

### **PK 2672 KOMPETANSEMIDLER BARNEHAGER**

Den ene av to kontaktpersoner for overnevnte prosjektet er ikke kjent med noen av rutinene på området. Årsaken er at seksjonen i hovedsak får øremerkede rammetilskudd fra Fylkesmannen. Hun påpeker at oppfølging og kontroll blir tilfeldig når det ikke foreligger skriftlige rutiner. I denne

sammenheng er det igangsatt et arbeid for å identifisere områder hvor rutiner og prosedyrer er manglende, rutiner knyttet til refusjoner inngår i denne sammenheng. Det arbeides også med å utvikle et årshjul for barnehageetaten slik at arbeidsoppgavene tydeliggjøres, og sees i sammenheng.

Den andre kontaktpersonen er kjent med plan for regnskapsavslutning, men kjenner ikke til de øvrige rutinene. Hun informerer at Fylkesmannen som tilsagnsyter gir klare føringer, blant annet krav om årlig rapportering. Alle dokumenter journalføres i ePhorte hvor det er enkelt å finne tilbake til dokumentasjon. Hun viser også til at flere av arbeidsoppgavene som gjennomføres i praksis ikke er nedfelt i skriftlige rutiner.

#### **TD1006 OG TD 1008 BELØNNINGS- OG EKSTRATILDELTE BYPAKKEMIDLER**

Den ene av to kontaktpersoner for disse prosjektene er kjent med plan for regnskapsavslutning, men ikke de øvrige rutinene. I forbindelse med prosjektene i Bypakke Nedre Glomma følger hun rutinen «*Belønningstilskudd 2017- grunnlag for årsrapportering og fakturering*» når det gjelder dokumentasjon. Som det fremgår av denne revideres det årlige tildelte budsjettet opp mot forskjellige prosjekt flere ganger i løpet av året. Økonomien i prosjektene følges opp gjennom periodekontroller for å se til at utgiftene er ført riktig og at budsjettene overholdes. Hun etablerer prosjektnummer i kommunens lønssystem, Visma HRM og fakturering, samt grunnlaget legges i systemet påført prosjektnummer. Noe av faktureringen også er journalført i ePhorte, men ikke alt. Selv har hun ikke opprettet saker i ePhorte i forbindelse med etablering av prosjektnummer i Visma HRM. På grunn av manglende kapasitet har hun ikke hatt som praksis å sjekke fakturaer.

Den andre kontaktpersonen er nyansatt og har vært i stillingen i ni måneder. Han benytter ikke, og er heller ikke kjent med kommunens rutiner. Han informerer om at det i forbindelse med Bypakkesamarbeidet skal lages en gjennomføringsavtale mellom partene når det er enighet om hvilke prosjekt det skal brukes midler på. Rutinen i denne sammenheng er å fylle ut skjema i henhold til mal. Det er etablert økonomirutiner, et årshjul, hvor det fremgår når det skal rapporteres på prosjektene. Han følger rutinene i praksis, og det føres referat fra alle møter og disse journalføres hos Fylkeskommunen. Selv gjennomfører han møter annenhver uke med sin prosjektleder, og i forbindelse med entrepriser vil han også få oversendt rapporter vedrørende status. Videre rapporteres det hvert tertial på fremdrift/status, noe som også fungerer som en kontroll.

#### **PK 1930 NIR<sup>4</sup>- NY TILSKUDDSORDNING**

Kontaktperson er kjent med alle rutinene bortsett fra «*2.03 Retningslinjer for søknad om tilskudd*». Hun er likevel godt kjent med praksis på området fordi dette er noe hun har jobbet med i mange år.

Virksomheten er nøye når det gjelder regnskap hvor de påser å dokumentere hva pengene går til. I forbindelse med tilskudd fra IMDi<sup>5</sup> oversendes tilsagnsbrev til økonomi- og regnskapsavdelingen med orientering om hvor beløpet skal konteres. Kontaktperson kontrollerer at tilskuddet som utbetales er korrekt opp mot antall elever. Hun opplever ingen utfordringer når det gjelder å finne tilbake til dokumentasjon. Dersom hun har noen spørsmål tar hun det opp med kollegaer eller økonomi- og regnskapsavdelingen.

Tilskudd fra IMDi ble redusert betraktelig i 2018, noe som har ført til at virksomheten har undersøkt muligheter for å få tildelt flere midler. Det har blant annet ført til en gjennomgang og kontroll av deltakerlister ved skolen. Virksomhetens egne rutiner har også blitt gjennomgått i denne forbindelse for å sikre riktige utbetalinger.

---

<sup>4</sup> Nasjonalt introduksjonsregister

<sup>5</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Fordi kontaktpersonen for dette prosjektet er forholdsvis ny i stillingen har hun gjennomgått refusjonene Fredrikstad får fra andre kommuner, for å sikre at disse stemmer overens med tilbudet som gis. Etter hennes oppfatning kan det være hensiktsmessig å gjennomgå disse avtalene på nytt fordi de ikke har blitt revidert på mange år. Når det gjelder samarbeid med andre kommuner er det etablert en faktureringsrutine i forbindelse med refusjoner, hvor refusjonskrav sendes til kommuner som Fredrikstad selger tjenester til.

#### **PK2045 LÆRERE MED STUDIEPERMISJON**

Kontaktperson for PK2045 er ikke kjent med kommunens rutiner, men påpeker at det er definert fra tilsagnsyter hvilke retningslinjer som skal følges når det gjelder tilskudd hun har ansvar for. Hun informerer om at skoleetaten har gode rutiner når det gjelder hva som skal dokumenteres. Rutinen «*Kompetanse for kvalitet*»<sup>6</sup> som er et årshjul, omhandler blant annet oppfølging av skolene og innhenting av dokumentasjon.

Retningslinjene fra tilsagnsyter følges også når det gjelder dokumentasjon og det er enkelt å finne frem til denne både via ePhorte og Udanningsdirektoratets system. I møte med regnskapsansvarlig sammenligner hun det som er postert på prosjekt med egen oversikt for å sikre at skolene får refundert korrekt beløp. Denne kontrollen er ikke nedfelt skriftlig.

#### **PK1974 FLYKTNING INTEGRASJONSTILSKUDD**

Kontaktperson for overnevnte prosjekt er i hovedsak kjent med kommunens rutiner og disse følges i praksis når det gjelder dokumentasjon. Når det gjelder tilskudd følges retningslinjene/vilkårene som er gitt fra tilsagnsyter. Hun opplever ingen utfordringer når det gjelder å finne tilbake til dokumentasjon og opplyser om at både ePhorte og Visma HRM benyttes. Tilskudd som er revisjonspliktige oversendes revisjon, og det rapporteres årlig på disse.

#### **PK2294 ØKT LÆRERTETTHET OG PK2435 EKSTRA INNSATS 1. -4. TRINN**

Kontaktperson for disse prosjektene vurderer ofte om skolene kan opprette prosjekter og er i denne sammenheng kjent med rutinen som omhandler oppretting og bruk av prosjektnummer. Videre kjenner han til «*Plan for regnskapsavslutningen 2018 For virksomheter og seksjoner*», men innholdet er ikke relevant for hans arbeidsoppgaver. Han er kjent med praksis når det gjelder omdisponering og justering av budsjett, men om etablert praksis stemmer overens med den skriftlige rutinen er han usikker på. Han søker primært ikke om tilskudd og er derfor ikke kjent med rutinen på dette området.

Virksomhetene rapporterer månedlig til økonomi- og regnskapsavdelingen, og det er de som følger opp rapporteringen.

### **3.3 Vurderinger**

Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen har etablert flere rutiner om dokumentasjon og sporbarhet når det gjelder refusjoner. Vi finner det også positivt at de fleste kontaktpersonene vi har intervjuet er kjent med praksis som fremgår av rutinene. Etter vår oppfatning kan kjennskap til rutinenes innhold i hovedsak tilskrives veiledning fra, og samarbeid med, de ansatte ved økonomi- og regnskapsavdelingen.

---

<sup>6</sup> Kunnskapsdepartementets nye strategi *Kompetanse for kvalitet- strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*, gjelder fra 2016. Målet med strategien er å øke elvenes læring og motivasjon gjennom å styrke lærernes og rektorenes kompetanse.



På den andre side viser gjennomgangen at kontaktpersonene for prosjektene i varierende grad har kjennskap til kommunens skriftlige rutiner på dette området. En forklaring kan være at det i tilknytning til flere av prosjektene ikke er aktuelt å benytte kommunens rutiner, men de retningslinjene som fremgår av tilsagnsbrev. Dette er også noe de fleste kontaktpersonene påpeker, og flere viser til at kommunens rutiner ikke er relevante for arbeidsoppgavene de utfører. Kontaktpersonene henviser også til at de vil finne rutinene i kvalitetssystemet dersom det ville vært aktuelt å benytte disse.

Revisjonen finner det positivt at kontaktpersonene er kjent med innholdet i rutinene, samt at de oppgir å finne disse i kommunens kvalitetssystem. På den andre side er det etter vår oppfatning vesentlig at de involverte i prosjektene er kjent med at det foreligger skriftlige rutiner. Vi påpeker i denne sammenheng at det er en forutsetning at ansatte vet at rutiner eksisterer for å ha mulighet til å søke opp disse i kvalitetssystemet.

Åtte av ti personer revisjonen har intervjuet informerer om at dokumentasjon knyttet til de ulike prosjektene journalføres i kommunens sak- og arkivsystem ePhorte. I dette systemet er alle dokumenter sporbare, og de prosjektansvarlige oppgir i hovedsak at det er enkelt å finne tilbake til dokumentasjon.

Etter vår vurdering er det positivt at kommunens sak - og arkivsystem benyttes for å journalføre dokumentasjon knyttet til de ulike prosjektene fordi dette er et system alle ansatte i kommunen er kjent med. På den andre side oppfordrer vi kommunen til å vurdere om det bør etableres en ensartet praksis for å sikre at all relevant dokumentasjon knyttet til prosjektene ligger i et system. Vi viser i denne sammenheng til fakta hvor en av kontaktpersonene informerer om at noe av faktureringen som fremgår i kommunens regnskapssystem også er journalført i ePhorte, men ikke alt. Etter vår oppfatning vil lik praksis forenkle sporbarheten.

Skriftlige rutiner er viktige, blant annet for å sikre at oppfølging og kontroll ikke blir tilfeldig. Gjennomgangen viser at flere kontaktpersoner informerer om at de gjennomfører kontroller og arbeidsoppgaver som ikke er nedfelt i skriftlige rutiner. Vi viser i denne forbindelse blant annet til at en av kontaktpersonene oppgir at han fører kontroll av hvorvidt refusjoner/innbetalinger er gjort, og om beløpene er korrekte. Etter vår vurdering er det en fordel om alle kontroller som skal gjennomføres beskrives i en rutine eller prosedyre, i tillegg til at det dokumenteres at den er utført.

En annen kontaktperson påpeker at manglende skriftlige rutiner knyttet til arbeidsoppgaver har blitt avdekket ved nyansettelser. Ved denne virksomheten er det igangsatt et arbeid for å identifisere områder hvor rutiner og prosedyrer mangler. Rutiner knyttet til refusjoner inngår i denne sammenheng. Etter vår vurdering bør kommunen i denne sammenheng vurdere behovet for sektorovergripende rutiner.

Vi finner det positivt at kommunen har fokus på å etablere rutiner hvor dette er avdekket som en mangel. Som det fremgår av fakta er skriftlige rutiner også vesentlige for å sikre lik praksis og kontinuitet i arbeid ved nyansettelser.

Totalt sett viser gjennomgangen at kommunen har etablert rutiner som i tilstrekkelig grad vil kunne bidra til å finne tilbake til dokumentasjon for de enkelte bokførte opplysninger. Fakta viser også at de ansatte vi har intervjuet ved økonomi- og regnskapsavdelingen ikke opplever store utfordringer når det gjelder sporbarhet. På den andre side har gjennomgangen av prosjektregnskapene avdekket enkelte svakheter. Vurderinger knyttet til dette fremgår i kapittel 5.3.

## 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 retningslinje: «Retningslinjer for søknad om tilskudd». Her fremkommer det at ansvar for å søke, samt følge opp tilskudd, deles mellom seksjon og virksomhet.

Seksjonene har ansvar for å følge opp sentrale statstilskudd, tilskudd som krever kommunal egenandel og som vedtas på politisk nivå. Fag- og økonomikonsulenter samordner, i felleskap, ansvaret på seksjons- og fagetatsnivå. Kopi av tilsagnsbrev sendes Økonomi- og regnskapsavdelingen.

På virksomhetene er det virksomhetsleder som har ansvar for:

- å orientere seg om, søke og følge opp tilskudd som gjelder egen tjeneste/virksomhet
- å rapportere til økonomikonsulent før/når det søkes om tilskudd
- å sende kopi av søknad og eventuelt tilsagnsbrev til Økonomi- og regnskapsavdelingen v/Team regnskap

### 4.2 Fakta

#### Økonomi- og regnskapsavdelingen

Økonomi- og regnskapsavdelingen koordinerer og søker om skjønnsmidler for hele kommunen.

Spesialkonsulentene, ved økonomi- og regnskapsavdelingen, som følger opp seksjon for helse og velferd informerer om at det i flere år er mottatt en rekke øremerkede tilskudd, blant annet innenfor området rus- og psykiatri. Søknader for sistnevnte går både fra seksjonsnivå, etat og virksomhet.

I følge spesialkonsulent, som er tilknyttet skoleetaten, er det fagetaten som holder seg orientert om aktuelle tilskudd. Skoleetaten organiserer også prosjekt som følges opp av aktuelle fagkonsulenter, med bistand og rådgivning fra økonomi.

#### PK2743 TILSKUDDSMIDLER KOMPETANSETILTAK

Som vist til i forrige kapittel er ikke kontaktperson for dette prosjektet kjent med at retningslinjen for søknad om tilskudd finnes. Han er likevel kjent med hva en søknad skal inneholde, sett opp mot denne retningslinjen.

Han informerer om at staben ved seksjonen har et overordnet fokus på kompetanse og innovasjon, og de holder oversikt over hvilke tilskuddsordninger som er gjeldene på området. De holder seg oppdatert gjennom å delta på seminarer, nasjonale samlinger og nyhetsbrev. Fra Fylkesmannen mottar kommunen brev med orientering om mulighet for å søke ulike tilskudd, i tillegg til at Fylkesmannen også ofte tar ansvar for å minne om mulighet for å søke. Denne informasjonen

#### Faktaboks 5: Øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd er en bevilgningsform som kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås av kommuner eller fylkeskommuner. Tilskuddet gis da som en vanlig bevilgning over statsbudsjettet, som et stortingsvedtak. Når kommunene planlegger å iverksette ulike tiltak for å nå nasjonale politiske målsettinger, bør mulighetene for å søke del-finansiering av tiltakene undersøkes. Fylkeskommunen og Fylkesmannen er som regel gode utgangspunkt, og får ofte rollen som regional tildelingsmyndighet i de ulike fylkene og distriktene, på statens vegne. Andre finansieringskilder vil typisk være Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Justis- og beredskapsdepartementet, for å nevne noen. Slike tilskudd kan innvilges og utbetales både forskuddsvis og etterskuddsvis av at tilhørende utgifter har påløpt.

Kilde: «Kommuneregnskapet» Øyvind Sunde



videreformidles til aktuell kontaktperson. Han er ikke kjent med praksis når det gjelder oppfølging av eventuelle avslag på søknader om tilskudd.

For tilskudd som gjentas årlig inviterer gjerne Fylkesmannen til en samling i forkant hvor kontaktpersoner og andre interesserte deltar. Informasjonen fra disse samlingene videreformidles tilbake til aktuelle personer/etater. Kommunen har også kontakt med ulike kompetansemiljøer som kan gi innspill til aktuelle tilskuddsordninger i tillegg til at ulike reformer kan generere tilskuddsordninger.

Staben ved seksjon for Helse og velferd forbereder saker til kommunaldirektør med anbefalinger om hvilke tilskudd det er relevant/aktuelt å søke på. Videre har hver etat/virksomhet et eget ansvar for å søke aktuelle tilskudd. De har oversikt over sine fagområder når det gjelder hvilke fagområder det er aktuelt å videreutvikle og samhandler også med ulike kompetansesenter. Etatssjefer/virksomhetslederne holder kommunaldirektør oppdatert på hvilke tilskudd det er søkt på.

Det er etablert en personalutviklingsgruppe hvor personalavdelingen og flere etatsledere inngår. Her deltar også kontaktperson for dette prosjektet en gang i året for å avklare og planlegge hva det er aktuelt å søke på når det gjelder kompetansetilskudd. Dette er etablert praksis som ikke er nedfelt i skriftlige rutiner.

Noen ordninger drøftes i kommunaldirektørens ledergruppe hvor kommunaldirektør beslutter. For andre ordninger er det etatene/virksomhetene selv som kan opprette egne prosjektledere på satsningsområder. Kontaktperson for PK2743 er ikke kjent med om det foreligger skriftlige rutiner innenfor seksjonen som beskriver denne praksisen.

Avgjørelse om mulig samarbeid vedrørende tilskudd på tvers av etater/virksomheter kan tas av kommunaldirektør, eventuelt av virksomhetslederne selv.

I tillegg til å drifte egne prosjekt fungerer han også som kontaktperson for flere prosjekt det søkes tilskudd om gjennom ordningen kommunal kompetanse og innovasjonstilskudd. Han bistår også etater/virksomheter med søknader om tilskudd på andre ordninger til Fylkesmannen og Helsedirektoratet.

Økonomi- og regnskapsavdelingen kontaktes når tilskudd blir innvilget. Sammen med oversendelse av tilskuddsbrevet sendes også forespørsel om opprettelse av prosjektkodenummer (PK). Avdelingen bistår videre med budsjettering av inntekt og føring av utgifter, samt regnskap til rapportering.

Det er nylig igangsatt et arbeid for å få en helhetlig oversikt over tilskudd i seksjonen. Kontaktperson opplyser at han ser verdien av å ha en slik oversikt, blant annet sett opp mot hvilke forpliktelser kommunen har og langsiktige planer hvor det er nødvending å identifisere hvor mye av driften som i dag er finansiert av tilskudd. Han påpeker at det er viktig å skille mellom tilskudd som ytes til tiltak innenfor et avgrenset fagområde, og tilskudd til tiltak som involverer flere tjenester/ etater/ seksjoner. Selv om dette ikke er samlet i et dokument i dag mener han at seksjonen har tilstrekkelig oversikt.

## **PK2270 BARNEVERN MIDLER OG PK 2416 INTEGRERING FLYKTNINGER**

Som beskrevet i forrige kapittel er kontaktpersonen for disse prosjektene kjent med kommunens retningslinje når det gjelder å søke tilskudd.

Han informerer om at de ansatte holder seg orientert om mulige tilskudd gjennom deltagelse i ulike forum, seminar og samlinger, nyhetsbrev og orienteringer fra eksempelvis IMDi. Aktuell informasjon om mulig tilskudd viderefremmes også internt i barnevernet, og mulige tilskuddsordninger følges opp av avdelingslederne.

Avhengig av type tilskudd er det virksomhetsleder, avdelingsleder og merkantil, eventuelt saksbehandler og merkantil som samarbeider om søknader. Kontaktperson involveres når tilskudd blir innvilget for å sikre at midlene posteres korrekt, og i noen tilfeller oppretter han også prosjektnummer. Selv søker han kun IMDi tilskudd. Søker følger opp egne tilskudd.

I henhold til etatens internhåndbok skal årsak til avslag undersøkes, og søkes på nytt, dersom søknad ikke innvilges. Avslag eller tilsagn registreres i «Familia». Gjennom systemet får saksbehandler varsel om svar fra Bufetat, og saksbehandlerne får en kopi. Avslag på søknader er sjeldne, men når det skjer følges det opp av merkantil som involverer avdelingsleder og saksbehandler for å avklare årsak og rette opp eventuelle mangler ved søknaden.

Det fremgår av månedsrapport i Fredrikstad- kompasset<sup>7</sup> dersom barnevernet har mottatt tilskudd for inneværende måned.

Korrigeringer, ompostinger og opprettelse av prosjektnummer blir gjort av økonomi- og regnskapsavdelingen.

## **PK 2672 KOMPETANSEMIDLER BARNEHAGER**

De to kontaktpersonene for dette prosjektet er, som tidligere beskrevet, ikke kjent med kommunens retningslinje. De påpeker at det på barnehageområdet ikke søkes mange tilskudd da de fleste gis som rammetilskudd. Sistnevnte innebærer også at de ikke har erfaring med å få avslag på søknader.

Tilskudd fra Utdanningsdirektoratet gis direkte til kommunen, ekstramidler, eventuelt øremerkede midler kan også fremgå av statsbudsjettet, og en av kontaktpersonene påpeker at det er viktig å følge opp de sentrale føringene. Det vises for eksempel til midler vedrørende minoritetspråklige barn hvor det er viktig at kommunen påser at disse overføres til barnehagene.

I de tilfeller det er aktuelt å søke tilskudd fordeles ansvarsoppgavene i staben, som har faste møter en gang i uken. For tilskudd som kan omfatte flere seksjoner kontakter lederne hverandre for å avklare om det kan være aktuelt. Sistnevnte blir også drøftet i møter, hvor alle ledere innenfor oppvekst deltar.

I noen sammenhenger kan det søkes om midler i samarbeid med barnevern og PPT<sup>8</sup>. Kommunen har også samarbeid med Sarpsborg og Høgskolen i Østfold når det gjelder noen tilskuddsordninger.

En av kontaktpersonene viser til at det er en utfordring å avklare grensesnittet når det gjelder økonomiavdelingen og virksomhetens ansvar. Dette har kommet tydelig til uttrykk ved nyansettelser. Når det gjelder virksomhetens ansvar vedrørende forhåndspostering bistår økonomi- og regnskapsavdelingen med dette. Hun påpeker at fremgangsmåten knyttet til hva søknaden skal inneholde, beskrives under punkt 1.2 i retningslinjen. Det er et godt samarbeid mellom etaten og økonomi- og regnskapsavdelingen. Det er også etablert faste møtepunkt hvor ansatte fra økonomi- og regnskapsavdelingen deltar.

---

<sup>7</sup> Fredrikstad-kompasset er kommunens verktøy for balansert målstyring. Kilde: «Fredrikstad kommunens arbeidsgiverstrategi fram mot 2030».

<sup>8</sup> PPT betyr pedagogisk-psykologisk tjeneste.

En av kontaktpersonene viser til at økonomiavdelingen har en fysisk perm med oversikt over alle prosjekt som barnehagene er involvert i.

#### **TD1006 OG TD 1008 BELØNNINGS- OG EKSTRATILDELTE BYPAKKEMIDLER**

Kontaktperson nummer en for disse prosjektene opplyser at hun ikke er involvert når det gjelder å orientere seg om eksterne tilskudd. Det er primært prosjektleder som har ansvar for å søke midler som kan være aktuelle for egne prosjekt. Hun er ikke kjent med hvorvidt det foreligger noen skriftlig rutine som omhandler dette.

Hun er heller ikke involvert når det gjelder søknad og oppfølging av tilskudd, og er derfor ikke kjent med retningslinjen. Hun er likevel kjent med hva en søknad skal inneholde sett opp mot beskrivelsen i retningslinjen. Når det gjelder ansvarsdelingen mellom virksomhet og økonomi- og regnskapsavdelingen, som retningslinjen viser til, påpeker hun at det vil være aktuelt når det gjelder andre typer tilskudd, men ikke opp mot disse prosjektene. Hun informerer om at det ofte er retningslinjene til tilsagnsyter kommunen må forholde seg til når det søkes om tilskudd. I mange tilfeller vil det derfor ikke være aktuelt å benytte en generell kommunal rutine.

Når det gjelder oppfølging av avslag er det en person som følger opp tilskudd knyttet til trafiksikkerhet, som også følger opp eventuelle avslag med nye søknader.

Kontaktperson nummer to informerer om at søknad om tilskudd blir gjort gjennom Bypakkesamarbeidet, han forholder seg derfor ikke til kommunens rutine på dette området. Han får tilsendt opplysninger om mulige tilskudd via kommunen fra tilskuddsyter, i tillegg til at han selv abonnerer på nyhetsbrev. Når det gjelder ansvar for å orientere seg om, søke og følge opp tilskudd påpeker han at det kommer an på hvilket fagområde det gjelder. For samferdsel er det naturlig at det er bypakkekoordinatoren som har dette ansvaret. Denne koordinatorrollen er under utarbeidelse.

Han har ikke erfart å få direkte avslag på søknader om tilskudd, kun tilfeller hvor kommunen blir bedt om å endre søknaden for å få den innvilget.

Kontaktperson nummer en har selv oversikt over pågående prosjekter for egen avdeling. Utover det er ikke kontaktpersonene kjent med hvorvidt det foreligger en oversikt over hvilke tilskuddsbaserte tiltak/prosjekt seksjonen er involvert i.

#### **PK1930 NIR- NY TILSKUDDSORDNING**

Kontaktperson for dette prosjektet er, som tidligere beskrevet, kjent praksis knytte til retningslinjen. Hun informerer om at det i hovedsak ikke søkes om tilskudd. Tilskudd tildeles fra staten basert på antall registrerte deltagere.

Det er i hovedsak virksomhetsleder og inspektørene ved FRIS som holder seg oppdatert, og følger opp, når det gjelder mulige tilskudd, særlig opp mot IMDi og Kompetanse Norge<sup>9</sup>. Det abonneres også på nyhetsbrev. Når det gjelder orientering om mulige prosjektmidler oversendes opplysninger om dette fra rådgiver på utdanning og oppvekst.

Kontaktperson informerer om at hun har et veldig godt samarbeid med økonomikonsulentene. I Visma HRM foreligger det en oversikt over hvilke tilskuddsbaserte tiltak/prosjekt virksomheten er

---

<sup>9</sup> Kompetanse Norge er et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet hvor det nasjonale oppdraget er å bidra til økt deltagelse i arbeids- og samfunnsliv.

involvert i. Hun har ingen erfaring med avslag, men opplyser at det er etablert en intern huskeliste for å sikre gode søknader innenfor fristene.

#### **PK2045 LÆRERE MED STUDIEPERMISJON**

Kontaktperson for dette prosjektet har ikke selv søkt om tilskudd, og er ikke kjent med retningslinjen.

Informasjon om mulige tilskuddordninger sendes fra Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet via nyhetsbrev som det abonneres på og seksjonen videresender informasjon til skolene om tilskudd det er mulig å søke direkte på. Arkivet og etatsjef videreformidler også informasjon om aktuelle tilskudd. Arkivet får kontinuerlig oppdatering når det gjelder de ansattes ansvarsområder slik at aktuell informasjon oversendes rette vedkommende.

Det er ikke definerte ansvarsoppgaver mellom seksjon og virksomhet når det gjelder å søke tilskudd. Det er ansvarsområdene som er førende for hvem som søker de ulike tilskuddene. Eksempelvis er det de konsulentene som jobber med minoritetsspråklige barn som også søker om tilskudd for denne gruppen.

I følge kontaktperson gis det flere tilskudd fra Utdanningsdirektoratet (Udir) uten at kommunene behøver å søke. Disse tildeles kommunen basert på gitte kriterier. Det er den som har søkt som også følger opp tilskuddene. Hun er ikke kjent med om det foreligger en oversikt over tilskuddsbaserte tiltak/prosjekt seksjonen er involvert i. Hun er heller ikke kjent med hvordan eventuelle avslag følges opp.

#### **PK1974 FLYKTNING INTEGRASJONSTILSKUDD**

Kontaktperson er kjent med retningslinjen, og informerer om at en av oppgavene som ble lagt til Friskliv og mestring, da virksomheten ble opprettet i 2013, var å etablere nye tjenester innenfor helse og velferd. Det innebar blant annet å følge med på nasjonale føringer og tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet og Fylkesmannen. Dette har ført til at virksomheten har søkt om mange tilskudd, både på virksomhets- og avdelingsnivå.

Fagrådgiver følger med på orienteringer fra Helsedirektoratet og Fylkesmannen når det gjelder nye tilskudd, i tillegg til at det abonneres på nyhetsbrev. Videre inviterer Fylkesmannen også til årlige samlinger hvor det orienteres om fremtidige tilskuddsordninger.

Når det gjelder ansvarsfordelingen mellom virksomheten og økonomiavdelingen følges retningslinjen. Det innebærer at tilsagnsbrevet og søknad oversendes økonomi- og regnskapsavdelingen når tilsagn er gitt. I denne sammenheng gis det også informasjon om budsjett, samt hvilken art- ansvar- tjeneste beløpet skal posteres på.

Virksomheten har oversikt over sine tilskudd, i tillegg til at det er opprettet en mappe i ePhorte hvor denne oversikten er journalført. Virksomheten har ikke fått avslag på søknader.

#### **PK 2294 ØKT LÆRERTETTHET OG PK2435 EKSTRA INNSATS 1.-4. TRINN**

Som det fremgår av forrige kapittel er ikke kontaktperson for disse prosjektene involvert når det gjelder å orientere seg eller søke om eksterne tilskudd. Han er derfor heller ikke kjent med praksis på området.

### 4.3 Vurderinger

Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunens retningslinje «*Retningslinje for søknad om tilskudd*» tydeliggjør ulike ansvarsområder. Fakta viser også at retningslinjen i stor grad følges i praksis, selv om ikke alle er kjent med at rutinen finnes, som det fremgår av vurderingene i forrige kapittel.

Etter vår oppfatning har også kommunen fokus på å holde seg oppdatert når det gjelder å søke relevante tilskuddsmidler, noe som gjenspeiles både i retningslinjen og praksis. Vi viser i denne sammenheng til fakta hvor det fremgår at virksomhetene deltar på aktuelle seminarer, nasjonale samlinger samt abonnerer på nyhetsbrev. I tillegg til at kommunen selv er aktive på dette området viser gjennomgangen at Fylkesmannen i stor grad tar ansvar for å minne kommunen om muligheter for å søke om ulike tilskuddsmidler. I denne forbindelse viser fakta at kommunen har fokus på å videreformidle informasjon til aktuell kontaktperson. Informasjon videreformidles også til aktuell virksomhet/personer når Fylkesmannen inviterer til samlinger i forbindelse med tilskudd som gjentas årlig. Videre viser fakta at kommunen også har kontakt med ulike kompetansemiljø som kan gi innspill til aktuelle tilskuddsordninger.

Vi finner det også positivt at det ved en av virksomhetene opplyses at arkivet får kontinuerlig oppdatering når det gjelder de ansattes ansvarsområder slik at aktuell informasjon oversendes rette vedkommende.

Fakta viser at økonomi- og regnskapsavdelingen kontaktes når tilskudd blir innvilget. I denne sammenheng sendes også forespørsel om opprettelse av prosjektkodenummer, i tillegg til at tilsagnsbrev oversendes. Kontaktpersonene oppgir videre at forhåndspostering, korrigeringer og omposteringer også blir utført av økonomi- og regnskapsavdelingen. Etter vår vurdering er dette tilfredsstillende. Vi finner likevel grunn til å bemerke at en av kontaktpersonene oppgir at det har vært en utfordring å avklare grensesnittet mellom økonomi- og regnskapsavdelingen og virksomheten. Etter vår vurdering kan én forklaring på dette være at innholdet i retningslinjen ikke er kjent.

Kontaktpersonene vi har intervjuet har i liten grad erfaring med avslag på søknader om tilskudd, men ifølge fakta er det vedkommende som har søkt om tilskudd som følger opp disse. Når det gjelder oppfølging for øvrig finner vi det positivt at det ved en av virksomhetene er etablert en intern huskeliste for å sikre gode søknader innenfor fristene.

På revisjonens tidspunkt forelå det ikke en helhetlig oversikt over tilskudd ved de ulike seksjoner/virksomheter. Etter vår oppfatning bør kommunen vurdere om en slik oversikt skal etableres. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å se flere tilskudd i sammenheng fordi det kan bidra til et mer helhetlig fokus på tjenestene, som igjen kan gi mulighet for økte midler innenfor ulike tjenesteområder.

## 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

### 5.2 Fakta

Som henvist til i forrige kapittel innvilges kommunens tilskudd av flere ulike tilsagnsytere. Det varierer i hvilken grad det er stilt krav til oppfølging og rapportering fra disse, herunder hva som skal rapporteres inn. Dette følger av tilsagnsbrevet for den enkelte tilskudds-/refusjonsordningen, som igjen viser til tilhørende bevilgningsreglement og Riksrevisjonsloven § 12, tredje ledd. Dersom det avdekkes at tilskudd/refusjoner blir benyttet på feilaktig grunnlag, vil det etter en konkret vurdering av det enkelte tilfellet kunne bli krevd tilbakebetalt. Den enkelte tilsagnsyter og/eller Riksrevisjonen kan i henhold til vilkårene stilt i tilsagnsbrevene iverksette kontroll med at midlene blir benyttet etter forutsetningene.

Beløpene som er tildelt i den kontrollerte regnskapsperioden, for de utvalgte prosjektene, fremgår av tabellen under.

**Tabell nr. 1: Oversikt over mottatt tilskudd i perioden 2016-2018 (Per 13.12.2018)**

Prosjekt	Titel	Mottatt tilskudd 2018	Mottatt tilskudd 2017	Mottatt tilskudd 2016	Summering
PK1930	NIR-NY TILSKUDDSDORDNING NORSK OG SAMF.KUNNSKAP	-21 987 373,16	-23 412 449,56	-18 574 575,00	-63 974 397,72
PK1974	FLYKTNING INTEGRASJONSTILSKUDD (KUN INTERNE OVERFØRINGER)	-191 900,00	-84 711,00	-273 442,00	-550 053,00
PK2045	LÆRERE MED STUDIEPERMISJON	-12 015 465,00	-10 695 870,00	-10 382 300,00	-33 093 635,00
PK2270	BARNEVERN STATLIGE ØREMERKEDE MIDLER	-4 702 625,00	-4 305 000,00	-4 550 000,00	-13 557 625,00
PK2294	ØKT LÆRERTETTHET	-18 031 196,00	-2 893 842,00	-6 520 141,00	-27 445 179,00
PK2416	INTEGRERING FLYKTNINGER	-169 010 134,00	-181 431 895,50	-123 818 786,36	-474 260 815,86
PK2435	EKSTRA INNSATS 1-4 TRINN	0,00	-17 549 759,00	-8 459 545,00	-26 009 304,00
PK2672	KOMPETANSEMIDLER BARNEHAGER 2015	-1 107 500,00	-1 069 400,00	-893 000,00	-3 069 900,00
PK2743	TILSKUDDSMIDLER KOMPETANSETILTAK	0,00	-3 131 042,00	-2 743 100,00	-5 874 142,00
PS1035	TILRETTELEGGINGSTILSKUDD	-3 230 896,00	-1 641 470,50	-1 736 929,00	-6 609 295,50
TD1006	BELØNNINGSMIDLER	-2 666 038,00	-2 134 778,00	-2 401 521,00	-7 202 337,00
TD1008	EKSTRABETILDELING BYPAKKEMIDLER FERGE	-923 220,00	-1 578 868,00	0,00	-2 502 088,00
	<b>Summering</b>	<b>-233 866 347,16</b>	<b>-249 929 085,56</b>	<b>-180 353 339,36</b>	<b>-664 148 772,08</b>

#### PK1930 NIR-NY TILSKUDDSDORDNING NOR

Målet med tilskuddsordningen er at kommunene tilbyr opplæring til voksne innvandrere med rett og plikt, eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at de lærer tilstrekkelig norsk til å

kunne fungere i yrkes- og samfunnslivet. Tilskuddsordningen skal stimulere til effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen<sup>10</sup>.

Det er IMDi som utbetaler tilskuddet til kommunene. Tilskuddsordningen består av persontilskudd og grunntilskudd, og IMDi kunngjør regelverket i et eget rundskriv.

Kommunen får tilskuddet for voksne innvandrere som:

- har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold tidligst 1. januar 2016
- har rett og plikt, eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- bor i kommunen (inkludert de som bor i asylmottak).

Opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre, følge opp og evaluere opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven, skal registreres av kommunene i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) jf. Introduksjonsloven § 25. I Forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister er det fastsatt hvilke opplysninger kommunen skal registrere. Utover denne registreringen, fremkommer det for øvrig ingen eksplisitte krav til økonomisk rapportering på tilskuddene i tilsagnsbrevene.

Vår kontroll viser at:

- Inntektene blir bokført på prosjektet etter hvert som det skjer innbetalinger fra tilskuddsgiver.
- Fra 2018 er tilsagnsbrevet elektronisk vedlagt inntektsføringen. Det var ikke tilfellet i bilagene fra 2016 og 2017. Revisjonen har derfor etterlyst og mottatt disse. Regnskapsførte refusjonsinntekter samsvarer med det enkelte tilsagnsbrev. Vi har også fått tilsendt to tilsagnsbrev som vi ikke kan se er inntektsført på prosjektregnskapet for 2016, på totalt kr 276 033.
- Bruken av tilskuddsmidlene føres ikke på prosjektregnskapet. Dette begrunnes med at kommunens utgifter til opplæring i norsk og samfunnsfag i all hovedsak er regnskapsført på Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) og utgiftsområde «Voksenopplæring med samfunnsfag», men uten prosjektnummer i regnskapet.
- Utgiftene består av lønn og kurs for ansatte som jobber med opplæring i norsk- og samfunnskunnskap og utgifter til samfunnskunnskapskurs som kjøpes hos annen kommune. I tillegg er det utgifter til andre kommuner i forbindelse med deltakere som har flyttet fra Fredrikstad og til andre kommuner.
- I 2016 og 2017 er kr 133 662 i bokførte utgifter regnskapsført på prosjekt. To fakturaer mangler informasjon om hvem som har deltatt på kurset.

#### **PK1974 FLYKTNING INTEGRASJONSTILSKUDD**

Prosjektregnskapet var historisk sett integrasjonstilskudd tildelt ifra IMDi med det formål å integrere nyankomne flyktninger. Tilskuddet ble i sin tid ikke gitt som øremerket tilskudd og det ble således heller ikke stilt krav om oppfølging og rapportering ovenfor tilsagnsyter vedrørende bruken av dette. Fra regnskapsåret 2017 er dette særtilskuddet blitt opphevet som egen ordning, slik at det fra samme tidspunkt ikke er ventet ytterligere midler inn på dette prosjektet. Prosjektregnskapet reflekterer nå derfor kun bruken av de resterende fondsmidlene, som er mottatt for flere år siden. Midlene benyttes til å dekke lønn og enkelte andre utlegg som belastes prosjektets regnskap ovenfor ansatte som bistår med flyktning-integreringen i kommunen.

---

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/tilskudd-fra-jd-i-2018/tilskuddsordning-for-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap-for-voksne-innvandrere-for-2018/id2582662/>



Ved slutten av den kontrollerte regnskapsperioden, det vil si ifølge regnskapsrapport ajourført per 13. desember 2018, fremkom det resterende fondsmidler med 7,15 mill. kroner. Bruk av fondsmidler var altså ikke ajourført for regnskapsåret 2018 på dette tidspunktet.

I følge informasjon mottatt av nåværende og tidligere prosjektansvarlig, er IMDi rutiner på området lagt om de siste årene. Nå tildeles midler per ankomne flyktning som det søkes om midler til, hvorpå det også skal rapporteres per flyktning. Av hensyn til å avgrense revisjonskontrollen, har vi likevel valgt å konsentrere oss om midlene som er ført samlet på PK1974.

Prosjektets regnskap for den kontrollerte perioden viser, utover redegjørelsen ovenfor, at:

- Rapporter innhentet fra lønssystemet samsvarer med bokført prosjektregnskap i økonomisystemet for det enkelte regnskapsår.
- Enkelte interne overføringer foreligger, forklart i vedlagte interne notater. Dette knytter seg i hovedsak til ekstratilskudd til konkrete personer med atferdsproblemer, som er bevilget midler direkte fra IMDi.
- Prosjektets regnskap ajourføres årlig for årets bruk av de resterende midlene som er satt av på kommunens fondskonto for bundne midler innen pleie og omsorgstjenesten.

#### **PK2045 LÆRERE MED STUDIEPERMISJON**

Dette prosjektregnskapet vedrører stipendmidler og midler til å dekke vikarutgifter fra Utdanningsdirektoratet for lærere som gjennom det enkelte skoleåret tar videreutdanning. Dette er tilskuddsmidler som vedtas gjennom de årlige vedtak av Statsbudsjett og informasjon om slike midler sendes ut hvert år til skoleeier<sup>11</sup>.

Utbetaling av stipend og eventuelle studieavgifter for hvert halvår er basert på:

- Skoleeiers søknad om videreutdanning for lærere i det enkelte studieåret i søknads- og oppfølgingssystemet til Utdanningsdirektoratet.
- Direktoratets behandling av søknadene som ble offentliggjort i slutten av april 2016.
- Skoleeiers bekreftelser i søknads- og oppfølgingssystemet på at lærerne er tatt opp til studiet de har søkt på, og takker ja til å delta i stipendordningen.

Det forutsettes at læreren følger studieprogresjonen slik den er oppgitt i søknads- og oppfølgingssystemet. Dersom studiet avbrytes, har skoleeier ansvar for å vurdere om grunnlaget for første utbetaling av stipendet endres eller faller bort. Dersom en lærer ikke gjennomfører eller består studiet, vil grunnlaget for utbetaling av andre del av stipendet falle bort.

Utbetaling for påfølgende halvår forutsetter at skoleeier bekrefter at læreren fortsetter studiene det semesteret. Dette skal skje i søknads- og oppfølgingssystemet i perioden 1. februar til 15. mars.

Rapportering skjer ved digital registrering og ajourhold på Utdanningsdirektoratets lukkede nettsider. Her registreres det hvem som tar hvilke studier, til hvilke tidsrom/semester. Kommunen bekrefter eller avkrefter opplysningene, og grunnlaget for rapporteringen er den enkelte students egenerklæring på eget studieløp.

Vår regnskapskontroll har vist følgende:

- Tilskuddsinntekter blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger fra tilskuddsyter.
- Hovedvekten av utgiftene som føres på prosjektets regnskap er lønnsutgifter til vikarer i 2016, 2017 og 2018. Disse er registrert i kommunens lønssystem og samsvarer uten

---

<sup>11</sup> Kommuner, fylkeskommuner, private og statlige skoler.



vesentlige avvik med lønnsutgiftene som til slutt fremkommer av det endelige prosjektregnskapet for det enkelte år.

- Bokførte driftsutgifter består av diverse hotellopphold, noe persontransport og faglitteratur med mer. Fakturaer for hotellopphold og reiser inneholder ikke formålsbeskrivelser.

### **PK2270 BARNEVERN STATLIGE ØREMERKEDE MIDLER**

Fylkesmannen gir årlige tilskudd til videreføring av seks stillinger i styrket barnevern i Fredrikstad kommune. Tilsagnsbrevet viser til rundskriv Q-31/2014 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om satsing på kommunalt barnevern. Det er forutsatt at tilskuddsmidlene begrenses til fagstillinger i barnevernstjenesten (Kostra<sup>12</sup> 244) eller stillinger knyttet til gjennomføring av tiltak (Kostra 251).

Dersom midlene ikke benyttes i samsvar med tildelingskriteriene i retningslinjene eller dette tilsagnsbrevet, kan de tildelte midler stanses helt eller delvis. Ved videreføring av tildelte midler i påfølgende år, kan det være aktuelt å gjøre en avkortning dersom kravene i retningslinjene ikke oppfylles.

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, jfr. punkt 8.2 i Q-31/2014 *Retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern 2014*.

Vår kontroll av prosjektets regnskap har vist at:

- Tilskuddsinntekter blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger av innvilgede tilsagn fra tilskuddsyter til kommunens bankkonto.
- Bokførte lønnsutgifter og andre driftsutgifter overført til regnskapet fra lønssystemet for det enkelte regnskapsår samsvarer uten vesentlige avvik med tilhørende journalrapporter som er registrert i kommunens lønssystem.
- De bokførte fakturaene på prosjektets regnskap i den kontrollerte tidsperioden viser at tilskuddsmidlene synes å bli brukt til kompetansehevende tiltak innen den kommunale barnevernstjenesten.
- Enkelte fakturerte kursavgifter mangler spesifisering av hva slags type kurs eller hva slags type videreutdanning den/de ansatte faktisk har tatt. Det er imidlertid spesifisert at fakturaene gjelder barnevernet og sentrale kontaktpersoner som er ansatt i barnevernet i Fredrikstad kommune.
- Kommunens barneverntjeneste har lagret den innsendte halvårsrapporteringen som gjøres i henhold til gjeldende retningslinjer. Denne rapporteringen omfatter kun antall stillinger som er besatt, spesifisert per type stilling. Det er ikke stilt krav om økonomisk rapportering i denne forbindelse. Revisjonen har fått tilsendt kopiutdrag av denne rapporteringen ved intervju med prosjektansvarlig fra barnevernet.

### **PK2294 ØKT LÆRERTETTHET**

Dette prosjektregnskapet knytter seg til det statlige formålet om å sette kommunene i stand til å øke lærertettheten i grunnskolen. Tidligere år har ordningen vært begrenset til å øke lærertettheten på 1. til 4. trinn. Midlene fordeles etter grunnskolenøkkelene i inntektssystemet til kommunene. Fra 2018 er midlene øremerket lærerårsverk til undervisning på hele grunnskolen, 1. til 10. trinn.

---

<sup>12</sup> Begrepet «Kostra» står for Kommune-Stat-Rapportering og gjelder den årlige innrapporteringen av kommunal statistikk til Statistisk sentralbyrå som kommunene er pålagt. For mer informasjon om emnet se bl.a. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

Tilskuddsordningen er budsjettstyrt, og bevilgninger i statsbudsjettet har dermed direkte innvirkning på størrelsen på tilskudd som kan innvilges.

I følge tilsagnsbrev skal kommunene gjennom en enkel rapportering til Utdanningsdirektoratet bekrefte at tilskuddsmidlene for våren 2018 er brukt til lærerårsverk til undervisning på 1. til 10. trinn. Rapporteringen skal skje senest 31. oktober 2018.

Vår kontroll har vist følgende:

- Tilskuddsinntekter blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger av innvilgede tilsagn fra tilskuddsyter til kommunens bankkonto.
- Prosjektregnskapet som tilskuddsinntektene blir ført på viser i den kontrollerte tidsperioden ikke den videre bruken av tilskuddsmidlene. I følge prosjektansvarlig overføres midlene til skolenes delregnskap innenfor kommuneregnskapet der hvor de tilhørende utgiftene som tilskuddet skal dekke blir ført.
- I intervju med prosjektansvarlig ble det forklart at det ikke gjøres noen nærmere økonomisk innrapportering til tilsagnsyter, enn at kommunens og skolenes elevtall og tilhørende statistikk ajourføres i GSI<sup>13</sup> hvert år. I tillegg, avgis et enkelt rapporteringsskjema på at de tildelte midlene er benyttet til sitt tiltenkte formål, slik tilsagnsbrev indikerer. På denne måten, kan tilsagnsyter følge med på hvordan elevtall per lærer i grunnskolen utvikler seg, sett i forhold til de innvilgede og utbetalte tilskuddene.

#### **PK2416 INTEGRERING – FLYKTNINGER**

Integreringstilskudd fra IMDi<sup>14</sup> skal bidra til rask bosetting. I tillegg skal det gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret, og de neste fire årene.

I følge tilsagnsbrevene skal kommunen hvert år motta lister fra folkeregisteret som skal gjennomgås. Hensikten med gjennomgangen er å ajourføre listene for endringer i bosettingen for det året det rapporteres for. Kommunen skal på denne måten kun få utbetalt tilskudd for de som fremdeles er bosatt.

I følge informasjon gitt av oppnevnt prosjektansvarlig fra Barnevernet, stilles det likevel ikke særskilte krav om rapportering av regnskap og/eller annen økonomisk rapportering for bruk av integreringstilskuddet.

Vår kontroll av prosjektets regnskap har vist at:

- Tilskuddsinntekter blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger av innvilgede tilsagn fra tilskuddsyter til kommunens bankkonto.
- Det foreligger et betydelig omfang av interne overføringer i prosjektets regnskap. I intervju med prosjektansvarlig fra kommunens barnevern begrunnes dette med at midlene som først er ført inn med prosjektbenevnelse deretter er overført til barnevernets internregnskap. Dette for å dekke barnevernets tilhørende utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger der dette er bokført. Revisor har etterspurt eventuell formalisert rutine for denne bokføringen. Prosjektansvarlig har svart at man på dette punkt forholder seg til Kostra-veilederen om rapportering av generelt flyktningetilskudd.

---

<sup>13</sup> 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/>

<sup>14</sup> Det vises i denne forbindelse til rundskriv 01/2018 fra IMDi for tilskuddsordningen.

- Prosjektets regnskap, der tilskuddsinntektene blir bokført, viser ikke isolert sett hvordan de mottatte tilskuddsmidlene blir disponert videre av kommunen. Disponeringen av barnevernets tilskuddsandel er forklart i foregående punkt. Dette gjelder ifølge rapporter fra regnskapssystemet ca. kr 56,9 millioner kroner av de inntektsførte tilskuddene i 2017 og tilsvarende nesten kr 63,4 millioner kroner i 2018. De *øvrige* tilskuddsinntektene, som ikke er disponert av barnevernstjenesten, utgjør etter våre beregninger litt over 350 millioner kroner. Dette blir bokført på det samme prosjektreknskapet, men for disse midlene har ikke revisjonen fått oppnevnt en kontaktperson, eller mottatt ytterligere opplysninger, som kan forklare den *øvrige* interne tilskuddsdisponeringen.
- Øvrige utgiftsføringer i prosjektets regnskap, fakturerte utgifter og integreringstilskudd overført til andre kommuner, er tilfredsstillende dokumentert i henhold til bokføringsreglene.

#### **PK2435 EKSTRA INNSATS 1.-4./10. TRINN**

Dette prosjektreknskapet knytter seg i likhet med PK2294 til å finansiere lærerårsverk for å styrke lærertettheten i grunnskolen, gjennom økt innsats på 1. - 4. trinn inntil 2017, deretter på hele grunnskolen (1. – 10. trinn) ifra 2018. På samme måte som for prosjektet PK2294, er midlene styrt av bevilgninger som gis over statsbudsjettet og tilsagnet gis basert på Kunnskapsdepartementets beregninger, med Utdanningsdirektoratet som tilsagnsyter.

Kommunene skal gjennom en enkel rapportering til Utdanningsdirektoratet hvert år bekrefte at tilskuddsmidlene til varig styrking er brukt til lærerårsverk til undervisning på 1. til 4. trinn/10. trinn. Kommuner som ikke bekrefter at disse midlene er brukt i tråd med formålet for ordningen, vil ikke få tildelt midler påfølgende år. Denne rapporteringen skulle for 2017 skje senest 31. oktober 2017. For vår-andelen er det gitt friere rammer for hvordan midlene brukes til å øke personalressursene i grunnskolen, men ifølge tilsagnsbrev skal kommunene rapportere hvordan midlene er brukt. Dette skal gjøres innen 15. januar 2018. Tilskuddsmottaker har plikt til å melde fra til Utdanningsdirektoratet dersom grunnlaget for tilskuddet endres eller faller bort.

Tilskuddsinntekter bokføres etter hvert som det skjer innbetalinger til kommunens bankkonto, men prosjektreknskapet for tidsperioden 2016 - 2018 viser ikke den videre bruken av de mottatte tilskuddsmidlene. Midlene er overført til skolenes delregnskap for å dekke tilhørende utgifter og det kreves i praksis ikke noen økonomisk rapportering på bruken av midlene ført på dette prosjektet, utover løpende årlig ajourhold av GSI-data. Det vises til redegjørelsen som gis under prosjekt PK2294.

#### **PK2672 KOMPETANSEMIDLER BARNEHAGER**

Dette prosjektet gjelder utbetalte kompetansemidler fra Fylkesmannen i Østfold til kompetanseutvikling i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Selve utbetalingsbrevene fremhever tre nasjonalt prioriterte områder som føringer for bruk av kompetansemidlene; barns språkutvikling, realfag i barnehagen og et godt barnehagemiljø. I tillegg til disse er det listet opp ulike tiltak som kan være aktuelle satsningsområder: Pedagogisk ledelse og barnehagen som lærende organisasjon, Danning og kulturelt mangfold, barn med særskilte behov, arbeid med likestilling i barnehagen, arbeid med de yngste barna, barnehagens digitale praksis og samarbeid med fagmiljøer.

I tilsagnsbrev fra Fylkesmannen i Østfold datert 08.11.2017 og 27.10.2016 skal Fredrikstad kommune rapportere på gjennomførte tiltak for bruk av årets kompetansemidler.

Vår kontroll har vist følgende:

- Tilskuddsinntekter blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger fra tilskuddsyter.
- Hovedvekten av utgiftene som føres på prosjektets regnskap er utgifter til kompetanseheving av pedagogiske ledere, seminarutgifter for ansatte i både private og kommunale barnehager i årene 2016, 2017 og 2018.
- Lønnsutgiftene registrert i Visma HRM samsvarer uten vesentlige avvik med lønnsutgiftene som til slutt fremkommer av prosjektrengskapet for det enkelte år.
  - Lønnsutgiftene inneholder utgifter til honorarer, vikarlønn og engasjement.
- Bokførte driftsutgifter består av leie av arrangementplass, heldagskurs, scenearbeider i forbindelse med seminar, barnehagekompetanse med 15 studiepoeng fra Høgskolen i Østfold og noe faglitteratur.
- Per 14.12.2018 er det drøyt 1,2 mill.kroner igjen på fond før beregning av bruk av fondsmidler for 2018 er gjennomført.
- I forbindelse med intervju med prosjektansvarlig er fysiske kopier av innsendt rapportering for 2016 og 2017 innhentet, sammen med annen fyldig dokumentasjon av tilskuddsordningen helt tilbake til 2014. Dette inkluderer også Kompetanseplan for barnehager i Fredrikstad, samt førende strategidokument for Kompetanse i framtidens barnehage avgitt av Kunnskapsdepartementet 15.8.2013.

#### **PK2743 TILSKUDDSMIDLER KOMPETANSETILTAK**

Utbetalte kompetansemidler fra Fylkesmannen i Østfold til kvalifisering av helsefagarbeidere i videregående opplæringstiltak og tilhørende praksiskandidater skilles ut på dette prosjektnummeret.

I tilsagnsbrevet henvises det til regelverket for Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd der det fremkommer enkelte særskilte tildelingskriterier for kompetanseutvikling, som innebærer at det kan gis tilskudd til følgende kompetansehevede tiltak for ansatte i helse- og omsorgstjenesten:

- Utdanning på videregående skolenivå/fagbrev (helsefagarbeider, aktivtør m.v. herunder kvalifisering av ansatte uten formell fagutdanning)
- Fagskoleutdanning (påbygg videregående skole/fagbrev)
- Bachelorutdanning helse- og sosialfag
- Videreutdanning/mastergradsutdanning (påbygg bachelornivå)
- Internopplæring/kortere etterutdanning/ABC-opplæring/kurs o.l.

Videreutdanningen må tilsvare minst et halvt års studietid på full tid. Videre stilles det krav om at sluttrapport/årsrapport per 31.12. sendes Fylkesmannen innen 1. april påfølgende år. Dette skal rapporteres på eget skjema som sendes ut når det foreligger fra Helsedirektoratet.

I tillegg, foreligger det noe mindre tilskuddsinntekter fra Fylkesmannen som gjelder tilskudd til opplæring i brukerstyrt personlig assistanse, som også er inntektsført på dette prosjektets regnskap. Dette omfattes av ovennevnte dokumentasjon som revisjonen har fått ettersendt.

Vår kontroll har for øvrig vist følgende:

- Tilskuddsinntekter blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger av innvilgede tilsagn fra tilskuddsyter til kommunens bankkonto.
- Bokførte lønnsutgifter på prosjektet for det enkelte regnskapsår gjelder kvalifisering av helsefagarbeidere og samsvarer med tilhørende journalrapporter som er registrert i kommunens lønssystem.
- De bokførte fakturaene på prosjektets regnskap i den kontrollerte tidsperioden viser at tilskuddsmidlene blir brukt til det formålet de er tildelt til.
- To interne transaksjoner og omposteringer mangler sporbarhet til opprinnelig bilag som blir korrigeret, eller kopi av dette bilaget.

- Kopi av innrapporteringen til Fylkesmannen foreligger og er innhentet i forbindelse med intervju med prosjektansvarlig, for regnskapsårene 2016 og 2017.<sup>15</sup>

### PS1035 TILRETTELEGGINGSTILSKUDD

Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd skal stimulere arbeidsgivere til forebyggende og tilretteleggende tiltak slik at ansatte i IA-virksomheter<sup>16</sup> kan være i arbeid til tross for helseproblemer. Arbeidsgiver kan gjennom ordningen få tilskudd til tiltak for arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt, eller som er sykmeldt og mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Videre kan arbeidsgiver få tilskudd til sykefraværsforebyggende gruppetiltak.<sup>17</sup>

Tilskuddet søkes til og mottas fra NAV Tiltak Østfold. Godkjenning gis i form av et tilsagnsbrev, der det fremkommer at tilsagnet skal benyttes innenfor en angitt periode og at det skal fremmes et refusjonskrav innen perioden utløper. Tilsagnet trekkes tilbake dersom refusjonskravet ikke blir sendt NAV Tiltak Østfold i rett tid. NAV stiller krav til dokumentasjonen som skal vedlegges refusjonskravet og at vilkår og regelverk for tiltaket følges.

I følge økonomi- og regnskapsavdelingen er dette tilskudd den enkelte virksomhet selv søker om og fortløpende sender refusjonskrav på. Revisjonen har derfor ikke fått oppnevnt en egen prosjektansvarlig/kontaktperson for dette prosjektets regnskap. Så langt revisjonen kjenner til foretas det ingen samordnet rapportering av denne type tilskudd.

Vår kontroll viser at:

- Tilskuddene blir bokført etter hvert som innbetalingene skjer til kommunens bankkonto.
- Prosjektregnskapet viser tilskuddsinntekter i årene 2016-2018. I 2018 er det en dobling i inntektene sammenlignet med tidligere år.
- Kontroll av inntektsføringene i 2017 og 2018 viser at de er ført med riktig beløp på riktig regnskapsart og at de er dokumentert elektronisk med tilsagnsbrev fra NAV.
- Bruken av tilskuddsmidlene bokføres i all hovedsak ikke på prosjektet. I 2016 og 2017 er det ikke regnskapsført utgifter på prosjektet. I 2018 er det i prosjektet bokført lønnsutgifter og utgifter til ekstrahjelp som gjelder Rolvsøy sykehjem. Lønnsutgiftene i regnskapet samsvarer med rapport fra lønnsystemet for prosjektet i 2018.

### TD1006 BELØNNINGSMIDLER

Det foreligger avtale mellom Samferdselsdepartementet, Østfold fylkeskommune og kommunene Fredrikstad og Sarpsborg om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Avtaleperiodene er 2014-2017 og 2018-2019. Avtaledokumentet for hver periode angir mål og tilskuddsbeløp, samt rammer for bruk av midlene.

Målet er at det i avtaleperiodene skal bli bedre framkommelighet, miljø og helse. Persontrafikken med bil skal ha nullvekst. Antall kollektivtransportreiser, samt gang og sykkelreiser skal øke på bekostning av reiser med privatbil.

Gjennom samarbeidsavtalen for Nedre Glomma har partene gitt fullmakt til Styringsgruppa for Bypakke Nedre Glomma å fordele det statlige belønningstilskuddet. Styringsgruppas fordelte midler

<sup>15</sup> Den samlede rapporteringen ovenfor Fylkesmannen omfatter  *både*  kompetansetiltak, opplæringstiltak innen brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og tilskudd til andre innovasjonstiltak i kommunen. Innovasjonstiltakene er i kommunens regnskap skilt ut på egne prosjektnumre og omhandles derfor ikke i omtalen av kompetansemidlene som er ført på PK2743.

<sup>16</sup> IA = Inkluderende Arbeidsliv.

<sup>17</sup> <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfølging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+innhold/forebyggings-og-tilretteleggingstilskudd-for-ia-virksomheter-og-bht-honorar>

fremkommer i et fastsatt budsjett. I budsjettdokumentene fremkommer prosjektet som en av mange tiltak for å nå oppsatte mål og er benevnt «Økt bruk av fergene i Fredrikstad».

For utgifter som gjelder fergedriften er kommunen avskåret retten til kompensasjon for merverdiavgift ifølge § 4 punkt 4 i Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner.

Vår kontroll viser for øvrig at:

- Kommunen har i tiden 2016-2018 sendt faktura til Østfold fylkeskommune hvert år som i all hovedsak tilsvarer utgiftene i prosjektet. Beløpet inntektsføres i forbindelse med utsending av faktura. I intervju opplyses det at det er prosjektansvarlig selv som sender disse fakturaene.
- Lønnsutgiftene som er registrert i kommunens lønnsystem samsvarer med lønnsutgiftene som fremkommer i prosjektrengskapet.
- Øvrige utgifter er kontrollert ved gjennomgang av et utplukk av bilag.
  - Prosjektet er i 2016-2018 belastet med utgifter til drift av fergen «Go' vakker Maren».
  - I 2016 er det regnskapsført utgifter for «Arbeid på Glommastien» og «Kontraktsarbeid kollektivfelt RV109». Disse bilagene er ført med kompensasjon for merverdiavgift.
  - I 2018 er det regnskapsført utgifter for et busskur der bilaget er ført med kompensasjon for merverdiavgift. Utgiften er viderefakturert til Østfold fylkeskommune uten merverdiavgift.
- Når det gjelder rapportering, fremkommer det under intervju med prosjektansvarlig at hvert enkelt tiltak i henhold til samarbeidsavtalen om bypakkebidlene skal rapporteres for seg ved den endelige ferdigstillelsen av tiltakene. Det foreligger derfor ingen rapportering knyttet til det enkelte regnskapsår. Tiltakene vil dessuten bli avkrevd revisjon ved den endelige sluttrapporteringen av det enkelte tiltaket. Da tiltakene ikke er helt ferdigstilt enda, er de heller ikke sluttrapportert på nåværende tidspunkt.

#### **TD1008 EKSTRA-TILDELING BYPAKKEMIDLER**

Utbetaling av tilskudd til ekstrabevilgning for bypakkebidlene har sin bakgrunn i den samme avtalen som for tilskuddet i foregående prosjekt - TD1006. Se informasjon om tilskuddet ovenfor.

I budsjettdokumentene fremkommer prosjektet som en av mange tiltak for å nå oppsatte mål og er benevnt «Ekstrabevilgning/investering i fergeleier».

Vår kontroll viser følgende:

- Kommunen sender hvert år en faktura til Østfold fylkeskommune som i beløp omtrent tilsvarer utgiftene i prosjektet. Beløpet inntektsføres i forbindelse med utfaktureringen. Som tilfellet er for prosjekt TD1006 ovenfor, faktureres dette av prosjektansvarlig selv.
- I perioden 2017 – 2018 er alle utgifter i prosjektet dekket av tilskuddsmidler.
- Lønnsutgifter i prosjektrengskapet er dokumentert med rapporter fra lønnsystemet.
- Øvrige utgifter er kontrollert ved gjennomgang av et utplukk av bilag.
  - Prosjektet er i 2017-2018 belastet med utgifter til blant annet reparasjon og oppgradering av fergen «Vivi II». I tillegg er det utgifter til nytt fergeleie i Gamlebyen og utvidelse av fergeleiene på Cicignon og Ferjested Vest. En strømgning i 2018 er ført med kompensasjon for merverdiavgift.
- Når det gjelder rapportering, blir ikke dette gjort for det enkelte regnskapsår. Begrunnelsen er den samme som for prosjektet TD1006 redegjort for ovenfor.

### 5.3 Vurderinger

Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen har organisert alle sine tilskudds- og refusjonsordninger i egne prosjektrengskap. På denne måten, blir regnskapsførselen av disse ordningene avgrenset fra kommunens øvrige regnskap og tydeliggjør hvilke og hva slags utgifter de tildelte midlene faktisk brukes til.

Vi finner det også tilfredsstillende at lønnsutgifter til de ansatte knyttet til de tiltakene som mottar tilskudd og refusjon blir korrekt og rettidig bokført på angjeldende prosjektrengskap. Dette gjøres via registrering i kommunens lønnsystem som igjen ivaretar overføring av korrekte lønnsopplysninger til økonomi- og regnskapsystemet. Våre kontroller av disse utgiftene har ikke avdekket vesentlige feil eller avvik i disse opplysningene. Det vises i denne forbindelse til fakta-redegjørelsen knyttet til 7 av prosjektene der lønnsutgifter i den kontrollerte regnskapsperioden er bokført direkte på prosjektet.

For de tilfeller der tilsagnsyter har krevd økonomisk rapportering, har revisjonen etterspurt og mottatt dokumentasjon på at rapportering er foretatt slik tilsagnsyter faktisk har krevd. Det vises til faktaomtalen knyttet til det enkelte prosjekt.

Revisjonen finner at kommunen gjennom systematisk organisering og rapportering i stor grad har lagt til rette for oppfyllelse av krav til blant annet sporbarhet og ajourhold av regnskapet. Kommunens praksis viser imidlertid svakheter.

Revisjonen finner det ikke tilfredsstillende at kommunen i flere tilfeller ikke benytter prosjektrengskapene konsekvent for å reflektere både mottatte og bokførte refusjoner og tilskuddsmidler samt hva disse blir benyttet til. Det vises i denne forbindelse til faktaomtalen knyttet til prosjektene PK1930, PK2294, PK2416, PK2435 og PS1035. Selv om midlene inntektsføres fortløpende, blir ikke bruken av de mottatte midlene vist i prosjektrengskapet. Revisjonen er av den oppfatning av at dette vanskeliggjør sporbarhet og etterprøvnbarhet i hvordan midlene benyttes.

Når det gjelder tilskuddene knyttet til å styrke lærertettheten i grunnskolen (PK2294 og PK2435), blir dette overført fra prosjektrengskapene til skolens delregnskap for å dekke de tilhørende utgiftene. Det samme ble oppgitt som begrunnelse for bokføringen knyttet til PK1930 som gjaldt tilskuddsmidler til FRIS.

En tilsvarende forklaring ble gitt knyttet til barnevernets integrering av flyktninger, jfr. PK2416. Barnevernets tilskuddsandel blir på dette prosjektrengskapet overført til barnevernets internregnskap for å dekke tilhørende utgifter til bosetting og integrering. Prosjektrengskapet for øvrig viser heller ikke hvordan de resterende tilskuddsmidlene ført på PK2416 anvendes. Det samme gjelder i all hovedsak tilretteleggingstilskuddene fra NAV ført på prosjektrengskapet PS1035.

Revisjonen vurderer at det er korrekt å sammenstille mottatte refusjoner og tilskuddsmidler med de tilhørende utgiftene disse midlene skal dekke. Når det opereres med prosjektrengskap for alt av kommunens tilskudds- og refusjonsordninger, burde sammenstillingen vært gjort konsekvent på prosjektrengskapet. Revisjonen er av den oppfatning at kommunens praksis kompliserer regnskapsføringen unødig og kan skape risiko for at kommunen mister oversikt over hvordan midlene blir brukt.

Revisjonen er av den oppfatning at det er viktig for kommunen å ha oversikt og intern kontroll med hvordan refusjons- og tilskuddsmidler til enhver tid anvendes. Selv om det ikke nødvendigvis er krav til løpende årlig økonomisk rapportering, har tilsagnsyter og Riksrevisjonen rett til innsyn i den økonomiske forvaltningen. Revisjonen stiller spørsmålstegn ved kommunens mulighet til å ivareta dette.



Det er påpekt i faktadelen at enkelte bokførte utgifter ikke oppfyller krav til dokumentasjon i tråd med bokføringslovgivningens krav til dokumentasjon.<sup>18</sup> Revisjonen er av den oppfatning at i de tilfeller der det avdekkes mangler, bør kommunen kreve korrigert fakturabilag som oppfyller ovennevnte krav. I to tilfeller manglet omposterings eller korrigerings kopi av opprinnelig bilag/spesifikasjon, noe vi mener svekker sporbarheten.

Det er avdekket to tilfeller av manglende inntektsføring av tilskudd fra 2016 knyttet til prosjekt PK1930, noe revisjonen ikke finner tilfredsstillende i forhold til krav om fullstendighet i bokføringen. Det er ikke avdekket tilsvarende mangler eller avvik i 2017 eller i 2018. Det vurderes som positivt at kommunen det seneste året (2018) har bedret internkontrollen ved å lagre angjeldende tilsagnsbrev knyttet til bokføringen. Dette bidrar til å sikre både dokumentasjon og sporbarhet, i henhold til de grunnleggende prinsippene i bokføringslovens § 4.

---

<sup>18</sup> Det vises til bokføringslovens § 4, pkt. 6 om dokumentasjon av bokførte opplysninger. Dette utdypes for øvrig i bokføringsforskriftens § 5-1-1 og særlig om reise- og oppholdsutgifter i § 5-9.



## 6 HVORDAN BLIR TILSKUDD BUDSJETTERT OG RAPPORTERT (POLITISK), HERUNDER HVORDAN VISER ADMINISTRASJONEN HVOR MYE AV KOMMUNENS MIDLER SOM ER BUNDET OPP AV TILSKUDD?

### 6.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene tar utgangspunkt §§ 6, 10 og 12 i forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner som omhandler budsjettstyring og økonomiske oversikter.

- Alle tilskuddsmidler skal fremgå av kommunens årsbudsjett
- Mål og premiss for bruk av tilskuddsmidler skal fremgå av tekst og beløp i årsbudsjett
- Budsjettets inndeling skal tilfredsstillende krav til spesifisering, herunder:
  - Forventede inntekter og utgifter
  - Forventede avsetninger til, og bruk av bundne avsetninger, samt note til disse
  - Fordeling av budsjettmidler
  - Tilskudd til investeringer skal spesifiseres på egen linje
  - Fordeling av investeringsmidler
- Det skal rapporteres jevnlig til politikerne når det gjelder tilskuddsmidler

### 6.2 Fakta

Som eksempler på de største refusjoner og tilskudd kommunen får, nevnes rammetilskuddet for antall psykisk utviklingshemmede per 1.1. det enkelte år, rentekompensasjon og refusjon for særlig ressurskrevende tjenester.

Som beskrevet tidligere er tilskudd midler som gis kommunen under visse forutsetninger, og som er øremerket til gitte formål. Midlene er ikke å anse som frie, men er bundet til formålet gjennom avtale med tilskuddsgiver. Dersom kommunen av ulike årsaker ikke får brukt mottatte tilskudd i inneværende år må midlene avsettes til bundet fond og øremerkes formålet. Midler avsatt på bundne fond kan ikke brukes fritt av kommunen til generell finansiering av kommunens drift eller investeringer. Eventuelle restmidler skal som hovedregel disponeres i tråd med de føringene som tilskuddsgiver setter i tilsagnsbrevet.

## Budsjettering

Tabellen nedenfor viser kommunens budsjettskjema 1A.

**Tabell nr. 2: Budsjettskjema 1 A- drift**

Budsjettskjema 1A - drift	Budsjett 2018	Justert budsjett okt 2017	Opprinnelig budsjett 2017	Regnskap 2016
Skatt på inntekt og formue	2 041 683 000,00	1 895 330 000,00	1 894 571 000,00	1 889 900 425,46
Ordinært rammetilskudd	2 107 857 000,00	2 077 816 000,00	2 079 428 000,00	1 973 670 266,00
Skatt på eiendom	259 630 000,00	249 953 000,00	249 953 000,00	242 107 441,49
Andre direkte eller indirekte skatter	-	-	-	-
Andre generelle statstilskudd	16 935 000,00	17 593 000,00	17 593 000,00	18 194 299,00
<b>Sum frie disponible inntekter</b>	<b>4 426 105 000,00</b>	<b>4 240 692 000,00</b>	<b>4 241 545 000,00</b>	<b>4 123 872 431,95</b>
Renteinntekter og utbytte	42 600 000,00	35 500 000,00	35 500 000,00	34 574 187,00
Gevinst finansielle instrumenter (omløpsmidler)	29 316 000,00	28 654 000,00	28 654 000,00	38 544 725,25
Renteutg.,provisjoner og andre fin.utg.	122 428 000,00	130 184 000,00	130 784 000,00	122 359 980,06
Tap finansielle instrumenter (omløpsmidler)	-	-	-	1 069 752,00
Avdrag på lån	238 610 000,00	248 813 000,00	248 813 000,00	216 366 542,00
<b>Netto finansinnt./utg.</b>	<b>-289 122 000,00</b>	<b>-314 843 000,00</b>	<b>-315 443 000,00</b>	<b>-266 677 361,81</b>
Til dekning av tidligere regnsk.m. merforbruk	-	-	-	-
Til ubundne avsetninger	7 665 000,00	160 391 000,00	9 050 000,00	63 216 415,23
Til bundne avsetninger	-	-	-	-
Bruk av tidligere regnks.m. mindreforbruk	-	151 341 000,00	-	51 705 415,23
Bruk av ubundne avsetninger	-	41 063 000,00	2 600 000,00	26 739 663,00
Bruk av bundne avsetninger	-	-	-	-
<b>Netto avsetninger</b>	<b>-7 665 000,00</b>	<b>32 013 000,00</b>	<b>-6 450 000,00</b>	<b>15 228 663,00</b>
Overført til investeringsbudsjettet	15 000 000,00	7 000 000,00	7 000 000,00	-
Til fordeling drift	4 114 318 000,00	3 950 862 000,00	3 912 652 000,00	3 872 423 733,14
<b>Sum fordelt til drift (fra skjema 1B)</b>	<b>4 114 318 000,00</b>	<b>3 950 862 000,00</b>	<b>3 912 652 000,00</b>	<b>3 721 083 466,44</b>
<b>Mer/mindreforbruk</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>151 340 266,70</b>

Tabellen viser at budsjett for driftsutgifter er innarbeidet i obligatorisk skjema 1A. I kommunens budsjettskjema 1A er det ikke budsjettert med avsetning til, eller bruk av, bundne fond. Det er ikke fremstilt noter til driftsbudsjettet.

Tabellen nedenfor viser kommunens budsjettskjema 1B.

**Tabell nr. 3: Budsjettskjema 1B**

Budsjettskjema 1B	Budsjett 2018	Justert budsjett okt. 2017	Opprinnelig budsjett 2017	Regnskap 2016
<b>Seksjoner/tjenesteområder</b>				
Politisk og administrativ ledelse	19 779 000,00	18 390 000,00	19 518 000,00	17 028 750,32
Økonomi og organisasjonsutvikling	172 976 000,00	168 137 000,00	166 754 000,00	159 709 190,54
ØKUS (nettoramme = 0) Tall Ship Races	-	-	-	1 454 101,00
Kultur, miljø og byutvikling	156 880 000,00	168 481 000,00	151 522 000,00	150 315 995,55
Teknisk drift	422 993 000,00	404 563 000,00	396 009 000,00	393 768 974,06
Utdanning og oppvekst	1 575 063 000,00	1 516 394 000,00	1 516 283 000,00	1 498 704 427,73
Helse og velferd	1 783 441 000,00	1 682 965 000,00	1 671 458 000,00	1 558 287 957,55
Kirken	42 086 000,00	40 480 000,00	40 480 000,00	38 062 000,00
Andre trossamfunn	6 000 000,00	5 837 000,00	5 939 000,00	5 770 143,00
Felles ansvar regnskap (899001)	-64 900 000,00	-54 385 000,00	-55 311 000,00	-99 892 073,31
Over- og underskuddsansvar	-	-	-	-2 126 000,00
<b>Sum fordelt i drift (til skjema 1a)</b>	<b>4 114 318 000,00</b>	<b>3 950 862 000,00</b>	<b>3 912 652 000,00</b>	<b>3 721 083 466,44</b>

Tabellen viser at kommunen i skjema har spesifisert midlene som nettorammer per kommuneområde, inkludert kirken og andre trossamfunn.

På spørsmål om hvordan kommunen budsjetterer sine tilskuddsmidler i de obligatoriske budsjettskjemaene har vi fått følgende tilbakemelding:

*«Tilskudd for rentekompensasjon ligger i skjema 1A og resten i 1B. Skjema 1A er begrenset til det som ligger på ansvar 899001. Det som ligger på seksjonene fremkommer under skjema 1B.»*

Tabellen nedenfor viser kommunens budsjettskjema 2A.

#### Tabell nr. 4: Budsjettskjema 2A- investering

##### Budsjettskjema 2A - investering

	Budsjett 2018	Just. budsjett 2017	Oppr. budsjett 2017	Regnskap 2016
Investeringer i anleggsmidler	1 046 800 000,00	727 578 000,00	710 200 000,00	527 363 442,60
Utlån og forskutteringer	150 000 000,00	113 553 000,00	80 000 000,00	114 198 009,40
Kjøp av aksjer og andeler	17 600 000,00	16 000 000,00	16 000 000,00	14 464 353,00
Avdrag på lån	38 000 000,00	30 305 000,00	30 305 000,00	90 328 230,00
Dekning av tidligere års udekket	-	-	-	-
Avsetninger	29 200 000,00	7 742 000,00	3 200 000,00	90 664 477,77
<b>Årets finansieringsbehov</b>	<b>1 281 600 000,00</b>	<b>895 178 000,00</b>	<b>839 705 000,00</b>	<b>837 018 512,77</b>
<b>Finansiert slik:</b>				
Bruk av lånemidler	994 797 000,00	576 012 000,00	645 986 000,00	500 806 854,73
Inntekter fra salg av anleggsmidler	30 000 000,00	35 945 000,00	4 000 000,00	33 546 281,99
Tilskudd til investeringer	32 400 000,00	65 653 000,00	40 200 000,00	36 458 602,00
Kompensasjon for merverdiavgift	127 462 000,00	65 109 000,00	82 920 000,00	59 366 588,91
Mottatte avdrag på utlån og refusjoner	38 000 000,00	30 305 000,00	30 305 000,00	103 419 491,66
Andre inntekter	2 000 000,00	27 000 000,00	2 000 000,00	9 164 708,48
<b>Sum ekstern finansiering</b>	<b>1 224 659 000,00</b>	<b>800 024 000,00</b>	<b>805 411 000,00</b>	<b>742 762 527,77</b>
Overført fra driftsbudsjettet	16 341 000,00	8 792 000,00	8 294 000,00	3 940 000,00
Bruk av tidligere års udisponert	-	-	-	-
Bruk av avsetninger	40 600 000,00	86 362 000,00	26 000 000,00	90 315 985,00
<b>Sum finansiering</b>	<b>1 281 600 000,00</b>	<b>895 178 000,00</b>	<b>839 705 000,00</b>	<b>837 018 512,77</b>
<b>Udekket/udisponert</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabellen viser at kommunen budsjetterer tilskudd til investeringer i budsjettskjema 2A.

Tabellen nedenfor viser kommunens budsjettskjema 2B.

**Tabell nr. 5: Budsjettskjema 2 B- Investeringsbudsjettet**

Budsjettskjema 2B - Investeringsbudsjettet	Budsjett 2018	Just. budsj. 2017	Oppr. budsj. 2017	Regnskap 2016
Administrasjon og fellesutgifter	56 000 000,00	53 317 000,00	76 400 000,00	16 242 880,37
Oppveksttjenester	222 900 000,00	56 593 000,00	86 500 000,00	87 505 867,13
Omsorgstjenester	179 100 000,00	133 218 000,00	170 300 000,00	72 174 411,88
Helse- og sosiale tjenester	108 900 000,00	67 224 000,00	77 300 000,00	37 955 742,24
Næringsområder og miljø	11 800 000,00	64 167 000,00	3 800 000,00	1 297 354,55
Boligområder	8 500 000,00	28 156 000,00	10 000 000,00	1 075 798,15
Kultur	91 300 000,00	55 615 000,00	29 200 000,00	90 904 450,60
Kirke	16 000 000,00	10 000 000,00	10 000 000,00	8 809 386,00
Vann, avløp og renovasjon	224 400 000,00	171 932 000,00	155 000 000,00	139 164 238,95
Samferdsel og andre tekniske tjenester	127 900 000,00	75 056 000,00	91 700 000,00	72 233 312,73
<b>Sum investeringsutgifter</b>	<b>1 046 800 000,00</b>	<b>715 278 000,00</b>	<b>710 200 000,00</b>	<b>527 363 442,60</b>
Avdrag på lån til videreutlån	38 000 000,00	30 305 000,00	30 305 000,00	90 328 230,00
Utlån, kjøp av aksjer og andeler	167 600 000,00	141 853 000,00	96 000 000,00	128 662 362,40
Dekning av tidligere års merforbruk i investering	0,00	0,00	0,00	0,00
Avsatt til disposisjonsfond	0,00	0,00	0,00	0,00
ubundne investeringsfond	29 200 000,00	7 742 000,00	3 200 000,00	13 333 835,00
bundne investeringsfond	0,00	0,00	0,00	77 330 642,77
Styrking av likviditetsreserven	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Sum finansieringsbehov</b>	<b>1 281 600 000,00</b>	<b>895 178 000,00</b>	<b>839 705 000,00</b>	<b>837 018 512,77</b>
Overføring fra årets driftsregnskap	16 341 000,00	8 792 000,00	8 294 000,00	3 940 000,00
MVA komp investeringer	127 462 000,00	65 109 000,00	82 920 000,00	59 366 588,91
Tilskudd og refusjoner	32 400 000,00	65 653 000,00	40 200 000,00	44 266 544,61
Salg av fast eiendom	30 000 000,00	35 945 000,00	4 000 000,00	33 197 387,94
Andre inntekter	2 000 000,00	27 000 000,00	2 000 000,00	9 432 602,53
Mottatte avdrag på utlån, salg av aksjer og andeler	38 000 000,00	30 305 000,00	30 305 000,00	95 692 549,05
Bruk av tidligere års regnskapsmessig mindreforbruk	0,00	0,00	0,00	0,00
Bruk av disposisjonsfond	15 000 000,00	8 921 000,00	0,00	2 624 541,00
ubundne investeringsfond	25 600 000,00	76 891 000,00	26 000 000,00	17 823 391,00
bundne investeringsfond	0,00	550 000,00	0,00	69 868 053,00
Bruk av likviditetsreserven	0,00	0,00	0,00	0,00
Bruk av lån	994 797 000,00	576 012 000,00	645 986 000,00	500 806 854,73
<b>Sum finansiering</b>	<b>1 281 600 000,00</b>	<b>895 178 000,00</b>	<b>839 705 000,00</b>	<b>837 018 512,77</b>
<b>Udekket/udisponert</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabellen viser at kommunen i budsjettskjema 2B viser fordeling av investeringsutgifter per kommuneområde, og tilskudd og refusjoner på egen linje som inngår i finansieringen av samtlige kommuneområder.

På spørsmål om hvordan kommunen budsjetterer sine tilskuddsmidler i de obligatoriske budsjettskjemaene har vi fått følgende tilbakemelding:

«Skjema 2A og 2B hos oss viser begge tilskudd. Formelt er bare investeringsutgifter som skal fremkomme i skjema 2B og all finansiering i skjema 2A, men vi har valgt å fremstille helheten på investeringene i skjema 2B også slik at tilskuddet kommer med begge steder (med samme beløp). I forhold til det formelle så er tilskudd som sagt i skjema 2A. Når det gjelder det som budsjetteres på seksjonene (som fremkommer i skjema 1B), vil seksjonene i den grad det er kjent budsjettere med tilskudd i opprinnelig budsjett. Der tilskuddene ikke er kjent når årsbudsjettet legges, blir tilskuddene budsjettjustert.»

Til kommunens budsjettdokument følger også hovedoversikt for investering Kostra, hvor både drifts- og investeringsutgifter, samt finansiering av disse fremkommer. Her er også linjer for avsetning og bruk av bundne midler til drifts- og investeringsformål. Oversikten samsvarer med budsjettskjema 1A og 2A – bundne midler budsjetteres ikke.

Budsjettet legges frem i et felles dokument for Handlingsplan og budsjett. I dokumentets skriftlige innhold gis det informasjon om ulike tilskuddsordninger. I dokumentet for 2018<sup>19</sup> omtales blant annet:

- Tilskudd som finansieringsbidrag til drift av ferger. Usikkerhet rundt fortsatt tilskudd til ordningen med 2,6 millioner kroner.
- Investeringsstilskudd fra Husbanken til helsesenter og nytt sykehjem i Onsøy, med tilskudd på opp til henholdsvis 208 millioner og 249 millioner kroner.
- Investeringer i boliger i henhold til boligsosial handlingsplan finansieres med tilskudd fra Husbanken og lån.
- Tilskuddsordningen fra overskuddet til Norsk Tipping som er ment å stimulere til nyskapende anlegg. Og at det her ligger en implisitt invitasjon til kommunen om å bidra til realiseringen av flere aktivitetsanlegg for egenorganisert aktivitet.
- Regjeringen foreslår å bevilge satsinger til kommunesektoren gjennom søknadsprosess og særskilte tilskudd til følgende formål:
  - Fireårig tilskuddordning til økt lærertetthet på 1.-4. trinn (videreføres).
  - Ny tilskuddsordning for å øke deltakelse i barnehagene for minoritetsspråklige barn ved at kommunene kan drive mer oppsøkende virksomhet.
  - Videreutdanningsstrategien *Kompetanse for kvalitet* (videreføres). Lærere kan søke videreutdanning i engelsk, matematikk, norsk, tegnspråk og samisk.
  - Tilskuddsordningen for økt leselyst utvides.
  - Midler til arbeid mot mobbing og et godt skolemiljø.
  - Tiltak for å oppfylle *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*.
- I 2017 og 2018 er det gjort en omgjøring av finansiering av «tidlig innsats»-midler fra rammefinansiering til øremerket tilskudd.
- Regjeringen varsler i statsbudsjettet endring i ordningen med refusjon for særlig ressurskrevende tjenester.
- Tilskuddsforvaltningen for kommunale rustiltak endres fra 2017 og avvikles innen 2020, gjennom innlemming i rammetilskuddet. I 2017 var 26 årsverk i virksomhet Friskliv og mestring delfinansiert av tilskuddsmidler, med om lag 12,4 millioner kroner.
- Tilskuddsordningen til dagaktivitetstilbud for personer med demens vil muligens endres i planperioden. I 2017 mottok Fredrikstad tilskudd til 33 dagplasser, tilsvarende 2,3 millioner kroner.
- Refusjonsordningen for særlig ressurskrevende tjenester vises særskilt, med beløpsangivelser for de siste fem årene.
- Femårig integreringstilskudd for bosetting av flyktninger. Beregnet til om lag 93 millioner kroner i 2018 for seksjon Helse og velferd.
- Aktiviteter og tilskudd for enslige mindreårige flyktninger er budsjettet i barnevernstjenesten, i Seksjon for utdanning og oppvekst.

---

<sup>19</sup> Listen siterer punktene fra Budsjett 2018 og Handlingsplan 2018 – 2021 slik de fremkom på dette tidspunktet og ble rapportert ovenfor politikerne.

### **Generell rapportering**

Seksjonene avgir månedlige rapporteringer til de politiske utvalgene. Seksjon utdanning og oppvekst rapporterer til Oppvekstutvalget, seksjon for kultur, miljø og byutvikling rapporterer til Kultur og miljøutvalget, seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling rapporterer til Formannskapet, seksjon teknisk drift rapporterer til Teknisk utvalg og seksjon helse og velferd rapporterer til Helse- og velferdsutvalget. Til Formannskapet rapporteres det også månedlig for kommunen som helhet.

Månedsrapporter inneholder økonomistatus per rapporteringstidspunkt. Det gis informasjon om det foreligger risiko for budsjettavvik, samt aktuelle utfordringer for den respektive seksjon. Rapportene har også med en tallmessig oppstilling over regnskap og budsjett som viser eventuelle avvik per rapporteringstidspunkt.

De månedlige rapporteringene er på et overordnet nivå. Rapporteringen viser netto resultat for perioden, for kommunen og de ulike seksjonene.

I månedsrapporten, som behandles i Formannskapet, fremgår informasjon om særskilte utfordringer for kommunens ulike tjenesteområder. Rapporten omtaler også rammebetingelser som påvirker kommunens økonomi. Videre gis det en overordnet oversikt over kommunens finansposter, herunder renter og renteutvikling, samt om det er tatt opp nye lån i perioden.

Administrasjonen rapporterer til Bystyret og formannskapet gjennom tertialrapporter, disse er også grunnlag for budsjettjusteringer gjennom året. Ved fremleggelse av hver tertialrapport er det vedlagt månedsrapport, avkastningsrapport og gjeldsrapport per aktuelt tidspunkt for Fredrikstad kommune. Det legges også frem en oversikt over status og framdrift på bestillinger fra Bystyret.

Det er kun større tilskudd som omtales eksplisitt i rapportene, eksempelvis sykepengerefusjoner, tilskudd til bosetting av flyktninger og tilskudd til ressurskrevende tjenester.

### **Rapportering- Seksjon for helse og velferd**

Det utarbeides en egen oversikt over prosjekter som er finansiert av øremerkede midler ved seksjonen. Disse ligger som et vedlegg til årsrapporten som legges frem for helse- og velferdsutvalget. Kommunaldirektør har hatt fokus på å informere utvalget om nye prosjekter i utvalgsmøtene, i den faste posten «Kommunaldirektør orienterer». Utvalget kan også be om informasjon om ulike satsninger. Videre er det den enkelte etat/virksomhet som i sine planer beskriver tilskuddsordningene på deres område. Vår kontaktperson knyttet til prosjekt ved virksomhet Friskliv og mestring har blant annet rapportert til helse- og velferdsutvalget om at det har vært en sterk reduksjon i tilskudd knyttet til rus og psykisk helse, noe som vil gi utslag i budsjett.

### **Rapportering- Seksjon for utdanning og oppvekst**

Det har vært viktig for seksjonen å synliggjøre overfor politikerne hvilke statlige midler kommunen kan råde over, og ikke. Det rapporteres på disse i kommunens system «Kompasset».

Vår kontaktperson knyttet til prosjekt ved FRIS informerer også om at hun har laget en oversikt over forventet tilskudd i 2019. Det gjennomføres faste møter med utvalgsleder hvor ulike tema gjennomgås. Det er både politikerne, gjennom sine forespørsler, og administrasjonen, gjennom sine orienteringer, som setter agenda for møtene. Det vises til eksempel hvor det har vært avholdt en dialogkonferanse hvor utfordringer knyttet til de ulike områdene barnehage, skole, barnevern og PPT ble lagt frem. Politikerne ble deretter delt inn i grupper og fikk anledning til å stille direkte spørsmål.

Politikerne har fått en overordnet orientering om fordeling av ressurser knyttet til skolene, men etaten har ikke hatt som tradisjon å gi en orientering om de ulike tilskuddene. Ellers rapporteres det på økonomi generelt gjennom årsrapport og handlingsplan. Hvordan midler til videreutdanning er brukt fremgår av kompetanseplan og den årlige tilstandsrapport/kvalitetsmeldingen.



### 6.3 Vurderinger

Kommunens budsjett innarbeides i obligatoriske budsjettskjemaer slik forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner krever. Obligatorisk skjema 1A viser kommunens forventede drifts utgifter og - inntekter, men i dette skjemaet har ikke lovgiver lagt opp til at tilskudd og refusjoner skal vises på egen linje. Det fremkommer av faktadelen at det ikke er budsjettert med avsetning til, eller bruk av, bundne fond i kommunens budsjettskjema 1A. Det er ikke krav til eksplisitt budsjettering av disse ettersom midlene ikke står til bystyrets disposisjon, men er øremerket særskilte formål. Det betyr at det er fremdriften i prosjektene midlene tilhører, som ligger til grunn for avsetninger til, og bruk av bundne fond, og de vil normalt ikke ha budsjettposter.

Kommunen har ikke fremstilt noter til driftsbudsjettet. Dette er brudd på krav i forskriften om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner. I noter til driftsbudsjett skal det redegjøres for bl.a bundne avsetning og bruk av slike avsetninger. Det skriftlige innholdet i kommunens budsjettdokument omtaler imidlertid det vesentligste av notekravene og gir informasjon om ulike tilskuddsordninger. Revisjonen er av den oppfatning at det ville vært naturlig at kommunen også viser en total oversikt over hvilke tilskudd og refusjoner kommunen har budsjettert med.

Fordelingen i budsjettskjema 1B skal spesifiseres i henhold til Bystyrets vedtak, men forskriften gir ingen føringer for i hvilken grad eller på hvilken måte. I prinsippet betyr dette at Bystyret står fritt til å velge hvor detaljert de ønsker å budsjettere fordelingen av midlene. Fredrikstad kommune har valgt å spesifisere midlene som nettorammer og kommunens spesifisering av midler som er fordelt til drift er således i henhold til krav i forskrift.

Som nevnt i fakta er tilskudd til investeringer budsjettert i budsjettskjema 2A der tilskudd og refusjoner er vist på egen linje. Dette er i henhold til oppstillingskravene skjemaet angir. Budsjettskjema 2B viser fordeling av investeringsutgifter per kommuneområde. I forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner er det kun krav om at dette budsjettskjemaet skal vise fordelingen av «investeringer i anleggsmidler». Kommunen har i tillegg valgt å spesifisere finansiering av investeringer. Tilskudd og refusjoner er vist på egen linje som inngår i finansieringen av samtlige kommuneområder.

Fakta viser at det rapporteres jevnlig til politiske utvalg. Tilskudd og avsetninger til bundne fond omtales i hovedsak ikke eksplisitt i tertialrapporteringen til bystyret og formannskapet. Det er kun de aller største tilskuddene som nevnes her. Seksjonene rapporterer om tilskudd til sine utvalg.

## 7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Gjennomgangen viser at kommunen har etablert rutiner som i tilstrekkelig grad vil kunne bidra til å finne tilbake til dokumentasjon for de enkelte bokførte opplysninger. Fakta viser også at praksis i stor grad er tilfredsstillende på dette området.

På den andre side ser vi at kontaktpersonene for prosjektene i varierende grad har kjennskap til kommunens skriftlige rutiner på området. Selv om dette kan forklares med at det ikke alltid er relevant å benytte rutinene, er det revisjonens oppfatning at de involverte i prosjektene bør være kjent med at disse foreligger. I tillegg viser fakta at det gjennomføres enkelte kontrollhandlinger som ikke er nedfelt i skriftlige rutiner eller prosedyrer. Etter vår vurdering bør alle kontroller som skal gjennomføres beskrives i en rutine eller prosedyre, i tillegg til at det dokumenteres at disse er utført.

Kommunen har i stor grad lagt til rette for oppfyllelse av revisjonskriteriene utledet fra bokføringslov og forskrift samt forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. På den andre side avdekker vår gjennomgang av kommunens praksis svakheter. Vi viser i denne sammenheng til flere tilfeller hvor prosjektregnskapene ikke benyttes konsekvent til å reflektere både mottatte og bokførte refusjoner og tilskuddsmidler, samt hva disse blir benyttet til. Videre er det avdekket tilfeller hvor enkelte bokførte utgifter ikke oppfyller krav til dokumentasjon i henhold til kriteriene. Det er vår oppfatning at i de tilfeller der det avdekkes mangler, bør kommunen kreve korrigert fakturabilag som oppfyller ovennevnte krav.

Kommunen har fokus på å holde seg oppdatert når det gjelder å søke relevante tilskuddsmidler noe som også fremgår av retningslinjen på området. På den andre side viser gjennomgangen at selv om innholdet i retningslinjen i stor grad følges i praksis er det ikke alle kontaktpersonene som er kjent med hvilke rutiner som foreligger på dette området.

Når det gjelder kommunens praksis knyttet til hvordan tilskudd blir budsjettert og rapportert politisk finner vi at kommunen, med unntak av manglende noteopplysninger, følger forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

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

- Etablere rutiner hvor dette er en mangel
- Sikre at alle gjøres kjent med relevante rutiner og at disse implementeres
- Være konsekvent med bokføringen av både inntekter og tilhørende utgifter for tilskudds- og refusjonsordninger på prosjektregnskap, eller tilsvarende avgrenset regnskap
- Kontrollere mottatt fakturadokumentasjon for hvorvidt den inneholder alt den skal i henhold til bokføringsreglene og at alle omposterings/korrigeringer inneholder tydelig referanse til eller kopi av opprinnelig bilag
- Utarbeide noter til driftsbudsjettet
- Vurdere om det kan være hensiktsmessig om notene også viser en total oversikt på hvilke tilskudd og refusjoner kommunen har budsjettert med

Rolvøy 11. mars 2019

Lena Longva- Stavem (sign.)  
forvaltningsrevisor

Jostein Ek (sign.)  
statsautorisert revisor

Lene Brudal (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor



## 8 RÅDMANNENS UTTALELSE



FREDRIKSTAD KOMMUNE SEKSJON FOR ØKONOMI OG ORGANISASJONSUTVIKLING

### NOTAT

Saksnr.: 2018/1350  
Dokumentnr.: 34  
Løpenr.: 51186/2019  
Dato: 07.03.2019  
Gradering:  
Klassering: 210

Til: Østfold Kommunerevisjon IKS

Fra: Rådmannen

### Høringsutkast - Forvaltningsrevisjon - refusjoner og tilskudd

Det vises til høringsutkast datert 4. mars 2019.

Forvaltningsrevisjonsrapporten omhandler internkontroll knyttet til oppfølging av tilskudd og refusjoner. Dette er en del av kommunens inntekter. Det er viktig med gode rutiner og oppfølging av rutinene i det løpende arbeidet for ikke å tape inntekter. Det er derfor positivt med en ekstern gjennomgang av kommunens rutiner og praksis på området.

Revisjonsrapporten gir samlet sett en relativ positiv tilbakemelding på kommunens håndtering av refusjoner og tilskudd. Revisjonen påpeker også forbedringspunkter som rådmannen legger til grunn for forbedringsarbeidet og videreutvikling av rutinene.

Rådmannen har imidlertid en kommentarer til anbefalingen som gjelder «konsekvent prosjektregnskap». Det er enkelte tilskuddsordninger hvor det ikke er rapporteringsplikt til statlig nivå og som dermed inngår i kommunens totale regnskap og resultat. Inntektene blir ført på prosjektkoder og blir deretter fulgt opp i henhold til formålet på de forskjellige tjenesteområdene (og aktuelle virksomheter). Det vil være svært omfattende og ressurskrevende å splitte/føre tilhørende utgifter på prosjektkodene. Risikoen vil også øke for feilføringer. Rådmannen vil vurdere revisjonens anbefaling nærmere.

Rådmannen har forøvrig ingen kommentarer til høringsutkastet.

## 9 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 forarbeidene<sup>20</sup> innebærer dette et krav om at bokføringen er à jour innen fristene for pliktig rapportering, minimum hver fjerde måned.

---

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 46 (2003-2004) Om lov om bokføring (bokføringsloven)

**Forskrift om årsregnskap og årsberetning**<sup>21</sup> 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. (...)*»

### **Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) – FOR-2000-12-15-1423**

#### **Utdrag av § 6 Årsbudsjettets innhold og inndeling:**

*(...) «Den enkelte bevilgning skal føres opp med beløp og en tekst som angir hva bevilgningen gjelder. I tilknytning til bevilgningen skal kommunestyret eller fylkestinget angi mål og premisser knyttet til bruken av bevilgningen. Slik angivelse kan likevel utelates dersom anvendelsen åpenbart følger av bevilgningens tekst og beløp.*

*De anslag over inntekter og innbetalinger som er ført opp i årsbudsjettet skal angis med beløp og en tekst som angir hva inntekten eller innbetalingen gjelder. Når dette må anses nødvendig av hensyn til at årsbudsjettet skal være fullstendig og oversiktlig, skal anslaget ledsages av en nærmere redegjørelse.*

*Årsbudsjettet skal stilles opp slik at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med uavhengig av om de kan påregnes å være betalt eller ikke ved budsjettårets utgang.*

*I årsbudsjettet kan føres opp midler til avsetning for bruk i senere budsjettperioder. Midler som i medhold av lov, forskrift eller avtale er reservert særskilte formål skal avsettes til fond reservert for nevnte formål. Øvrige avsetninger, herunder pliktig inndekking av tidligere års regnskapsmessig merforbruk, føres opp til styrking av kommunens eller fylkeskommunens frie fondsbeholdning.*

*Årsbudsjettet skal inndeles på en slik måte at det tilfredsstiller de krav som er stilt i medhold av kommuneloven. Nærmere krav til årsbudsjettets inndeling er gitt i vedlegg 1 og 2 til denne forskrift. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv hvordan den ytterligere inndeling av årsbudsjettet skal skje.»*

Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner angir at kommunens drifts- og investeringsutgifter og inntekter skal stilles opp i henhold til obligatoriske budsjettskjemaer 1A, 1B, 2A og 2B. Ved regnskapsavleggelsen skal tilsvarende skjemaer brukes for å vise årets regnskapsmessige resultat.

I budsjettskjema 1A, som følger av vedlegg 1 til forskriften, skal kommunen vise alle forventede driftsutgifter og -inntekter for budsjettåret. Budsjettskjemaet skal også vise forventede avsetninger til, og bruk av, bundne avsetninger. Det stilles også krav til noter til driftsbudsjettet, blant annet en note om avsetninger til, og bruk av, bundne avsetninger.

---

<sup>21</sup> For-2000-12-15-1424

Budsjettskjema 1B skal videre vise en mer detaljert fordeling av budsjettmidlene. Fordelingen i 1B skal være spesifisert i henhold til Bystyrets vedtak.

Budsjettskjema 2A gjelder budsjettering av investeringsmidler, og følger av vedlegg 2 til forskriften. Når det gjelder tilskudd til investeringer skal det spesifiseres på egen linje i oversikten. Nærmere fordeling av investeringsmidler per investeringsrammer/prosjekter spesifiseres i henhold til Bystyrets vedtak i budsjettskjema 2B.

#### **§10 Budsjettstyring**

*«Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, skal gjennom budsjettåret legge frem rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.»*

#### **§ 12 Økonomiske oversikter**

*«Kommunen og fylkeskommunen skal utarbeide økonomiske oversikter over typer av inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, samt utgifter, utbetalinger og avsetninger. De økonomiske oversiktene skal bygge på de samme forutsetningene som det vedtatte årsbudsjett og de vedtatte særbudsjetter.»*

#### **Øvrige kriterier**

Kommunens formaliserte rutiner og arbeidsprosedyrer, samt tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger.