



REFUSJONER OG TILSKUDD

Hvaler kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
5. september 2019

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstillinger og avgrensing	6
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	7
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	8
3	RUTINER OG PRAKSIS FOR DOKUMENTASJON	9
3.1	Revisjonskriterier	9
3.2	Fakta	9
3.3	Vurderinger	13
4	RUTINER FOR ORIENTERING OG SØK	13
4.1	Revisjonskriterier.....	14
4.2	Fakta.....	14
4.3	Vurderinger	18
5	RAPPORTERING OG OPPFØLGING.....	18
5.1	Revisjonskriterier.....	19
5.2	Fakta.....	19
5.3	Vurderinger	27
6	REDEGJØRELSE FOR REGNSKAPSREVISJONENS KONTROLHANDLINGER	29
7	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	32
8	RÅDMANNENS UTTAELSE	33
9	VEDLEGG	34
9.1	Revisjonskriterier.....	34

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?

Revisjonens gjennomføring

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom regnskaps- og forvaltningsseksjonen i perioden april til juni 2019.

Vurderingene er gjort på bakgrunn av krav i lov og forskrift om bokføring, forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner og tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger. Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3, 4, og 5 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 prosjektrenskaper fra kommunens regnskapssystem. Kapittel 2.3 gir en nærmere beskrivelse av metodikk og gjennomføring.

En redegjørelse for revisjonens kontrollhandlinger knyttet til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester og rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming følger som eget kapittel (kapittel 6). Revisjonen har allerede i forbindelse med årsoppgjøret vurdert kommunens praksis på området. Dette innebærer at revisjonens vurderinger og regelverket som ligger til grunn følger av redegjørelsen.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen mener det er positivt at kontaktpersonene har fokus på overholdelse av de enkelte tilsagnsbrevenes vilkår. Dette bidrar til å sikre sporbarhet og de fleste vi har intervjuet sier at tilsagnsbrevene stiller tydelige krav.

Revisjonen finner det også positivt at virksomhetene aktivt orienterer seg om nye tilskudd og refusjonsordninger.

Revisjonen finner at kommunen gjennom systematisk organisering i prosjektregnskap, og rapportering av disse, i stor grad har lagt til rette for oppfyllelse av krav til blant annet sporbarhet, dokumentasjon og ajourhold av regnskapet.

Revisjonen har allikevel avdekket enkelte svakheter. Vi finner det mangelfullt at det ikke finnes skriftlige rutiner eller prosedyrer for hvordan sporbarhet og dokumentasjon skal sikres i praksis. Dette vanskeliggjør sporbarhet og oppfølging av refusjoner og tilskudd. Det er risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig og personavhengig. Kontaktpersonene har uttrykt ønske om at kommunen skriftliggjør rutiner. En samordnet praksis vil etter revisjonens mening bidra til å sikre sporbarhet og dokumentasjon – *utover* det som fremkommer som (minimums-)krav i tilsagnsbrev og tilhørende vilkår.

Kontaktpersonene understreker at bistanden de mottar fra seksjonen for organisasjon og stabsfunksjoner er helt nødvendig for å oppfylle ansvar for oppfølging og rapportering. På bakgrunn av dette, mener revisjonen at kommunen bør vurdere opplæringstiltak som kan gjøre virksomhetene mer selvstendige.

Revisjonen mener det er mangelfullt at kommunen heller ikke har skriftliggjorte rutiner, arbeidsprosedyrer, eller lignende for å orientere seg om nye tilskudd og refusjonsordninger. Flere opplyser til revisjonen at dette blir tilfeldig og situasjonsavhengig – etter hva den enkelte har tid til. Dette skaper en risiko for at kommunen går glipp av midler.

En helhetlig oversikt over kommunens gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger bør også vurderes, for å styrke kommunens interne kontroll.

Det er kommunens ansvar å påse at prosjektregnskap blir sendt til revisjon og rapportert i tide for å overholde rapporteringsfrister. Manglende rapportering kan føre til tap av tilskuddsmidler. Revisjonens oppfatning er at dette understreker viktigheten av interne rutiner for bruk av prosjektregnskap for refusjoner og tilskuddsordninger.

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

- Etablere rutiner der dette er en mangel.
- Vurdere utarbeidelse av samlet oversikt over kommunens gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger og at denne gjøres kjent i organisasjonen.
- Sikre at alle gjøres kjent med relevante rutiner og at disse implementeres.
- Opprette prosjektkoder eller lignende regnskapsavgrensning der dette fremkommer som et vilkår i tilsagnsbrev.

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

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Plan for forvaltningsrevisjon 2018-2019 ble vedtatt i kommunestyret 7.12.2017, Sak. nr. PS 17/37. I vedtatt plan fremkommer det blant annet:

«Øremerkede tilskudd er en bevilgningsform som kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås av kommuner eller fylkeskommuner.

Tilskuddet gis som en vanlig bevilgning over statsbudsjettet, dvs. som stortingsvedtak. Når kommunene planlegger å iverksette 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, da de ofte får rollen som regional tildelingsmyndighet i de ulike fylkene og distriktene, på Statens vegne. Andre finansieringskilder vil typisk være Helsedirektoratet, Husbanken, Justis- og beredskaps-departementet, for å nevne noen.

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 regnskapsførsel 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.*

Undersøkelsen kan gjøres i forkant av at tilskudd eller refusjon søkes, underveis eller etter at prosjektet/tiltaket er avsluttet.»

Prosjektplan for prosjektet ble behandlet i kontrollutvalgets møte 8.11.2018, sak 18/37. I forbindelse med behandlingen og vedtak av prosjektplanen presiserte kontrollutvalget følgende:

«Kontrollutvalget ønsker å presisere, under problemstilling 3, at revisjonen også skal redegjøre for regnskapsrevisjonens arbeid og kontrollhandlinger med årlig rapportering og resultat av kontrollhandlinger vedrørende tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Revisjonen skal også redegjøre for resultat av kontrollhandlinger vedrørende rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming i Hvaler kommune. Spesielt sett opp mot krav om diagnose, og hvilke instanser som stiller diagnosene. For øvrig som kontrollutvalgets innstilling.»

Prosjektplanen ble vedtatt med denne presiseringen.

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 avgrensing

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?

Flere tilskudds- og refusjonsordninger krever årlig revidert prosjektregnskap av regnskapsrevisjonen. I denne rapporten har vi derfor tatt utgangspunkt i større tilskudds- og refusjonsordninger som ikke blir dekket gjennom slik revisjon.

Kommunen har sendt oss en oversikt over aktive prosjektregnskaper. Vi har kontrollert alle de 12 oppgitte prosjektregnskapene. Enkelte av disse er gjennomgått av regnskapsrevisjonen tidligere eller skal gjennomgås samlet når de tilhørende tiltakene avsluttes dersom tilsagnsyter krever revisjon.

Kontrollen er avgrenset til hvordan tilskuddsmidlene er regnskapsmessig disponert, og vi har ikke vurdert hvorvidt tilskuddsordningenes faglige formål for øvrig er oppfylt.

Som tidligere nevnt, har vi gått gjennom 12 prosjektregnskaper. I tillegg til dette, har vi gjennomgått ett større tilskudd fra Husbanken, som har gitt midler til et konkret investeringstiltak i Hvaler kommune i den kontrollerte tidsperioden. Vi har også – gjennom intervju og dokumentgjennomgang – kartlagt kommunens organisering av tilskuddsmidler til kompetanseutvikling og innovasjon.

En redegjørelse for revisjonens kontrollhandlinger knyttet til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester og rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming følger som eget kapittel (kapittel 6). Revisjonen har allerede i forbindelse med årsoppgjøret vurdert kommunens praksis på området. Dette innebærer at revisjonens vurderinger og regelverket som ligger til grunn følger av redegjørelsen.

2.3 Metode og gjennomføring

I dette prosjektet har vi foretatt dokumentanalyse, intervjuer og kontroll av bilag innhentet fra kommunens regnskapsførere. Vi har analysert sentrale planer, rutiner og retningslinjer samt tilsagnsbrev og annen relevant dokumentasjon. Dokumentene som er gjennomgått fremgår i sin helhet i kapittel 2.5.

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.

Fakta bygger på utvalgte prosjektregnskaper fra kommunens regnskapssystem (Visma)¹. Kommunen har opplyst om at de har organisert en del av sine tilskudds- og refusjonsordninger som separate prosjektregnskap, særlig der tilsagnsyter spesifikt har krevd dette. Vi har valgt å bygge på samtlige dagsaktuelle tilskudds- og refusjonsprosjekter fra de tre seneste ferdigstilte regnskapsårene 2016, 2017 og 2018. I denne forbindelse, mottok vi en oversikt over de tilskudds- og refusjonsordningene kommunens seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner kjente til som aktive prosjekter vi deretter har gjennomgått. Kontrollen er foretatt opp imot de overordnede revisjonskriteriene for denne forvaltningsrevisjonen og mot hvert enkelt prosjekts tilsagn om tilskudd/avtale om refusjon.

For de ulike ordningene har revisjonen fått oppnevnt tilknyttede kontaktpersoner på revisjonstidspunktet:

- For prosjektene NAV010 og NAV012 - kommunalsjef for helse og velferd.
- For PRO015 – kommunalsjef for oppvekst.
- For PRO019 – merkantil for tjenester til barn og unge fra barnevernet.
- For interreg-prosjektene PRO011 og PRO013 - nærings- og klimarådgiver.
- For prosjektene SK0001 – SK0005 for programmering valgfag og RØRE-midler - rektor ved Hvaler ungdomsskole.
- For prosjektet ST1012 - kultursjef og virksomhetsleder Kultur og fritid.
- For husbanktilskudd til Hvaler kommune - spesialrådgiver for helse og velferd.
- For kompetansemidler og innovasjonstilskudd - virksomhetsleder tiltak for funksjonshemmede.

Vi har gjennomført intervjuer med de oppgitte kontaktpersonene for prosjektene, samt Husbank-tildelingen og kompetanseutviklings- og innovasjonsmidlene, totalt åtte stedlige intervjuer. 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. Oppfølgingsspørsmål er besvart pr. e-post.

Undersøkelsen er gjennomført av statsautorisert revisor Jostein Ek i perioden april til juni 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
- Tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger
- Kommunens interne rutiner og retningslinjer

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

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

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling, samt i sin helhet i vedlegg 9.1.

¹ Visma er systemleverandør av kommunens økonomi- og lønnsstyrings(HRM-)system.

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

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.
- Oversikt over aktive prosjektrekskap i Hvaler kommune vedrørende tilskudd og refusjoner, mottatt av økonomiansvarlig 7.5.2019.
- «Økonomiske beregninger for ressurskrevende brukere – krav for forrige år», mottatt av økonomiansvarlig 7.5.2019.
- Rutinen «Registrering av tall på personer med psykisk utviklingshemming i kommunen», mottatt i intervju med kontaktperson for kompetansemidler og innovasjonstilskudd 3.6.2019.
- Rutinen «Søknad om kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd innen helse og velferd gjennom Fylkesmannen i Oslo og Viken», mottatt i intervju med kontaktperson for kompetansemidler og innovasjonstilskudd 3.6.2019.
- Tilsagnsbrev og tilhørende søknadsdokumentasjon fra 2016 knyttet til tilskudd til psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene (prosjektkode NAV010).
- Søknad og tilsagnsbrev for tilskuddsmidler til kommunalt rusarbeid 2017, samt tilsagnsbrev og utkast til rapporteringsskjema og regnskap til revisjonsgodkjenning for 2018 (prosjektkode NAV012).
- Tilsagnsbrev, søknadsdokumentasjon og kopi av rapporteringsskjema 2018 knyttet til folkehelsesøsterprosjekt for 2018 (prosjektkode PRO015).
- Tilsagnsbrev og tilhørende søknad til barnevernfaglig videreutdanning for 2018 fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (prosjektkode PRO019).
- Tilsagnsbrev med tilhørende søknadsdokumentasjon, prosjektbeskrivelse, to statusrapporter, to vedtak om delutbetalinger, samt utdrag av prosjekthåndbok knyttet til Interreg-prosjektsamarbeid med Orust kommune i Sverige om smarte og bærekraftige øysamfunn - ESBØ (prosjektkodene PRO011 og -013).
- Tilsagnsbrev og tilhørende søknadsdokumentasjon knyttet til kompetanseutvikling innen helsefremmende skoler og valgfag i programmering (prosjektkodene SK0001 – SK0005).
- Søknader, tilsagnsbrev og rapporteringsskjemaer vedrørende Fylkesmannens tiltak knyttet til skjøtsel i Ytre Hvaler Nasjonalpark (prosjektkode ST1012) i forhold til Hvaler kommunes disponering av Fylkesmannens tilskuddsmidler fra Miljødirektoratet.
- Rundskriv fra Helsedirektoratet knyttet til tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester – IS-4, 2019 for tjenester ytt i 2018.
- Rundskriv om kriterier for kommunens kontroll av antallet psykisk utviklingshemmede, med tilhørende krav om dokumentasjon for slik diagnose – IS-3, 2019 for rapportert antall per 1.1.2019.
- PowerPoint-presentasjon fra intervju 5.6.2019, tilsagnsbrev, digital søknad og kostnadskalkyler knyttet til Husbank-tilskuddet til Dypedalåsen sykehjem og omsorgsboliger.
- Diverse søknads- og tilsagnsdokumentasjon tilsendt for årene 2015 -2018 vedrørende kompetansetilskudd og innovasjonstilskudd i Hvaler kommune, tilsendt etter intervju med kontaktperson 3.6.2019.
- Diverse systemutskrifter fra kommunens lønningssystem Visma HRM over registrerte lønnsutgifter og ansatte på de enkelte prosjektrekskap med lønnsutgifter.
- Diverse regnskapsrapporter og bilagsdokumentasjon innhentet fra kommunens regnskapssystem, Visma Økonomi, for kontrollerte prosjektrekskap og relevante ansvarsregnskap for virksomheter i Hvaler kommune.
- Diverse intervju-referater og e-post-korrespondanse med kommunens oppnevnte kontaktpersoner (8 stk.), med tilhørende tilsendt dokumentasjon i denne forbindelse.

3 RUTINER OG PRAKSIS FOR DOKUMENTASJON

Hvilke rutiner og praksis har kommunen for dokumentasjon knyttet til refusjoner?

3.1 Revisjonskriterier

Bokføringsloven § 6 omhandler sporbarhet. Her fremgår det at bokførte opplysninger enkelt 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 finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene.

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

3.2 Fakta

Hvaler kommune³ er på tidspunktet for denne revisjonen organisert med

- rådmannen som øverste administrative leder
- kommunalsjefer for hvert av områdene
 - o oppvekst
 - o helse og velferd og
 - o samfunnsutvikling
- virksomhetsledere for
 - o areal og byggesak og
 - o kommunal teknikk
- Kommunalsjef Stab- og kommunikasjon, med
 - o Økonomisjef
 - o HR-sjef

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.

Kommunalsjef stab- og kommunikasjon og økonomisjef har vært revisjonens kontaktpersoner i kommunen, i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. Ved henvisning til kommunens seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner, er det disse stillingene det vises til.

I revisjonens oppstartsmøte⁴ med Hvaler kommune, ble kommunens rutiner og prosedyrer for refusjons- og tilskuddsordninger diskutert. Kommunen dokumenterer ikke all praksis i sitt kvalitetssystem. I etterkant av oppstartsmøtet mottok vi rutinene som var dokumentert av kommunen på dette tidspunktet:

- Plan for regnskapsavslutningen 2018 for virksomheter og seksjoner i Hvaler kommune.
- Økonomiske beregninger for ressurskrevende brukere – krav for forrige år.

Økonomisjefen orienterte om at ulike tilskudds- og refusjonsordninger regnskapsføres på ulike måter. Tilskudd og refusjoner som har rapportering til giver som en del av betingelsene, føres på prosjektkoder i regnskapet. Andre ordninger – hvor det ikke er krav om rapportering av regnskapsføring og økonomistyring – regnskapsføres på de fagområdene de naturlig tilhører.

³ Hentet fra kommunens egne nettsider, www.hvaler.kommune.no den 3. juli 2019.

⁴ Innledende møte ved oppstart av en forvaltningsrevisjon.

Plan for regnskapsavslutningen 2018

Planen viser blant annet hvilke tidspunkt refusjonskrav må være levert til kemnerkontoret for utfakturerings. Fristene gjelder for refusjonskrav der man har utestående krav til andre kommuner, fylkeskommuner eller private.

I punkt 3.3 i planen står det blant annet at øremerkede tilskudd som ikke er benyttet fullt ut til sitt formål, skal avsettes til bundet fond inntil midlene er brukt. Dette er midler som ikke er til kommunestyrets frie disposisjon. All avsetning til fond skal være dokumentert.

Planen inneholder også et punkt om revisjonens attestasjonsoppdrag⁵. Punktet inneholder blant annet informasjon om frister for oversendelse av dokumentasjon til revisjonen. Det fremkommer at «*Det er viktig at tilskuddsmottakere planlegger avslutning/rapportering minimum 14 dager før endelig rapporteringsfrist i henhold til forutsetningene for tilskuddet*».

Økonomiske beregninger for ressurskrevende brukere – krav for forrige år

Hvaler kommune søker hvert år HelseDirektoratet om delvis refusjon av direkte lønnsutgifter for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Rutinen skal sikre at det blir søkt om refusjon i rett tid. Rutinen er basert på årlige rundskriv fra HelseDirektoratet, som beskriver hvordan kommunen skal rapportere, innen hvilke frister, hva slags type utgifter som kan medregnes, og hvordan tilskuddet skal bokføres.

Intervjuer med kontaktpersoner for enkelte prosjekt, om rutiner og prosedyrer

NAV010 – Kommunepsykolog og NAV012 – Innsatsteam Rus og psykiske lidelser (ROP)

Kontaktpersonen er kjent med den årlige plan for regnskapsavslutningen og rutinen for ressurskrevende tjenester. Vedkommende informerer om at det er tilsagnsbrevene for de ulike tilskuddene som beskriver hva som skal gjøres. Kommunen oppretter prosjektkoder i regnskapssystemet, som brukes ved bokføring og rapportering av tilskuddsmidlene.

Kontaktpersonen opplyser om at vilkårene som fremgår av tilsagnsbrevene, i hovedsak tilsvarer den praksis kommunen legger opp til. Vedkommende oppfatter brevene som tydelige på hva som skal gjøres, men at de også kan være åpne for fortolkninger. Utover dette, skrives det ut prosjektrekniskap som sammenstilles mot budsjett. Ofte påløper utgifter før de innvilgede midlene innbetales – da får man også fulgt opp at kommunen får inn de midlene den har krav på.

Videre erkjenner kontaktpersonen at det hadde vært en fordel om enkelte nøkkelkontroller hadde vært formalisert, men at tilsagnene gjerne stiller ulike krav, noe som kan gjøre det vanskelig å lage en arbeidsbeskrivelse som dekker alle tilfeller.

PRO015 Folkehelsesøster 2018

Kontaktperson for prosjektet er ikke kjent med den årlige planen for regnskapsavslutningen. Hva som skal gjøres, og hvordan, fremgår i hovedsak av tilsagnsbrev fra tilskuddsgiver. For øvrig mottar vedkommende økonomifaglig rådgivning fra seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner i kommunen.

Kontaktpersonen nevner at det hadde vært en fordel med skriftliggjorte og formaliserte rutiner – også i opplæringssammenheng, særlig med tanke på konsekvent bruk av prosjekt.

⁵ Flere refusjons- og tilskuddsordninger stiller krav til revisorattestert regnskap, som en del av rapporteringen.

PRO019 Barnevernfaqliq videreutdanning

Kontaktpersonen er kjent med kommunens årlige plan for regnskapsavslutningen. Utover denne, mener vedkommende at det er liten grad av skriftlige rutiner eller prosedyrer for refusjoner og tilskudd. I praksis oppretter seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner prosjektkoder ved oppstart, som transaksjoner tilhørende prosjektet skal regnskapsføres på. Det er i hovedsak vilkårene i tilsagnet fra tilskuddsgiver som følges. For øvrig nevner kontaktpersonen at barnevernet har egne rutiner for tilskuddsordninger til fosterhjem, og enslige mindreårige som de har ansvaret for.

Kontaktpersonen opplever at nåværende praksis fungerer godt, forutsatt at prosjektkode er opprettet og man kjenner til hvordan transaksjoner skal regnskapsføres – og deretter kan sammenligne regnskap med budsjett.

PRO011 Interreg⁶ – øysamfunn 2016 og PRO013 Interreg ESBØ

Kontaktpersonen er ikke kjent med kommunens årlige plan for regnskapsavslutningen. Vedkommende følger de vilkår og føringer som er gitt i interreg-tilsagnene, og prosjekthåndbok fra Interreg⁷. Ved usikkerhet kontaktes økonomisjef.

Kontaktpersonen informerer om at forprosjektet PRO011 egentlig er avsluttet, og at PRO013 er fortsettelsen/hovedprosjektet. Prosjektet pågår frem til og med 2020, og økonomien i prosjektet blir rapportert hvert halvår. Vedkommende anser kravene som stilles fra Interreg, for å beholde tildelte midler, som klare.

Kontaktpersonen er prosjektleder og passer på at prosjektenes bilag er tydelig merket. I hovedsak er vedkommende også bestiller/innkjøper for prosjektene.

Avslutningsvis nevner kontaktpersonen at de interne kontrollene burde vært konkretisert i form av en sjekklister, huskelister eller lignende. Dette blir særlig viktig ved opplæring av nye ansatte, og for at kontroll og dokumentasjon skal være sporbart. Gjenfinning av dokumentasjon har til tider vært opplevd som utfordrende, og vedkommende er avhengig av bistand fra seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner for å hente ut regnskapsrapporter fra Visma og dokumentasjon fra Ephorte⁸. Vedkommende opplever ofte behov for manuelle tilpasninger når rapportene til Interreg skal settes opp. I hovedsak opplever kontaktpersonen interreg-prosjektet som oversiktlig med tanke på økonomistyring.

SK0001 og SK0003 Programmering valgfag og SK0002, SK0004 og SK0005 RØRE-midler⁹/Helsefremmende skole

Kontaktpersonen for prosjektene er kjent med kommunens årlige plan for regnskapsavslutningen. Som virksomhetsleder har vedkommende ansvaret for den økonomiske oppfølgingen av innvilgede tilskuddsmidler, i samarbeid med seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner.

Utdanningsdirektoratet tildeler midlene til programmering valgfag, og stiller vilkår til oppfølging og rapportering i sine tildelingsbrev. Midlene gjelder pilotering av valgfag, kr 75 000 over tre år. Utdanningsdirektoratet stiller krav til egne prosjektrekskap, og kommunen oppretter prosjektkoder

⁶ Interreg-prosjekt er grenseoverskridende samarbeid om kommunale tiltak, som mottar tilskudd fra EU.

⁷ Interreg er Østfold fylkeskommunes interreg-sekretariat. Sekretariatet følger opp norske kommuner som deltar i interreg-prosjekter.

⁸ Kommunens arkivsystem.

⁹ Midler til prosjektet «RØRE 6-19, om bevegelsesglede, matglede og læring». Administreres av Østfold fylkeskommune.

for regnskapsføring av midlene. Det er ikke krav til økonomirapportering – kun årlig fagrapportering. Kommunen beholder originale bilag for eventuelt ettersyn.

For helsefremmende skole/RØRE-midlene er det også tildelingsbrevet som legger premisene for kommunens organisering av prosjektet, kontroll og rapportering. Det rapporteres til Østfold Fylkeskommune (ved «ØstfoldHelsa»). For RØRE-midlene er det krav om årlig økonomirapportering, i tillegg til halvårlig fagrapportering.

Kontaktpersonen opplever for øvrig at de krav og vilkår som stilles i tilsagnsbrevene er tydelige, og det er dialog med seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner ved eventuelle utbedringsbehov. Vedkommende mener at skriftliggjorte rutiner hadde vært fordelaktig, men opplever å få tilstrekkelig informasjon for å gjøre jobben riktig.

Videre mener vedkommende at det er enkelte utfordringer når midler, og bruk av midler, blir feilført i virksomheten, og deretter skal korrigeres. Det har vært tilfeller av feilføringer, og sammenblanding av prosjekter. Tilskudd kan være innvilget for et skoleår, mens regnskapsføringen skal følge kalenderåret. Det har betydning for hvordan man skal føre restmidler per 31.12., og det har vært behov for ompostering fra seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner for å få riktig håndtering.

Kontaktpersonen informerer også om at virksomheten løser det meste av praktiske utfordringer i samarbeid med seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner, samt at sistnevnte trolig gjør en del kontrollhandlinger og oppfølging som ikke er formalisert. Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner følger også opp prosjektavslutninger og fondsdisposisjoner ved årsavslutning, i tillegg til at de skal motta kopi av, og lagre, tildelingsbrev.

ST1012 Skjøtsel i nasjonalparken

Tiltaket blir nærmere omtalt i rapportens tredje problemstilling, avsnitt 5.2.

Når det gjelder bruk av tilskuddsmidlene, samarbeider kommunens kontaktperson med en kontaktperson hos Fylkesmannen. Samarbeidet kan for eksempel være arbeidsdeling ved kontroll av fakturaer. Vedkommende kjenner ikke til at kommunen har skriftlige rutiner eller prosedyrer for dette. Som det fremkommer i avsnitt 5.2, fungerer kommunen som et mellomledd. Det er Fylkesmannen som har ansvaret for bruken av midlene, og rapportering til Miljødirektoratet.

Husbanktilskudd til investeringen Dypedalåsen sykehjem og omsorgsboliger

Kontaktpersonen er ikke kjent med skriftlige rutiner, arbeidsprosedyrer eller sjekklister på refusjoner eller tilskuddsordninger. Det ble videre gitt uttrykk for at det kunne vært greit å ha, men at det ikke var et prekært behov. Det vises til avsnitt 5.2 for nærmere informasjon om hvilke kontrollhandlinger som blir gjort i praksis.

Hvilke kontrollhandlinger som skal gjøres utledes for øvrig av tilsagnsbrev. Dersom fylkesmann og/eller fylkeskommune har innsigelser til byggesaken, fremkommer det tidlig i prosessen. Det gir mulighet for å løse eventuelle problemstillinger på et tidlig tidspunkt. Kontaktpersonen ser ingen spesielle problemstillinger med sporbarhet, eller å gjenfinne dokumentasjon. Saksdokumentasjon er tilgjengelig i Ephorte, alternativt kan saksbehandlingen for tilskuddet finnes i Ekstranettet¹⁰ til Husbanken.

¹⁰ «Ekstranett» er navnet på Husbankens intranett for tilskuddsmottakere, der de kan logge seg inn å hente ut dokumentasjon fra Husbanken vedrørende deres konkrete sak.

Kompetanse og innovasjonstilskudd

Kontaktpersonen er kjent med kommunens plan for regnskapsavslutning, og rutinen for ressurskrevende brukere. Videre kunne vedkommende legge frem to rutiner/arbeidsprosedyrer, som virksomheten selv har utarbeidet:

- Søknad om kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd innen helse og velferd gjennom Fylkesmannen i Oslo og Viken.
- Registrering av tall på personer med psykisk utviklingshemming i kommunen.

Rutinene er formaliserte sjekklister på hva som i praksis gjøres av kontrollhandlinger, og hvem som har ansvar for dette. Den første gjelder søknads- og rapporteringsprosessen rundt tilskuddsordninger Fylkesmannen tilbyr, og er basert på e-post-invitasjoner og lignende som kommunen mottar. Den andre gjelder registrering av antall psykisk utviklingshemmede, som kommunen er pålagt å sende inn til Helsedirektoratet per 1.1. hvert år. For nærmere omtale av denne rapporteringen, viser vi til kapittel 6. Ettersom det er virksomheten selv som har utviklet disse rutinene, står de også fritt til å justere dem.

3.3 Vurderinger

Kommunen har etablert en plan for årlig regnskapsavslutning, og rutine for økonomiske beregninger for ressurskrevende brukere. Kontaktpersonene er i all hovedsak kjent med den årlige planen for regnskapsavslutning. Når det gjelder refusjoner og tilskudd, inneholder planen kun bestemmelser om disponeringen av ubrukte øremerkede midler. Kontaktperson for kompetanse- og innovasjonstilskudd informerer i tillegg om to prosedyrer virksomheten selv har utviklet.

Sju av de åtte kontaktpersonene sier at de ikke kjenner til rutiner for hvordan mottatte tilskudd eller refusjoner skal dokumenteres. Revisjonen er av den oppfatning at manglende skriftliggjorte rutiner og/eller prosedyrer vanskeliggjør sporbarhet og oppfølging av refusjoner og tilskudd. Det er risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig og personavhengig. Kontaktpersonene har uttrykt ønske om at kommunen skriftliggjør rutiner. En samordnet praksis vil etter revisjonens mening bidra til å sikre sporbarhet og dokumentasjon – *utover* det som fremkommer som (minimums-)krav i tilsagnsbrev og tilhørende vilkår.

Revisjonen mener det er positivt at kontaktpersonene har fokus på overholdelse av tilsagnsbrevens vilkår. Dette bidrar til å sikre sporbarhet og de fleste vi har intervjuet sier at tilsagnsbrevene stiller tydelige krav.

Det er også positivt at samarbeid mellom virksomheter og seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner fungerer godt og virksomhetene får den bistand og veiledning de har behov for. Kontaktpersonene understreker at bistanden de mottar er helt nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret de har for oppfølging og rapportering. På bakgrunn av dette, mener revisjonen at kommunen bør vurdere opplæringstiltak som kan gjøre virksomhetene mer selvstendige. Etablering og implementering av rutiner for tilskudd og refusjoner vil kunne bidra til å heve kompetansen.

4 RUTINER FOR ORIENTERING OG SØK

I hvilken grad har kommunen rutiner som sikrer at de orienterer seg, og søker om, eksterne tilskudd?

4.1 Revisjonskriterier

Tilskudd er en bevilgningsform som kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås av kommuner eller fylkeskommuner. Tilskuddet gis som en vanlig bevilgning over statsbudsjettet, eller som et stortingsvedtak.¹¹

Når kommunene planlegger å iverksette ulike tiltak, bør mulighetene for å søke delfinansiering 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.

4.2 Fakta

Beskrivelsen i det følgende gjør rede for de aktivitetene som den enkelte kontaktperson selv gjør for å orientere seg om nye tilskuddsmuligheter, herunder deres syn på hvordan rutiner eller arbeidsprosedyrer eventuelt kan bli bedre.

Som nevnt i avsnitt 3.2 opplyser økonomisjefen om at kommunen ikke har dokumentert all praksis som egne prosedyrer eller rutiner i sitt Kvalitetssystem. Kommunens søken etter mulige tilskudds- og refusjonsordninger baseres i stor grad på dialog med ulike tilskuddsinstanser som Husbanken, Fylkesmannen, fylkeskommunen, og erfaringsutveksling med andre kommuner. Kommunen har tidligere abonnert på web-portalen «tilskuddsportalen.no», men abonnementet er ikke lenger aktivt.

NAV010 – Kommunepsykolog og NAV012 – Innsatsteam Rus og psykiske lidelser (ROP)

Kontaktpersonen er kjent med hva kommunen foretar seg i praksis, selv om det ikke er formalisert. Praksis går ut på å holde seg orientert via abonnement og nyhetsbrev fra statlig, fylkeskommunalt eller Fylkesmannens hold, og følge opp tips om nye tilskuddsmuligheter. Gjennom etablert dialog med tilsagnsyter, mottar kommunen tips og råd om nye ordninger og muligheter for tilskudd eller refusjon. I tillegg inviterer Fylkesmannen til informasjonsmøter, dialog og lignende. Kommunen tester for eksempel et nytt tiltak nå, hverdagsrehabilitering innen hjemmesykepleien (fra 2019).

Det er som hovedregel et virksomhetsansvar å følge opp ordningene. Ansvaret ligger til virksomhetsleder, med hjelp og veiledning fra seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner – særlig opp mot økonomisk rapportering. For øvrig, samarbeider kommunen en del med Fredrikstad kommune, blant annet i forhold til samhandling rundt ROP-tiltak, og et eventuelt fellesprosjekt innen dette.

Kontaktpersonen er av den oppfatning av at oversikten over tilskudds- og refusjonsmuligheter blir bedre gjennom det pågående arbeidet med å utvikle kommunen, og at de har god oversikt over de midler som er søkt på og innvilget i år. Vedkommende mener videre at seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner har god oversikt på kommunenivå, gjennom opprettelse av tilhørende prosjektkoder, og lignende, for de ulike tiltakene.

¹¹ Kilde: «Kommuneregnskapet», Øyvind Sunde

Vedkommende opplever at kommunen får god veiledning og råd fra statlige instanser, Fylkesmannen og andre tilsagnsytere, som de har dialog med fra tidligere. Begrunnelser for avslag legges også til grunn som veiledning for hvordan de kan tilpasse seg, og hva som kan søkes på for å få tilsagn i neste søknadsrunde.

PRO015 Folkehelsesøster 2018

Kontaktpersonen informerer om at det er en kjent utfordring for kommunen at oppfølging av mulige tilskudds- og refusjonsordninger blir noe individuell og tilfeldig, ut fra om man har tid og ressurser til overs for å orientere seg. Vedkommende mener det ville vært hensiktsmessig med en øremerket stilling til å undersøke, kartlegge, søke på og følge opp tilskudds- og refusjonsmuligheter. Slik det er nå følger kommunen med i ulike kanaler, etter hva man har kapasitet til. Kommunalsjefer har selv fulgt opp tilskuddsmuligheter knyttet til blant annet kompetansemidler, og lignende, innenfor sine fagfelt.

Vedkommende har også ansvaret for kommuneområdet oppvekst, vedrørende tilskudd til økt barnehage- og lærertetthet, og tiltak til intensiv opplæring. Tilskuddet gis av Utdanningsdirektoratet, gjennom kommunens rapportering av elevtall i GSI¹². Tilskuddet blir ikke ført på egne prosjektkoder, ettersom det ikke stilles krav til økonomirapportering. Tilskuddet inntektsføres når det mottas, deretter blir det splittet, og fordelt ut på de virksomhetene som skal ha midlene. Det er seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner som gjør fordelingen, i forhold til registrerte elevtall i GSI. Det samme gjelder for Utdanningsdirektoratets statlige tilskudd til videreutdanning – her krever direktoratet kun bekreftelse på gjennomført og bestått utdanning.

Når det gjelder Fylkesmannens midler til desentraliserte kompetansemidler, og etterutdanning av barnehagepersonale (også kalt «Rekomp»), kreves det økonomirapportering.

Kontaktpersonen har fått innføring i bruk av Tilskuddsportalen.no, og følger opp nyhetsbrev fra Fylkesmannen. Vedkommende har også deltatt på fagdag i regi av Fylkesmannen, sammen med blant annet Utdanningsdirektoratet og Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

Virksomheten har selv ansvar for oppfølging, med kommunalsjef som overordnet ansvarlig. Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner bistår med økonomistyring underveis. Kontaktpersonen kjenner ikke til om det finnes samarbeid med andre (kommuner eller private), ved tilskudds- eller refusjonsordninger, men at det samarbeides med andre Østfoldkommuner på mange andre områder.

PRO019 Barnevernfaqliq videreutdanning

Kontaktpersonen har ikke kjennskap til formaliserte rutiner for å søke eksterne tilskudd eller refusjoner. Praxis er å følge med på elektroniske varsler man selv mottar, og legge inn varsler til hverandre på BufEtats nettsider, Regjeringen.no og lignende. Barnevernsvirksomheten får i tillegg varsler i Visma, gjennom en betalt veiledningstjeneste, med tips og råd om endringer i regler, nye tilskuddsmuligheter og lignende.

For øvrig har virksomhetsleder og kontaktpersonen selv ansvaret for å finne, søke og følge opp tilskudd eller refusjoner knyttet til egen virksomhet. Virksomheten har god oversikt over egne tildelinger, men er ikke kjent med øvrige tildelinger i kommunen.

¹² GSI er Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen i landet og den viktigste kilden til grunnskoledata i Norge. For mer informasjon, se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/gsi-innsamling/>

PRO011 Interreg – øysamfunn 2016 og PRO013 Interreg ESBØ

Kontaktpersonen benytter nyhetsbrev fra statlig eller fylkeskommunalt nivå, Innovasjon Norge, Klimasatsmidler, Regjeringen.no, Regionalforvaltningens nettsider og andre digitale nyhetskanaler for å orientere seg. Det er opp til den enkelte virksomhet å følge med, avhengig av fagområder og ansvar.

Kontaktpersonen opplever til tider ansvarsfordelingen som noe uklart, i forhold til hva som er virksomhetens ansvar, og hva som er seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner sitt ansvar.

Etter fakturagodkjenning, foretar kontaktperson en gjennomgang av prosjektene ved rapportering. Vedkommende uttrykker usikkerhet rundt om det burde vært en oppfølgende kontroll av seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner i tillegg.

Når det gjelder samarbeid, avholdes en rekke nettverksmøter og konferanser, web-seminar og andre tiltak. Dette kan være i regi av næringsforeningen, Klimasamarbeid¹³ i Østfold, ulike direktorater, offentlige myndigheter, også videre. Det finnes også en del kommunesamarbeid, som for eksempel SmartKom¹⁴. Kontaktpersonen ser at det er gode muligheter i markedet, dersom man er litt selektiv og har tid og ressurser til å følge opp. Vedkommende anser oppfølgingen som en del av sitt ansvarsområde.

Kontaktpersonen er ikke kjent med om det finnes en overordnet oversikt over hvilke tilskuddsbaserte tiltak kommunen er involvert i, men at det er ønskelig, og behov for, å ha en slik oversikt. Vedkommendes virksomhet har informasjon om tilskuddsbaserte tiltak som en fast del av virksomhetsmøter. Ved avslag på søknad om midler, følger kontaktpersonen som regel opp. Vedkommende ser på avslag som en mulighet til å lære, og til å korrigere ved innsending av ny søknad.

SK0001 og SK0003 Programmering valqfaq og SK0002, SK0004 og SK0005 RØRE-midler/Helsefremmende skole

Kontaktpersonen opplyser om å ha blitt vist, og prøvd, en elektronisk søkemotor for å kartlegge eventuelle nye tilskuddsmuligheter - *Tilskuddsportalen.no*. Videre at vedkommende ikke er kjent med formaliserte rutiner, annet enn at man holder seg oppdatert gjennom offentlige nyhetsbrev fra fylkeskommunen og statlige direktorat. For øvrig, er det intern muntlig dialog og tips som følges opp. Vedkommende opplever at det er risiko for at kommunen går glipp av mulige tilskudd.

Virksomheten har selv ansvar for tildelte midler, dialog med tilsagnsytere og kartlegging av nye tilskudds- og refusjonsmuligheter. Kontaktpersonen informerer om at kommuneledelsen vurderer å opprette en deltidsstilling, for oppfølging av tilskuddsordninger og øremerkede tildelinger. Foreløpig er dette på utredningsstadiet. Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner følger opp virksomheten, med dialog og veiledning etter behov.

Kontaktpersonen anslår at kommunen samarbeider med fem Østfoldkommuner, ikke bare om refusjoner og tilskudd. Det er blant annet tett samarbeid og dialog med Fredrikstad kommune og fylkeskommunen. Det blir orientert om samarbeidene i rådmannens ledergruppe. Kontaktpersonen er ikke kjent med detaljer i samarbeidet, da det blir håndtert på et høyere ledelsesnivå.

¹³ Kommunen er medlem i «Klima Østfold» i regi av, og i spleiselag med, fylkeskommunen.

¹⁴ «SmartKom» er et samarbeid mellom 6 mindre kommuner som har valgt å stå alene; Hvaler, Skiptvedt, Marker, Råde, Våler og Aremark.

Virksomhetsleder opplever å ha god kontroll på egne tiltak som mottar tilskudd eller refusjoner. Så vidt vedkommende kjenner til, finnes det ingen samlet oversikt over kommunens tiltak for tilskudd og refusjoner.

Kontaktpersonen har begrenset erfaring med å få avslag på søknader, men har opplevd å få avslag på RØRE-midler – det ble da søkt på nytt, og innvilget midler. Kommunen søker om RØRE-midler (SK2, -4 og -5) for hvert enkelt skoleår, og om programmeringsmidler (SK1 og -3) gjerne hvert tredje år.

ST1012 Skjøtsel i nasjonalparken

Kontaktpersonen oppfatter dialogen med «faste» tilsagnsytere, som Fylkesmannen og Miljødirektoratet, som jevnlig og god. I tillegg bruker kommunen Tilskuddsportalen.no, som kilde til nye muligheter.

Skjøtselstiltak som dette, innenfor nasjonalparken, blir 100 % finansiert av eksterne tilskuddsmidler, blant annet fra Sparebankstiftelsen. Kommunen har ingen egenfinansiering i prosjektet. Kommunen bistår med tiltakene i Ytre Hvaler Nasjonalpark, og disponerer tilskuddsmidler på vegne av Fylkesmannen – som er den egentlige mottakeren av tilskuddet. Vi viser til avsnitt 5.2 for nærmere informasjon om ordningen.

Det er etablert et eget nettverk for marinforvaltningen i nasjonalparkene. Dette er et viktig satsingsområde for kommunen, og prosjektet «Frisk Oslofjord» ble startet i 2019 som en del av denne satsingen.

Kontaktpersonen er for øvrig ikke kjent med om kommunen har en samlet oversikt over tilskudds- eller refusjonsordninger. Vedkommende mener å ha god oversikt over tiltak i sin virksomhet, men har lite kjennskap til andre ordninger i kommunen.

I de tilfeller kommunen får avslag på søknad om midler, får de som regel en klar begrunnelse for avslaget. Ofte inkluderer begrunnelsen tips eller råd til forbedring av søknaden, for å nå opp i en ny vurdering – dersom det er mulig.

Husbanktilskudd til investeringen Dypedalåsen sykehjem og omsorgsboliger

Kontaktpersonen kjenner ikke til formaliserte rutiner eller prosedyrer for refusjoner eller tilskudd. Videre mener vedkommende at samarbeid/dialog med Fylkesmann og fylkeskommune – herunder jevnlig møter – gir informasjon om relevante tilskuddsmidler. I tillegg følger virksomheten med på nyhetsbrev og bevilgninger som gis over Statsbudsjettet. Det kunne imidlertid vært søkt bredere med en øremerket ressurs, og vedkommende ser behovet for en egen stilling til formålet.

Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner bistår kommunalsjefen etter behov, men det er kommunalsjefen som har ansvar for sitt områdes tilskudds- eller refusjonsordninger. Kontaktperson nevner at dialogen i søknadsprosessen med seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner kunne vært bedre – ofte blir de koblet på først når tilskudd blir innvilget og utbetalt.

Det er noe samarbeid med Fredrikstad kommune i forhold til velferdsteknologi, helsevakta og SmartKom – sistnevnte med Fylkesmannen. Samarbeide med andre kan også potensielt åpne opp for større tilsagn, altså mer tilskuddsmidler.

Kontaktpersonen mener at kommunen har god oversikt over de tilskuddsbaserte tiltakene de er involvert i, særlig gjennom arbeidet med å videreutvikle og forbedre kommunen for fremtiden. Det er også god oversikt over digitaliseringsprosjekter knyttet til velferdstjenester, med tilhørende økonomiske tilskudd.

Kommunen følger opp avslag med dialog med potensiell tilsagnsyter, for å avklare årsak og behov for utbedring av søknad. Problemstillingen gjelder i hovedsak kompetansemidlene fra Fylkesmannen. Dialogen i denne forbindelse oppleves god.

Kompetanse og innovasjonstilskudd

Kontaktpersonen erkjenner at kommunen burde vært bedre på å finne tilskudds- eller refusjonsmuligheter, og ser behovet for å sette av en egen ressurs til dette, for at ikke kommunen går glipp av potensielle tilskuddsmidler eller refusjoner.

Kommunen har samarbeid med Fredrikstad kommune, og legevakten i Fredrikstad, om blant annet samhandlingsreformen mellom kommune og helsevesen og utvikling av velferdsteknologi.

Kontaktpersonen mener at det er fagkompetansen i de enkelte tilskudds- og refusjonsordningene som avgjør grensesnittet mellom (fag-)virksomhet og seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner. Virksomheten er mest kjent med det helsefaglige, mens seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner bistår med det økonomifaglige, tekniske beregninger og lignende. Refusjonsordningen for de ressurskrevende tjenestene nevnes som ett konkret eksempel, der virksomheten setter stor pris på den bistanden de får fra seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner.

For øvrig er det vår kontaktperson, i samråd med virksomhetsleder i omsorgstjenesten, som har ansvaret for å orientere seg om, søke på og følge opp tilskuddsordninger i egen virksomhet. Vedkommende er usikker på om kommunen har en overordnet oversikt over hvilke tilskuddsbaserte tiltak kommunen er involvert i, men det har blitt sendt en oversikt over det hun selv kjenner til.

Virksomheten har selv ansvar for å følge opp avslag, og eventuelt søke på nytt der det er mulig. Stort sett er det snakk om jevnlig tilskudd fra faste tilsagnsytere, til omtrent samme tid hvert år. Virksomheten opererer etter innarbeidet praksis og syklus. Det er liten grad av oppfølging og orientering om eventuelle nye muligheter.

4.3 Vurderinger

Revisjonen finner det positivt at virksomhetene aktivt orienterer seg om nye tilskudd og refusjonsordninger. Vi viser i denne sammenheng til deltakelse på Fylkesmannens eller fylkeskommunens samlinger, og at kommunen benytter nyhetsbrev eller annen dialog per e-post med eksisterende tilsagnsytere.

Revisjonen mener det er mangelfullt at kommunen ikke har skriftliggjorte rutiner, arbeidsprosedyrer, eller lignende. Flere av kontaktpersonene opplyser til revisjonen at deres egen oppfølging og undersøkelser rundt tilskudd og refusjoner blir tilfeldig og situasjonsavhengig – etter hva den enkelte har tid til. En av kontaktpersonene har gitt uttrykk for at det derfor kan være risiko for at kommunen går glipp av midler.

Flere av kontaktpersonene etterlyser en øremerket ressurs som kan orientere seg, søke og følge opp mulige tilskudds- og refusjonsordninger. Revisjonen er informert om at kommuneledelsen vurderer å opprette en stilling, men at dette foreløpig er på utredningsstadiet.

Fem av åtte kontaktpersoner har ikke kjennskap til om det finnes en overordnet oversikt over kommunens tilskudds- og refusjonsordninger. De fleste av disse gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig med en slik oversikt. Revisjonen mener en oppdatert oversikt vil kunne bidra til å styrke kommunens interne kontroll med de ulike ordningene, og nødvendig dokumentasjon av disse.

5 RAPPORTERING OG OPPFØLGING

Hvordan sikrer kommunen god kvalitet på rapportering og oppfølging når det gjelder tilskudd?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra bokføringsloven med 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 nevnt i forrige kapittel, får kommunen tilskudd fra flere ulike tilsagnsytere. Det varierer i hvilken grad det er stilt krav til oppfølging og rapportering fra disse, herunder hva som skal rapporteres inn. Kravene følger av tilsagnsbrevet for den enkelte tilskudds-/refusjonsordningen, som igjen ofte viser til tilhørende bevilgningsreglement og riksrevisjonsloven § 12, tredje ledd.

Dersom det blir oppdaget at tilskudd/refusjoner blir benyttet på feilaktig grunnlag, vil tilsagnsyter kunne kreve midlene tilbakebetalt. Tilsagnsyter og/eller Riksrevisjonen kan i henhold til vilkårene i tilsagnsbrevene kontrollere at midlene blir benyttet etter forutsetningene.

Av hensyn til sporbarhet og rapportering av bruken av tilskudd og refusjonskrav, føres det ofte prosjektregnskaper. Det er seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner som vurderer tiltakene, og oppretter avgrensede prosjektregnskap der det anses hensiktsmessig.

Nedenfor går vi igjennom prosjektregnskapene vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen.

Tabell nr. 1 Oversikt over bokført mottatte tilskudd i regnskapsårene 2016 - 2018

Prosjekt	Titel	Mottatt tilskudd 2018	Mottatt tilskudd 2017	Mottatt tilskudd 2016	Summering
NAV010	Kommunepsykolog	350 000,00	410 000,00	310 000,00	1 070 000,00
NAV012	Innsatssteam ROP	255 600,00	414 000,00	0,00	669 600,00
PRO015	Folkehelsesøster	400 000,00	0,00	0,00	400 000,00
PRO019	Barnevernfaglig videreutdanning	81 356,00	0,00	0,00	81 356,00
PRO011	Interreg - øysamfunn 2016	170 117,00	0,00	43 200,00	213 317,00
PRO013	Interreg - ESBØ	425 000,00	125 000,00	0,00	550 000,00
SK0001 og 3	Programmering valgfag	0,00	75 000,00	0,00	75 000,00
SK0002, 4 og 5	RØRE-midler til Helsefremmende skole	219 000,00	0,00	0,00	219 000,00
Summering		1 901 073,00	1 024 000,00	353 200,00	3 278 273,00

Tabell nr. 1 viser mottatte, og bokførte tilskudd, knyttet til de driftsprosjektene vi har sett på, der Hvaler kommune også har ansvaret for oppfølging og rapportering.¹⁵

NAV010 – Kommunepsykolog

Kommunen har de siste tre årene søkt om tilskudd fra Helsedirektoratet til å finansiere en full psykologstilling i kommunen. De skriver i sin søknad om tilskuddsmidler fra 2016, at stillingen er plassert som avdelingsleder for rus og psykisk helse i virksomhet NAV Hvaler. Hensikten har vært å styrke kvalitet og kompetanse i det helhetlige og tverrfaglige arbeidet i Hvaler kommune innen psykisk helse, rus og traumefeltet.

Tilskudd til kommunepsykolog ble gitt av Fylkesmannen i Østfold, på vegne av Helsedirektoratet, den 11.5.2016. Tilskuddet gjelder en 100 % psykologstilling i 12 måneder, for kalenderåret 2016. Under vilkår for tilskuddet fremkommer følgende:

- Tilskuddet skal brukes i samsvar med budsjett og tiltak som er beskrevet i søknaden, regelverket for ordningen og kravene i tilsagnsbrevet.
- Tilskuddet skal benyttes til å dekke deler av lønnsutgiftene i inneværende budsjettår (i dette tilfellet, for 2016). Det forutsettes at kommunen bidrar med egenfinansiering som overstiger tilskuddsbeløpet.
- Kr 10 000 av tilskuddet skal benyttes til kompetanseutvikling som er nærmere angitt i tilsagnsbrevet.
- Psykologstillingen skal være forankret i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Ubrukt tilskudd kan søkes overført til kommende tilskuddsår, eller beløpet betales tilbake til Fylkesmannen med tydelig saksreferanse. Det er for øvrig gitt tilsvarende tilskudd til Hvaler kommune også i de to påfølgende regnskapsårene (2017 og 2018).

Tilsagnsbrevet krever rapportering som blant annet å gi en beskrivelse av hvordan, og i hvilken grad, målene for tilskuddet er oppnådd, hvilke målgrupper det jobbes med, hva slags forpliktende tverrfaglige samarbeid psykologen inngår i, og hvordan brukarmedvirkning ivaretas. Kommunens økonomiansvarlig, eller annen med tilsvarende myndighet, skal kontrollere og godkjenne at tilskuddet er benyttet i henhold til vilkårene i tilsagnsbrevet. Denne godkjenningen skal følge med rapporteringen. Det er ikke stilt krav om revisorattestert regnskap.

Vår kontroll av prosjektrengskapet viser at:

- tilskuddsinntektene bokføres i samsvar med årets tilsagnsbrev, på det tidspunktet midlene innbetales til kommunen.
- tilskuddsmidlene benyttes hovedsakelig til å dekke lønnsutgifter på prosjektet.
- bokført lønn samsvarer med lønn registrert i kommunens lønnsystem, i tillegg til ompostert lønnsutgift i 2017, til prosjektet NAV012.
- kommunen har brukt kr 13 315 i løpet av de tre kontrollerte årene, til deltakelse i nasjonal nettverkssamling for psykologer i kommunen.
- tilskuddsmidlene vist i tabellen ovenfor, over tre år, tilsvarer ca. 46 % av samlede bokførte utgifter på prosjektet.
- rapportering blir foretatt hvert år, slik tilsagnsbrevet foreskriver.

¹⁵ Prosjektet ST1012 *Skjøtsel i nasjonalparken* er holdt utenfor tabellen, og redegjort for særskilt. Det gjelder også kompetanse- og innovasjonstilskudd ført uten prosjektkode, og investeringsprosjektet med midler fra Husbanken.

NAV012 – Innsatsteam Rus og psykiske lidelser (ROP)

Kommunen har søkt om tilskudd til tiltak rettet mot rusmiddelproblematikk. Basert på innsendt søknad, ble det innvilget tilskudd fra Fylkesmannen til kommunalt rusarbeid. Det fremkommer av tilsagnsbrevet at tilskuddets siktemål er å bidra til varig kapasitetsvekst i det samlede kommunale tilbudet til personer med rusproblemer. For å sikre et helhetlig tilgjengelig og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Videre, skal tilskuddet benyttes i samsvar med formål og prosjektbeskrivelse i kommunens søknad, og i tråd med regelverket for tilskuddsordningen. Tilskuddet er ment for bruk i det kalenderåret de tildelles for. I den grad de ikke benyttes fullt ut skal de enten tilbakebetales, eller bli avkortet mot neste års tildeling, ved eventuell søknad om å videreføre tiltaket.

Tilskuddsmottaker skal ifølge regelverket rapportere hvordan den økte kapasiteten, som følger av tilskuddet, benyttes. I tillegg, skal kommunen gi en egenvurdering av hvordan tilskuddet har bidratt til å oppnå målene for ordningen. For tiltak som videreføres, har fristen vært satt til 1. februar i det påfølgende kalenderåret, eller til 31. mars for tiltak som avsluttes og sluttrapporteres. Det er stilt krav om separat regnskapsføring – for eksempel med en prosjektkode, som skal vise inntekter og utgifter isolert for tiltaket. Revisorattestert prosjektrekskap skal sendes Fylkesmannen i Østfold, innen 31. mars i påfølgende kalenderår.

Vår kontroll av prosjektrekskapet, og dialog med prosjektansvarlig i kommunen, viser at:

- tilskuddsinntekten bokføres i takt med at de innbetales til kommunen.
- tilskuddsmidlene brukes til å dekke lønnsutgifter bokført på prosjektet.
- bokført lønn på prosjektet samsvarer med lønn registrert i kommunens lønnsystem, i tillegg til ompostert lønnsutgift i 2017, fra prosjektet NAV010.
- rapportering og revisorattestering er utført slik tilsagnsbrevet krever for 2017. For regnskapsåret 2018 har dette blitt uteglemt fra kommunens side. Prosjektrekskapet ble sendt revisjonen for attestasjon den 18.6.2019, etter revisjonens spørsmål i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen.

PRO015 Folkehelsesøster 2018

I 2017 ble det planlagt en stilling som folkehelsesøster i kommunen. Det ble søkt om midler fra Østfold Fylkeskommune, for planlagt oppstart fra 1.1.2018. Slik det fremgår av innsendt søknad, er det tenkt at stillingen skal være en koordinator for arbeid med å lette overgangene tidlig i livet, der målet er å skape trygghet og gode rammer for hvert enkelt barn. Målet skulle nås ved tettere oppfølging og samarbeid rundt hvert barn.

Basert på innsendt søknad, ble kommunen bevilget kr 2 mill. over en 5 års periode (2018 -2022), der kr 400 000 skulle utbetales hvert år tiltaket pågikk. Kr 400 000 for 2018, ble utbetalt tidlig samme år.

Det fremkommer av tilsagnsbrevet at tilskuddet skal brukes i samsvar med revidert budsjett, tiltak som er beskrevet i søknaden, regelverk for tilskuddsordningen og kravene i dette brevet. Det skal søkes om tilskudd og leveres budsjett for hvert tilskuddsår. Tilskuddet skal ikke benyttes til andre formål, uten skriftlig godkjenning fra tilsagnsyter. Eventuelle ubrukte midler skal tilbakebetales.

Det skal føres atskilt regnskap for tiltaket, skilt fra det øvrige kommuneregnskapet. For eksempel ved bruk av prosjektkode. Det er krav til revisorattestering for bruken av de tildelte midlene. Kravet gjelder for hvert tildelingsår.

Kontaktpersonen for prosjektet informerer om at prosjektet ble avsluttet med virkning fra 1.1.2019. Dette skjedde etter initiativ fra tilsagnsyter, men avslutningen var allerede diskutert i rådmannens ledergruppe. Derfor er det kun midler mottatt i 2018 det rapporteres for. Eventuelle ubrukte restmidler av mottatt tildeling blir tilbakebetalt tilsagnsyter. Kontaktpersonen begrunner

avslutningen av tiltaket med at det har vært stor grad av utskifting av nøkkelpersonene som har vært involvert. De som opprinnelig var inne i prosjektet har gått ut i permisjon, eller avsluttet arbeidsforholdet. I tillegg pågår en intern omorganisering av kommunen. Kommunen har ikke klart å opprettholde ønsket kontinuitet og fremdrift i tiltaket, med nåværende kommunestruktur og stillinger. Kommunen vurderer om prosjektet kan tas opp igjen på et senere tidspunkt, etter at omorganiseringen er gjennomført.

Vår kontroll av prosjektregnskapet for 2018 viser at:

- mottatt tilskuddsinntekt for 2018 er bokført på tidspunkt for innbetaling til kommunen.
- midlene brukes i hovedsak til å finansiere lønnsutgiftene til stillingen som folkehelsesøster.
- bokførte lønnsutgifter samsvarer med lønn registrert i kommunens lønssystem.
- øvrige driftsutgifter er kontrollert i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2018, og det er ikke oppdaget feil.
- rapportering og revisorattestering er utført i henhold til tilsagnsbrevet.

Prosjektets kontaktperson har orientert revisjonen om at kommunen har mottatt tilbakemelding fra tilsagnsyter. Kommunen har ikke regnskapsført sin egen innsats på prosjektet. Mest sannsynlig er innsatsen ført på respektive tjenesteområder, utenfor prosjektet. Kontaktpersonen informerer om at kommunen jobber med å korrigere dette.

PRO019 Barnevernfaglig videreutdanning

Kommunen søkte i 2018 om midler til å finansiere videreutdanning i psykisk helse og barnevern, for en ansatt i barnevernet. På bakgrunn av innsendt søknad, er det innvilget tilskudd 20.8.2018 fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Vilkår for tilskuddet fremkommer av tilsagnsbrevet. Dersom tilskuddet ikke kan benyttes som forutsatt og/eller i henhold til krav og vilkår som stilles i rundskriv og tilsagnsbrev, skal direktoratet varsles om dette omgående. Mottaker forplikter seg også til å besvare henvendelser fra direktoratet og oppgaver i Bufdirs søknadsportal for tilskudd.

Direktoratet og Riksrevisjonen har innsynsrett, og tilsagnsyter krever regnskap og rapport for bruken av midlene. Frist for rapportering er 1. august 2019. Tilsagnsbrevet understreker at det skal opprettes et eget kostnadssted eller prosjektnummer for tiltaket. Regnskapet skal kun innbefatte kostnader som er relatert til og i henhold til vilkårene for tildelt statstilskudd. Det er krav om revisjonsattestasjon ved sluttrapportering av regnskapet. Dokumentasjon som viser at den aktuelle medarbeideren er tatt opp på videreutdanningstilbudet, og at videreutdanningen er gjennomført med inntil 30 studiepoeng, skal vedlegges rapporteringen.

Vår kontroll av prosjektregnskapet viser at:

- mottatt tilskuddsinntekt er bokført på tidspunkt for innbetaling til kommunen.
- midlene i hovedsak er benyttet til skyss, kostgodtgjørelse og lignende. Utbetalingene er gjort som lønnsutbetaling, på bakgrunn av utlegg gjort av den ansatte.
- ca. kr 7 000 er brukt til å dekke konferanseopphold, i forbindelse med videreutdanning innen juss i barnevernet.

Prosjektregnskapets kontaktperson informerer om at tiltaket ikke er ferdigstilt, men er i avslutningsfasen. Vedkommende har fått bekreftet at utdanningen er bestått, men har ikke fått kopi av bekreftende dokumentasjon. Foreløpig er det derfor ikke rapportert til tilskuddsyter. Kontaktpersonen vet hvor resten av dokumentasjonen som trengs ved rapportering kan hentes – i økonomisystemet, og i fagsystem hos barnevernet (Familia).

PRO011 Interreg – øysamfunn 2016 og PRO013 Interreg ESBØ

Prosjektregnskapene er i samarbeid med Orust kommune i Sverige, om smarte energiløsninger for vann, klima, vindkraft og bærekraftige øysamfunn for fremtiden. Hvaler og Orust kommuner ønsker å utvikle seg som smarte og bærekraftige øysamfunn, gjennom å utvikle innovative og næringsutviklende aktiviteter.

PRO011 er forprosjektet, og PRO013 hovedprosjektet. Det ble søkt om tilskuddsmidler i 2017, med anslått prosjektperiode 1.9.2017 – 31.8.2020, og antatt sluttrapportering i 2020. Prosjektet er ikke ferdigstilt og sluttrapportert, men revisjonen har fått tilsendt to delrapporteringer som er gjort på prosjektet.

Intereg har avgitt tilsagn om støtte, og godkjent prosjektbudsjettet den 5.10.2017, og igjen - med justert årlig finansieringsfremdrift - den 20.3.2018. Rapportering og søknad om utbetaling skjer elektronisk, og det søkes om utbetaling etter angitt tidsplan i prosjektet. Delrapporter og søknader om utbetaling, sendes senest to måneder etter angitt dato. Sluttrapport og anmodning om siste utbetaling, sendes inn senest to måneder etter prosjektets sluttdato. Kostnader etter prosjektets sluttdato (31.8.2020) er ikke støtteberettiget.

I vedlegg til tilsagnet fremkommer vilkår for tildelingen. Det kreves blant annet at prosjektregnskapet holdes atskilt fra annen virksomhet, slik at prosjektets inntekter og kostnader kan leses direkte ut av regnskapet. For øvrig, stilles det krav om å melde inn vesentlige endringer i prosjektet eller dets nøkkelpersonell, krav om å følge gjeldende regler for offentlige anskaffelser, samt krav til løpende rapportering og dokumentasjon av prosjektets aktiviteter. Til hver rekvisisjon¹⁶ skal det utarbeides en statusrapport, og sluttrekvisisjonen skal sendes inn med en skriftlig sluttrapport. Tilskuddet utbetales etterskuddsvis, og underveis i prosjektperioden, etter hvert som støtteberettigede utgifter påløper. Rekvisisjonene skal følge rekvisisjonsplanen som fremgår av tilsagnsbrevet.

Det er kun ved sluttrapportering og innsending av sluttrekvisisjon det er krav til revisorattestert regnskap. For øvrig forbeholdes det rett til innsyn både fra Intereg, Østfold og Akershus (Viken) fylkesrevisjon og Riksrevisjonen.

Vår kontroll av prosjektregnskapene, og tilsendt dokumentasjon, viser at:

- tilskuddsinntekten til forprosjektet (PRO011) er utfakturert fra Hvaler kommune til Østfold fylkeskommune, og bokført ved innbetaling til kommunen.
- tilskuddsinntekt til hovedprosjektet (PRO013) er bokført på tidspunkt for utfakturering. Utfakturering er gjort på bakgrunn av avtale om refusjon.
- forprosjektets utgifter påløp i stor grad i 2016. Det var i hovedsak reiseutlegg, og nettverkssamlinger i Sverige og Danmark, i forbindelse med prosjektplanleggingen.
- hovedprosjektets utgifter har hovedsakelig påløpt i 2018, med noe konsulentutgifter og interne lønnsutlegg i 2017. Faktura for konsulentutgift på kr 43 000 fra 2017 mangler spesifikasjon av hvordan totalbeløpet er beregnet.
- lønnsutgifter påløpt prosjektregnskapet i 2018, og utlegg påløpt i 2017, stemmer med lønnsutgifter registrert i kommunens lønnsystem.
- prosjektene rapporteres, og rekvisisjoner sendes, i takt med fremdriften. Revisjonen har mottatt kopi av 2 innsendte rapporteringer, for perioden frem til 30.8.2018. Anmodning om delutbetalinger rapporterer foreløpige utgifter.

¹⁶ Rekvisisjon betyr i denne sammenheng anmodning om utbetaling av bevilget tilskudd.

- rapporterte utgifter viser til sammen kr 637 601 per 21.12.2018. Sum bokførte utgifter i kommunens økonomisystem viser samlet, for PRO011 og PRO013, kr 641 571 per 31.12.2018.

SK0001 og SK0003 Programmering valgfag

Prosjektregnskapene gjelder samme tiltak, men er organisert i to prosjektregnskap i kommunens økonomisystem. Tilsagnet stiller krav til deltakelse i samlinger forbundet med forsøket, og til at skoleeier (kommunen) skal rapportere på bruk av midler, og på erfaringer med bruk av læreplanen. Frist for rapportering er 1. september, på slutten av skoleåret. Utdanningsdirektoratet har laget egne rapporteringsskjemaer. Rapportering er et vilkår for deltakelse i forsøket. Støttebeløpet utgjør kr 75 000 for skoleåret 2018-2019 tildelt Hvaler ungdomsskole. Tilsagnet er datert i juni 2018 (ved skoleårets start).

Dette er for øvrig en re-bevilgning av allerede innvilgede midler, da det ligger et tilsvarende tilsagnsbrev, datert 8.5.2017, i kommunens regnskap for 2017. Midlene ble først bevilget og utbetalt i 2017, satt av på bundet driftsfond i kommunen, og brukt i 2018.

Vår kontroll av prosjektregnskapene viser at:

- mottatt tilskudd er bokført på tidspunkt for innbetaling til kommunen.
- det påløper noen utlegg fra ansatte via lønnsystemet. Bokførte utleggsgodtgjørelser i økonomisystemet stemmer med registreringer i lønnsystemet.
- driftsutgifter som belastes tilskuddsmidlene gjelder skolemateriell til bruk i valgfag i programmering (blant annet elektronisk LEGO-programmeringsutstyr).
- Det foreligger dokumentasjon for utført rapportering på tilskuddsmidlene – både per 29.8.2017 og per 6.9.2018 – etter rapporteringsmaler fra Utdanningsdirektoratet. På sistnevnte rapportering bekreftes at det ikke gjenstår ubrukte tilskuddsmidler. Det er rapportert at midlene har gått til innkjøp av utstyr, dekning av reise til erfaringsseminar i regi av Utdanningsdirektoratet, og dekning av utgifter til kompetansehevende kurs/samlinger i programmering.

SK0002, SK0004 og SK0005 RØRE-midler/Helsefremmende skole

Prosjektregnskapene gjelder RØRE-midler fra Østfold Fylkeskommune. Tiltakene har som målsetting å få elevene i fysisk aktivitet. Midlene er tildelt fra Sparebankstiftelsen, via Østfold fylkeskommune, og ut til de enkelte skolenes tiltak. I Hvaler kommune gjelder det Hvaler ungdomsskole, Floren barneskole og dels Åttekanten skole. Skolene har ulike tiltak og tilsvarende ulike støttebeløp. Det er årsaken til at kommunen har fordelt midlene til tre prosjektregnskap.

Det er krav om at tilskuddet brukes slik det er gitt tilsagn om. Det er videre krav til bruk av prosjektnummer og prosjektregnskap. Det skal leveres en kortfattet halvårsrapport, samt sluttrapport med regnskap for tiltakene. Skolene blir varslet om halvårsrapporteringen ved årsskiftet. Sluttrapport og -regnskap skal sendes senest innen 1.7.2019. Det kreves ikke revisorattestert regnskap, men utskrift fra regnskap på artsnivå signert av regnskapsansvarlig. Fylkeskommunens revisjon skal ha innsynsrett. Ved manglende oppfyllelse av de kravene som fremgår, kan tilskuddet bortfalle. Det gjelder også dersom det gis uriktige opplysninger, eller midlene brukes i strid med vilkår og forventninger. Tilsagnet gis direkte til den enkelte skole, og skoleledelsen må sørge for å informere kommunens seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner.

Vår kontroll av prosjektregnskapet viser at:

- tilskuddsinntekten bokføres i takt med innbetalingene til kommunen.
- mottatte midler overføres til de tre skolenes regnskap, til deres disposisjon.

- enkelte omposteringer på prosjektrengskapene er forklart av kommunens kontaktperson. Omposteringene er en regnskapsteknisk anordning for å håndtere skillet mellom skoleår og kalenderår. Omposteringer kan også være korrigerende av fordelingen av midlene, mellom prosjektene/tiltakene.
- kommunen har rapportert på bruk av midlene for skoleåret 2017-2018. Dokumentasjonen viser hvordan tilskuddet er fordelt mellom skolene, og hvordan deler av midlene går til lønnsutgifter til frikjøpte RØRE-ambassadører¹⁷ til tiltakene. Sluttrapporter for kalenderåret 2018 er også innhentet.
- sluttrapportene viser bruk av kr 100 000 i skoleåret 2017/2018 til frikjøp av RØRE-ambassadører, kr 76 430 til tiltaket «Full rulle», og kr 32 000 til tiltaket «Full rulle - Uten mat og drikke...». Til sammen kr 208 430.

ST1012 Skjøtsel i nasjonalparken

Prosjektrengskapet gjelder tilskuddsmidler som Miljødirektoratet har tildelt Fylkesmannen. Grunnen til at midlene føres som prosjektrengskap i Hvaler kommune, er at Fylkesmannens midler har blitt utbetalt til Hvaler kommune – øremerket til skjøtsel og vedlikehold av Ytre Hvaler Nasjonalpark. Ubrukte midler avsettes til bundet fond i kommunens regnskap. Kontaktperson for prosjektet oppgir at grunnlaget for en slik løsning er at Fylkesmannen følger det statlige kontantprinsippet, som ikke åpner opp for å avsette midler på bundet fond til bruk påfølgende år. Kommunen har påtatt seg funksjonen som «bank» for Fylkesmannen, slik at tilskuddsmidlene kan fordeles over flere år. Det er behov for langsiktig fordeling av midler ettersom ulike skjøtselstiltak i nasjonalparken, må gjennomføres de gangene i året det er lov. Det kan være vanskelig å få gjennomført tiltakene i tidsrommet fra midlene blir utbetalt fra Miljødirektoratet, og innen årets slutt. Ansvaret for søknad, innvilgede tilskudd og rapporteringen på midlene ligger hos Fylkesmannen for disse midlene, ikke hos kommunen.

Husbanktilskudd til investeringen Dypedalåsen sykehjem og omsorgsboliger

Kontaktpersonen, med operativt ansvar for kommunens Husbankmidler, har gjort rede for de Husbank-tilskudd vedkommende var kjent med at kommunen hadde fått. Videre ble vi orientert om søknadsprosessen for tilskudd, tildelt støtte, oppfølging og rapportering samt utfordringer som kommunen selv har erfart med dette.

Kommunestyrets vedtak – med budsjett, finansieringsplan, handlingsplan og økonomiplan – ligger til grunn for søknad til, og tildeling fra, Husbanken. Søknaden må være sendt og tilsagn gitt før byggetiltaket igangsettes. Søknaden kan ikke endres i etterkant. Ferdiggattest for bygget må være utstedt, og regnskap legges frem, før tilskuddet blir utbetalt. Tildelinger kan følges opp i Husbankens «Ekstranett», hvor tildelingen er dokumentert. Det er ikke krav til revisorattestert regnskap.

I den kontrollerte perioden, er det kun investeringen i Dypedalåsen sykehjem og omsorgsboliger, som har fått tildelt midler. Investeringen har pågått i tidsrommet 2016-2018. Bokføringen skjer på eget prosjektrengskap i kommunens investeringsregnskap, med egen prosjektkode. Det ble søkt om kr 26 021 000, og innvilget tilsagn på kr 23 046 000. Det er innbetalt kr 23 800 000 til kommunen. Kontaktpersonen vet ikke hvorfor det er avvik mellom innvilget tilsagn og innbetalt beløp.

Virksomhetslederne har ansvar for oppfølging av bruken av tilskuddsmidler, og for å sikre at vilkårene overholdes. Kommunalsjef har det overordnede ansvaret. Det er krav til rapportering for de fleste tilskudd. Om rapporteringen ikke er tilfredsstillende, får kommunen tilbakemelding fra tilskuddsgiver.

¹⁷ Dette er en oppnevnt ambassadør/nøkkelperson ved den enkelte deltakende skole, som vil få invitasjon til kompetanseprogram og –dager i forbindelse med og i regi av prosjektet som de forventes å delta i. De forventes deretter å tilby erfaringsdeling til sine kollegaer ved de enkelte skolene. Vedkommende bør fortrinnsvis være en pedagog.

Virksomheten som bruker tilskuddet har ansvar for riktig bokføring på prosjektrengskapet. Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner gjør rettelser i regnskapet ved behov. Kontaktpersonen opplever samarbeidet med denne seksjonen som godt.

Ved bruk av husbankmidler og i større investeringer er gjerne flere virksomheter involvert. For eksempel har bygg og eiendom ansvar for selve investeringen, helseseksjonens kommunalsjef får bistand fra seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner for å søke Husbanken om støtte. Kommunen opplever at det kan være koordineringsutfordringer mellom de ulike virksomhetene.

Kontaktpersonen opplever at det er merarbeid knyttet til å søke, følge opp og rapportere på bruken av tilskudd – særlig når dette kommer i tillegg til andre arbeidsoppgaver og ansvarsforhold.

Økonomisjefen følger opp mottak av midlene når de mottas av kommunen. Midlene utbetales først ved ferdigstilling, og godkjenning av innsendt byggregnskap for investeringen. I byggeprosessen finansieres investeringen ved bruk av lån. Kommunestyret orienteres fortløpende om fremdriften i prosjektet - fra opprinnelig vedtak, og frem til anlegget er ferdig og midlene utbetalt.

Kompetanse- og innovasjonstilskudd

Kontaktpersonen opplyser om at kompetansemidler som regel blir tildelt, etter søknad om å dekke midler til vikarer. Midlene går til dekning av lønnsutgifter til vikarer for ansatte som tar grunnutdanning eller videreutdanning. Midlene føres på ansvar 73500, uten prosjektnummer. Deretter omposteres de, for å dekke riktige vikarutgifter.

Innovasjonstilskudd innen velferdsteknologi blir også tildelt etter søknad til konkrete prosjekter innen helse- og velferdsseksjonen.

Ifølge kontaktpersonen har kommunen en dialog med Fylkesmannen, for bruken av midler til satsing på velferdsteknologi. Kommunen hadde ikke opprettet prosjektrengskap, som i utgangspunktet var påkrevd. Kravet skal lette sporbarhet, oppfølging og rapportering av bokførte tilskuddsmidler. Virksomhetsleder ved virksomheten som har fått innvilget midlene har ansvaret for rapportering, og kommunalsjefen er overordnet ansvarlig.

Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner følger opp at innvilgede tilskudd blir innbetalt til kommunen. De gir tilbakemelding når midler er innbetalt, og fordeler tilskuddet til virksomhetene. De virksomheter som har fått innvilget midler har ansvaret for hvordan midlene benyttes, og om bruken er i tråd med vilkårene. Når virksomhetene finner feil i regnskapet, gir de beskjed til seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner, som retter forholdet. Seksjon for organisasjon og stabsfunksjoner har det regnskapsmessige ansvaret.

Kontaktpersonen mener at kommunen kan bli bedre på bruk av prosjektnummer for øremerkede midler, for å sørge for avgrensede prosjektrengskap.

Ved gjennomgang av dokumentasjon mottatt etter intervju med kontaktpersonen, oppdaget revisjonen tre tiltak med krav om revisorattestert regnskap. Revisjonen har ikke mottatt regnskapene til attestasjon. Fristen for å rapportere for regnskapsåret 2018 utløp 1. mars 2019. Et av tiltakene gjaldt tilskudd for 2016 med rapporteringsfrist 1. april 2017. Det var tiltakene:

- Tilskudd til kompetansetiltak for 2018 – kr 295 000, til ulike opplæringstiltak innen helsefag mv.
- Tilskudd til innovasjonsprosjekt i 2018 «Digital dialog i egen øykommune», kr 300 000.
- Tilskudd til innovasjonsprosjekt «Samhandlingsteam», på kr 250 000 fra juni 2016.

Kommunen har, per e-post, bekreftet at det ikke ble opprettet prosjektregnskap for tiltakene. Se tidligere avsnitt om dialog med Fylkesmannen. Kommunen jobber med å utbedre dette.

Kommunen har fått nye tilsagnsbrev for 2019, hvor resterende midler fra tildelingen i 2018 re-bevilges, sammen med ny utbetaling for 2019, på kr 159 000. I e-post 24.6.2019 fra Fylkesmannen, fremkommer det at midlene ikke utbetales til kommunen før rapporterte og reviderte prosjektregnskap for 2018 er mottatt.

5.3 Vurderinger

Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen har organisert de fleste av sine tilskudds- og refusjonsordninger i egne prosjektregnskap. På denne måten, blir regnskapsføringen av ordningene avgrenset fra kommunens øvrige regnskap, og det blir tydelig hva slags utgifter de tildelte midlene brukes til.

Vi finner det også tilfredsstillende at lønnsutgifter til de ansatte knyttet til de tiltakene som mottar tilskudd og refusjon blir korrekt bokført på prosjektregnskap. Dette gjøres via registrering i kommunens lønssystem som igjen ivaretar overføring av korrekte opplysninger til økonomi- og regnskapssystemet. Det vises i denne forbindelse til fakta-redegjørelsen knyttet til fem av prosjektregnskapene der lønnsutgifter i den kontrollerte regnskapsperioden er bokført på prosjektet.

I de tilfeller tilsagnsyter har krevd økonomisk rapportering, har revisjonen etterspurt og mottatt dokumentasjon på at rapporteringen er foretatt slik tilsagnsyter har krevd. Det vises til faktaomtalen knyttet til det enkelte prosjekt. Vår gjennomgang viser at kommunens rapportering til tilsagnsyter samsvarer med rapporter fra det økonomiske systemet.

Revisjonen finner at kommunen gjennom systematisk organisering i prosjektregnskap, og rapportering av disse, i stor grad har lagt til rette for oppfyllelse av krav til blant annet sporbarhet, dokumentasjon og ajourhold av regnskapet.

Revisjonen har allikevel avdekket enkelte svakheter. Kommunen har blant annet glemt å rapportere prosjektet NAV012 for regnskapsåret 2018, samt tre tilskudd til kompetanse og innovasjon. Sistnevnte tilskudd var heller ikke skilt ut fra kommunens regnskap med eget prosjektnummer slik tilsagnsyter krever. På tidspunktet for vår revisjon var ingen av disse tilskuddene sendt til revisjonsattestering.

Det er kommunens ansvar å påse at prosjektregnskap blir sendt til revisjon og rapportert i tide for å overholde rapporteringsfrister. Manglende rapportering kan føre til tap av tilskuddsmidler. Revisjonens oppfatning er at dette understreker viktigheten av interne rutiner for bruk av prosjektregnskap for refusjoner og tilskuddsordninger.

Fakta viser at kommunen har fått bemerkning, vedrørende prosjekt PRO015, fra tilsagnsyter om manglende prosjektføring av kommunens egen ressursbruk. Dette viser at manglende rutiner kan føre til feilrapportering.

Det fremkommer av fakta at på prosjekt PRO013 er det bokført en faktura som ikke oppfyller krav til dokumentasjon i tråd med bokføringslovgivningen.¹⁸ Revisjonen er av den oppfatning at i de tilfeller

¹⁸ Det vises til bokføringslovens § 4, pkt. 6 om dokumentasjon av bokførte opplysninger. Dette utdypes for øvrig i bokføringsforskriftens § 5-1-1.

der det avdekkes mangler, bør kommunen kreve korrigert fakturabilag som oppfyller ovennevnte krav.

6 REDEGJØRELSE FOR REGNSKAPSREVISJONENS KONTROLLHANDLINGER

Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester

Revisjonens kontrollhandlinger er i tråd med årlig rundskriv fra Helsedirektoratet. For 2019 gjelder «Rundskriv IS-4/2019 – Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene». Hensikten med tilskuddsordningen er å legge til rette for at kommunen kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Summen av lønnsutgifter i den direkte tjenesteytingen avgjør om kommunen har refusjonsrett. Det kan søkes om refusjon til og med 31. desember i det kalenderåret tjenestemottakeren (også kalt brukeren) fyller 67 år.

For tjenester der det etter loven er krav om dette, skal det foreligge et gyldig enkeltvedtak for at tjenestemottaker kan tas med i søknaden fra kommunen. Alternativt annen dokumentasjon for andre tjenester. Vilkår for refusjon er beskrevet i rundskrivet, med eksempler på hvordan kommunen kan beregne direkte lønnsutgifter.

Rundskrivet stiller en del krav til innrapporteringen:

- Det er kun direkte lønnsutgifter som dekkes, det vil si lønn knyttet til direkte brukertid. Ingen andre utgifter skal inngå i refusjonsgrunnlaget.
- Bruk av premiefond¹⁹ knyttet til pensjon reduserer kommunens utgifter, og skal trekkes fra refusjonsgrunnlaget.
- Ved sykdom eller permisjon, skal kun direkte lønnsutgifter til den som til enhver tid utfører arbeidet tas med.
- I de tilfeller andre enn kommunen selv utfører tjenesten, må kommunen innhente dokumentasjon som bekrefter omfang og størrelse på de direkte lønnsutgiftene. Dokumentasjonen skal også fremlegges kommunens revisor.
- Det skal foreligge et enkeltvedtak for tjenester som gis etter helse- og omsorgslovgivningen. Tjenestens omfang må være angitt i enkeltvedtaket, eller som særskilt dokumentasjon. Dokumentasjonen skal være i samsvar med innrapporterte direkte lønnsutgifter.
- Refusjon for påløpte lønnsutgifter kan kun kreves fra det tidspunkt enkeltvedtak er fattet, gitt at tjenesten er ytt i tråd med vedtaket.
- Brukerbetaling og/eller andre øremerkede tilskudd knyttet til den enkelte bruker skal trekkes fra refusjonsgrunnlaget. Rundskrivet beskriver enkelte unntak fra denne bestemmelsen.

Rundskrivet pålegger revisjonen å kontrollere at:

- kun personer født i 1951 eller senere er tatt med i rapporteringen (jfr. kriteriet opptil 67 års alder).
- rapporteringen kun inneholder direkte tjenester til brukeren, ført i kommunens regnskap under KOSTRA²⁰-artene 010-099, 270 og 300-380 (lønnsutgifter og/eller kjøp av tjenester).
- rapporteringen kun inneholder direkte lønnsutgifter ført i kommunens regnskap under KOSTRA-funksjonene 232, 233, 234, 241, 242, 243, 253, 254 og 273 (tjenesteområder som faller inn under tilskuddsordningen).
- det foreligger enkeltvedtak for de tjenester som er inkludert i kommunens refusjonskrav. Eventuelt annen dokumentasjon for tjenester der det ikke finnes enkeltvedtak.

¹⁹ Avkastning på kommunens pensjonsmidler som i hovedsak kun kan brukes til å betale pensjonspremie.

²⁰ Begrepet «KOSTRA» står for Kommune-Stat-Rapportering og gjelder den årlige innrapporteringen av kommunal statistikk til Statistisk sentralbyrå. For mer informasjon, se blant annet <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

- ressursinnsats i kroner er beregnet ut fra reell underlagsdokumentasjon, som er i tråd med rundskrivet.
- kommunen har kontrollert at samme utgift ikke er tatt med flere ganger. Revisor bør foreta stikkprøver på at disse kontrollene virker rimelige.
- kommunen har dokumentert antall direkte tjenestetimer, og at dette virker rimelig sammenlignet med kronebeløp i refusjonskravet. Timepris som overstiger kr 600 skal dokumenteres særskilt.
- det i de tilfeller tjenesten leveres av andre, foreligger bekreftelse/dokumentasjon fra eksterne tjenesteleverandør på ressursinnsats i tjenestetimer og lønnsutgifter.
- tjenestemottakere med psykisk utviklingshemming er riktig angitt i rapporteringsskjemaet, og at psykisk utviklingshemming er dokumentert.
- eventuelle øremerkede statstilskudd til tjenestemottakeren er registrert i rapporteringsskjemaet.

Kommunen krever refusjon for lønnsutgifter til syv tjenestemottakere. Revisjonen har kontrollert samtlige brukere, med hensyn til kontrollpunktene ovenfor. Det ble ikke oppdaget feil ved refusjonskravet. Signert revisjonsuttalelse ble avgitt 29.3.2019, og kommunen overholdt sin rapporteringsfrist til Helsedirektoratet - 3.4.2019. Kommunens refusjonskrav i 2018 var kr 11 579 000. Hvorvidt kommunen får tilkjent hele dette kravet er opp til Helsedirektoratet å vurdere og vi kjenner ikke endelig utfall av dette på nåværende tidspunkt.

Rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming

Helsedirektoratets rundskriv IS-3 det enkelte år, legger føringer for hva revisjonen skal kontrollere. For rapportering per 1.1.2019 er det rundskrivet IS-3/2019 «*Kriteriedata for inntektssystemet 2020 - Registrering av tal på personar med psykisk utviklingshemming i kommunane*» som gjelder.

Antall registrerte personer med psykisk utviklingshemming per 1.1.2019 er med og danner grunnlaget for utregning av rammetildelingen i inntektssystemet for 2020. Alle kommuner skal rapportere antall per 1.1., innen 15.4. samme år.

Kommunene skal registrere og sende inn tall på personer som:

- har diagnostisert psykisk utviklingshemming etter medisinske diagnosekoder²¹, har Downs syndrom, eller
- har en diagnostisert sjelden tilstand/kromosomlidelse som medfører psykisk utviklingshemming, eller
- har skriftlig bekreftelse fra lege eller psykolog, på at vedkommende oppfyller diagnosekriteriene for psykisk utviklingshemming, slik de fremgår av de medisinske diagnosekodene. Det er en forutsetning at det ikke eksisterer tvil om at personen oppfyller kriteriene.

Personen skal være fylt 16 år på rapporteringstidspunktet. Vedkommende skal ha vedtak om tjenester etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr. 6, medregnet brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter § 3-8, eller få omsorg av en person som har vedtak om omsorgsstøtte og/eller avlastning etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-6 nr. 2 og 3. For nærmere beskrivelse av kriterier for rapportering henviser vi til rundskrivet.

²¹ Rundskrivet henviser til en god del av de vanligste diagnosekodene (ICD-10 eller ICPC-2) som benyttes av helsevesenet for å diagnostisere pasienter, uten at disse nødvendigvis er fullt uttømmende. Det henvises til selve rundskrivet og annen spesiallitteratur om emnet for nærmere informasjon.

Revisjonen skal kontrollere at registreringen er gjort slik det står i rundskrivet, inkludert dokumentasjon for diagnoseregistreringen for alle registrerte personer.

Kommunen har rapportert 21 personer med diagnostisert psykisk utviklingshemming per 1.1.2019. Revisjonen har kontrollert samtlige personer mot kriteriene som nevnt ovenfor, og det ble ikke avdekket feil eller mangler. Revisjonen har godkjent og attestert, på at kommunens rapporterte antall stemmer.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisjonen mener det er positivt at kontaktpersonene har fokus på overholdelse av de enkelte tilsagnsbrevenes vilkår. Dette bidrar til å sikre sporbarhet og de fleste vi har intervjuet sier at tilsagnsbrevene stiller tydelige krav.

Revisjonen finner det også positivt at virksomhetene aktivt orienterer seg om nye tilskudd og refusjonsordninger.

Revisjonen finner at kommunen gjennom systematisk organisering i prosjektregnskap, og rapportering av disse, i stor grad har lagt til rette for oppfyllelse av krav til blant annet sporbarhet, dokumentasjon og ajourhold av regnskapet.

Revisjonen har allikevel avdekket enkelte svakheter. Vi finner det mangelfullt at det ikke finnes skriftlige rutiner eller prosedyrer for hvordan sporbarhet og dokumentasjon skal sikres i praksis. Dette vanskeliggjør sporbarhet og oppfølging av refusjoner og tilskudd. Det er risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig og personavhengig. Kontaktpersonene har uttrykt ønske om at kommunen skriftliggjør rutiner. En samordnet praksis vil etter revisjonens mening bidra til å sikre sporbarhet og dokumentasjon – *utover* det som fremkommer som (minimums-)krav i tilsagnsbrev og tilhørende vilkår.

Kontaktpersonene understreker at bistanden de mottar fra seksjonen for organisasjon og stabsfunksjoner er helt nødvendig for å oppfylle ansvar for oppfølging og rapportering. På bakgrunn av dette, mener revisjonen at kommunen bør vurdere opplæringstiltak som kan gjøre virksomhetene mer selvstendige.

Revisjonen mener det er mangelfullt at kommunen heller ikke har skriftliggjorte rutiner, arbeidsprosedyrer, eller lignende for å orientere seg om nye tilskudd og refusjonsordninger. Flere opplyser til revisjonen at dette blir tilfeldig og situasjonsavhengig – etter hva den enkelte har tid til. Dette skaper en risiko for at kommunen går glipp av midler.

En helhetlig oversikt over kommunens gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger bør også vurderes, for å styrke kommunens interne kontroll.

Det er kommunens ansvar å påse at prosjektregnskap blir sendt til revisjon og rapportert i tide for å overholde rapporteringsfrister. Manglende rapportering kan føre til tap av tilskuddsmidler. Revisjonens oppfatning er at dette understreker viktigheten av interne rutiner for bruk av prosjektregnskap for refusjoner og tilskuddsordninger.

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

- Etablere rutiner der dette er en mangel.
- Vurdere utarbeidelse av samlet oversikt over kommunens gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger og at denne gjøres kjent i organisasjonen.
- Sikre at alle gjøres kjent med relevante rutiner og at disse implementeres.
- Opprette prosjektkoder eller lignende regnskapsavgrensning der dette fremkommer som et vilkår i tilsagnsbrev.

Rolvøy 5. september 2019

Jostein Ek (sign.)
statsautorisert revisor

Lene Brudal (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

8 RÅDMANNENS UTTALELSE

Rådmannen har gitt følgende uttalelse på e-post 9. september 2019:

«Rådmannen er tilfreds med at det er gjennomført en gjennomgang av hvordan vi håndterer refusjoner og tilskudd i Hvaler kommune. Jeg oppfatter at rapporten i det store og hele viser at vi følger dette opp på en positiv og god måte. Rådmannen har lagt stor vekt på at dette er et viktig satsningsområde for oss i fremtiden. Hvaler kommune er avhengig av både å søke om eksterne midler og å innhente nødvendige refusjoner for å «få hjulene til å gå rundt».

Uansett størrelse på kommune, og omfang av ordninger, er det viktig å ha gode rutiner. Hvaler kommune er glad for de funnene som revisjonene har gjort og vil tilstrebe seg å bli bedre på rutinebeskrivelser for å sikre etterprøvnbarhet og dokumentasjon.

Hvaler kommune er inne i en organisasjonsutviklingsprosess hvor det er planlagt å ansette både en assisterende rådmann og en «søkolog». Den assisterende rådmannen får som en av sine viktigste oppgaver å innføre/gjennomføre gode rutiner for internkontroll. Rådmannen tar derfor revisjonens forslag til etterretning og legger dette inn i denne porteføljen. Det er viktig at organisasjonen vet hva som finnes av muligheter innenfor sine områder. Gjennom å ansette en «søkolog» skal vi etablere en rolle i organisasjonen som skal kunne veilede, kompetanseheve og hjelpe andre ansatte i arbeidet med å få på plass så mange tilskudd og refusjoner som mulig. Jeg håper og tror at mange av de påpekninger som blir gjort i revisjonens rapport vil bli fulgt opp i forlengelsen av dette. Uansett er rapporten et godt grunnlag for å endre på de rutinene og prosedyrene vi har på dette feltet.»

Hvaler 09.09.2019

*Dag W. Eriksen
Rådmann*

9 VEDLEGG

9.1 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 forarbeidene²²

²² Ot.prp. nr. 46 (2003-2004) Om lov om bokføring (bokføringsloven)

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

Forskrift om årsregnskap og årsberetning²³ er gjeldende for kommuner.

Her fremgår det av § 2 at bokføring, spesifisering, 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. (...)»

Øvrige kriterier

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

Tilskudd er en bevilgningsform som kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås av kommuner eller fylkeskommuner. Tilskuddet gis som en vanlig bevilgning over statsbudsjettet, eller som et stortingsvedtak.²⁴

Når kommunene planlegger å iverksette ulike tiltak, bør mulighetene for å søke delfinansiering 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.

²³ For-2000-12-15-1424

²⁴ Kilde: «Kommuneregnskapet», Øyvind Sunde