



**Refusjoner**  
**Sarpsborg kommune**  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy  
7. februar 2018

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
2.1	Bakgrunn .....	5
2.2	Problemstilling og avgrensing .....	5
2.3	Metode og gjennomføring .....	6
2.4	Revisjonskriterier.....	7
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	7
<b>3</b>	<b>HVILKE RUTINER OG PRAKSIS HAR KOMMUNEN FOR DOKUMENTASJON KNYTTET TIL REFUSJONER? .....</b>	<b>8</b>
3.1	Revisjonskriterier.....	8
3.2	Fakta.....	9
3.3	Vurderinger .....	15
<b>4</b>	<b>HVORDAN SIKRER KOMMUNEN GOD KVALITET PÅ RAPPORTERING OG OPPFØLGING NÅR DET GJELDER TILSKUDD? .....</b>	<b>18</b>
4.1	Revisjonskriterier.....	18
4.2	Fakta.....	18
4.3	Vurderinger .....	25
<b>5</b>	<b>KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>RÅDMANNENS UTTALELSE .....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>31</b>

## 1 SAMMENDRAG

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

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

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt kommunens fokus på å øke sine inntekter i form av tilskudd. I tillegg til å foreta en systemrevisjon, både knyttet til refusjoner og tilskudd, har prosjektet også undersøkt kommunens praksis på begge områdene.

Prosjektet skulle i utgangspunktet ikke ta for seg kommunens system når det gjelder å følge opp at tilskudd faktisk blir brukt i samsvar med forutsetningene. I forbindelse med problemstilling 2 viste det seg likevel å være hensiktsmessig å vurdere regnskapsmessig disponering av midlene.

### Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført som et samarbeid mellom regnskaps- og forvaltningseksjonen i perioden august til november 2017.

Vurderingene er gjort på bakgrunn av krav i lov og forskrift om bokføring, forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger og Sarpsborg kommunes prosedyre «Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)». Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3 og 4, og i sin helhet i eget vedlegg i kapittel 7.

Fakta er hentet inn ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer med ansatte ved de utvalgte enhetene. Selve regnskapskontrollen er foretatt med bakgrunn i oversikter eller regnskapsutdrag over gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger som er mottatt fra enhetene. Kapittel 2.3 gir en nærmere beskrivelse av metodikk og gjennomføring.

### Revisjonens funn og konklusjoner

Gjennomgangen viser at en av enhetene ikke følger kommunens prosedyre hvor det fremgår at alle refusjonskrav skal registreres i kommunens faktureringssystem, og dersom enheten ikke fakturerer selv skal grunnlaget sendes enhet kemner. Etter vår vurdering er ikke dette tilfredsstillende.

Kommunens prosedyre henstiller videre til tydelig merking av fakturagrunnlaget og at kopi av tilsagnsbrev skal sendes Team regnskap med påført kontostreng og prosjektnummer. Fakta viser at Team regnskap i flere tilfeller har måttet etterlyse opplysninger fra tre av fire enheter, både når det gjelder informasjon om kontostreng og tilsagnsbrev. Etter vår vurdering burde enhetene ha fulgt opp etterlysningene gjennom å sørge for at den skriftlige prosedyren blir fulgt opp i praksis. Videre er det revisjonens vurdering at de enhetene, hvor det har vært vanskelig å spore innbetalinger, burde ha iverksatt tiltak for å sikre tilstrekkelig merking av innbetalingsbilagene.

Gjennomgang av 13 prosjektrekskap fra de ulike enhetene viser at kravene i bokføringslov- og forskrift i stor grad etterleves på en tilfredsstillende måte. Vi viser i denne sammenheng til at både tilskuddsinntekter, lønnsutgifter og driftsutgifter blir bokført rettidig og korrekt i tråd med underliggende dokumentasjon. Det er et vilkår at tilskuddsinntektene og utgiftene de finansierer blir bokført på samme prosjektrekskap, og dette følges opp av enhetene bortsett fra ett unntak. Videre har prosjektene samme nummerering i både regnskaps- og lønssystemet, noe som etter vår vurdering gjør den regnskapsmessige organiseringen enkel å orientere seg i.

Vi har likevel avdekket enkelte forbedringspunkter som kommunen bør utbedre for å sikre overholdelse av revisjonskriteriene. Dette gjelder primært dokumentasjon knyttet til bokførte driftsutgifter i de enkelte prosjektrekskapene, samt at ett av de prosjektrekskapene vi har kontrollert ikke isolert sett viser hvordan inntektsførte tilskudd er disponert i den kontrollerte tidsperioden. Videre kan det være et behov for å skille tydeligere på inntektsbegrepene tilskudd og refusjoner, særlig når det gjelder bokføringen i regnskapet sett i sammenheng med underliggende dokumentasjon.

Siden det i tilsagnsbrevenes vilkår til de utvalgte prosjektrekskapene stilles noe ulike frister og krav til rapporteringen og rapporteringens innhold ovenfor tilsagnsyterne, har det ikke vært vurdert hensiktsmessig å innhente formelle slutt-rapporter for de respektive prosjektene. I flere tilfeller er det heller ikke stilt eksplisitte krav fra tilsagnsyter om sluttrapportering innen bestemte frister og flere av prosjektene pågår fortsatt. Det er likevel vår vurdering at rettidig og korrekt bokføring på angjeldende prosjekts regnskap i tråd med de fastsatte revisjonskriteriene bidrar til å sikre god kvalitet i eventuell fremtidig regnskapsrapportering.

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

- Iverksetter tiltak for å sikre at enhetene følger opp kommunens prosedyre på området
- Følger opp dokumentasjonen til regnskapsførte bilag, herunder foretar en kritisk vurdering av hvorvidt mottatte fakturaer tilfredsstillende bokføringsforskriftens krav.
- Vurderer et tydeligere skille mellom inntektstypene refusjoner og tilskudd i bokføringen og om dette skillet også bør tydeliggjøres i overordnet prosedyre.

Vi takker kommunen for godt samarbeid og god tilrettelegging i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

Det vises til vedtak i Bystyret 11. februar 2016, hvor forvaltningsrevisjonsplan 2016-2017 ble fastsatt. I vedtatt plan fremkommer det:

*«Refusjoner utgjør en sentral del av inntektssiden i kommunens budsjett. Det handler for det første om sykepengerefusjoner, men også refusjoner fra andre kommuner eksempelvis som følge av vertskommunesamarbeid, eller ulike refusjoner fra statlig nivå. Det er sentralt at kommunen har et system som sikrer berettiget refusjon i tide, og at refusjonskrav registreres i fakturasystemet. Erfaringer fra andre kommuner viser at det er sannsynlighet for at refusjonskrav ikke sendes. Etter revisjonens oppfatning kan denne sannsynligheten øke i omorganiseringsprosesser, noe som er tilfellet i Sarpsborg kommune. Temaet ble også fremhevet av rådmannen i møte med revisjonen. Konsekvensene vil kunne være store med hensyn til økonomisk effektivitet.»*

#### 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.

I møte med administrasjonen 5. april 2017 fikk revisjonen en orientering om hvordan Sarpsborg kommune har organisert oppfølging av sykepengerefusjoner. Oppfølgingen er sentralisert i kommunen, noe som etter administrasjonens oppfatning innebærer en redusert risiko. Revisjonen deler denne vurderingen og anbefaler derfor at prosjektet avgrenses opp mot sykepengerefusjoner. Videre påpekte administrasjonen at det kan være en utfordring knyttet til at enhetene budsjetterer med tilskudd som kreves inn etterskuddsvis. Revisjonen har også på dette punktet vurdert administrasjonens innspill som relevant.

### 2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Hvilke rutiner og praksis har kommunen for dokumentasjon knyttet til refusjoner?
- Hvordan sikrer kommunen god kvalitet på rapportering og oppfølging når det gjelder tilskudd?

Det er viktig at kommunen har gode rutiner når det gjelder registrering og videre oppfølging av refusjonskrav. Dersom denne dokumentasjonen ikke er på plass kan kommunen risikere å tape kravet. Hvilke refusjonsordninger som var egnet for gjennomgang ble drøftet med kommunen.

Revisjonen valgte å vinkle prosjektet inn mot en kartlegging av kommunens fokus på å øke sine inntekter i form av tilskudd. Det finnes flere tilskuddsordninger som er tilgjengelig for kommunen, og disse gis på en rekke forskjellige grunnlag, til flere ulike formål. Det knyttet vilkår til bruk av tilskuddsmidler, og disse kan gå tapt dersom de ikke benyttes i samsvar med forutsetningene for tildelingen. God kvalitet på rapportering og oppfølging innebærer blant annet at kommunen skiller ut hvilke kostnader som er tilskuddsberettiget. Hvilke tilskuddsordninger som ble gjennomgått ble drøftet med kommunen.

I tillegg til å foreta en systemrevisjon, både knyttet til refusjoner og tilskudd, har prosjektet også undersøkt kommunens praksis på begge områdene. Som det fremgår av problemstillingene har praksis i denne forbindelse vært knyttet til dokumentasjon.

Prosjektet skulle i utgangspunktet ikke ta for seg kommunens system når det gjelder å følge opp at tilskudd faktisk blir brukt i samsvar med forutsetningene. I forbindelse med problemstilling 2 viste det seg likevel å være hensiktsmessig å vurdere regnskapsmessig disponering av midlene. Overholdelse av bokføringsreglene som gjelder for kommuner, samt regnskapsmessige vilkår for bruk som fastsettes av tilskuddsyter, utgjør sentrale revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen. For å ta stilling til etterlevelse av disse har vi også kontrollert hvordan tilskuddsmidlene er regnskapsmessig disponert.

## 2.3 Metode og gjennomføring

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

Vi har startet prosjektet med innledende kartleggingsmøter med enhetsledelsen for hver av de utplukkede enhetene; Enhet NAV, Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst, Enhet Helse og Enhet Kultur. Deretter er oppfølgende møter avholdt med de enheter der dette har vært aktuelt. 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.

Selve regnskapskontrollen i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen er foretatt med bakgrunn i oversikter eller regnskapsutdrag over gjeldende tilskudds- og refusjonsordninger som er mottatt fra hver av de reviderte enhetene. En del av disse ordningene er revidert av regnskapsrevisjonen tidligere, eller skal revideres i nær fremtid. Fokuset for denne rapporten har derfor vært utvalgte større tilskudds- og refusjonsordninger som ikke blir dekket gjennom slik revisjon.

De ulike ordningene er i Sarpsborg kommunes regnskapssystem organisert i prosjektrengskaper og vi har følgelig vurdert at 13 utplukkede prosjektrengskaper fra de 4 ulike enhetene bidrar til å gi et representativt bilde over de ordningene som ellers ikke blir revidert særskilt. Kontrollen er foretatt av bokførte detaljer på bilagsnivå og sjekket mot tilhørende dokumentasjon etter innledende kartleggingsintervjuer med de ulike enhetslederne. Revisjonen har kontrollert tilskudds- og refusjonsprosjekter fra regnskapsårene 2015, 2016 og per oktober/november 2017. Kontrollen er foretatt opp imot revisjonskriteriene for prosjektet og mot hvert enkelt prosjekts tilsagn om tilskudd/avtale om refusjon.

Undersøkelsen er gjennomført av regnskapsrevisor Jostein Ek og forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem i perioden august til november 2017.

### 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.

## 2.4 Revisjonskriterier

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

- Lov om bokføring (Bokføringsloven) av 19.11.2004, nr. 73
- Forskrift om bokføring av 01.12.2004, nr. 1558
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner av 15.12.2000, nr. 1424
- Tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger, som spesifisert i avsnitt 2.5
- Sarpsborg kommunes prosedyre «Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)»

### Faktaboks 3: Revisjonskriterier

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

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

## 2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- «Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)» Nivå 1, Gjelder fra: 21.08.2012
- Rutine «Refusjon» Nivå 3, Gjelder fra: 01.11.13. Rutinen er under revidering pr. november 2017
- NAV Sarpsborg «Årshjul» under revidering pr. oktober 2017
- «Tilsyn med barn i fosterhjem» Gjelder fra: 04.08.2014
- «Rutinebeskrivelse/prosedyre- Tilskudd til leirskoleopplæring» Datert 25.01.2017
- «Enhet helse, arbeidsoppgaver i området fellestjenester» Revidert august 2016
- Tre tilsagnsbrev om tilskudd for hvert av regnskapsårene 2015, 2016 og 2017 for prosjekt 300049 Jobbsjansen og prosjekt 300077 Jobbintro
- Tre tilsagnsbrev i 2015, to tilsagnsbrev i 2016 og ett tilsagnsbrev i 2017 om tilskudd for prosjekt 922261 Utdanningsveiledere 2015
- Ti tilsagnsbrev i 2015 og åtte tilsagnsbrev i 2016 om tilskudd til prosjekt 922504 Per Capita
- To tilsagnsbrev i 2015, tre tilsagnsbrev i 2016 og ett tilsagnsbrev i 2017 om tilskudd til prosjekt 500004 Statlige kompetansemidler ved Fylket til barnehager
- Ett tilsagnsbrev fra april 2015 om tilskudd til prosjekt 922262 Nytt fag – ungdomstrinnsatsningen 2016
- Ett tilsagnsbrev fra april 2015 og ett tilsagnsbrev fra mai 2016 om tilskudd til prosjekt 950107 Realfagskommune 2016
- Kommuneavtale om kommunal sekretariatfunksjon i Administrativt samarbeidsutvalg (ADMS), om refusjon for prosjekt 300108 Samhandlingskoordinator
- Ett tilsagnsbrev om tilskudd for hvert av regnskapsårene 2015, 2016 og 2017 for turnustjeneste for leger i kommunen, knyttet til prosjekt 930202 Tune legesenter og prosjekt 930211 Stasjonsbyen legesenter
- Ett tilsagnsbrev om tilskudd for hvert av regnskapsårene 2015, 2016 og 2017 for prosjekt 254004 FIØ Øketangen og ett tilsagnsbrev om tilskudd i 2017 for prosjekt 254002 Sandvika
- Diverse regnskapsrapporter innhentet fra kommunens regnskapssystem for regnskapsårene 2015, 2016 og 2017

- Diverse lønsspesifikasjoner innhentet fra kommunens lønssystem for regnskapsårene 2015, 2016 og 2017
- Diverse fakturadokumentasjon innhentet fra kommunens regnskapssystem knyttet til de kontrollerte prosjektrengskaper for regnskapsårene 2015, 2016 og 2017

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

#### 3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er basert på kommunens overordnede prosedyre «*Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)*».

- Alle refusjonskrav skal registreres i kommunens faktureringsystem
- Dersom enheten ikke fakturerer selv skal grunnlaget sendes enhet Kemner
- Art, ansvar, tjeneste i henhold til kontoplan skal fremkomme på fakturagrunnlaget
- Kopi av tilsagnsbrev som gjelder tilskudd skal sendes Team regnskap med påført art, ansvar, tjeneste og prosjektnummer
- Enhetsleder har ansvar for etterlevelse

Øremerkede tilskudd er en bevilgningsform som kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås av kommuner eller fylkeskommuner. Tilskuddet gis da som en vanlig bevilgning over statsbudsjettet, dvs. som stortingsvedtak.<sup>1</sup> Når kommunene planlegger å iverksette ulike tiltak for å nå nasjonale politiske målsettinger, bør mulighetene for å søke delfinansiering 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 beredskapsdepartementet, for å nevne noen. Slike tilskudd kan innvilges og innbetales både forskuddsvis og etterskuddsvis av at tilhørende utgifter har påløpt. Det vanligste er at de innbetales til kommunen etter anmodning, eller en bekreftelse av aksept av vilkårene i tilhørende tilsagnsbrev. I andre tilfeller kan det være at tilsagnsyter ber kommunen om å sende faktura for å få tilskuddet.

Begrepet «refusjon» kan benyttes i flere ulike sammenhenger og med ulike betydninger. I denne forbindelse innebærer det at kommunen har forhåndsbetalt utgifter som tilbakebetales helt eller delvis. Dette kan gjelde ulike tiltak og prosjekter som kommunen gjennomfører i samarbeid med andre; eksempelvis andre kommuner, private aktører og fylkeskommuner. Avtalt refusjon vil som hovedregel være fastsatt i en samarbeidsavtale eller lignende og det er vanlig at slike refusjonskrav faktureres.

<sup>1</sup> Jfr. definisjon av begrepet «øremerkede tilskudd» hentet fra Wikipedia, se [https://no.wikipedia.org/wiki/%C3%98remerket\\_tilskudd](https://no.wikipedia.org/wiki/%C3%98remerket_tilskudd)



## 3.2 Fakta

Kommunens overordnede prosedyre på nivå 1 «*Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)*» er gjeldende for alle som er involvert med arbeidsoppgaver innenfor behandling av inntekter som gjelder tilskudd og refusjonskrav.

I følge medarbeider på Team regnskap mangler det i mange tilfeller informasjon fra enhetene om kontostreng<sup>2</sup> og tildelingsbrev. For å finne tildelingsbrevet søker hun i kommunens sak og arkivsystem. Kontostreng etterspørres direkte fra enhetene per e-post. I de tilfeller hvor tildelingsbrevet ikke er arkivert, eller notater på innbetalingen viser hvor pengene hører hjemme, må hun henvende seg til avsender av pengene.

### Faktaboks 4: Kommunens tre rutinenivåer

Sarpsborg kommune har etablert rutiner/prosedyrer på tre nivåer. **Nivå 1** inneholder sektor- overgripende dokumenter som gjelder alle ansatte i kommunen. Dokumenter på **nivå 2** omhandler de ulike kommuneområdene, og på **nivå 3** finnes dokumenter knyttet opp mot de enkelte enhetene.

### NAV Sarpsborg

Alle beslutninger om å søke tilskudd og refusjoner, hvor NAV Sarpsborg er mottakende arbeidsgiver, tas av ledergruppen. Dette er fordi flere av finansieringsordningene også har en strategisk dimensjon som kan ligge til grunn for beslutningen om å søke.

For å kartlegge at enheten søker om, og får de tilskuddene/refusjonene som er berettiget, benyttes flere kanaler. Hver måned bistår avdelingsleder fra Stab/støtte<sup>3</sup> personalkonsulent med en gjennomgang av personalbasen til NAV Sarpsborg for å kartlegge hvilke tilskudd det er aktuelt å søke om som er øremerket for arbeidsgivere. Videre inviterer Fylkesmannen til informasjonsmøte om aktuelle tilskudd. Når det gjelder Fylkesmannens tilskudd til opplæring har dette vært samordnet med Rakkestad kommune, og søknader om prosjektskjønnsmidler<sup>4</sup> har vært samordnet med Halden. Å søke tilskudd fremgår av enhetens årshjul noe som innebærer at aktiviteten følges opp uavhengig av enkeltpersoner.

I tilfeller hvor NAV Sarpsborg representerer arbeidsgiversiden, altså krav om tilskudd/refusjoner på vegne av egne ansatte, er det særlig tre tilskudd/refusjoner som er gjentakende; tilretteleggingstilskudd, inkluderingstilskudd eller mentorordning. I tillegg får enheten refusjon på utbetalte trygdeytelser både til egne ansatte og øvrige brukere. Rådgiverne viser også til et eksempel med frikjøp av kompetanse hvor enheten har en frikjøpt 100 % stilling betalt av Fylkesmannen og vedkommende arbeider 80 % hos Fylkesmannen og 20 % hos NAV.

### NAV- Oppfølging

NAV Sarpsborg er kjent med kommunens overordnede prosedyre «*Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)*», og rådgiverne informerer om at denne i stor grad følges.

<sup>2</sup> Art, ansvar og tjeneste er ensbetydende med kontostreng/ konteringsstreng. For å forenkle den skriftlige uttrykksformen vil sistnevnte begreper benyttes i rapporten.

<sup>3</sup> Stab/Støtte er et avdelingsnivå ved NAV Sarpsborg

<sup>4</sup> Fylkesmannen benytter begrepet «Prosjektskjønnsmidler» i sin kunngjøring. Hovedtema i denne forbindelse er innovasjon hvor de ønsker å prioritere prosjekter innen digitalisering og velferdsteknologi, tverrfaglig samarbeid, klima, bærekraft og samfunnsutvikling.

NAV Sarpsborg fyller selv ut og sender fortløpende refusjonskrav de er berettiget, disse går ikke gjennom kommunens faktureringsystem. Enheten søker også på utbetaling av innvilgede tilskudd i egen regi, kemnerkontoret er ikke involvert. Dette gjelder både eksterne tilskuddsordninger, NAV-tilskudd til arbeidsgivere og refusjon for sosial hjelp. Innkreving og oppfølging av innvilgede midler og utsendte refusjonskrav blir gjort av NAV Sarpsborgs egne rådgivere. Refusjoner og tilskudd blir inntektsført når pengene mottas.

NAV Sarpsborg har en egen rutine på nivå 3 «Refusjon<sup>5</sup>» som beskriver arbeidsfordeling/grensesnitt i refusjonssaker vedrørende sosialhjelp. Rutinen skal blant annet sikre at kommunen, så langt det er mulig, får tilbakebetalt sosialhjelp som brukerne har fått i påvente av svar på søknad om trygdeytelse. Dette gjelder også der bruker mottok sosialhjelp for en periode de i ettertid får innvilget trygdeytelse for.

For å registrere og følge opp refusjonskrav knyttet til sosialhjelp benyttes en intern kommunikasjonsplattform<sup>6</sup> hvor søknader blir registrert og koblet opp til aktuell rådgiver. Rådgiverne informerer om at det er identifisert en risiko knyttet til at registrerte refusjonskrav har blitt liggende ubehandlet ved saksbehandlers fravær. Kravene har ikke vært merket/beskrevet tilstrekkelig slik at andre med tilgang har oppdaget dette. Dette kan bli særlig utfordrende når fristen for å fremme refusjonskrav er lovfestet til 3 uker<sup>7</sup>. Oversiktelse av frist medfører bortfall av berettiget refusjonskrav. I løpet av de siste 18 månedene har dette skjedd én gang med et økonomisk tap for NAV Sarpsborg på kr. 30 000- 37 000.

I samme rutine fremgår det at kommunen vurderer om de skal avstå fra refusjonskrav under kr. 1500. Rådgiver viser til at dette må sees i sammenheng med ressurser, og at det kun er i et fåtall saker de velger å ikke gå videre.

Enheten sender en orientering om at refusjonskrav og/eller krav om tilskudd er sendt ut både til Team regnskap og det statlige regnskapskontoret for NAV. Dette er for å sikre tydelig merking av omsøkt og tildelt tilskudd for senere å unngå utfordringer med sporing av hvilke midler som er mottatt.

Innbetalingsbilagene knyttet til prosjekter, fra henholdsvis Fylkesmann og direktorat, er merket med påskrift fra NAV Sarpsborg. Innbetaling av refusjoner og tilskudd håndteres og bokføres av Team regnskap og det er ikke alltid de har mottatt kopi av tilsagnsbrev. Dette kan medføre enkelte utfordringer med å spore innbetalinger som mottas. Rådgiverne opplyser imidlertid at dette har blitt bedre det siste året og fra september 2017 vil kopi av alle tilsagnsbrev oversendes Team regnskap.

## **Revisjonens gjennomgang av prosjekter ved NAV**

### Prosjekt 300049 NAV – Jobbsjansen

Gjennomgangen viser at penger er mottatt og tildelingsbrev funnet i arkivsystemet. Team regnskap har etterspurt dokumentasjon fra NAV i forbindelse med mottatt innbetaling av tilskuddsmidler for prosjektet. I følge e-post dokumentasjon har NAV oversendt Team regnskap opplysninger knyttet til kontostreng og prosjektnummer innen en måned etter innbetaling av midlene, både i 2015 og i 2016. Revisjonen finner ikke tilsvarende e-post korrespondanse for 2017. NAV har opplyst til Team regnskap at de vil ettersende tilsagnsbrev for disse tre årene. Team regnskap opplyser til revisjonen at disse er funnet frem gjennom søk i arkivsystemet.

<sup>5</sup> Rutinen var under revidering pr. november 2017

<sup>6</sup> Plattformen heter «GOSYS» og benyttes av både den kommunale og statlige delen av NAV.

<sup>7</sup> Lov om folketrygd av 28.2.1997 nr. 19 § 22-7

### Prosjekt 300077 NAV - KUM – Jobbintro

NAV Sarpsborg har mottatt ett tilsagn hvert år i 2015, 2016 og 2017. I forbindelse med innbetaling i juni 2015 viser e-post-dokumentasjon at Team regnskap har etterspurt konteringsstreng og tildelingsbrev etter at de har mottatt selve innbetalingen. Informasjon om beløp og konteringsstreng ble mottatt dagen etter, og tildelingsbrev ble oversendt Team regnskap på forespørsel.

I 2016 er kontostreng påført manuelt på selve bankbilaget på den første innbetalingen. På innbetaling nummer to fremkommer ikke kontostreng, men saksnummer er likt for begge innbetalinger.

Det var foretatt en innbetaling på revisjonens tidspunkt for 2017. Her viser e-post korrespondanse, at Team regnskap har forespurt NAV om kontostreng og fått tilbakemelding om dette samme dag. På oppfølgingsspørsmål fra revisjonen informerer Team regnskap at de samme dag også fikk oversendt tilhørende tilsagnsbrev.

### **Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst**

Enheten holder seg oppdatert og kartlegger berettiget tilskudd/refusjoner gjennom å lese nyhetsbrev og informasjon fra Fylkesmannen, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Leirskoletilskudd og fosterhjemsrefusjoner er tilskudds- og refusjonsordninger kommunen aktivt må søke om å få innvilget. Oppgavene knyttet til å holde seg oppdatert på feltet fremgår av enhetens årshjul og enhetsleder viser til at de har fokus på å øke inntekter i form av tilskudd.

Enheten mottar en rekke ulike tilskudd/refusjoner. Det er blant annet knyttet til redusert pris og/eller gratis kjernetid i barnehager og refusjon for tilsyn med fosterbarn fra andre kommuner. De mottar også tilskudd til leirskoleopplæring, kompetansemidler til barnehager og tilskudd fra Utdanningsdirektoratet til nasjonale prosjekter.

### **Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst- Oppfølging**

Enhetsleder er kjent med kommunens overordnede prosedyre, men opplyser at enheten foretar utfakturerings av utestående refusjonskrav, og søker på innbetaling av innvilgede tilskudd i egen regi. Kemnerkontoret er ikke involvert i dette. Innkreving og oppfølging av at innvilgede midler mottas blir også gjort av rådgivere på enheten. På bakgrunn av denne arbeidsdelingen er det utviklet nivå 3-rutiner/arbeidsprosedyrer for å unngå å bli avhengige av enkeltpersoner. Enheten har også en egen faktureringsansvarlig som tar seg av all utfakturerings.

Når det gjelder tilskudd i forbindelse med prosjekter blir disse innbetalt uten at det er sendt fakturakrav. I denne forbindelse har enheten dialog med Team regnskap om plassering og Enhet økonomi om prosjektnummer. Disse pengene håndteres ikke gjennom faktureringsmodulen i Visma.

Enhetsleder opplever ikke noen utfordringer med å spore hvilket tilskudd eller hvilken refusjonsinntekt som er mottatt. Dette er fordi jobben med utfakturerings, innfordring/innkreving, innbetaling av refusjoner og tilskudd håndteres og bokføres av et fåtall ansatte ved enheten.

### **Revisjonens gjennomgang av prosjekter ved enhet kompetanse og kvalitet oppvekst**

#### Prosjekt 922261 Utdanningsveiledere 2015

Kommunen fikk i 2015 to innbetalinger knyttet til dette prosjektet. E-post viser at Team regnskap ble orientert om tilsagnet og fikk tilsagnsbrev og konteringsstreng oversendt samtidig for den ene innbetalingen. For den andre er konteringsstreng påført selve tilsagnsbrevet som følger med bilaget.

Team regnskap informerer revisjonen om at de fikk oversendt tilsagnsbrev og kontostreng før pengene kom inn på konto.

Bilagsdokumentasjon for 2016 viser at Team regnskap har mottatt tilsagnsbrev med tilhørende konteringsstreng for den ene innbetalingen i september, mens pengene kom inn i november. For det andre tilsagnet kom pengene inn i september og spørsmål fra Team regnskap om kontering ble besvart fra enheten samme dag. Enheten mottok også midler i desember 2016 til videreføring av prosjektet i 2017. Tilhørende tilsagnsbrev og konteringsstreng ble sendt Team regnskap på e-post samme måned. Videre fikk kommunen ytterligere tilsagn om midler for 2017. Her viser dokumentasjon at Team regnskap fikk tilsendt kopi av tilsagnsbrev og konteringsstreng i september og pengene ble innbetalt samme måned.

#### Prosjekt 922504 Per Capita

I slutten av februar 2015 mottok kommunen midler for prosjektet. I følge e-post dokumentasjon, ble kopi av tilsagnsbrev og konteringsstreng sendt Team regnskap mars 2015.

I oktober 2015 mottok kommunen ytterligere 3 tilskudd for prosjektet. Konteringsstreng er påført det ene tilsagnsbrevet som følger bilaget, men ikke de to øvrige. I løpet av november 2015 mottok kommunen ytterligere 6 tilskudd hvor konteringsstreng er påført alle tilsagnsbrevene.

I midten av mars 2016 mottok kommunen innbetaling av 3 tilsagn innvilget på samme tid. Innbetalingsbilaget var manuelt påført konteringsstreng og stilet til Team regnskap. I juni mottok kommunen 3 nye tilsagn. Innbetalingsbilaget var også her manuelt påført konteringsstreng og stilet til Team regnskap. I august mottok kommunen ytterligere midler hvor Team regnskap, ifølge vedlagt e-post korrespondanse, mottok kopi av tilsagnsbrev og orientering om tilhørende kontering i midten av september 2016. I slutten av november mottok kommunen igjen midler hvor tilhørende tilsagn var påført konteringsstreng og adressert til Team regnskap manuelt.

På revisjonens forespørsel har Team regnskap bekreftet at de har mottatt kopi av samtlige tilsagnsbrev knyttet til dette prosjektet for 2015 og 2016. Tilsagnsbrevene er også vedlagt som regnskapsdokumentasjon.

#### Prosjekt 500004 Statlige kompetansemidler v/Fylke til barnehager

I 2015 ble det til dette prosjektet først bevilget midler i juni 2015, deretter i september, i tillegg til bruk av restmidler avsatt i 2014.

I følge dokumentasjon fremkommer det at Team regnskap fikk det første tilsagnsbrevet tilsendt i midten av august 2015. Konteringsstreng er påført manuelt på innbetalingsbilaget. For det andre tilsagnet fremkommer konteringsstrengen av en egen e-post sendt til Team regnskap i midten av september. Det fremkommer ikke her om de samtidig mottok selve tilsagnsbrevet.

I oktober 2016 ble prosjektet på nytt bevilget midler, og innbetalingen ble mottatt i samme måned. Tilsagnsbrev og konteringsstreng ble på samme tid sendt videre til Team regnskap. I november mottok enheten ytterligere midler og konteringsstreng ble sendt videre til Team regnskap i desember. Basert på dokumentasjonen er det uklart om Team regnskap samtidig fikk det tilhørende tilsagnsbrevet. I desember 2016 mottok enheten ytterligere midler der tilsagnsbrev og konteringsstreng samtidig ble videresendt til Team regnskap.

Foruten bruk av resterende midler fra 2016 i 2017, mottok enheten midler på nytt tilsagn i juni 2017. Dokumentasjonen viser at Team regnskap mottok kopi av tilsagn og konteringsstreng i midten av august 2017 vedrørende dette tilskuddet.

#### Prosjekt 922262 Nytt fag – ungdomstrinnsatsningen – 2016

For dette prosjektet mottok kommunen tilskudd i midten av april 2015. Bilagsdokumentasjon viser at kopi av tilsagnsbrev og konteringsstreng ble sendt Team regnskap på e-post ca. en uke i forkant av mottatt innbetaling. I tillegg foreligger det bruk av resterende midler mottatt og avsatt i tidligere år til samme formål i 2015. Disse restmidlene, sammen med det nevnte 2015 tilskuddet, overføres og brukes i 2016 og 2017.

#### Prosjekt 950107 Realfagskommune 2016

Prosjektet ble innvilget midler i april 2015. Per mai 2016 foreligger et nytt tilsagn til prosjektet. Tilsagnsbrevet følger vedlagt som dokumentasjon, men det fremgår ikke tydelig når Team regnskap har mottatt dette. I begge tilsagnsbrev fremkommer det at innvilget beløp skal faktureres Utdanningsdirektoratet for at kommunen skal få pengene. Ifølge Team regnskap er dette ivarettatt.

#### **Enhet helse**

Enheten har lang tradisjon med å søke tilskuddsmidler, og helsesjefen følger særlig opp. I tillegg er ansatte innenfor de ulike fagfelt oppmerksomme på muligheter for å søke midler. En ansatt har ansvar for å følge opp ordningene som kommunen kan søke på hos Fylkesmannen.

Videre har enheten innarbeidet årlige rutiner om å følge med på tilskuddsordninger fra Helsedepartementet og Helsedirektoratet, i tillegg til å undersøke andre tilskuddsmuligheter. Det foreligger en intern skjematisk oversikt over arbeidsoppgaver. Dokumentet gir et eksempel på hvor stor andel av et 100 % årsverk som går til arbeid med tilskuddsordninger innen kompetanse og opplæring. Her fremgår det at å innhente tilskudd fra staten via Fylkesmannen i Østfold og andre instanser utgjør 10 % av stillingen, og rapportering i forbindelse med mottatte tilskudd utgjør 5 %.

Enheten har ikke egne lokale formelle rutinebeskrivelser eller arbeidsprosedyrer utover den overordnede prosedyren som gjelder hele kommunen fordi denne anses som dekkende.

En del av tilskuddene/ordningene går over flere år. For øvrig blir tilbudet gitt etter hva som til enhver tid er fokusområder fra statlige myndigheter, som eksempel forebygging mot vold og radikaliserings.

#### **Enhet helse- Oppfølging**

Enheten har ansvar for å følge opp og kreve inn en rekke tilskuddsordninger/refusjoner. Når det gjelder tilskudd viser enhetsleder blant annet til Verdensdagen psykisk helse, tilskudd for å drive samtalegrupper til pårørende/ pårørendeskole i demensomsorgen og midler til kompetanseløftet i Helse-omsorg.

Enheten følger opp flere refusjonsavtaler. Blant annet samarbeidsavtale med Aremark og vertskommuneansvar som Sarpsborg kommune har som samhandlingskoordinator for de andre kommunene i Østfold. I tillegg følger de opp refusjoner for turnusleger i private legesentre og refusjon for veiledning av EØS-lege. Enheten følger også opp refusjonskravet som sendes Helsedirektoratet for ressurskrevende tjenester.

Enhetsleder opplever ingen utfordringer med å spore hvilket tilskudd eller hvilken refusjonsinntekt som er mottatt. Enhetsleder viser til at utbetaler har blitt orientert om hvordan innbetalingsbilagene skal merkes med hensiktsmessige referanse/prosjektnummer. Tilsagnsbrev er også sendt til regnskapsavdelingen slik at de er informert om at midler er underveis. Regnskapsavdelingen er fysisk lokalisert i nærheten, noe som innebærer at det er lett å få avklart eventuelle spørsmål raskt.

#### **Revisjonens gjennomgang av prosjekter ved enhet Helse**

##### Prosjekt 930202 og 930211 – Tilskudd til turnusleger

Begge prosjektrengskapene gjelder tilskudd til turnustjeneste for leger i kommunen ved to ulike legesenter. Tilskudd for 2015, 2016 og 2017 er innbetalt til hvert av legesentrene.

For 2015 fremkommer det av dokumentasjon at Team regnskap fikk orientering pr. e-post en uke før midlene ble mottatt om hvordan disse skulle konteres. I 2016 gav enheten beskjed til Team regnskap om kontering fire dager etter innbetalingen. To dager før innbetaling i 2017 ble Team regnskap orientert om mottaket og hvordan dette skulle konteres. Dokumentasjon viser at kopi av tilsagnsbrevene ble videresendt til Team regnskap omtrent samtidig med orientering om kontering.

### Enhet Kultur

Mulige søknader om tilskudd drøftes i ledergruppen og sees i sammenheng med enhetens/virksomhetens strategi. For å kartlegge at enheten søker om, og får de tilskudd og refusjoner som er berettiget, benyttes informasjon fra flere kanaler. Det er blant annet Kulturdepartement og -direktorat, Fylkeskommune, Fylkesmann, sosiale medier, tips fra kommunalt ansatte og idretts- og interesseorganisasjoner. Enhetsleder viser også til at lederne ute på virksomhetene er flinke til å følge med på mulige tilskuddsordninger knyttet til egen drift.

Når det gjelder anlegg som kan kvalifisere for spillemiddeltilskudd, har enheten dialog med teknisk sektor for å kartlegge aktuelle bygg og anlegg som kan være «kandidater» til å få spillemiddeltilskudd og nærmiljø-midler. Sistnevnte følges opp av ledelsen ved enhet kultur siden ansatte på teknisk ikke nødvendigvis har full oversikt over mulige tilskudd. Det er etablert et samarbeidsforum med fire møter i året, og det avholdes også møter i forbindelse med budsjettprosess samt avklaringsmøter ved behov. På grunn av sykdom ved enhet kultur har ikke frekvensen på møter vært like høy i 2017 som tidligere år.

Kommunen søker på en rekke tilskuddsordninger blant annet storbymidler, midler til fengselsbibliotek, den kulturelle skolesekk og -spaserstokk og tilskudd til regionale kulturbygg. Enheten har også ansvaret for å følge opp eventuelle søknader om spillemidler knyttet til Fylkeskommunen, både for kommunale og private anlegg i regi av idrettslag og andre.

### Enhet kultur- Oppfølging

Enheten har ikke andre skriftliggjorte formaliserte rutiner og prosedyrer utover den overordnede prosedyren som gjelder hele kommunen. Enhetsleder mener at det kan foreligge egne retningslinjer på virksomhetene, men er ikke kjent med om disse er formalisert. Han viser til at det er et mål å sikre tilstrekkelig med skriftlige rutiner for å unngå at utførelse av arbeidsoppgaver blir personavhengig.

Fordi tilskuddene som mottas stort sett er fra statlig eller fylkeskommunalt hold, er det ikke aktuelt å fakturere dette igjennom kommunens faktureringsystem. Eneste unntaket er for kulturarbeidere hos Kulturskolen der det kan foreligge en refusjonsordning for arbeidere som utveksles med andre kommuner. For sistnevnte vil utfakturering av refusjonskrav bli foretatt gjennom kommunens faktureringsystem.

For spillemidler og nærmiljø-midler, storbymidler, tilskudd til fengselsbibliotek, kulturell skolesekk og kulturell spaserstokk sendes kun anmodning knyttet til sluttrapporterte regnskapsoppstillinger for å få innbetalt midlene.

Regnskapsavdelingen i kommunen har gitt tilbakemelding på manglende oversendelse av tilsagnsbrev fra enheten. Enhetsleder viser til at de tilstreber å videresende disse til regnskapsavdelingen, men erfarer at dette ikke alltid blir gjort. Svikten på dette området har vært knyttet til at virksomhetene ikke har fulgt prosedyren og enhetsleder påpeker at dette i stor grad handler om bevisstgjøring.

Det er ikke alltid enheten umiddelbart klarer å spore innbetalinger som meldes fra regnskapsavdelingen. Enhetsleder viser i denne forbindelse til at det er viktig at innbetalingsbilagene merkes tydelig med eventuelt prosjektnummer eller navn. Enheten kan selv gi beskjed til tilsagnsyter i forkant av innbetalingen om hvilken merking som er ønskelig.

En rådgiver fra enhet økonomi bistår enheten både når det gjelder økonomiforståelse og internkontroll med enhetens regnskapsføring og rapportering.

### **Revisjonens gjennomgang av prosjekter ved enhet Kultur** **Kultur-prosjektene 254002 – Sandvika og 254004 Øketangen**

For begge disse prosjektrekskapene har Team regnskap opplyst at de fikk tilsendt tildelingsbrev og kontostreng før pengene kom inn på bankkonto. Dette samsvarer med innhentet bilagsdokumentasjon for 2015, 2016 og 2017. Her fremgår det at eventuelle tilsagnsbrev for det aktuelle året, og orientering om kontering, er sendt til Team regnskap pr. e-post i god tid før pengene ble innbetalt. Tilsagn datert i mars i tildelingsåret blir sendt til Team regnskap i enten mars eller april, og pengene ble innbetalt i juni.

Når det gjelder Øketangen mottar dette prosjektets regnskap også en «refusjon fra andre». På oppfølgingsspørsmål fra revisjonen viser enheten til at dette gjelder betaling fra en velforening for deres andel av utgifter til opprusting av veiene i Øketangen/Kålvika området. Det vises til egen redegjørelse om dette under fakta i problemstilling nr. 2.

## **3.3 Vurderinger**

Dersom kommunens rutiner skal fungere etter intensjon er det vesentlig at de også følges i praksis. Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at dette ikke alltid er tilfelle for enhetene vi har undersøkt i forbindelse med prosjektet.

Det fremgår av kommunens prosedyre at alle refusjonskrav skal registreres i kommunens faktureringsystem, og dersom enheten ikke fakturer selv skal grunnlaget sendes enhet kemner.

### **NAV Sarpsborg**

Disse punktene i prosedyren følges ikke av NAV. Revisjonen har funnet at NAV selv fyller ut og sender refusjonskrav, samt selv søker om utbetaling av innvilgede tilskudd. Kemnerkontoret er heller ikke involvert i disse prosessene. Når det gjelder oppfølging av refusjonskrav knyttet til sosialhjelp er det vår vurdering at NAV bør iverksette tiltak for å sikre bedre oppfølging av disse. Vi viser i denne sammenheng til identifisert risiko hvor registrerte refusjonskrav har blitt liggende ubehandlet ved saksbehandlers fravær.

### **Enhet kompetanse og kvalitet oppvekst**

Enheten foretar selv utfakturering av utestående refusjonskrav. De sender i egen regi krav på innbetaling av innvilgede tilskudd, og kemnerkontoret er ikke involvert i dette. Innkreving og oppfølging av at innvilgede midler mottas blir gjort av rådgivere ved enheten. I forbindelse med tilskudd knyttet til prosjekter har enheten dialog med Team regnskap om plassering og Enhet økonomi om prosjektnummer. Disse pengene håndteres ikke gjennom faktureringsmodulen i Visma.

### **Enhet helse**

Enheten følger punktene i kommunens prosedyre og enhetsleder anser denne som dekkende.

### Enhet kultur

I følge fakta er det i hovedsak ikke aktuelt å fakturere tilskuddene som mottas gjennom kommunens faktureringsystem. Unntaket er der det kan foreligge en refusjonsordning for kulturarbeidere som utveksles med andre kommuner, og i slike tilfeller foretas utfaktureringen gjennom kommunens faktureringsystem.

Videre fremgår det av prosedyren at art, ansvar og tjeneste (heretter omtalt som kontostreng) i henhold til kontoplan skal fremkomme på fakturagrunnlaget.

Kommunens prosedyre henstiller også til at kopi av tilsagnsbrev som gjelder tilskudd skal sendes Team regnskap med påført kontostreng og prosjektnummer. Enhetsleder har ansvar for etterlevelse av prosedyren.

Gjennomgangen viser at Team regnskap i flere tilfeller ikke har fått oversendt informasjon fra enhetene om kontostreng og tildelingsbrev. For å finne tildelingsbrevet søkes det i kommunens sak og arkivsystem. I de tilfeller hvor tildelingsbrevet ikke er arkivert, eller notater på innbetalingen viser hvor pengene hører hjemme, må de henvende seg til avsender av pengene. Kontostreng etterspørres direkte fra enhetene per e-post.

### NAV Sarpsborg

NAV opplyser at de sender en orientering om at refusjonskrav og/eller krav om tilskudd er sendt ut både til Team regnskap og det statlige regnskapskontoret for NAV. Dette er for å sikre tydelig merking av omsøkt og tildelt tilskudd for senere å unngå utfordringer med sporing av hvilke midler som er mottatt.

Tidligere ble ikke alle tilsagnsbrev fra NAV oversendt Team regnskap, og gjennomgang av to prosjekter viser at Team regnskap har etterspurt kontostreng og prosjektnummer tilknyttet begge disse. Denne informasjonen, samt tildelingsbrev, har da blitt ettersendt. I følge rådgiver ved NAV ble praksis knyttet til oversendelse endret i september 2017, og nå oversendes kopi av alle tilsagnsbrev til Team regnskap, noe revisjonen finner tilfredsstillende.

### Enhet kompetanse og kvalitet

Jobben med utfakturering, innfordring/innkreving, innbetaling av refusjoner og tilskudd håndteres og bokføres av et fåtall ansatte ved enheten. Enhetsleder opplever ikke noen utfordringer med å spore hvilket tilskudd eller hvilken refusjonsinntekt som er mottatt.

Revisjonen gjennomgikk fem prosjekter ved enheten hvor det ble avdekket varierende praksis når det gjelder oversendelse av dokumentasjon. Etter vår vurdering viser dette et forbedringspotensial når det gjelder å følge prosedyren, vi viser i denne sammenheng til følgende:

Det ble gjort fem innbetalinger i tilknytning til prosjekt *922261 Utdanningsveiledere 2015*. Team regnskap fikk oversendt dokumentasjon i forkant for den ene utbetalingen og samtidig for den andre utbetalingen i 2015. For de øvrige innbetalingene, to i 2016 og en i 2017, ble dokumentasjon oversendt etter forespørsel fra Team regnskap.

Team regnskap bekrefter at kopi av alle tilsagnsbrev for prosjekt *922504 Per Capita* er mottatt. Det fremkommer ikke av dokumentasjon, som revisjonen har mottatt, på hvilket tidspunkt disse ble oversendt.

Fakta viser at tildelingsbrev og konteringsstreng er blitt oversendt Team regnskap samtidig når det gjelder to av seks innbetalinger for prosjekt *500004 Statlige kompetansemidler v/Fylke til barnehager*. For de øvrige fire innbetalingene ble dokumentasjonen oversendt i etterkant.



For prosjekt 922262 *Nytt fag- ungdomstrinnsatsningen* ble tilsagnsbrev og konteringsstreng oversendt Team regnskap i forkant av innbetalingen.

For prosjektet 950107 *Realfagskommune 2016* fremkommer det ikke tydelig av dokumentasjonen når Team regnskap har mottatt dokumentasjon.

#### **Enhet helse**

Enhet helse opplever ingen utfordringer med å spore hvilket tilskudd eller hvilken refusjonsinntekt som er mottatt. Utbetaler har blitt orientert om hvordan innbetalingsbilagene skal merkes i tillegg til at tilsagnsbrev er sendt til regnskapsavdelingen slik at de er informert om at midler er underveis. Revisjonens gjennomgang av to prosjekter viser at det ble foretatt totalt tre innbetalinger hvor Team regnskap ble orientert, og fikk oversendt informasjon, i forkant av to av disse. For den tredje ble Team regnskap orientert om kontering fire dager etter innbetaling. Vi finner enhetens praksis tilfredsstillende.

#### **Enhet kultur**

Det er ikke alltid enheten klarer å spore innbetalinger som meldes fra Team regnskap på grunn av manglende merking. Enheten har også fått tilbakemelding fra regnskapsavdelingen på manglende oversendelse av tilsagnsbrev. Enhetsleder mener at svikten på dette området i stor grad handler om å bevisstgjøre de ansatte når det gjelder å følge prosedyren.

Gjennomgangen av to prosjektregnskap viser at både tildelingsbrev og kontostreng for innbetalingene, totalt tre, er oversendt Team regnskap i forkant av innbetalingen. Etter vår vurdering synliggjør dette at enheten tildels har tilfredsstillende praksis på området. På den andre side er det vår oppfatning at når enheten har erfart at det er vanskelig å spore innbetalinger burde dette vært fulgt opp. Vi viser i denne sammenheng til øvrig fakta hvor det fremgår at enheten selv kan gi beskjed til tilsagnsyter om hvilken merking av innbetalingsbilagene som er ønskelig. Videre er det revisjonens vurdering at det burde ha iverksatt tiltak dersom manglende oppfølging av prosedyren har vært kjent.

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

### 4.1 Revisjonskriterier

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

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

### 4.2 Fakta

Redegjørelsen av faktaopplysninger tar utgangspunkt i de utvalgte prosjektrengskapene og fremgår for hver av de utplukkede enhetene nedenfor.

#### NAV-Sarpsborg

Etter oversikt mottatt fra NAV Sarpsborg, fremkommer totalt 7 ulike prosjektrengskaper der NAV Sarpsborg mottar tilskudds- eller refusjonsinntekter. Følgende prosjektrengskaper har ikke vært gjenstand for tidligere regnskapsrevisjonskontroll:

- Prosjektnummer 300049 Jobbsjansen
- Prosjektnummer 300077 Jobbintro

Hvert av disse prosjektene har fått øremerkede tilskudd fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI). Felles for begge prosjektene er at formålet med dem er å styrke integreringen inn mot arbeidslivet for nyankomne innvandrere.

I følge tilsagnsbrevet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) om prosjektet «Jobbsjansen» er formålet med denne tilskuddsordningen å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet. Jobbsjansen skal gjennom individuelt tilpassede programmer gi styrkede kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet, bedre ferdigheter i norsk og bedre innsikt i norsk samfunnsliv. Programmene skal legge grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet. Regjeringens mål er at 60 prosent av deltakerne skal komme ut i arbeid eller utdanning etter fullført program.

På tilsvarende måte, fremkommer det av tilsagnsbrevet for prosjektet «Jobbintro» at formålet med denne ordningen er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunens integreringsarbeid, med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddsordningen skal bidra til å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Tilskuddsordningen skal videre bidra til kunnskap- og metodeutvikling. Kunnskapen og metodene skal ha overføringsverdi til øvrige kommuner.

Tilsagnsbrevene stiller for øvrig en rekke generelle vilkår og målsettinger for brukergruppen som skal oppnås. For å avgrense vilkårene til selve bruken av tilskuddet og de tilhørende regnskapstekniske vilkårene, fremheves følgende generelle vilkår fra tilsagnsbrevene:

- Tilskuddet skal kun brukes til de tiltak det er innvilget for.
- Tilskuddet kan ikke brukes til investeringer og anskaffelser som inngår i ordinær drift.
- Prosjektets inntekter og utgifter skal bokføres under eget prosjektnummer i kommunens regnskapssystem.
- IMDI kan kreve tilskuddet tilbakebetalt dersom det ikke benyttes i tråd med forutsetningene.

Vår kontroll av de to prosjektrengskapene har vist at:

- Tilskuddsinntektene blir bokført etterhvert som det skjer innbetalinger.
- Over 90 % av de bokførte utgiftene er lønnsutgifter til faste ansatte og andre personer som har arbeidet med prosjektet og som derfor lønnes av de tildelte tilskuddsmidlene.
- Bokførte lønnsutgifter i regnskapet samsvarer med tilhørende lønningsspesifikasjoner fra lønnsystemet for tilsvarende regnskapsår.
- Resterende driftsutgifter består hovedsakelig av kursdeltakelse for opplæring av egne ansatte som knyttes spesifikt enten til prosjektet «Jobbsjansen» eller til prosjektet «Jobbintro».
- Tilskuddet er ikke benyttet til investeringer og anskaffelser som inngår i ordinær drift.
- Bokføringen av utgifter i begge prosjektrengskaper samsvarer med tilhørende fakturadokumentasjon.
- Søknadsdokumentene fra kommunen, som tilsagnsbrevene henviser til, følger ikke vedlagt som supplerende dokumentasjon til de skannede bilagene for mottatte tilskudd.

### Enhet kompetanse og kvalitet Oppvekst

Vi foretok et utplukk av prosjekter fra regnskapssystemet som var knyttet til enhetens ansvarsområde:

- Prosjekt 922261 Utdanningsveiledere
- Prosjekt 922504 Per Capita
- Prosjekt 622263 Tilsyn fosterhjems plassering
- Prosjekt 500004 Statlige kompetansemidler
- Prosjekt 922262 Nytt fag – ungdomstrinnsats
- Prosjekt 950107 Realfagskommune

Av disse prosjektene, knytter prosjekt 922261 Utdanningsveiledere seg i hovedsak til staben for Enhet Oppvekst. Denne staben er skilt ut som en egen enhet i kommunens organisasjonskart. Prosjekt 922504 vil fra og med 2017 tilknyttes Norsksenteret – som også er skilt ut som en egen enhet.

### Prosjekt 922261 Utdanningsveiledere – «Ungdomstrinn i utvikling»

Det fremkommer av tilsagnsbrevet, utsendt av Fylkesmannen i Østfold, at utviklingsveiledere skal være kommunale stillinger og benyttes for å styrke kapasiteten til å drive utviklingsarbeid i kommunene og på skolene. De enkelte skoleeierne velger selv om de vil motta støtte og veiledning fra utviklingsveileder. Østfold ble tildelt to utviklingsveiledere ut ifra de kriteriene som Utdanningsdirektoratet la til grunn for sin fordeling av stillingene. I Østfold har kommunene besluttet at Sarpsborg kommune skal være vertskommune for utviklingsveilederne og ha arbeidsgiveransvaret.

Midlene skal benyttes til at utviklingsveiledere skal tilby støtte og veiledning til skoleeiere og skoleledere. I tillegg skal slike veiledere delta på egne samlinger som del av kompetanseutvikling i regi av Utdanningsdirektoratet, samt delta på samlinger knyttet til kompetanseutvikling for skoleledere og skoleeiere. For det enkelte tildelingsår er det lagt inn midler for justeringer av utviklingsveiledernes lønn i tråd med lønnsutviklingen.

Faktiske opplysninger som ligger til grunn for tilsagnet skal oppbevares i henhold til de samme retningslinjene som gjelder for oppbevaring av regnskapsdata, jf. § 13 pkt. 6 i forskrift for kommunale- og fylkeskommunale budsjett og regnskap. Videre plikter tilskuddsmottaker å melde fra dersom grunnlaget for tilskudd endres eller faller bort i tilskuddsperioden. Tilskuddet skal inntektsføres på samme kapittel som det utgiftsføres i kommunens obligatoriske regnskapsrapporter.

Vår kontroll av dette prosjektregnskapet har vist at:

- Tilskuddsinntektene blir bokført etterhvert som det skjer innbetalinger.
- Bokførte lønnsutgifter i regnskapet samsvarer med tilhørende lønningsspesifikasjoner fra lønssystemet for tilsvarende regnskapsår.
- Bokførte driftsutgifter består i stor grad av kurs og konferanseavgifter for opplæring av egne ansatte tilknyttet prosjektet.
- Fakturaene for slike kurs og konferanser er i flere tilfeller ikke spesifisert med hva formålet med konferansen har vært eller hvilket personell i kommunen som har deltatt.

#### Prosjekt 922504 Per Capita

Formålet med tilskuddet er ifølge tilsagnsbrevet å bidra til at kommunene iverksetter opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som gir tilstrekkelig kunnskaper til videre utdannings-, yrkes- og samfunnsdeltakelse.

For ordningen «norskopplæring for asylsøkere i mottak» må kommunen, dersom den mottar tilskuddet, sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring.

Vår kontroll har vist at:

- Tilskuddsinntektene blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger.
- Isolert sett viser ikke dette prosjektregnskapet hvordan tilskuddsinntektene er videre disponert i løpet av 3-års perioden, utover et mindre innkjøp av undervisningsmateriell.

#### Prosjekt 622263 Tilsyn fosterhjemsplassing

Dette prosjektregnskapet dreier seg om tilsyn med fosterhjemsplassing og tilhørende refusjonsinntekter for tjenester Sarpsborg kommune yter i denne forbindelse ovenfor andre kommuners tjenestemottakere. Kommunen fakturerer deretter disse kommunene for påløpte utgifter knyttet til disse tjenestene. I all hovedsak dreier dette seg om lønnsutgifter til egne ansatte som har ytt tjenestene.

Vår gjennomgang har vist at:

- Bokførte refusjonsinntekter bokføres i henhold til faktureringstidspunktet.
- Bokførte lønnsutgifter i regnskapet samsvarer med tilhørende lønningsspesifikasjoner fra lønssystemet for tilsvarende regnskapsår.
- Øvrige driftsutgifter består hovedsakelig av interne leieutgifter betalt til Sarpsborg kommune for leie, drift og vedlikehold av kjøretøy som benyttes i tjenesten. Disse utgiftene bokføres med beløp og dato i henhold til fakturadokumentasjonen.

#### Prosjekt 500004 Statlige kompetansemidler

Fylkesmannen i Østfold har ifølge tilsagnsbrevet invitert kommunene til å søke om midler for igangsetting av tiltak i tråd med målsettingen om å heve den barnehagefaglige grunnkompetansen for assistenter og vikarer i både kommunale og private barnehager.

Øvrige krav som stilles til den løpende bokføring er at:

- Faktiske opplysninger som ligger til grunn for tilsagnet skal oppbevares i henhold til de samme retningslinjene som gjelder for oppbevaring av regnskapsdata.
- Tilskuddsmottaker plikter å melde fra dersom grunnlaget for tilskudd endres eller faller bort i tilskuddsperioden.
- Tilskuddet skal inntektsføres på samme kapittel som det utgiftsføres i kommunens obligatoriske regnskapsrapporter.

Vår gjennomgang har vist at:

- Tilskuddsinntektene blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger.
- Bokførte lønnsutgifter i den kontrollerte 3-års perioden er kun arbeidsgiveravgift på kr 3 948.
- Bokførte driftsutgifter består i all hovedsak av kurs- og konferanseutgifter for ansatte i både kommunale og private barnehager i tilknytning til prosjektet, med tilhørende bevertningsutgifter. I tillegg kommer videre utbetaling av innvilgede tilskudd til private barnehager der tildelte tilskudd gjelder ansatte i disse barnehagene.
- Bokføring av driftsutgifter som nevnt i foregående punkt samsvarer med underliggende bilagsdokumentasjon.

#### Prosjekt 922262 Nytt fag – ungdomstrinnsats

Det fremkommer blant annet av tilsagnsbrev fra mars 2015 at målet med ungdomstrinnsatsningen er å øke elevenes motivasjon og mestring gjennom å gjøre undervisningen i alle fag mer praktisk og variert.

Stimuleringsmidlene som tildeles skoleeierne som deltar er i hovedsak øremerket frikjøp av ressurslærerne. Det øremerkede beløpet er beregnet ut i fra antall lærerårsverk som underviser på ungdomstrinnet ved hver av de deltakende skolene. I tillegg får skoleeier midler som skal dekke reisekostnader knyttet til kompetanseutvikling av ressurslærerne, skolelederne og skoleeierne.

Øvrige krav som stilles til den løpende bokføring er at:

- Tilskuddsmottaker plikter å melde fra dersom grunnlaget for tilskudd endres eller faller bort i tilskuddsperioden.
- Faktiske opplysninger som ligger til grunn for tilsagnet skal oppbevares i henhold til de samme retningslinjene som gjelder for oppbevaring av regnskapsdata.
- Dersom det fremkommer at tilskuddet er utbetalt på feil grunnlag, eller ved feil utregning, kan Fylkesmannen avregne tilskuddet i neste utbetaling eller be tilskuddsmottaker om å tilbakebetale en del av tilskuddet.

Revisjonens kontroll har vist at:

- Tilskuddsinntektene blir bokført etter hvert som det skjer innbetalinger.
- Bokførte lønnsutgifter i regnskapet samsvarer med tilhørende lønningsspesifikasjoner fra lønssystemet for tilsvarende regnskapsår.

- Bokførte driftsutgifter består for det meste av kurs og konferanseavgifter, eller innleie av foredragsholder eller lignende for opplæring av egne ansatte i ungdomsskolen tilknyttet prosjektet.
- Fakturaene for slike kurs og konferanser er i flere av tilfellene ikke spesifisert med hva formålet med konferansen har vært, samt personell i kommunen de har omfattet.

#### Prosjekt 950107 Real FAGSKommune

Prosjektet bygger på tilsagn om faglig og økonomisk støtte som realfagskommune. Slik det fremkommer i tilsagnsbrevet i april 2015 fra Utdanningsdirektoratet, innebærer faglig støtte at:

- Høgskolen i Østfold bidrar med kompetanse og faglig veiledning i lokale nettverk.
- Matematikksenteret og Naturfagsenteret bidrar med pedagogiske nettressurser som kan benyttes av realfagskommunene, og koordinerer utviklingsarbeidet i nettverkene på nasjonalt nivå.
- Utdanningsdirektoratet arrangerer samlinger hvor lokal realfagsstrategi er hovedtema og hvor kommunene får veiledning i arbeid med sin egen realfagsstrategi.
- Realfagskommuner vil bli prioritert i opptak til videreutdanning i matematikk og naturfag samt rektorutdanning, i den grad det lar seg ordne.

Økonomisk støtte skal knyttes opp mot utviklingsarbeidet i lokalt nettverk. Utdanningsdirektoratet tildeler midler for at kommunen skal etablere, lede og drifte lokale nettverk i realfag hvor barnehagelærere og/eller lærere i grunnskolen deltar. Midlene til hver kommune fordeles med utgangspunkt i antall årsverk i barnehage og grunnskole i deltakende kommune. Kostnadene til arbeid med innsatsområder utover de lokale faglige nettverkene, skal dekkes av kommunen selv.

Realfagskommuner må forplikte seg til å:

- Utvikle en lokal realfagsstrategi med politisk forankring.
- Mobilisere barnehagelærere og/eller lærere i grunnskolen til å delta i lokale nettverk i realfag.
- Ledet og drifte nettverk.
- Rapportere på bruk av midler og resultater knyttet til mål og innsatsområder i den lokale realfagsstrategien.
- Stille arbeidet med realfag til disposisjon for forskning tilknyttet satsingen.

Det bes i tilsagnet om at kommunen sender faktura pålydende innvilget tilskuddsbeløp.

Vår gjennomgang har vist at:

- Tilskuddsinntektene blir bokført etter dato for fakturering til Utdanningsdirektoratet.
- Alle bokførte påløpte utgifter er driftsutgifter. I all hovedsak gjelder det foredrag, kurs- og konferanseavgifter, samt internt fordelte utgifter til ulike kommunale skoler for deltakelse i Regneplangruppa.
- Dokumentasjonen til enkelte utgifter mangler spesifisering - med å vise type eller formål med foredrag, kurs eller konferanser, samt å dokumentere grunnlaget for interne transaksjoner innad i kommunen.

#### **Enhet Helse**

I forbindelse med kartleggingsmøtet med enheten mottok vi oversikt over samtlige tilskudds- og refusjonsordninger som for tiden var aktive, med hvert sitt tilordnede prosjektnummer. Denne omfattet 17 tilskuddsprosjekter og 3 refusjonsprosjekter. De aller fleste tilskuddsprosjektene på

oversikten blir allerede revidert av regnskapsrevisjonen, med unntak av de med lavest tilskuddsbeløp. Ut fra denne oversikten, har vi derfor kontrollert følgende prosjektrengskaper klassifisert som refusjonsordninger av kommunen:

- Prosjekt 300108 Samhandlingskoordinator
- Prosjekt 930202 Turnuslege Tune legesenter
- Prosjekt 930211 Turnuslege Stasjonsbyen legesenter

#### Prosjektnummer 300108 Samhandlingskoordinator

Dette prosjektrengskapet er en refusjonsordning etter inngått samarbeidsavtale mellom 17 Østfold-kommuner og Sykehuset Østfold om kommunal sekretariatfunksjon i Administrativt samarbeidsutvalg (heretter forkortet ADMS). Sarpsborg kommune er utpekt som ressurskommune for samarbeidet og skal opprette og drifte funksjonene etter inngått avtale. Formålet er å etablere et felles sekretariat der kommunene bidrar med ressurser til en representant som sammen med sykehusets ressurser utgjør sekretariatet i ADMS. Kommuneavtalen skal gjelde fra 1.1.2017 etter godkjenning i alle kommunene.

Ressurskommunen har arbeidsgiveransvaret for kommunenes representant til felles sekretariat i ADMS og utarbeider budsjett for 40 % sekretariatfunksjon.

Ressurskommunens totale kostnader, både direkte og indirekte tilknyttet kommunal sekretariatfunksjon, dekkes ved en fordeling etter deltakerkommunenes innbyggertall. Dette innbyggertallet justeres etter tall fra Statistisk Sentral Byrå hvert 5. år. Kostnadene til deltakerkommunene justeres årlig i henhold til kommunal lønnsvekst. Dersom partene enes om endring av budsjett, kan kostnadene justeres. Faktura til den enkelte kommune sendes fra ressurskommunen innen 1. kvartal hvert år.

Denne samarbeidsavtalen er ny i 2017 og vi har derfor begrenset vår gjennomgang til en foreløpig regnskapskontroll per 20. oktober 2017, av fakturerte og bokførte refusjonsinntekter og tilhørende utgiftsgrunnlag som disse refusjonsinntektene finansierer. Denne kontrollen har vist at:

- Refusjonsinntekt til deltakerkommunene er fakturert per 5. oktober 2017 og bokført i henhold til fakturadato.
- Refusjonskrav er fakturert til alle de samarbeidende kommunene, i henhold til innbyggertallet i 2017.
- Over 83 % av utgiftene påløpt per 20. oktober 2017 er lønnsutgifter, pensjon og tilhørende sosiale utgifter knyttet til ansattrollen som samhandlingskoordinator i Sarpsborg kommune.
- Bokførte lønnsutgifter i regnskapet samsvarer med tilhørende lønningsspesifikasjoner fra lønnsystemet.
- Øvrige bokførte driftsutgifter knytter seg i all hovedsak til innkjøpt IKT-utstyr og inventar til ansatt samhandlingskoordinator, samt tilhørende annonseringsutgifter om prosjektet ovenfor Den norske legeforening.
- Bokføring av driftsutgiftene foretas i samsvar med tilhørende fakturadokumentasjon.

#### Prosjektnummer 930202 Turnuslege Tune legesenter og 930211 Turnuslege Stasjonsbyen legesenter

Disse to prosjektrengskapene gjelder turnustilskudd til kommuner som tar imot nyutdannede leger i kommunens turnustjeneste. Tilskuddet utbetales etterskuddsvis over statsbudsjettet for vedtaksåret i henhold til innsendte oversikter fra Fylkesmannen i Østfold over de turnusplasser som gir rett til tilskudd. Det er derfor ikke krav til søknad fra kommunene. Høsten 2017 utbetales for eksempel

innvilget tilskudd for høsten 2016 og våren 2017. Nærmere beskrivelse av ordningen kan finnes på Helsedirektoratets nettsider<sup>8</sup>.

Vår gjennomgang av disse to prosjektrengskapene har vist at:

- Etterskuddsvis tilskuddsinntekt bokføres som refusjonsinntekt (fra staten) på de kontrollerte prosjektenes regnskaper i henhold til innbetalingstidspunktet.
- Øvrige bokførte inntekter knytter seg enten til innbetalte egenandeler eller til mottatte innbetalinger på omsøkte refusjonskrav fra Helfo for de enkelte turnuslegene, ved deres legesenter.
- Om lag 56,5 % av de bokførte utgiftene ved Tune legesenter og 65,4 % ved Stasjonsbyen legesenter knyttes til lønn, pensjon, sosiale utgifter og praksiskompensasjon til de faste ansatte.
- Bokførte lønnsutgifter i regnskapet samsvarer med tilhørende lønningsspesifikasjoner fra lønnsystemet for tilsvarende regnskapsår.
- Resterende utgifter knytter seg i all hovedsak til utbetalte driftstilskudd til legene ved de to legesentrene i henhold til egen avtale med legene for å kompensere for netto merkostnader legen har for å drive turnuspraksis.
- Avtalen nevnt i foregående punkt er vedlagt enkelte bilag for driftstilskudd, men ikke samtlige.

#### Enhet Kultur

Vi mottok oversikt fra enheten på deres prosjektrengskaper for tilskudds- eller refusjonsordninger. Denne inneholdt totalt 13 prosjekter. Vi har plukket ut 2 prosjektrengskaper, der regnskapsrevisjon ellers ikke er påkrevd, for nærmere kontroll:

- Prosjekt 254002 Sandvika
- Prosjekt 254004 FIØ - Øketangen

Begge disse prosjektrengskapene gjelder omsøkte tilskudd til statlig sikrede friområder som kommunen har fått innvilget fra Østfold fylkeskommune for utbedring av badefasiliteter, ankomstmuligheter og parkeringsplasser m.m. ved henholdsvis Sandvika og på Øketangen.

Sentrale forutsetninger for begge tilskuddene er at:

- Midlene disponeres som beskrevet i søknaden.
- Midlene kan ikke omdisponeres med mindre dette er godkjent etter søknad til Østfold Fylkeskommune.
- Midler som ikke benyttes etter forutsetningene, skal tilbakeføres til fylkeskommunen så snart som mulig. Fylkeskommunen må informeres om tilbakeføringen.

Våre kontroller av begge prosjekter har vist at:

- Mottatte tilskuddsinntekter er bokført som refusjon fra staten eller fylkeskommunen etter tilskuddets innbetalingstidspunkt.
- Bokførte driftsutgifter dreier seg om driftsutgifter til utvendig vedlikehold, noe konsulentbistand, inventar/utstyr og andre avgifter og gebyrer knyttet til de enkelte anlegg.
- Søknadsdokumentene fra kommunen, som tilsagnsbrevene henviser til, følger ikke vedlagt som supplerende dokumentasjon til de skannede bilagene for mottatte tilskudd.
- Bokførte driftsutgifter samsvarer med tilhørende fakturadokumentasjon.

---

<sup>8</sup> <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/turnus-for-leger-tilskudd-til-kommuner>



For prosjektrengskapet 254004 FIØ – Øketangen, er det også bokført innbetalt refusjonsinntekt fra andre, både i 2015 og i 2016. På oppfølgende spørsmål om denne refusjonsinntekten til kommunens Enhet kultur, mottok vi svar pr. e-post 15. november 2017 der det blant annet fremkommer at:

*«Vegene i Øketangen/ Kålvika er adkomst til både til hytter og de statlig sikrede friområdene. (...) Enhet kultur har derfor samarbeidet med Ingerø vel om nødvendige opprustingstiltak, slik at veinettet kan tåle den økte trafikken pga allmennhetens bruk. Det gjelder f.eks. utvidelse av møteplasser, grøfting, utskifting/tilførsel av egnede masser, legging av freseasfalt mm.*

*Ut fra at velforeningens styre kjenner best til hva som trengs mest, er det velforeningen som har koordinert arbeidet med entreprenør og hatt kontakt med kontaktperson i enhet kultur om hva som kan gjøres innenfor de respektive parters tilgjengelig økonomiske ramme. (...)*»

Om selve refusjons-innbetalingene, fremkommer videre at disse:

*«Gjelder innbetaling fra Ingerø velforening, andel av utgifter til opprusting av veiene i Øketangen/Kålvika-området. Jfr. foregående punkt.»*

Grunnen til at kontoen kun er knyttet til en privatperson opplyses videre å være at banken krever at registrerte konti enten skal ha et tilknyttet personnummer eller organisasjonsnummer. Ingerø velforening er ikke registrert i Brønnøysundregistrene og har dermed ikke eget organisasjonsnummer.

### 4.3 Vurderinger

Vår gjennomgang av de 13 utvalgte prosjektrengskapene fra ulike kommunale enheter har i stor grad vist at kravene i bokføringslov og -forskrift blir etterlevd tilfredsstillende. Både tilskuddsinntekter, lønnsutgifter og driftsutgifter blir bokført rettidig og korrekt i tråd med underliggende dokumentasjon. Det er et gjennomgående vilkår i flere av tilsagnsbrevene vi har kontrollert at tilskuddsinntektene og utgiftene de finansierer blir bokført på samme prosjektrengskap. Med unntak av tilfellet vi nevner nedenfor tilknyttet Enhet kompetanse og kvalitet Oppvekst er revisjonen av den oppfatning at vilkåret synes å være ivaretatt. Lønnsutgiftene som bokføres samsvarer med tilhørende opplysninger vi har fremskaffet fra kommunens lønnsystem, på tilhørende prosjektnummer. Det at prosjektene har samme nummerering i både regnskaps- og lønnsystemet gjør den regnskapsmessige organiseringen enkel å orientere seg i.

Fakta har vist at fakturaer for kurs og konferanser knyttet til opplæring av kommunalt ansatte og andre prosjektdeltakere ikke alltid har vært tydelig spesifisert for formålet med kurset/konferansen eller hvem som har deltatt. I bokføringsforskriftens § 5-1-1 om innholds krav til fakturaer fremkommer blant annet at ytelsens art og omfang tydelig skal fremkomme. Fakturaenes spesifisering i disse tilfellene mener vi derfor ikke har vært god nok for å tilfredsstillende bokføringsforskriftens krav. Videre kan slik manglende spesifisering bidra til å skape tvil om hvorvidt tildelte midler faktisk benyttes til den opplæring de er ment til å finansiere. God og tydelig dokumentasjon er også viktig i de tilfeller det foreligger interne transaksjoner innad i kommunen for eksempel ved viderefordeling av tildelte tilskudd.

#### NAV Sarpsborg

Underliggende dokumentasjon knyttet til tilskudd omfatter også eventuelle søknadsdokumenter, kostnadsoverslag, budsjetter eller lignende som ligger til grunn for innvilgede tilskudd. I de 2 kontrollerte prosjektrengskapene fra NAV Sarpsborg har vi oppdaget at regnskapsdokumentasjonen

som er scannet elektronisk i regnskapssystemet inneholder tilsagnsbrevene, men ikke søknadsdokumentene som tilsagnsbrevene eksplisitt henviser til. Dette er uheldig, fordi disse søknadsdokumentene gir opplysninger om tilskuddsmidlenes bruksområder og forventet faglig måloppnåelse som ikke nødvendigvis gjengis i selve tilsagnsbrevet. Det er viktig at søknadsdokumentasjon og annen underliggende dokumentasjon følger tilsagnsbrevet i regnskapet for å sikre at ikke vesentlig dokumentasjon går tapt på veien. Hvorvidt andre faglige målsetninger med de enkelte prosjektene er nådd faller imidlertid utenfor denne forvaltningsrevisjonens rammer å vurdere.

#### **Enhet kompetanse og kvalitet Oppvekst**

Prosjektet 922504 Per Capita gjelder bokførte tilskuddsinntekter knyttet til kommunenes opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere for å forberede dem på videre utdannings-, yrkes- og samfunnsdeltakelse. Kommunen skal i henhold til tilsagnsbrev sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring. Vi kan ikke se at prosjektrengskapet har vist hvordan disse tilskuddsinntektene er anvendt for 3-års perioden. Dette fordi tilhørende utgifter som inntektene er brukt til å finansiere ikke fremkommer av prosjektets regnskap. Etter vår vurdering er ikke dette en tilfredsstillende regnskapspresentasjon.

#### **Enhet helse**

For prosjektet 300108 Samhandlingskoordinator innenfor Enhet helse fremkommer det av samarbeidsavtale om prosjektet at faktura til den enkelte kommune skal sendes fra ressurskommunen, som er Sarpsborg, innen 1. kvartal hvert år. Avtalen skulle gjelde fra 1. januar 2017, hvilket skulle tilsi fakturering innen utgangen av mars 2017. Fakta har imidlertid vist at fakturaene er sendt samlet 5. oktober 2017 og refusjonsinntekten er bokført samme dato. Vi vurderer dette til å være korrekt bokført i henhold til når inntekten er fakturert, men selve faktureringen burde etter avtalen vært gjort tidligere. Forsinket fakturering medfører også forsinkede innbetalinger som potensielt kunne ha skapt unødvendige likviditetsproblemer for prosjektgjennomføringen.

For turnuslege-prosjektene i prosjekt 930202 og 930211 er driftsutgiftene dokumentert med inngåtte avtaler om driftstilskudd med legene for å kompensere dem for netto merkostnader de har ved å drive turnuspraksis. Denne avtalen burde etter revisors mening være vedlagt samtlige bilag om driftstilskudd for dokumentasjon. Vår kontroll viste at dette ikke alltid var tilfellet.

Våre kontroller viser at det ikke praktiseres et tydelig skille mellom refusjonsinntekter og tilskuddsinntekter ved bokføringen i regnskapet per regnskapsart. For de to turnuslege-prosjektene innen Enhet Helse har for eksempel etterskuddsvis tilskuddsinntekt blitt bokført som refusjonsinntekt fra staten. Som vist til i forrige kapittel fastsetter kommunens prosedyre at alle refusjonskrav skal gå gjennom kommunens faktureringssystem. Tilsagn om tilskudd gjør ikke nødvendigvis det. Ved å blande begrepene kan bokføring av tilskuddsinntekt som refusjon bidra til å så tvil om kommunens overordnede prosedyre følges, selv om enheten ikke kan klandres for å gjøre noe galt i slike tilfeller. Tilskuddsinntektene er behandlet slik de skal i samsvar med prosedyren, men blir bokført som refusjon. Bokføring på en feilaktig regnskapsart kan etter revisors mening også bidra til å skape en upresis KOSTRA-rapportering<sup>9</sup>, som styres av hvilken arts-klassifisering inntektene får i regnskapet.

---

<sup>9</sup> Forkortelse for Kommune-Stat-Rapportering, det vil si pliktig årlig innrapportering av regnskapsopplysninger til Statistisk Sentralbyrå.

### **Enhet kultur**

Når det gjelder de to kontrollerte kulturprosjektene, fant vi de samme svakhetene som nevnt ovenfor om tydelige skiller mellom refusjonsinntekt og tilskuddsinntekt i henhold til gjeldende prosedyre. For disse prosjektene manglet også vedlagt søknadsdokumentasjon som tilsagnsbrevene henviser til, noe vi mener representerer en mangel.

### **Rapportering**

Siden det i tilsagnsbrevenes vilkår til de utvalgte prosjektrekskapene stilles noe ulike frister og krav til rapporteringen og rapporteringens innhold ovenfor tilsagnsyterne, har det ikke vært vurdert hensiktsmessig å innhente formelle slutt-rapporter for de respektive prosjektene. I flere tilfeller er det heller ikke stilt eksplisitte krav fra tilsagnsyter om sluttrapportering innen bestemte frister og flere av prosjektene pågår fortsatt. Det er likevel vår vurdering at rettidig og korrekt bokføring på angjeldende prosjekts regnskap i tråd med de fastsatte revisjonskriteriene bidrar til å sikre god kvalitet i eventuell fremtidig regnskapsrapportering. Under vår anbefaling nedenfor vil vi knytte noen råd til hva kommunen kan utbedre som følge av våre funn.

## 5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Gjennomgangen viser at enhetene har fokus på å øke sine inntekter i form av tilskudd. Vi finner videre at kommunen i stor grad har etablert et godt system for dokumentasjon knyttet til refusjoner. Når det gjelder praksis og oppfølging av kommunens overordnede prosedyre har revisjonen avdekket enkelte svakheter.

Kommunen sikrer god kvalitet på rapportering og oppfølging når det gjelder tilskudd gjennom rettidig og korrekt bokføring i tråd med underliggende dokumentasjon. Det at prosjektene har samme nummerering i både regnskaps- og lønssystemet gjør den regnskapsmessige organiseringen enkel å orientere seg i.

Det har som nevnt ikke vært vurdert hensiktsmessig i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen å innhente formelle slutt-rapporter for de respektive prosjektene og deres regnskap. Det er likevel vår vurdering at rettidig og korrekt bokføring på angjeldende prosjekts regnskap i tråd med de fastsatte revisjonskriteriene bidrar til å sikre god kvalitet i eventuell fremtidig regnskapsrapportering.

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

- Iverksetter tiltak for å sikre at enhetene følger opp kommunens prosedyre på området
- Følger opp dokumentasjonen til regnskapsførte bilag, herunder foretar en kritisk vurdering av hvorvidt mottatte fakturaer tilfredsstillende bokføringsforskriftens krav.
- Vurderer et tydeligere skille mellom inntektstypene refusjoner og tilskudd i bokføringen og om dette skillet også bør tydeliggjøres i overordnet prosedyre.

Rolvøy, 7. februar 2018

Jostein Ek (sign.)  
statsautorisert revisor

Lena Longva-Stavem (sign.)  
forvaltningsrevisor

Bjørnar B Holmedahl (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

## 6 RÅDMANNENS UTTALELSE



Sarpsborg  
kommune

Østfold Kommunerevisjon IKS  
Råkkollveien 103  
1664 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:  
17/02342-5

Dato:  
29.01.2018

### Høringsutkast - Forvaltningsrevisjon vedrørende refusjoner

Det vises til høringsutkast datert 24. januar 2018.

Forvaltningsrevisjonsrapporten omhandler internkontroll knyttet til oppfølging av tilskudd og refusjonskrav. Tilskudd og refusjoner er en del av kommunens inntekter, og rutiner og prosedyrer skal følges på området. Det er en risiko for tapte inntekter dersom internkontrollen ikke fungerer. Det er derfor nyttig med en gjennomgang på området for å kontrollere om internkontrollen fungerer tilfredsstillende.

Revisjonen kommer med en anbefaling om at kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at enhetene følger opp kommunens prosedyre på området. Revisjonens gjennomgang har avdekket svakheter i etterlevelsen av prosedyren. Prosedyren vil i løpet av 2018 revideres. Som en del av revisjonen vil det blant annet bli vurdert om dagens prosedyre bør deles inn i to nye prosedyrer. En for refusjoner og en for tilskudd. Ved revisjon av prosedyren vil det også bli foretatt en vurdering av hva slags type dokumentasjon som skal følge regnskapsbilaget.

Revisjonen peker på manglende spesifisering på fakturaer som særlig gjelder kurs og konferanser. Når det gjelder krav til fakturaer etter bokføringslovens krav, har kommunen et kontinuerlig fokus. Det er etablert rutiner for fakturakontroll og det er kontakt med leverandører der krav ikke er i henhold til lovverket. Det gjennomføres daglig fakturakontroll hos team regnskap etter endt attestasjon og anvisning. Dette er kontroller og arbeid kommunen også fremover vil ha et fokus på.

Når det gjelder den tredje og siste anbefalingen som handler om skille mellom inntekstypene refusjoner og tilskudd, vil dette vurderes i forbindelse med revisjon av prosedyre for refusjonskrav.

For å sikre at økonomiprosedyrene blir kjent, gjennomgås disse i all hovedsak ved den obligatoriske lederopplæringen for nye ledere.

Per Capita er i rapporten beskrevet under enhet kompetanse og kvalitet oppvekst. Det presiseres at dette er en del av ansvaret til enhet Norsksenteret.



[www.sarpsborg.com](http://www.sarpsborg.com)

Org.nr: 938 801 363  
Postadr: Postboks 237, 1702 Sarpsborg  
Fakturaadr: Postboks 505, 1703 Sarpsborg  
Sarpsborg rådhus, Giengsgt. 38, 1707 Sarpsborg  
tlf: 69 10 80 00 / faks: 69 15 00 13 / e-post: [postmottak@sarpsborg.com](mailto:postmottak@sarpsborg.com)

Rådmannen har ingen ytterligere kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten.

Med hilsen

Unni Skaar  
rådmann

Dette brevet er signert elektronisk

Vedlegg:

Saksbehandler: Hilde Lind, Enhet økonomi

## 7 REVISJONSKRITERIER

### Utgangspunkt i lov og forskrift

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

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

### **§ 6. Sporbarhet**

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

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

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

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

forarbeidene<sup>10</sup> innebærer dette et krav om at bokføringen er à jour innen fristene for pliktig rapportering, minimum hver fjerde måned.

**Forskrift om årsregnskap og årsberetning<sup>11</sup>** er gjeldende for kommuner.

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

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

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

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

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

#### **Utgangspunkt i kommunens prosedyre**

Sarpsborg kommunes prosedyre «*Prosedyre for refusjonskrav og tilskudd (inntekter)*<sup>12</sup>» gir enhetlige retningslinjer for behandling av inntekter som gjelder alle typer refusjonskrav og tilskudd. Prosedyren gjelder for både drifts- og investeringsregnskap og er gjeldende for alle som er involvert i arbeidsoppgaver innenfor behandling av inntekter knyttet til tilskudd og refusjonskrav. Enhetsleder er delegert ansvar for etterlevelse.

Under punkt 5 «**Fremgangsmåte**» fremgår følgende: «*Alle refusjonskrav skal registreres i kommunens faktureringsystem. I de tilfeller som enheten ikke fakturerer selv, må grunnlaget sendes til Enhet kemner. Inntektskonto (art, ansvar, tjeneste og eventuelt prosjektnummer i henhold til kontoplan) skal fremkomme på fakturagrunnlaget. Kopi av tilsagnsbrev som gjelder tilskudd sendes Team regnskap med påført art, ansvar, tjeneste og prosjektnummer. Dette gjelder ikke tilskudd som går gjennom kommunens faktureringsystem.*

*Alle utgifter det kreves refusjon for bør føres med prosjektnummer. Prosjektnummer opprettes av Enhet økonomi.»*

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 46 (2003-2004) Om lov om bokføring (bokføringsloven)

<sup>11</sup> For-2000-12-15-1424

<sup>12</sup> Gjelder fra 21.08.2012



### **Øvrige kriterier**

Tilsagnsbrev knyttet til utvalgte tilskuddsordninger.