

Memo

Dato: 5. juni 2015

Til: Kontrollutvalget i Bergen kommune ved sekretariatet

Fra: Johansen, Line Margrete (NO - Bergen)

Emne: Forvaltningsrevisjoner av tilskuddsforvaltning og bruk av tilskudd i Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI)

Vi viser til følgende oversendte forvaltningsrevisjonsrapporter:

- Forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor kultur og kulturminne i BKNI
- Forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor idrettsområdet i BKNI

I dette notatet har vi oppsummert våre samlede konklusjoner og vurderinger basert på de to rapportene.

Tilskuddsforvaltning

Forvaltningsrevisjonsrapportene viser at byrådsavdelingen de senere årene har iverksatt flere viktige kontrolltiltak i tilskuddsforvaltningen. Det viktigste tiltaket er etter vår vurdering innføringen av tilskuddsportalen Insights som bidrar til økt standardisering i saksbehandlingen, og bedre oversikt og systematikk i arbeidet med å følge opp at tilskuddsmottakere leverer påkrevd rapportering. Våre kontroller viser også at det ikke er avdekket noen feil når det gjelder utbetaling av tilskudd.

Forvaltningsrevisjonsrapportene viser imidlertid at byrådsavdelingens internkontroll innenfor tilskuddsforvaltningen ikke tilfredsstillende grunnleggende krav til internkontroll i henhold til COSO-modellen. Dette har sammenheng med manglende gjennomføring av systematiske risikovurderinger på alle nivå i avdelingen, manglende skriftliggjøring av felles rutiner i saksbehandlingen, samt manglende systematisering og krav til kvalitetssikring.

Det er avdekket feil i saksbehandlingen innenfor alle de kontrollerte tilskuddsordningene. Funnene viser at det er behov for å tydeliggjøre saksbehandlingsrutiner for å sikre at krav i forvaltningsloven blir fulgt, og et behov for ytterligere formalisering av prosedyrer og krav i de ulike fasene i saksbehandlingsprosessen, gjennom retningslinjer eller rutiner på området.

Avvik fra forvaltningsloven, herunder mangelfull informasjon i vedtak til tilskuddsmottakere, samt manglende informasjon om krav til rapporteringa viser også et behov for å etablere og styrke etterkontroller gjennom blant annet økt systematisering og formalisering av kvalitetssikringstiltak.

Forvaltningsrevisjonene viser at byrådsavdelingen bare delvis har tatt i bruk verktøy som er utarbeidet for risikovurderinger, og i de fleste enheter som er involvert i tilskuddsforvaltningen er det ikke

gjennomført systematiske og dokumenterte risikovurderinger. Dette indikerer at det ikke er etablert en tilstrekkelig ledelsesoppfølging i byrådsavdelingen.

Bruk av tilskudd

Forvaltningsrevisjonene viser at byrådsavdelingens internkontroll innenfor området «bruk av tilskudd», ikke tilfredsstillende grunnleggende krav til internkontroll i henhold til COSO-modellen. Dette har sammenheng med manglende gjennomføring av systematiske risikovurderinger på alle nivå i avdelingen, blant annet for misligheter, manglende skriftliggjøring av felles rutiner, samt mangelfull formalisering av rutiner for regnskapsføring av eksterne tilskudd.

De to forvaltningsrevisjonene viser at det ikke er etablert noen felles systemer i byrådsavdelingen for å holde oversikt over potensielle tilskuddsordninger og tilskuddsgivere. Det er heller ikke etablert noen slike systemer eller oversikter i den enkelte enhet. Dette innebærer at byrådsavdelingen ikke i tilstrekkelig grad har oversikt over tilskuddsordninger og de ulike enhetenes aktivitet på dette området. Videre er det i liten grad etablert felles system eller rutiner for prosesser knyttet til søknader om eksterne tilskudd i byrådsavdelingen.

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Tilskuddsforvaltning og bruk av tilskudd innen idrettsområdet



Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor idrettsområdet.

Forvaltningsrevisjonen omhandler både kommunens forvaltning av tilskuddsordninger, der kommunen er giver av tilskudd, og kommunens bruk av tilskuddsordninger som forvaltes av andre, der kommunen er søker. Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle tilskuddsforvaltning og bruk av tilskudd innenfor idrettsområdet i Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Revisjonen har blant annet undersøkt om det er etablert et helhetlig system med rutiner og retningslinjer som sikrer god styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen. Videre har revisjonen, når det gjelder byrådsavdelingens bruk av eksterne tilskuddsordninger, undersøkt om det er etablert et system med tilhørende rutiner som sikrer oversikt over relevante tilskuddsordninger innen idrettsområdet, og bruken av disse.

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført intervju med til sammen åtte personer. Supplerende informasjon har blitt fortløpende hentet inn ved bruk av telefon og e-post. I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av 24 saker som gjelder behandling av søknader om tilskudd fra fire ulike tilskuddsordninger. Innenfor hver tilskuddsordning er det valgt ut saker der det er gitt tilskudd i samsvar med søknaden, saker der det er gitt tilskudd som er mindre enn søknadssummen og saker der det er gitt avslag på søknad om tilskudd.

Revisjonens vurderinger og konklusjoner - tilskuddsforvaltning

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI) har etablert en del viktige kontrolltiltak blant annet ved innføring av tilskuddsportalen Insights, men at det fremdeles er et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet knyttet til tilskuddsforvaltning innenfor idrettsområdet. Forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt skriftliggjøring av retningslinjer og rutiner, og tiltak for å sikre etterlevelse av alle krav til saksbehandlingen.

Innføringen av tilskuddsportalen Insights er et hensiktsmessig tiltak blant annet for å redusere risikoen for feil i saksbehandlingen, og for å følge opp om tilskuddsmottakere leverer påkrevd rapportering. Samtidig viser undersøkelsen at saksbehandlingen på enkelte punkter er mangelfull når det gjelder etterlevelse av krav i forvaltningsloven. Revisjonen mener derfor at byrådsavdelingen bør vurdere å etablere ytterligere tiltak for å styrke saksbehandlingen, herunder sikre at alle sentrale krav til saksbehandlingen blir synliggjort og ivarettatt gjennom utarbeidelse av retningslinjer, rutiner og maler. Revisjonen mener at byrådsavdelingen også bør vurdere å stille ytterligere krav til kvalitetssikring, og at det bør utarbeides verktøy til bruk for dette formålet. Når det gjelder rapportering fra tilskuddsmottakere, mener revisjonen at de retningslinjene som ble vedtatt høsten 2014 gir tydelige føringer. Basert på enkelte mangler som ble avdekket i den gjennomførte stikkprøvekontrollen, mener revisjonen likevel at det er viktig at det også etableres prosedyrer for oppfølging av vedtatte retningslinjer og rutiner.

Det er positivt at det fra byrådsavdelingens side har blitt satt fokus på habilitet de senere årene, men revisjonen mener at det er viktig at byrådsavdelingen sikrer at kartlegging av relasjoner gjennomføres i alle enheter både på nivå 1 og nivå 2. Når det gjelder utbetaling av tilskudd, mener revisjonen at det er etablert tydelige retningslinjer, samt rutiner for å sikre korrekt utbetaling. Stikkprøvekontrollen som er gjennomført, viser ingen avvik når det gjelder utbetaling av tilskudd. Revisjonen mener imidlertid at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide skriftlige retningslinjer knyttet til regnskapsføringen av

tilbakebetalte av tilskudd. Dette vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler, samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell. Byrådsavdelingen bør også følge opp at alle enheter rapporterer om tilbakebetalte tilskudd i samsvar med de retningslinjer som er gitt.

Det er etablert en rekke hensiktsmessige systemer for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppen. Samtidig registrerer revisjonen at det er enkelte mangler ved den informasjonen som er tilgjengelig på kommunens nettside. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør gjennomgå informasjonen på nettsiden og sikre at det foreligger informasjon om alle tilskuddsordningene. Jevnlige og systematiske evalueringer av måloppnåelsen innenfor ulike tilskuddsordninger er viktig for å sikre at midlene forvaltes i samsvar med mål og strategier. Byrådsavdelingen bør formalisere prosessene knyttet til evaluering av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene, både ved å stille eksplisitte krav til slike evalueringer, og til at evalueringene dokumenteres. Det bør også stilles krav om rapportering av resultatene av slike evalueringer.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Utarbeider skriftlige retningslinjer, rutiner og maler som bidrar til å sikre blant annet
 - a) Etterlevelse av sentrale krav i forvaltningsloven
 - b) At kriterier og retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning blir fulgt i forbindelse med saksbehandlingen
2. Vurderer å stille spesifikke krav til kvalitetssikring i forbindelse med saksbehandlingen, og utarbeide hensiktsmessige verktøy til dette formålet
3. Sørger for at rutiner for kartlegging av relasjoner blir innført på alle nivå i byrådsavdelingen
4. Gjennomgår tilgjengelig informasjon om tilskuddsordninger på kommunens nettside, og sikrer at denne er fullstendig og korrekt
5. Vurderer å etablere rutiner for å gjennomføre jevnlige, dokumenterte evalueringer av måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene
6. Gjennomfører systematiske og dokumenterte risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen, og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere uønskede risikoer
7. Sikrer at etablerte retningslinjer blir fulgt når det gjelder å stille krav til rapportering og følge opp slike krav
8. Vurderer å utarbeide skriftlige retningslinjer for regnskapsføring mv. ved tilbakebetaling av tilskudd

Revisjonens vurderinger og konklusjoner – bruk av tilskudd

Undersøkelsen viser at det i liten grad fins tilskuddsordninger som kommunen kan søke på innenfor idrettsområdet, men at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke har fokus på å søke på eksterne tilskuddsmidler der dette er aktuelt. Revisjonen mener samtidig at byrådsavdelingen har et forbedringspotensial også når det gjelder prosesser knyttet til bruk av tilskudd innenfor idrettsområdet. Dette forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt grad av systematisering og oversikt over de ulike enhetenes aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd.

Det er ikke etablert noen form for oversikt over ulike tilskuddsordninger som det kan være aktuelt å søke på, verken for byrådsavdelingen samlet, eller innenfor den enkelte enhet. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å etablere en samlet oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, som hjelp for enhetene ved identifisering av potensielle inntektskilder. Byrådsavdelingen bør også vurdere å etablere et felles system som gir oversikt over tilskudd ulike enheter vurderer å søke om, er i ferd med å utarbeide søknad om, eller har søkt på. En slik oversikt kan med fordel også inneholde informasjon om hvilke søknader som blir innvilget og hvilke søknader som blir avslått. Byrådsavdelingen har ikke gjennomføre systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd.

Fullmakt til å representere kommunen i forbindelse med søknader om tilskudd er delegert til den enkelte seksjonsleder i BKNI. Tilsvarende delegasjon av fagfullmakter er ikke gitt til idrettssjef (leder

for Idrettsservice) på nivå 2, til tross for at det kommer fram at også Idrettsservice er tilskuddssøkere. Revisjonen mener at etablert praksis ikke er i samsvar med gjeldende delegasjoner på dette området.

Revisjonen mener at kravet til rapportering av inntekter over kr 20 000, som ble innført fra 2014, er et hensiktsmessig tiltak for å sikre oversikt over mottatte eksterne tilskudd. Den etablerte praksis for regnskapsføring av mottatte eksterne tilskudd, bør formaliseres og samles i egne retningslinjer. Dette vil bidra til å sikre at gjeldende krav og føringer blir tydeliggjort, og redusere risikoen for feil og mangler.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Vurderer å etablere et system for å holde oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, samt oversikt over ulike enheters aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd
2. Avklarer hvorvidt praksis er i samsvar med gjeldende delegasjoner i byrådsavdelingen når det gjelder enkelte underliggende enheters myndighet til å søke om eksterne tilskudd
3. Gjennomfører systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd
4. Utarbeider skriftlige retningslinjer for regnskapsføringen av mottatte eksterne tilskudd

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensinger.....	10
2. Metode	11
2.1 Dokumentanalyse.....	11
2.2 Intervju	11
2.3 Stikkprøvekontroll	11
2.4 Verifiseringsprosesser	12
3. Revisjonskriterier	13
3.1 Kommuneloven og krav til internkontroll	13
3.2 Forvaltningsloven	13
3.2.1 Enkeltvedtak etter forvaltningsloven.....	13
3.2.2 Krav til saksbehandlingen.....	15
3.3 Alminnelig forvaltningsrett	15
3.4 Plikt til arkivering og journalføring	16
3.5 Lov om bokføring (bokføringsloven).....	16
3.6 Kommunale vedtak og retningslinjer	16
4. Datagrunnlag og vurderinger - tilskuddsforvaltning	17
4.1 Organisering og myndighet innenfor tilskuddsforvaltningen	17
4.1.1 Delegering av myndighet.....	17
4.1.2 Rapportering om forvaltningen av tilskuddsordningene	19
4.2 Informasjon til målgruppen om tilskuddsordningene.....	20
4.3 Evaluering av måloppnåelse for tilskuddsordningene.....	22
4.3.1 Formål med tilskuddsordningene	22
4.3.2 Evaluering av måloppnåelse	22
4.4 Risikovurderinger og iverksetting av risikoreducerende tiltak i tilskuddsforvaltningen.....	23
4.4.1 Kartlegging og vurdering av risiko	23
4.4.2 Iverksetting av tiltak for å redusere identifiserte risikoer	24
4.4.3 Rutiner og retningslinjer for saksbehandling	26
4.4.4 Arbeidsdeling og kvalitetssikring	28
4.5 Saksbehandlingspraksis.....	29
4.5.1 Kriterier og vilkår for tildeling av tilskudd	29
4.5.2 Etterlevelse av krav i forvaltningsloven	30
4.5.3 Etterlevelse av lokale retningslinjer, kriterier for tilskuddsordninger og krav til søknad	33
4.5.4 Dokumentasjon av saksbehandlingen.....	34
4.5.5 Rutiner for vurdering av habilitet.....	35
4.6 System og rutiner for oversikt over søkere og tilskuddsmottakere	36
4.7 Rapportering fra tilskuddsmottaker	36
4.8 Rutiner for utbetaling og regnskapsføring av tilskudd.....	38
4.8.1 Utbetaling av tilskudd.....	38
4.8.2 Regnskapsføring av tilskudd	40
4.8.3 Tilbakebetaling av tilskudd	41

4.9 Rutiner for melding av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen.....	42
5. Datagrunnlag og vurderinger - bruk av tilskudd.....	44
5.1 Oversikt over tilskuddordninger det kan være aktuelt for kommunen å søke på	44
5.2 Vurderinger av risiko for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd.....	45
5.3 Rutiner og retningslinjer for oppfølging og søknad om tilskudd.....	46
5.3.1 Oppfølging av og søknad om eksterne tilskudd	46
5.3.2 Oversikt over søknader om tilskudd	46
5.3.3 Innbetaling og bokføring av innvilgede tilskudd	47
5.3.4 Oppfylging av vilkår for tilskudd	48
5.4 Praksis knyttet til søknadsprosessen	48
5.5 Tilrettelegging for sikring av læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd.....	49
6. Konklusjon og anbefalinger.....	50
6.1 Tilskuddsforvaltning.....	50
6.2 Bruk av tilskudd	50
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	51
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	52

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor idrettsområdet. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 16-14.

Forvaltningsrevisjonen omhandler både kommunens forvaltning av tilskuddsordninger, der kommunen er giver av tilskudd, og kommunens bruk av tilskuddsordninger som forvaltes av andre, der kommunen er søker.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad det er etablert et fullstendig system med rutiner og retningslinjer som sikrer god og presis styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen. Videre har det, når det gjelder byrådsavdelingens bruk av eksterne tilskuddsordninger, vært et formål å undersøke i hvilken grad det er etablert et system med tilhørende rutiner som sikrer fullstendig oversikt over relevante tilskuddsordninger innen idrettsområdet, og bruken av disse. Prosjektet har også hatt som formål å undersøke i hvilken grad etablerte system og rutiner blir etterlevd.

I forbindelse med kommunens forvaltning av tilskuddsordninger er det utarbeidet følgende problemstillinger:

1. Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppene?
2. I hvilken grad har byrådsavdelingen etablert systemer for å vurdere om tilskuddene bidrar til å nå de mål som er satt for den enkelte tilskuddsordning?
 - a) I hvilken grad er det formulert tydelige formål med de ulike tilskuddsordningene?
 - b) I hvilken grad blir det gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene?
3. I hvilken grad er ansvar for tilskuddsforvaltningen delegert til underliggende enheter i byrådsavdelingen?
 - a) Går ansvar og myndighet knyttet til tilskuddsforvaltningen tydelig frem av delegasjoner og/eller andre styringsdokumenter i byrådsavdelingen?
 - b) I hvilken grad er det stilt krav om rapportering til overordnet nivå i byrådsavdelingen om forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene?
4. I hvilken grad er det gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen?
 - a) I hvilken grad er det eventuelt etablert systemer for å følge opp gjennomførte risikovurderinger og sette i verk nødvendige tiltak?
5. I hvilken grad er det iverksatt relevante kontrollaktiviteter for å redusere uønsket risiko?
 - a) I hvilken grad er det etablert retningslinjer, rutiner, sjekklister mv knyttet til saksbehandlingsprosessene?
 - b) I hvilken grad er det etablert systemer for å sikre at eventuelle rutiner, retningslinjer mv er oppdatert?
 - c) I hvilken grad gir eventuelle retningslinjer og rutiner, herunder risikovurderinger, føringer for arbeidsdeling i ulike faser av saksbehandlingsprosessen?

6. Er saksbehandlingen i forbindelse med behandling av søknader om tilskudd tilfredsstillende?
 - a) Er det utarbeidet entydige kriterier/vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene?
 - b) Blir sentrale krav i forvaltningsloven etterlevd i forbindelse med saksbehandling og vedtak?
 - c) Blir eventuelle interne retningslinjer for saksbehandlingen etterlevd?
 - d) I hvilken grad er det etablert rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene?
 - e) Er saksbehandlingen tilstrekkelig dokumentert og etterprøvable?
 - f) Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for vurdering av habilitet i forbindelse med tilskuddsforvaltningen?
7. I hvilken grad er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over søkere og tilskuddsmottakere innen de ulike tilskuddsordningene?
8. I hvilken grad blir det stilt krav om rapportering fra tilskuddsmottakere i forbindelse med tildeling av tilskudd?
 - a) Går krav til rapportering tydelig frem av underretning om vedtak?
 - b) Har byrådsavdelingen hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med de krav som er satt?
 - c) I hvilken grad er det etablert rutiner for å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom rapportering viser at tilskudd ikke er benyttet i samsvar med forutsetninger for vedtak?
9. Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre korrekte utbetalinger av tilskudd?
 - a) I hvilken grad er det etablert rutiner for kvalitetssikring knyttet til utbetaling av tilskudd til tilskuddsmottaker?
 - b) Er faktisk utbetalte tilskudd i samsvar med vedtak?
10. Er det etablert tilfredsstillende system og retningslinjer for regnskapsføringen i forbindelse med tilskuddsordningene, og for regnskapsføring knyttet til ikke benyttede tilskudd?
 - a) I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at tilskudd blir bokført i henhold til gjeldende krav og retningslinjer?
 - b) I hvilken grad er regnskapsføringen innrettet slik at regnskapet gir muligheter for kontroll og oppfølging av tilskuddsforvaltningen?
11. Er det etablert rutiner for melding og behandling av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen?

I forbindelse med kommunens bruk av eksterne tilskuddsmidler er det formulert følgende problemstillinger:

1. Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over tilskuddsordninger innen området idrett og friluftsliv som det kan være aktuelt for kommunen å søke på?
 - a) I hvilken grad er det etablert felles systemer for hele byrådsavdelingen?
 - b) I hvilken grad er ansvar for å ha oversikt over relevante tilskuddsordninger delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?
 - c) Er det etablert hensiktsmessige systemer for samarbeid og kommunikasjon mellom underliggende enheter (seksjoner og resultatenheter) på dette området?
2. I hvilken grad blir det gjennomført systematiske risikovurderinger vedrørende muligheten for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd?
3. I hvilken grad er det etablert fullstendige retningslinjer og rutiner for å følge opp, søke på og bokføre tilskudd?
 - a) I hvilken grad er det etablert tydelig ansvar for å følge opp potensielle tilskuddsordninger?

- b) I hvilken grad er det klart hvem som skal involveres i søknadsprosessen?
 - c) I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at byrådsavdelingen har oversikt over hvilke tilskuddsordninger underliggende enheter eventuelt vil søke på?
 - d) I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan tilskudd skal bokføres?
 - e) I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan søknader om tilskudd skal registreres og rapporteres?
4. I hvilken grad blir eventuelle retningslinjer og rutiner knyttet til søknadsprosesser etterlevd?
 5. I hvilken grad er det lagt til rette for å sikre læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd?
 - a) I hvilken grad blir avslåtte søknader benyttet til læring/kontroll?
 6. Har byrådsavdelingen system og rutiner som sikrer at tilskudd som kommunen har fått innvilget blir innbetalt og korrekt bokført?
 - a) Gjennomføres det noen kontroller av om tildelte tilskudd blir innbetalt og korrekt bokført?
 - b) Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at eventuelle forutsetninger for utbetaling av tilskudd blir fulgt opp?
 - c) I hvilken grad er ansvar for oppfølging av om tildelte tilskudd blir innbetalt delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?

1.3 Avgrensinger

Forvaltningsrevisjonen omhandler tilskuddsforvaltning som er lagt til Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI). Fokus er på forvaltningen av de søkbare tilskuddsordningene. Også når det gjelder kommunens bruk av tilskuddsordninger, er prosjektet avgrenset til BKNI. I den grad andre byrådsavdelinger er involvert i forvaltningen av, eller søker på tilskudd innen idrettsområdet, er dette ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen.

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2014 til mai 2015.

2.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak er gjennomgått og brukt som revisjonskriterier samt som bakgrunnsinformasjon. Videre er relevant dokumentasjon fra byrådsavdelingen hentet inn og gjennomgått. Dette dreier seg blant annet om retningslinjer og rutiner for tilskuddsforvaltningen og saksbehandlingen, ulike styringsdokumenter i byrådsavdelingen, maler for underretningsbrev om tilskudd mv.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalgte personer som arbeider med tilskuddsforvaltning innenfor idrettsområdet i Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Det er også gjennomført intervju med personer i byrådsavdelingen som har erfaring med å søke om tilskudd fra eksterne tilskuddsordninger, samt personer som har kjennskap til disse prosessene på et overordnet nivå i byrådsavdelingen. Blant de som er intervjuet er både ledere og ansatte i stab, Idrettsseksjonen og Idrettsservice. Til sammen er det gjennomført intervju med åtte personer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Supplerende informasjon er ved behov fortløpende hentet inn ved bruk av telefon og e-post.

2.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomgått 24 saker som gjelder behandling av søknader om tilskudd. Formålet med stikkprøvekontrollen var å undersøke i hvilken grad regelverk, retningslinjer og andre føringer har blitt fulgt i saksbehandlingsprosessen, samt i hvilken grad det blir stilt krav om og mottas rapportering fra tilskuddsmottakere. For hver av de utvalgte sakene der det er innvilget tilskudd, er det også kontrollert om utbetaling av tilskudd samsvarer med vedtak, samt hvordan utbetaling av tilskuddene er bokført og dokumentert.

Utvalget av søknader om tilskudd er gjort fra følgende fire tilskuddsordninger:

- Tilskudd til Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet (seks stikkprøver)
- Talentutviklingsmidler (seks stikkprøver)
- FIKS Bergen stimuleringsmidler¹ – FIKS Barn og unge - Nærmiljøaktiviteter (seks stikkprøver)
- FIKS Bergen stimuleringsmidler – FIKS Unik - Aktivitet for flerkulturelle (seks stikkprøver)

Innenfor hver tilskuddsordning er det valgt ut saker der det er gitt tilskudd i samsvar med søknaden, saker der det er gitt tilskudd som er mindre enn søknadssummen og saker der det er gitt avslag på søknad om tilskudd.

I tillegg har revisjonen bedt om en oversikt over innbetalinger til ulike enheter i byrådsavdelingen i 2013, for å få oversikt over i hvilken grad byrådsavdelingen mottar tilskudd innenfor idrettsområde fra eksterne tilskuddsgivere. Oversikten viste at byrådsavdelingen ved Idrettsseksjonen i 2013 kun mottok

¹ FIKS står for Fysisk aktivitet, Idrett, Kompetanse og Sunnhet

eksterne innbetalinger i form av spillemidler. Når det gjelder spillemidlene er det Kulturdepartementet som har det overordnede ansvaret for forvaltningen av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål. Hordaland fylkeskommune har det videre ansvar for kommunene innenfor Hordaland fylkes grenser, mens Bergen kommune har ansvar for videreformidling av midlene ut til lag og organisasjoner tilhørende Bergen kommune, herunder behandling av søknader og regnskapsoppfølging. I tilfeller der det søkes om spillemidler til kommunale prosjekter, er dette en prosess som er del av finansieringsplanen for de aktuelle anleggene, og søknadene om spillemidler må være forankret i kommunalt planverk. Det er derfor vurdert slik at søknader om spillemidler til kommunale idrettsanlegg, der BKNI står som søker, ikke er hensiktsmessig å velge ut til en stikkprøvekontroll av søknadsprosessen i forbindelse med byrådsavdelingens søknader om eksterne tilskudd.

Ut over spillemidlene fremgår det av den mottatte oversikten over inntekter at Idrettsservice i 2013 mottok tre eksterne innbetalinger. To av disse viste seg å ikke være tilskuddsmidler, men refusjon av kostnader fra en ekstern samarbeidspart i forbindelse med drift av et aktivitetstilbud. Den siste innbetalingen var statlige tilskuddsmidler som Idrettsservice hadde søkt om. I forbindelse med revisjonen ble det hentet inn informasjon om søknadsprosessen mv, samt gjort en kontroll av innbetaling og bokføring av tilskuddsmidlene.

2.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten. Samtaler med rådgivere eller andre i forbindelse med stikkprøvegjennomgang er ikke oppsummert i formelle intervjureferater og/eller verifisert. Dette fordi formålet med slike samtaler har vært å få en bedre forståelse for stikkprøver, ikke å hente inn nye faktaopplysninger.

Utkast til rapport er sendt til Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke ved kommunaldirektør og byråd for verifisering av datagrunnlaget og høring. Formålet med verifisering av datagrunnlaget er å sikre at dette er korrekt. Høringsuttalelse fra byrådsavdelingen går frem av vedlegg 1 til rapporten.

3. Revisjonskriterier

Innsamlede data har blitt vurdert opp mot revisjonskriterier i form av krav i regelverk og relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.²

3.1 Kommuneloven og krav til internkontroll

Det fremgår av kommuneloven³ § 20 nr. 2 at kommunerådet «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) fremgår det at selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det blir videre pekt på at det er i samsvar med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Flere rammeverk gir retningslinjer for hvordan et overordnet internkontrollsystem kan utarbeides. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen, som sist ble oppdatert i 2013.⁴ Hovedelementene i COSO-modellen består av elementer som er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale elementer er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Ledelsens oppfølging

Ifølge COSO-modellen skal blant annet risikokartlegginger og -vurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Det er viktig at sentrale mål, arbeidsprosesser og oppgaver er tydelig definert, som et utgangspunkt for risikovurderingene. Videre er det et mål at ledelsen, basert på identifiserte risikoer, skal sette i verk målrettede risikoreduserende tiltak der det er behov for det.

3.2 Forvaltningsloven

Kommunens behandling av søknader om tilskudd skal følge reglene i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 1 går det frem at loven gjelder for den virksomhet som drives av forvaltningsorgan, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.

3.2.1 Enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Tildeling eller avslag på søknad om tilskudd er i all hovedsak enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og dette innebærer at også forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak skal følges. Det kan likevel være enkelte unntak fra denne generelle regelen. Av forvaltningsloven § 2 går følgende frem:

² RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

³ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

⁴ COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

«I denne lov menes med:

a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
(...)

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.»

I drøftingen av hva som er å regne som et vedtak, omtaler Woxholth i kommentarer til forvaltningsloven § 2 blant annet begrepet «rettigheter» i § 2 bokstav a. Han viser til at «(...) det ikke bare er tale om en rettighet i lovens mening når man har rettskrav på ytelsen, men også når forvaltningen har såkalt «fritt skjønn» (...) Også fordeling av offentlige tilskudd, lån, garantier mv regnes som rettigheter.»⁵

Videre blir det vist til at en avgjørelse bare kan regnes som et vedtak der den gjelder retter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekt). Woxholth gir følgende utdypning av hva som er å regne som «andre private rettssubjekter»⁶:

«Inn under formuleringen «andre private rettssubjekter» faller for eksempel selskaper, stiftelser, foreninger og andre sammenslutninger. (...) offentlige organer skal likestilles med private der de har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Også avgjørelser som gjelder offentlige organer kan derfor i prinsippet falle inn under loven (...).»

Woxholth peker også på at et vedtak er en fellesbetegnelse på enkeltvedtak og forskrift (jf. fvl. § 2 bokstav b og c). Det som avgjør om et vedtak er et enkeltvedtak eller en forskrift, er ifølge Woxholth om avgjørelsen gjelder en eller flere «bestemte personer» eller et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Woxholth kommenterer også at «Utviklingen går i retning av at alle ensidige utbetalinger fra det offentlige som har et samfunnsnyttig formål, og som ikke forutsetter en motytelse fra den private, anses som enkeltvedtak.»⁷

Woxholth viser til Lovavdelingens uttalelse 1997/6990E, der det går frem at «Dersom det foreligger et eget regelverk hvoretter søkeren har krav på å få sin søknad om tilskudd realitetsbehandlet – hvor det er etablert en virkelig tilskuddsordning som det offentlige forvalter – må en beslutning i utgangspunktet anses som et enkeltvedtak.»⁸ I uttalelsen 2002/6618EO uttalte Lovavdelingen:

«(...) dersom støtten er regulert eller forankret i lov eller forskrift, vil det skape et preg av offentlig myndighetsutøving som gjør at avgjørelsen – iallfall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Og hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelse om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtte blir utlyst med oppfordring til å fremme søknad.»⁹

Woxholth viser også til ulike momenter som må vurderes for å fastslå om en avgjørelse om å gi tilskudd til en kommune er å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det blir blant annet vist til at det er avgjørende om en kommune mottar pengene for selv å kunne disponere over dem på lik linje med en privat person, eller for å fordele de videre til slike personer innenfor rammene regelverket setter. Videre viser Woxholth til at «For støtteordninger der både kommuner/fylkeskommuner og private kan søke, og der disse da så å si konkurrerer om samme «pott», er det (...) grunn til å likestille de offentlige organene med private, med den følge at fjerde ledd får anvendelse.»¹⁰

⁵ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 64-65

⁶ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 68-69

⁷ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 87.

⁸ Jf Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 88.

⁹ Jf Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 88.

¹⁰ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2006. Side 113.

3.2.2 Krav til saksbehandlingen

§ 11 a i forvaltningsloven omhandler saksbehandlingstid og krav til foreløpig svar. Det fremgår at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, og at det så snart som mulig skal gis et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en forespørsel kan bli besvart. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis foreløpig svar dersom en forespørsel ikke kan besvares innen en måned. Foreløpig svar skal inneholde årsaken til at forespørselen ikke kan besvares tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes. Videre fremgår det at foreløpig svar kan *«unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.»*

Av forvaltningsloven § 23 går det frem at et enkeltvedtak i all hovedsak skal være skriftlig. Videre går regler om begrunnelse frem av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Ifølge § 24 første ledd skal et enkeltvedtak grunngis, mens det av § 24 andre ledd går frem at forvaltningsorganet kan la være å gi en samtidig begrunnelse i saker om *«fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter.»* En part kan likevel kreve at en begrunnelse blir gitt etter at vedtaket er fattet. Bernt peker i en lovkommentar på at *«§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.»*

Riksrevisjonen viser i en rapport om tilskuddsforvaltningen i Norsk Kulturråd til følgende:

«Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke virksomheten fra kravet om å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes, skal dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan.»

Av forvaltningsloven § 27 går det frem at det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket, skal sørge for at partene blir underrettet om vedtaket så snart som mulig, og at det i underretningen skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se dokumentene i saken.

Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det frem når en offentlig tjenestemann er å regne som inhabil. Videre går det frem av § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er *«(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»* Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

3.3 Alminnelig forvaltningsrett

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal ta avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandlingen som fremgår av forvaltningsloven¹¹.

Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandlingen av søknader, og de vurderinger som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Dette innebærer blant annet at tildeling av tilskudd må være basert på fastsatte tildelingskriterier, og ikke på utenforliggende hensyn, samt at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling.

¹¹ Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

3.4 Plikt til arkivering og journalføring

Kommunen er pliktig til å arkivere dokumenter som blir til som en del av kommunens virksomhet, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Dette følger av forskrift om offentlig arkiv § 3-18 første ledd om arkivavgrensning.

Det følger videre av forskrift om offentlig arkiv § 2-6 at offentlige organ har plikt til å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og fortløpende registrering av *inn- og utgående* dokumenter, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterium:

- Dokumentet regnes som saksdokument for organet etter offentlighetsloven § 4 (*dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder organets ansvarsområde eller virksomhet*),
- Dokumentet er gjenstand for saksbehandling,
- Dokumentet har verdi som dokumentasjon.

Av forvaltningsloven § 11 d går det fram at nye opplysninger som blir gitt av en part ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, og som har betydning for avgjørelse av saken, så vidt det er mulig skal nedtegnes eller protokollføres.

3.5 Lov om bokføring (bokføringsloven)

Av § 4 om *grunnleggende bokføringsprinsipper* fremgår det blant annet at bokføring, spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal skje i samsvar med en del grunnleggende prinsipper. Blant annet:

«4. Nøyaktighet: Opplysninger skal bokføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig.

(...)

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. (...).»

Av § 10 om *dokumentasjon av bokførte opplysninger* fremgår følgende:

«Bokførte opplysninger skal være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med et korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter.»

3.6 Kommunale vedtak og retningslinjer

Relevante kommunale vedtak og retningslinjer vil bli presentert i rapportens datadel, da disse også er en del av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen.

4. Datagrunnlag og vurderinger - tilskuddsforvaltning

4.1 Organisering og myndighet innenfor tilskuddsforvaltningen

I hvilken grad er ansvar for tilskuddsforvaltningen delegert til underliggende enheter i byrådsavdelingen?

4.1.1 Delegering av myndighet

Går ansvar og myndighet knyttet til tilskuddsforvaltningen tydelig frem av delegasjoner og/eller andre styringsdokumenter i byrådsavdelingen?

Data

Delegeringen av fullmakter innenfor tilskuddsforvaltningen på idrettsområdet i Bergen kommune følger kommunens organisasjonsstruktur. De sentrale punktene i delegeringen av fagfullmakter for tilskuddsforvaltning innenfor idrettsområdet er oppsummert under:

- **Delegasjon av fullmakter fra bystyret til byrådet.** I sak 294-13 vedtatt 18.12.2013, med endring i sak 84-14 23.04.2014, delegeres fullmakter på idrettsfeltet fra bystyret til byrådet. I sakens § 23 framgår det blant annet at byrådet har «*myndighet til å avgjøre søknader om støtte til idrettsformål og friluftaktiviteter i samsvar med vedtatte retningslinjer og økonomiske rammer*». I tillegg har byrådet myndighet til «*tildeling av idrettsstipend, myndighet til å forhåndsgodkjenne idrettsanlegg før søknad om tilskudd fra spillemidler sendes departementet, og til godkjenning av spillemidler etter retningslinjer gitt av kulturdepartementet*».
- **Delegasjon av fullmakter til fagbyråd.** I sak 1170-14 vedtatt 29.04.2014 med endring i sak 1368-14/2 02.10.2014 delegeres ansvar og fagfullmakter til byråden for kultur, næring, idrett og kirke. I de videredelegerte fagfullmaktene heter det at «*byråden har myndighet til å forestå oppgaveløsning i alle deler av byrådsavdelingens virksomhet*». Når det gjelder tilskuddsforvaltningen, blir det pekt på følgende fagfullmakter innenfor idrettsområdet, der byråden har myndighet til å:
 - Forestå, utvikle og følge opp kommunens politikk på idrettsfeltet.
 - Forvalte og å stå for utleie av idrettsanlegg i kommunens eie, herunder fordele trenings-, bruks- og arrangementstid og fordeling av midler i samsvar med gitte retningslinjer.
 - I spesielle tilfeller å gi utfyllende bestemmelser til eller dispensere fra de vedtatte retningslinjene for tildeling av treningstid i kommunale idrettsanlegg.
 - Avgjøre søknader om støtte til idrettsformål i samsvar med vedtatte retningslinjer og økonomiske rammer.
 - Avgjøre tildeling av idrettsstipend.
 - Forhåndsgodkjenne idrettsanlegg før søknad om tilskudd fra spillemidler sendes departementet.
 - Godkjenning og prioritering av spillemidler etter retningslinjer gitt av kulturdepartementet.
 - Iverksette og videreutvikle idretts- og aktivitetstilbud for både organiserte og uorganiserte.
 - Representere kommunenivået i forhold til statlige søknader om refusjoner og tilskudd vedr. idrettsfeltet.

- **Delegasjon av fullmakter til kommunaldirektør.** I eget delegasjonsvedtak fra byråd for kultur, næring, idrett og kirke til kommunaldirektør ved BKNI av 30.04.2014, videredelegeres deler av byrådets ansvarsområde og kompetanse til kommunaldirektør. Av vedtaket går det blant annet frem at «*Kommunaldirektøren har myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Alle saker av prinsipiell betydning legges frem for byråden/byrådet for beslutning.*» Videre blir fagfullmaktene på idrettsområdet knyttet til tilskuddsforvaltning, som beskrevet i avsnittet over, delegert videre til kommunaldirektør ved BKNI, med unntak er tildeling av idrettsstipend og idrettspriser.

- **Delegasjon av fullmakter til seksjonssjef for idrett (idrettsdirektør).** I eget delegasjonsvedtak av 13.05.14, har kommunaldirektør videredelegert «*kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning innen det bydekkende idrettsfeltet*» til idrettsdirektør. Idrettsdirektør får gjennom vedtaket blant annet følgende fullmakter:
 - Seksjonssjefen har myndighet til å avgjøre søknader om kommunal støtte til idrettsformål i samsvar med vedtatte retningslinjer, økonomiske rammer og tildelte økonomiske fullmakter.
 - Seksjonssjefen har myndighet til å forhåndsgodkjenne idrettsanlegg før søknad om tilskudd fra spillemidler sendes departementet.
 - Seksjonssjefen har ansvar for å forberede saker om prioritering av spillemidler etter retningslinjer gitt av Kulturdepartementet.
 - Seksjonssjefen har myndighet til å representere kommunenivået i forhold til statlige søknader om refusjoner og tilskudd for idrettsfeltet.
 - Seksjonssjefen gis myndighet til å innvilge enkeltsøknader om tilskudd inntil 0,1 mill. kr. Søknader om større beløp enn 0,1 mill. kr. avgjøres av kommunaldirektør.

- **Delegasjon av fullmakter til idrettssjef ved Idrettsservice.** I eget delegasjonsvedtak av 07.04.14, har kommunaldirektør videredelegert til idrettssjef ved Idrettsservice «*kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning innenfor ansvarsområdet drift av idrettsanlegg*». Videre blir blant annet følgende fagfullmakter på idrettsfeltet delegert fra kommunaldirektør til idrettssjef:
 - Myndighet til å forvalte og å stå for utleie av idrettsanlegg i kommunens eie, herunder fordele trenings-, bruks- og arrangementsstid og fordeling av midler i samsvar med gitte retningslinjer.
 - Ansvar for å tilrettelegge for aktivitet i kommunale idrettsanlegg og nærmiljøanlegg.
 - Ansvar for oppfølging og ferdigstilling av anleggsutbygging, samt økonomisk kontroll og regnskap, når gjennomføringsvedtak er fattet av kommunaldirektør. Denne fullmakten gjelder inntil annen organisering av anleggsutbygging er bestemt.

Det fremgår videre at «*kommunaldirektørens delegasjon av økonomifullmakter er gjort gjennom eget delegasjonsvedtak og gjennom de fullmakter idrettssjefen er tildelt gjennom Agresso.*»

Av et notat om fordeling av arbeidsoppgaver innen idrett mellom nivå 1 og nivå 2 i BKNI¹² går det frem at Idrettsservice blant annet har ansvar for «*Økonomiske støtteordninger knyttet til drift av FIKS Bergen*».¹³ Av delegasjon av fagfullmakter fra idrettssjefen til leder for FIKS¹⁴ blir blant annet idrettssjefens kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, innenfor ansvarsområdet drift av idrettsanlegg, delegert til leder for FIKS Bergen innenfor de økonomiske fullmakter som er gitt i Agresso. Også idrettssjefens instruksjonsrett og ledelsesansvar overfor FIKS Bergen delegeres til leder for FIKS Bergen. Videre går det frem at idrettssjefen delegerer en rekke nærmere spesifiserte fagfullmakter på feltet FIKS Bergen videre til leder for FIKS Bergen. Herunder fullmakt til å være kommunens faglige kompetansesenter for utvikling av fysisk aktivitet for barn og unge som i dag ikke finner det organiserte idrettstilbudet attraktivt nok for egen deltakelse, og

¹² Notat fra kommunaldirektør i BKNI om arbeidsoppgaver idrett N1 og N2 fra 2012. Saksnr. 200804680-84. 19. januar 2012.

¹³ FIKS stimuleringsmidler skal bidra til økt aktivitet i nærmiljøet og bidra til økt aktivitet for unike grupper som ellers ikke ville hatt et aktivitetstilbud.

¹⁴ Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke – ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra idrettssjef ved Idrettsservice til leder for FIKS. 6. mai 2014.

ansvar for å utvikle og gjennomføre aktivitetstilbud for spesielle målgrupper, eksempelvis psykisk utviklingshemmede, flerkulturelle, fysisk inaktive m.fl..

Fra Idrettsservice blir det opplyst at tre saksbehandlere er involvert i arbeidet med FIKS-ordningen, men de har ingen formell delegert myndighet. Deres rolle er å forberede sakene. For den enkelte rådgiverstilling i Idrettsseksjonen foreligger en skriftlig ansvarsbeskrivelse som også omfatter oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltningen.

Når det gjelder tilskuddsordningen *spillemidler til idretts- og friluftsanlegg* er ansvaret for den kommunale forvaltningen av ordningen lagt til Idrettsseksjonen.¹⁵ Imidlertid har også Idrettsservice en rolle i dette arbeidet ved at kontorsjef i idrettsservice er ansvarlig for regnskapsoppfølgingen. Det innebærer å gå gjennom alle saker, og kontrollere om midlene er brukt i henhold til søknad. Ansvaret går frem av delegasjon av fagfullmakter fra idrettssjefen til kontorsjefen.¹⁶

I intervju blir det opplyst at fullmakter og myndighet knyttet til tilskuddsforvaltningen innenfor idrettsområdet oppleves som tydelig. Videre blir det vist til at beløpsavgrensinger innenfor tilskuddsforvaltningen oppleves som tydelig, med tanke på hvilket nivå som har avgjørelsesmyndighet.

De fleste tilskuddsordningene, med unntak av FIKS-ordningene, har en eller to hovedtildelinger per år, og det utarbeides da samesaker for den enkelte tilskuddsordning som blir lagt frem for kommunaldirektør for endelig avgjørelse. Frem til april 2014 ble disse sakene lagt frem for byråden for avgjørelse, men det blir opplyst at det ved nytt delegasjonsvedtak i 2014 ble gjort en forenkling gjennom at kommunaldirektør fikk myndighet til å godkjenne disse sakene. Det vil si at selv om myndighet til å avgjøre enkeltsøknader om tilskudd inntil kr 100 000 er delegert til seksjonsleder for idrettsseksjonen, godkjenner og vedtar kommunaldirektør innstillingen til tilskuddsordningene som forvaltes av Idrettsseksjonen.

Revisjonens vurdering

Det foreligger gjennom gjeldende delegasjoner en tydelig fordeling av ansvar og myndighet når det gjelder byrådsavdelingens tilskuddsforvaltning på idrettsområdet.

Byrådsavdelingen har imidlertid, for alle tilskuddsordningene bortsett fra FIKS-ordningene, etablert en strengere praksis enn det som følger av gjeldende delegasjoner, der det fremgår at *enkeltsøknader* om tilskudd under kr 100 000 kan avgjøres av seksjonsleder. Praksisen innebærer at samesaker legges frem for kommunaldirektør for avgjørelse, selv om enkelttildelingene er på under kr 100 000. Revisjonen mener at den etablerte praksisen bør formaliseres skriftlig, dersom dette skal være gjeldende praksis.

4.1.2 Rapportering om forvaltningen av tilskuddsordningene

I hvilken grad er det stilt krav om rapportering til overordnet nivå i byrådsavdelingen om forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene?

Data

Rapportering om tildelte tilskudd per år fremgår av den årlige idrettsårboken for Bergen, som produseres av BKNi og som er offentlig tilgjengelig. Her rapporteres det om tildelte tilskudd per fagkapittel i tildelte kroner og i antall tildelte tilskudd. I tillegg rapporteres det spesifikt om hvem som har mottatt tilskudd innenfor hver tilskuddsordning, og det oppgis tilskuddsbeløp for hvert tilskudd.

¹⁵ Om denne ordningen går følgende frem av informasjon på kommunens nettside: «Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål. Hordaland fylkeskommune har det videre ansvar for kommunene innenfor Hordaland fylkes grenser. Bergen kommune har ansvar for videreføring av midlene ut til lag og organisasjoner tilhørende Bergen kommune, herunder behandling av søknader og regnskapsoppfølging.» (<https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/kultur-idrett-og-fritid/idrett/idrettsanlegg/spillemidler-til-idrettsog-firiluftsanlegg>)

¹⁶ Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke – ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra idrettssjef ved Idrettsservice til kontorsjefen.

I tillegg behandler Bystyret årlig en sak om rapportering av regnskapsinformasjon fra organisasjoner/personer som samlet mottar tilskudd fra Bergen kommune på kr 100 000 eller mer. Se avsnitt 4.4.2 for nærmere omtale av denne rapporteringen.

Økonomirapporteringen knyttet til tilskuddsforvaltningen følger samme retningslinjer og rutiner som øvrig økonomirapportering i Bergen kommune. Det er ikke etablert egne retningslinjer eller rutiner for økonomirapporteringen som dreier seg om forvaltning av kommunale tilskuddsordninger. I intervju blir det vist til at økonomirapporteringen følger rapporteringskalenderen som gjelder for kommunen, med rapportering til byråd annenhver måned og rapportering til bystyret per tertial. Videre blir det pekt på at seksjons-/resultatenhetslederne har ansvar for økonomioppfølging innen sine seksjoner eller resultatenheter. Det opplyses også at informasjon om tilskuddsforvaltningen i tillegg til den faste rapporteringen etterspørres og formidles ved behov.

Fra Idrettsservice opplyses det at leder for aktivitetsavdelingen har ansvar for å sammenfatte mottatt rapportering for tilskuddsmottakere under FIKS-ordningen, og presentere denne i tertialrapporter og årsrapport. For FIKS-ordningen er det egne budsjettmål og aktivitetsmål det skal rapporteres i henhold til, og det opplyses at informasjon om bruken av tilskuddsmidlene inngår i rapporteringen.

For spillemiddelordningen blir det opplyst fra Idrettsseksjonen og Idrettsservice om at det rapporteres om tilskudd til ordningen gjennom Idrettsårboken, gjennom fullmaktssak med prioritering av spillemiddelsøknader til politisk nivå i Bergen kommune, og gjennom møter og korrespondanse om status for ulike anlegg i prosess, til Hordaland fylkeskommune.

Revisjonens vurdering

Det er etablert systemer som sikrer at informasjon om alle tildelinger av tilskudd er offentlig tilgjengelig. Rapporteringen gjennom idrettsårboken fungerer både som rapportering til overordnet nivå i kommunen, og som «rapportering» til offentligheten. Ut over dette er det krav om nøkkeltallsrapportering ved samlet tilskudd over kr 100 000, samt ordinær regnskapsrapportering som også omfatter tilskuddsforvaltningen.

I tillegg til disse etablerte rapporteringene, mener revisjonen at kommunen med fordel kan formalisere krav til avviksrapportering knyttet til tilskuddsforvaltningen, jf. avsnitt 4.9 under. I tilknytning til eventuelle krav om evaluering av måloppnåelse innenfor ulike tilskuddsordninger (se avsnitt 4.3.2 under), mener revisjonen også det bør stilles krav om rapportering av resultatene av slike evalueringer.

4.2 Informasjon til målgruppen om tilskuddsordningene

Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppene?

Data

Undersøkelsen viser at tilskuddsordningene på idrettsområdet blir gjort søkbare omtrent en måned før søknadsfristen, og at de gjøres tilgjengelige for elektronisk søknad gjennom tilskuddsportalen til Bergen kommune. I forbindelse med utlysning, sendes det ut informasjon på epost til alle idrettslag via Idrettsrådet i Bergen. Informasjonseposten inneholder opplysninger om søknadsfrister, retningslinjer og kriterier for tilskuddsordningene. Informasjonen som går ut per e-post, blir også gjort tilgjengelig på hjemmesidene til Bergen kommune.

En gjennomgang av nettsidene til Bergen kommune viser at informasjon om tilskuddsordningene er relativt lett tilgjengelig. Fra forsiden kan man klikke på tema «kultur, idrett og fritid», og på neste side kan man klikke på lenken «tilskudd» slik at man kommer til en ny side der man igjen kan klikke på en lenke slik at man får opp oversikt over alle faste tilskuddsordninger i Bergen kommune, blant annet innenfor idrett. Når man kommer inn på denne nettsiden, ligger *Tilskuddsportalen*, som tilrettelegger for elektroniske søknader og er direkte knyttet til det elektroniske saksbehandlingssystemet Insights, som lenke til høyre på nettsiden med informasjon om at man her kan søke om aktuelle tilskudd.

I oversikten over alle faste tilskuddsordninger, er de ulike tilskuddene knyttet til FIKS-ordningen listet opp separat som følgende tilskuddsordninger:

- FIKS Bergen stimuleringsmidler
- FIKS Unik – idrettsaktiviteter for flerkulturelle
- FIKS Unik – Idrettsaktiviteter for fysisk funksjonshemmede
- FIKS Unik – idrettsaktiviteter for utviklingshemmede

Ved å klikke på hver av disse ordningene som er listet opp, kommer man videre til en side der det gis noe informasjon om den aktuelle ordningen, samt om søknadsprosessen knyttet til hver ordning. På hver av disse sidene ligger det en identisk lenke til søknadsskjema: «Søknadsskjema FIKS stimuleringsmidler». Ved å klikke på denne ledes man videre til tilskuddsportalen, og en felles side der det blir informert om de ulike FIKS-midlene. Også fra siden der det informeres om *FIKS Unik – flerkulturelle* ledes man videre til denne siden i tilskuddsportalen, men i tilskuddsportalen er ikke idrettsaktiviteter for flerkulturelle nevnt blant de aktivitetstiltak man kan søke FIKS stimuleringsmidler til.

Tilskuddsordningene som forvaltes av Idrettsseksjonen er inkludert i ett felles punkt under betegnelsen «tilskuddsordninger idrett». Når man klikker på denne tilskuddsordningen, ledes man videre til en side der det ligger noe felles informasjon om alle de aktuelle tilskuddsordningene, samt lenke til søknadsskjema for hver enkelt av de fem ordningene (inkludert idrettsstipend og –priser). Ved å klikke på lenkene til hvert søknadsskjema, ledes man videre til tilskuddsportalen og separat informasjon om hver av de fem ordningene. Unntaket er tilskuddsordningen *Nye Idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktiviteter*, der man per 8. mai 2015 får opp en feilmelding når man klikker på lenken.

I intervju blir det kommentert at Idrettsseksjonen til tross for den informasjon som foreligger om ulike ordninger, opplever at det tidvis kan virke som om målgruppen kan blande ordningen *talentutviklingsmidler* med *idrettsstipend*. Seksjonen får gjentatte ganger søknader på ordningen talentutviklingsmidler som ligner mer på rene stipendsøknader.

I intervju opplyser Idrettsseksjonen at e-poster til Idrettsrådet i Bergen og Olympiatoppen Vest med informasjon om tilskuddsordninger og søknadsfrister er viktige kanaler for å nå målgruppen. Gjennom Idrettsrådet treffer man alle idrettslag som er organisert under Norges Idrettsforbund. Gjennom Olympiatoppen Vest har man god kontakt med aktuelle søkere på tilskudd innen toppidrett- og talentutviklingsfeltet. Ut over dette benyttes i hovedsak kommunens nettsider til å informere om tilskuddsordningene som er tilgjengelig. Ellers blir det trukket fram at informasjonsrådgiver i byrådsavdelingen følger opp hvordan det informeres om tilskuddsordninger via avdelingens nettsider, slik at all nødvendig informasjon om alle ordninger nå ligger samlet på nett.

Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene på idrettsområdet er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppen. Samtidig registrerer revisjonen at det er enkelte mangler ved den informasjonen som er tilgjengelig på kommunens nettside. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør gjennomgå informasjonen på nettsiden, og sikre at det foreligger informasjon om alle tilskuddsordninger innen idrettsområdet, og at lenker på nettsidene er koblet til informasjon om de respektive tilskuddsordninger.

Revisjonen mener også at det er grunn til å vurdere innholdet i informasjonen som blir gitt om ulike tilskuddsordninger, i de tilfeller der man opplever at søkere ikke klarer å skille mellom ordningene. Byrådsavdelingen bør i slike situasjoner vurdere om informasjonen som blir gitt kan gjøres tydeligere.

4.3 Evaluering av måloppnåelse for tilskuddsordningene

I hvilken grad har byrådsavdelingen etablert systemer for å vurdere om tilskuddene bidrar til å nå de mål som er satt for den enkelte tilskuddsordning?

4.3.1 Formål med tilskuddsordningene

I hvilken grad er det formulert tydelige formål med de ulike tilskuddsordningene?

Data

Det er definert skriftlige formål for samtlige tilskuddsordninger innenfor idrettsområdet i BKNI. Formålet med de ulike tilskuddsordningene er presentert på nettsidene til BKNI, enkeltvis for hver tilskuddsordning. For eksempel står følgende for tilskuddsordningen Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet: «Formålet med ordningen er å stimulere til at idrettslag, idretts- og friluftsansjoner kan sette i gang nyskapende tiltak og prosjekter, og forbedre kvalitet i eksisterende virksomhet.»

Det blir opplyst at det gjennom Bergen kommunes idrettsplan «Idrettsbyen Bergen – et steg foran» er gitt visjoner, mål, strategier og tiltak for arbeidet med fysisk aktivitet i Bergen og bergensregionen fram til 2019. Idrettsplan 2010-2019 legger føringer for Bergen kommunes virksomhet innen idrett og er retningsgivende for kommunal planlegging for hele idrettsfeltet.

Idrettsseksjonen peker på at tilskuddsordningene fra Bergen kommune ved Idrettsseksjonen skal understøtte hovedutfordringene i den kommunale idrettspolitikken ved å stimulere til økt aktivitet, både innen barne- og ungdomsidrett, og bredde- og toppidrett. I forbindelse med utarbeidelsen av idrettsplan 2010-2019, ble alle tilskuddsordninger på tjenesteområdet idrett elektronisk søkbare og kriterier og retningslinjer for hver enkel tilskuddsordning ble justert og rettet mot idrettsplanens visjon, mål og strategier.

De som er intervjuet opplever at det er etablert tydelige, men stedvis generelle, formål og kriterier for alle tilskuddsordningene de har ansvar for å forvalte. Det blir opplyst om at for enkeltordninger, som talentutviklingsmidler, er generelle formål bevisst valgt fordi man ønsker innovasjon blant søkerne som søker tilskudd. Ordningen legger opp til å optimalisere talent- og toppidrettsutvikling gjennom å gi tilskuddsmidler til tiltak som går utover normalt treningsarbeid.

I intervju blir det også kommentert at formål og mandat for FIKS-ordningen er tydelig, med nesten ordrett forankring i Idrettsplanen for Bergen kommune. Idrettservice opplyser om at det er spillerom og mulighet for nødvendige skjønnsvurderinger knyttet til enkeltsøknader, men at Idrettsplanen som styringsdokument klart definerer hvem som er målgruppe og hva enheten skal oppnå med tilskuddsordningen. Satsingsområder og prioriteringer blir i tillegg spesifisert årlig gjennom kommunens budsjett.

Revisjonens vurdering

Det er formulert tydelige formål med de ulike tilskuddsordningene på idrettsområdet, og formålet fremgår av den informasjonen som er tilgjengelig på kommunens nettside. Tydelige formålsbeskrivelser er viktige for at man skal kunne evaluere måloppnåelsen i de ulike tilskuddsordningene, og vurdere hvorvidt tilskuddsordningene fungerer etter hensikten.

4.3.2 Evaluering av måloppnåelse

I hvilken grad blir det gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene?

Data

Det er ikke gitt retningslinjer for jevnlig evalueringer av måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene. Det blir imidlertid opplyst at kriterier og retningslinjer for flere av tilskuddsordningene under Idrettsseksjonen ble revidert og oppdatert våren 2013. Utover disse gjennomgangene av kriterier for enkeltordninger, er det ikke gjennomført skriftlige evalueringer av tilskuddsordningene som forvaltes av idrettsseksjonen verken når det gjelder innholdet i ordningene eller måloppnåelse sett i forhold til definerte formål med ordningene.

I intervju blir det pekt på at tilskuddsordningene kontinuerlig blir vurdert og evaluert med hensyn til hvorvidt ordningene har forbedringspotensial, og at det stadig gjøres mindre gjennomganger og justeringer av krav til søknader, kriterier for ordningene o.l. Det blir imidlertid påpekt at arbeidsmengde og -press i noen grad legger begrensninger på hvilke muligheter man i det daglige arbeidet har til å jobbe med disse temaene.

Fra Idrettsservice blir det vist til at rapportering fra tilskuddsmottakere gjennomgås nøye, og sammenfattes i Idrettsservice sine egne tertial- og årsrapporter. I forbindelse med kommunens budsjettprosess har også Idrettsservice fokus på å få fram hvordan de ulike tiltakene og prosjektene bidrar til å nå målene i idrettsplanen, i den forbindelse foregår det en årlig evaluering av effekten av de tiltakene og prosjektene det gis tilskudd til. Samtidig blir det kommentert at det ikke alltid er lett å dokumentere måloppnåelsen, da mange av prosjektene som får tildelt støtte har et forebyggende fokus, og har langsiktige mål.

Revisjonens vurdering

Jevnlige og systematiske evalueringer av måloppnåelsen innenfor ulike tilskuddsordninger er viktig for å sikre at midlene forvaltes i samsvar med vedtatte mål og strategier. Det er positivt at kriterier og retningslinjer for enkeltordninger blir gjennomgått, og at det gjøres vurderinger av effekter av tiltak og prosjekter det gis tilskudd til. Revisjonen mener samtidig at det er viktig at prosessene knyttet til evaluering av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene formaliseres, både gjennom at det stilles eksplisitte krav om slike evalueringer, og at evalueringene dokumenteres. Dette vil bidra til en mer ensartet praksis ved evaluering av tilskuddsordninger, og det vil sikre større grad av etterprøvbarehet i disse prosessene. Revisjonen mener også at det bør stilles krav om rapportering av resultatene av evalueringene, slik at disse blir formidlet til ønsket nivå i organisasjonen.

4.4 Risikovurderinger og iverksetting av risikoreduserende tiltak i tilskuddsforvaltningen

4.4.1 Kartlegging og vurdering av risiko

I hvilken grad er det gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen?

I hvilken grad er det eventuelt etablert systemer for å følge opp gjennomførte risikovurderinger og sette i verk nødvendige tiltak?

Data

I Idrettsservice er det gjennomført en dokumentert risikovurdering knyttet til tilskuddsforvaltningen, der det er angitt identifiserte risikoer, sannsynlighet og konsekvens, samt hvilke risikoreduserende tiltak som skal iverksettes. Det blir kommentert i intervju at konsekvens i stor grad vil dreie seg om omdømme når det gjelder tilskuddsforvaltningen. Risiko for misligheter er blant de forhold som er vurdert. Det blir opplyst at en ny risikovurdering er planlagt som følge av at Idrettsservice fra 2015 har tatt i bruk tilskuddsportalen Insights.

Idrettsseksjonen har ikke gjennomført noen dokumentert risikovurdering knyttet til tilskuddsforvaltningen. I intervju blir det kommentert at det i all hovedsak oppleves å være lav risiko knyttet til seksjonens tilskuddsforvaltning, og at innføringen av tilskuddsportalen Insights generelt har bidratt til å redusere risikoen gjennom økt grad av standardisering. Det blir samtidig vist til at det for enkelte ordninger som forvaltes av Idrettsseksjonen, som talentutviklingsmidler, kan være risiko forbundet med at organisasjonsleddet/idrettslaget ikke er orientert om søknad om eller tilskudd fra kommunen. Det kan dermed forekomme at organisasjonen som mottar rapporteringskrav ikke alltid er orientert om søknad og tildeling. Det blir vist til at Idrettsseksjonen arbeider med å utbedre og systematisere dette arbeidet bedre, for å unngå slike potensielle situasjoner.

Stab i BKNi har presentert internkontrollen på tilskuddsfeltet i et excelark som revisjonen har fått oversendt. Internkontrollen er i fremstillingen strukturert etter komponentene i COSO modellen, med overvåkning, kontrollaktiviteter, risikovurdering og kontrollmiljø som de fire hovedkomponentene, i tillegg til kommunikasjon og informasjon. Det blir opplyst at oversikten er laget med tanke på presentasjon for BKNIs ledergruppe, og er ment å illustrere internkontrollen på området.

Under *risikovurderinger* blir det i excelarket vist til powerpointpresentasjonen «Tilskudd A-Å», samt ledersamling i 2013 og ledermøter i 2013 og 2014 med fokus på oppfølging av tildelte tilskudd.

På byrådsavdelingsnivå ble det i 2013 gjort en gjennomgang av tilskuddsforvaltningen, med tittelen «Tilskudd A til Å». I forbindelse med denne gjennomgangen opplyses det om at det ble foretatt vurderinger av risiko knyttet til ulike steg i prosessen relatert til tilskuddsforvaltningen. Gjennomgangen, som er utarbeidet av stab i byrådsavdelingen, er dokumentert gjennom en powerpointpresentasjon der temaene offentliggjøring, saksbehandling, utbetaling og stille krav, samt rapportering/etterarbeid er listet opp som kritiske suksessfaktorer. For hver av disse temaene er det angitt noen identifiserte risikoer, og skjemaet i presentasjonen inneholder egne kolonner for å angi sannsynlighet og konsekvens ved ulike risikoer før og etter etablering av tiltak/kontroller. Det er også en egen kolonne der etablerte kontroller/tiltak for å redusere risiko skal angis. Her er det vist til enkelte tiltak som er iverksatt, som å utarbeide register for å sikre at vedtatte tildelingskriterier blir fulgt, gjennomføre seminar og forhåndsregistrering for å redusere risiko knyttet til habilitet, sjekklister for å redusere risiko for manglende nøkkeltallsrapportering mv.

I intervju blir det opplyst om at arbeidet med å formalisere risikovurderinger i tilskuddsforvaltningen gjennom «Tilskudd A til Å» ble igangsatt høsten 2012. Risiko i tilskuddsforvaltningen har vært tema på lederseminar og –møter ved flere anledninger etter oppstarten av gjennomgangen. I disse foraene deltar både seksjonsledere og resultatenhetsledere i BKNL. Fra stab i byrådsavdelingen blir det opplyst at noe av arbeidet med risikovurderinger stoppet opp på grunn av byrådsavdelingens arbeid med å følge opp en underslagsak. Det blir også vist til at det gjennomføres et felles prosjekt i kommunen i forbindelse med innføring av risikostyring og at BKNL er representert i prosjektet ved seksjonssjef for kunst og kultur. Det blir videre kommentert at arbeidet med risikovurdering og -styring i BKNL må videreutvikles etter hvert som man ser hva som kommer ut av kommunens felles prosjekt.

Det er per i dag ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering der rammeverket som fremgår av «Tilskudd fra A-Å» er benyttet fullt ut, og konkrete oppfølgingspunkter i form av risikoreduserende tiltak blir dokumentert. Det er heller ikke stilt krav om at ulike seksjoner eller resultatenheter med ansvar for å forvalte tilskuddsordninger skal gjennomføre og dokumentere risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen.

Revisjonens vurdering

Systematiske risikokartlegginger og -vurderinger vil gi ledelsen et viktig grunnlag for å etablere målrettede risikoreduserende tiltak, og vil være et viktig bidrag i ledelsens vurderinger av hvilke arbeidsprosesser som bør følges spesielt opp. Det er positivt at Idrettsservice har gjennomført en risikovurdering av tilskuddsforvaltningen, der aktuelle risikoreduserende tiltak blir skissert. Det er også positivt at byrådsavdelingen de siste årene har hatt fokus på risikovurderinger i tilskuddsforvaltningen, og at det er utarbeidet et rammeverk for oppsummering og oppfølging av gjennomførte risikovurderinger. Samtidig viser undersøkelsen at rammeverket i hovedsak er benyttet på overordnet nivå i byrådsavdelingen, og at det her bare delvis er fulgt opp. For å sikre at alle vesentlige risikoforhold blir avdekket, er det viktig at det etableres klare retningslinjer som beskriver hvordan systematiske risikovurderinger av tilskuddsforvaltningen skal gjennomføres på alle nivå i i BKNL.

4.4.2 Iverksetting av tiltak for å redusere identifiserte risikoer

I hvilken grad er det iverksatt relevante kontrollaktiviteter for å redusere uønsket risiko?

Data

Under *kontrollaktiviteter* i excelarket som illustrerer byrådsavdelingens internkontroll på tilskuddsfeltet (jf. avsnitt 4.4.1 over), er det blant annet vist til kartlegging av tilskudd i budsjett 2013, bruk av Tilskuddsportalen, møtereferater i BKSAK, politiske saker som omhandler tilskuddsordninger og tildelingskriterier. Det er også vist til habilitetskartlegging i 2013, følgeskjemaer til hhv. politiske og administrative saker, standardisering av tildelingsbrev, samt spesifikasjoner av tilskudd og tilskuddsordninger i økonomisystemet.

Videre blir det vist til at det i forbindelse med tertialrapporteringer og årsavslutninger foretas en kontroll av om budsjett er overholdt og om tilskudd er ført på rett ansvar og tjeneste, samt at det gjøres en

årlig kartlegging knyttet til formalkrav for tilskuddsmottakere som det aktuelle året samlet har mottatt tilskudd på kr 0,1 mill. eller mer.

Fra byrådsavdelingen blir det pekt på flere tiltak som er satt i verk for å redusere risiko for misligheter knyttet til tilskuddsforvaltningen. Det blir i intervju presisert at flere av disse følger av kommunens overordnede økonomihåndbok og krav til økonomistyring. Tiltakene omfatter blant annet:

1. Krav om organisasjonsnummer ved tildelinger over kr 100 000 i løpet av et år. Dette kontrolleres med en årlig utlistering av alle mottakere som har fått over 100 000, for å sørge for at det er levert inn nøkkeltallsopplysninger. En transaksjonsliste fra Agresso viser alle tilskuddsmottakere som samlet for det året har mottatt kr. 0,1 mill. eller mer i tilskudd fra BKNI. Listen viser også tilskuddsmottakere som nærmer seg grensen på 0,1 mill. Enhetene i BKNI gjennomgår listene, sender ut forespørsel om rapportering til aktørene, og sammenfatter innrapporterte nøkkeltallsopplysninger. En fullstendig oversikt sendes til byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap som fremmer sak om nøkkeltallsopplysninger samlet for hele kommunen til Bystyret.
2. Alle tilskudd over kr 5 000 kontrolleres av to personer før utbetaling, jf. krav til attestering og anvisning i kommunens økonomihåndbok.
3. Gjennomgangen av transaksjonslister: BKNI økonomi utarbeider transaksjonslister for beløp under kr 5000. Dette gjøres to ganger i året, og listene blir sendt til enhetsleder for gjennomgang. Enhetsleder skal uansett gjøre en kontroll av transaksjoner under 5000, og det blir vist til at en slik liste kan lette dette arbeidet. Listen som sendes ut inkluderer alle utbetalinger opp til kr 5000, inklusive tilskudd. Resultatenhets-/seksjonslederne bes om å gi tilbakemelding per e-post på at kontrollen er gjennomført. Utsendte lister og tilbakemeldinger arkiveres i BKSAK. Det finnes ingen spesifikk skriftlig rutine på dette, men det er ført opp som et eget punkt i internkontrollskjemaet til BKNI stab (oversikt over internkontrolltiltak BKNI økonomi følger opp).

I intervju blir det også vist til at innføringen av tilskuddsportalen Insights som system for mottak og behandling av tilskuddssøknader har vært et viktig risikoreducerende tiltak. Gjennom det elektroniske systemet og arbeidsrutinene knyttet til dette oppleves det at man har god kontroll med at alt arbeidet følger korrekt saksgang og –behandling.

Fra Idrettsservice informeres det om at det for FIKS Bergen stimuleringsmidler har blitt iverksatt tiltak for å gardere seg mot potensiell risiko i behandlingen av tilskuddssaker. Blant tiltakene finner man avsjekk- og kontrollrutiner for saksbehandlers habilitet, samarbeid mellom saksbehandlere på avdelingen for å hindre at avgjørelser tas på egenhånd av enkeltpersoner, og rutiner for refordeling av søknader for behandling i tilfeller der saksbehandler er i tvil om egen habilitet. Det blir vist til at risiko gjennom hele utbetalingsprosessen er godt kartlagt, og de som er intervjuet opplever at det er gode kontrollrutiner ved utbetaling.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det frem til i dag ikke har vært etablert retningslinjer eller gitt andre formaliserte føringer for gjennomføring av systematiske og dokumenterte risikovurderinger relatert til tilskuddsforvaltningen. Samtidig har det de siste par årene blitt gjort en del risikovurderinger på overordnet nivå i byrådsavdelingen og innenfor Idrettsservice, og det har blitt satt i verk risikoreducerende tiltak basert på disse vurderingene. I undersøkelsen blir det også vist til ytterligere tiltak som skal bidra til å redusere risikoer knyttet til tilskuddsforvaltningen, men uten at disse er knyttet direkte opp mot systematiske risikovurderinger som er gjennomført. Manglende gjennomføring av systematiske risikovurderinger på alle nivå, medfører at det bare delvis er en dokumentert sammenheng mellom identifiserte risikoer og etableringen av retningslinjer, rutiner og andre kontrollaktiviteter i byrådsavdelingen.

4.4.3 Rutiner og retningslinjer for saksbehandling

I hvilken grad er det etablert retningslinjer, rutiner, sjekklister mv knyttet til saksbehandlingsprosessene?

I hvilken grad er det etablert systemer for å sikre at eventuelle rutiner, retningslinjer mv er oppdatert?

Data

Det er ikke utarbeidet noen egen saksbehandlingsrutine, prosedyrebeskrivelser eller lignende for selve saksbehandlingen knyttet til tilskuddsforvaltning innen idrettsområdet i BKNI. Krav til å sende foreløpig svar jf. Forvaltningsloven § 11 a er for eksempel ikke beskrevet i saksbehandlingsrutiner eller lignende. Ved Idrettsservice er det imidlertid utarbeidet en *Prosedyre ved utbetaling av midler til lag og foreninger gjennom Fiks Bergen*, som beskriver ni aktiviteter i saksbehandlingsprosessen knyttet til FIKS-ordningene. Aktivitetene som er angitt er følgende¹⁷:

1. Søker sender inn en søknad til FIKS Bergen
2. Sentralarkivet lagrer søknad i BKSak og oversender til saksbehandler i FIKS Bergen
3. Saksbehandler behandler saken og kommer med innstilling i samråd med leder av FIKS Bergen
4. Det utarbeides tilsvaret på søknad, som oversendes leder av FIKS Bergen
5. Leder FIKS Bergen signerer og godkjenner tilskudd mindre enn 100 000
6. Idrettssjefen signerer og godkjenner tilskudd over 100 000
7. Brev sendes elektronisk gjennom BKSak
8. Saksbehandler følger opp aktivitetstiltak som har mottatt støtte
9. Saksbehandler påser at rapport blir levert

FIKS-ordningene som forvaltes av Idrettsservice ble per oktober 2014 ikke behandlet i tilskuddsportalen Insights. I intervju ble det vist til at det var en klar målsetning at dette skulle skje, men at det var behov for hjelp til implementering av de tekniske systemene. Søknadene til FIKS kom da inn på papir eller som vedlegg til e-post, og ble scannet inn i BKSak. I intervju ble det kommentert at man så for seg at et elektronisk saksbehandlingssystem ville effektivisere arbeidet med ordningen, og gjøre det lettere å håndtere og sikre at alle søknader blir registrert, behandlet og besvart. I løpet av vinteren/våren 2015 har også Idrettsservice tatt i bruk Insights for mottak av søknader og saksbehandling i forbindelse med FIKS-ordningen. Det blir opplyst at rutine for utbetaling av tilskudd er under revisjon som følge av innføring av Insights, og at dette arbeidet innebærer at det også vil bli gjennomført ny risikovurdering.

Det blir opplyst at tilskudsbehandlingen ved Idrettsseksjonen har utviklet seg mye de senere årene. For få år siden var både søknader og saksbehandling manuell, mens alt nå er gjort elektronisk gjennom bruk av tilskuddsportalen Insights. Insights benyttes nå i behandlingen av alle tilskuddsordninger som forvaltes av Idrettsseksjonen, og det blir vist til at man opplever at systemet bidrar til å gjøre selve søknadsprosessen enklere for søkerne. I tillegg blir det kommentert at saksbehandlingen har blitt betydelig mer strukturert, ved at alle maler er lagt inn i systemet, og saksbehandler blir automatisk ledet gjennom alle aktuelle steg i saksbehandlingsprosessen. Det opplyses at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner ut over dette, men at det heller ikke oppleves å være behov for slike rutiner i og med at man benytter Insights til saksbehandlingen. I intervju blir det kommentert at bruken av Insights bidrar til at tilskuddsforvaltningen i liten grad er avhengig av enkeltpersoner.

En del føringer for saksbehandlingen, samt beskrivelser av hvilke momenter som skal vurderes ved behandlingen av søknader, er gitt blant annet gjennom retningslinjer for de enkelte tilskuddsordningene. Det er også utarbeidet noen rutiner som gir føringer knyttet til spesifikke deler av saksbehandlingen. For eksempel benytter Idrettsseksjonen et følgeskjema spesifikt tilknyttet fullmaktssaker, der saksbehandler i samråd med seksjonsleder gjør vurderinger av saksbehandlers habilitet. Ved Idrettsservice er det utarbeidet en prosedyre for utbetaling av midler til lag og foreninger gjennom FIKS Bergen. Leder for FIKS Bergen er oppført som rutineansvarlig. Rutinen er ikke datert. Det er etter det revisjonen er gjort kjent med, ikke utarbeidet noen felles sjekklister som skal benyttes i saksbehandlingen av søknader om tilskudd.

¹⁷ Idrettsservice: *Prosedyre ved utbetaling av midler til lag og foreninger gjennom Fiks Bergen*. Uten dato.

Høsten 2014 fremmet BKNI en sak for Byrådet om retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll med mottakere av tilskudd fra BKNI. I saken inngikk både retningslinjer knyttet til driftstilskudd fra BKNI bevilget over egen post i kommunebudsjettet, samt retningslinjer for generelle tilskudd fra BKNI. Det blir opplyst at saken ble fremmet for å redegjøre for retningslinjene samt foreslå ytterligere standardisering. Saken ble behandlet i Bystyret i sak 240/14, 22.10.2014, og Bystyret fattet følgende vedtak:

1. Bystyret vedtar Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av driftstilskudd fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke bevilget over egen post i bybudsjettet.
2. Bystyret vedtar Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av generelle tilskudd fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. En bearbeidet, forenklet fremstilling av de relevante betingelser kan gjøres gjeldende for mottakere av generelle tilskudd.
3. Mottaker av tilskudd skal bekrefte at betingelser og retningslinjer for tilskuddet er kjent og akseptert før utbetaling skjer.
4. Mal for tilskuddsbrev fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke gjøres retningsgivende for tilskuddsbrev fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke.
5. Byrådet delegeres fullmakt til å foreta mindre endringer av de vedtatte retningslinjer og av malen for tilskuddsbrev.
6. Bystyret ber byrådet utrede en digitalisering av søknadsprosessen, med det mål å få en fullstendig nettbasert saksbehandling. Utredningen bør vurderes fremlagt for bystyret, og bør belyse behovet for investeringer og potensialet for forbedringer i kommunens saksbehandling.

Vedtatte retningslinjer er ment å benyttes som vedlegg til tilskuddsbrevene. Retningslinjene slår blant annet fast at det ved mottak av generelle tilskudd fra BKNI, stilles krav til avleggelse av rapport og regnskap for gjennomført prosjekt/tiltak. Bergen kommune skal også ha adgang til å utøve kontroll med bruken av tilskuddsmidlene. Videre presiseres det i retningslinjene at dersom tilskuddet eller deler av tilskuddet ikke blir benyttet til angitt formål, skal overskytende beløp tilbakebetales. Malen for tilskuddsbrev som blir gjort retningsgivende gjennom vedtaket, inneholder minimumskrav til rapportering, og selv om innholdet må tilpasses ulike tilskuddsordninger er det i saksutredningen vist til at strukturen og overskriftene med fordel kan være felles for brevene.

Revisjonens vurdering

Innføringen av tilskuddsportalen Insights bidrar til å ivareta en korrekt saksgang, og til å sikre at det alltid er de sist oppdaterte malene som blir benyttet. Det er følgelig positivt at alle tilskuddsordninger innenfor idrettsområdet nå blir behandlet i Insights.

Revisjonen vil samtidig presisere viktigheten av at alle sentrale krav til saksbehandlingen blir synliggjort og ivaretatt gjennom de maler som utarbeides og legges inn i Insights. Herunder krav til foreløpig svar, informasjon om klagerett og fremgangsmåte ved klage, og informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Som det går frem av avsnitt 4.5.2 under, viser undersøkelsen at disse kravene ikke alltid fremgår av foreliggende rutiner og maler.

Basert på observasjonene i stikkprøvekontrollen som er gjennomført (se kapittel 4.5 under), mener revisjonen at byrådsavdelingen også bør vurdere å utarbeide felles retningslinjer for saksbehandlingen, blant annet med det formål å sikre tilstrekkelig kjennskap til de krav i forvaltningsloven som er relevante for behandlingen av søknader om tilskudd. Byrådsavdelingen bør dessuten vurdere å etablere kontroller i saksbehandlingen, for å sikre at krav i forvaltningsloven blir fulgt, og at kriterier for tilskuddsordningene og krav til informasjon i søknader mv er oppfylt. Stikkprøvekontrollen indikerer at det kan være behov for å etablere ytterligere tiltak for å redusere risikoen for feil og mangler på disse punktene.

For å sikre at det er tydelig hvilke rutiner som er formelt godkjente og gjeldende, samt at alle rutiner blir jevnlig gjennomgått, bør det fremgår av alle rutinebeskrivelsene når de er utarbeidet, hvem som har utarbeidet og godkjent rutinen, samt tidspunkt for neste revisjon.

4.4.4 Arbeidsdeling og kvalitetssikring

I hvilken grad gir eventuelle retningslinjer og rutiner, herunder risikovurderinger, føringer for arbeidsdeling i ulike faser av saksbehandlingsprosessen?

Data

Det foreligger ikke skriftlige rutiner som beskriver krav til arbeidsdeling eller kvalitetssikring knyttet til tilskuddsforvaltningen, ut over de krav til økonomiforvaltning og utbetalinger som er nedfelt i kommunens økonomireglement. Arbeidsdeling eller krav til kvalitetssikring er i liten grad omtalt i de risikovurderinger som er gjennomført. I Idrettsservices risikovurderinger er det opplyst at det at saksbehandlerne samarbeider om å behandle søknader bidrar til å redusere risikoen for at saksbehandler utbetaler midler/forfordeler lag som en har egeninteresse i. I oversikten over stabsfunksjonens internkontroll på tilskuddsområdet, er det under kontrollaktiviteter blant annet vist til «rutiner for kvalitetssikring i forbindelse med utbetaling av tilskudd til mottaker.» Under dette punktet er det vist til standardisering av tildelingsbrev i 2013. Denne standardiseringen er blant annet ment å bidra til å sikre at all vesentlig informasjon/vesentlige krav blir forformidlet gjennom brevet.

I intervju blir det kommentert at et viktig moment i forbindelse med kvalitetssikring av vedtak og tildelinger består i å sikre at avgjørelsene man tar har forankring i Idrettsplanen. Ved Idrettsseksjonen blir det opplyst at seksjonsmøter en god arena for å diskutere tilskuddsforvaltning og vurderinger av søknader, og det oppleves å være en kultur for å drøfte kompliserte saker med hverandre. Den etablerte praksisen for saksbehandling i Idrettsseksjonen innebærer at søknader til de ulike ordningene vurderes av rådgiver, som setter opp en innstilling til tildeling. Der det oppleves å være behov for det, diskuterer rådgiverne saker og vurderinger med hverandre underveis i denne prosessen. Seksjonsleder går så sammen med saksbehandler gjennom hver sak før den ferdigstilles. I disse gjennomgangene blir også den faglige vurderingen knyttet til fordeling av tilskudd, med begrunnelser for tildeling/avslag, gjennomgått. Innstillingene for samtlige tilskuddsordninger skal deretter oversendes som en fullmaktssak, og godkjennes og vedtas av kommunaldirektør.

Fra Idrettsservice blir det opplyst at når søknader til FIKS-ordningen kommer inn, blir de fordelt til saksbehandlere i avdelingen ut fra tema. Saksbehandlerne har hver sine særskilte kompetanseområder og har oversikt over rammebudsjettet med de årlige satsingene. Søknadene blir behandlet av saksbehandler, før de blir diskutert i fellesskap med leder for FIKS-avdelingen og øvrige saksbehandlere. Alle søknadene blir gjennomgått og vurdert opp mot idrettsplanen og andre styringsdokumenter som legger føringer for prioriteringene. Avdelingen leverer deretter innstilling til vedtak. Idrettssjef blir vanligvis kun involvert i saksbehandlingen på overordnet nivå, gjennom informasjon og diskusjoner på ledermøter mv. eller hvis enkeltprosjekter av ulike årsaker skal løftes til nivå 1 i byrådsavdelingen eller til politisk behandling.

Revisjonens vurdering

Det er positivt at det er etablert en praksis der det er fokus på arbeidsdeling og kvalitetssikring. Revisjonen mener likevel at den praksisen som beskrives i større grad burde vært formalisert, og at byrådsavdelingen bør vurdere å stille ytterligere krav, spesielt til kvalitetssikring, og at det bør utarbeides verktøy til bruk for dette formålet. Her kan for eksempel ulike typer kontrollaktiviteter (jf. avsnitt 4.4.3 over) være et hensiktsmessig verktøy.

4.5 Saksbehandlingspraksis

Er saksbehandlingen i forbindelse med behandling av søknader om tilskudd tilfredsstillende?

4.5.1 Kriterier og vilkår for tildeling av tilskudd

Er det utarbeidet entydige kriterier/vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene?

Data

En gjennomgang av tilskuddsordningene innenfor idrettsområdet viser at det for alle tilskuddsordningene er satt vilkår for tildeling av tilskuddsmidler. Hvilke vilkår som stilles for å kunne motta tilskudd innenfor de ulike ordningene varierer noe, og vilkårene er til dels relativt generelle. Et utvalg av sentrale vilkår for tilskuddsordningene innenfor idrett, er gjengitt under:

- *Idrettslag må ha et organisasjonsnummer, ev. være tilsluttet Idrettsrådet i Bergen (vilkår som går igjen for alle ordninger der idrettslag er målgruppe for tilskudd).*
- *Idrettslag må ha aktivitet i bestemte aldersgrupper (vilkår for Barne- og ungdomsmidler, samt for Talentutviklingsmidler).*
- *Søknad må inneholde en beskrivelse av hvilke konkrete tiltak det søkes om midler til (vilkår for Talentutviklingsmidler).*
- *Søker må ha tilstrekkelig geografisk forankring i Bergen (vilkår for Idrettsstipend og –priser og Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet).*
- *Utgifter det søkes om refusjon for skal dokumenteres tydelig gjennom regnskap (vilkår for Støtte til private anlegg)*
- *Idrettslag som mottar støtte og/eller benytter kommunale idrettsanlegg, skal kunne dokumentere at virksomheten drives i tråd med idrettens barnrettigheter og nye bestemmelser om barneidrett (vilkår for FIKS Bergen stimuleringsmidler)*

I tillegg til spesifikke vilkår for tildeling av tilskudd, trekkes det under flere av ordningene fram momenter som vil bli spesielt vektlagt i forbindelse med tildeling. Eksempler på slike momenter er følgende:

- *Om idrettslaget er registrert som «rent idrettslag» gjennom Antidoping Norge (Barne- og ungdomsmidler)*
- *At miljøet som får støtte har en eksisterende talentutviklingskultur (Talentutviklingsmidler)*
- *At utøver har realistiske ambisjoner om å nå internasjonalt toppnivå, eller at utøver forbereder seg til internasjonale mesterskap (Talentutviklingsmidler)*
- *Oppnådde resultater nasjonalt og internasjonalt, trenings- og konkurranseplaner for videre satsing, utviklingspotensial og uttalelser fra klubb/krets/region/forbund (Idrettsstipend og –priser)*
- *Om omsøkte tiltak er nyskapende (Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet)*
- *Særlig satsing for å øke deltakelse av funksjonshemmede og bedre kjønnsbalanse blant aktive deltakere (Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet)*

Om FIKS-ordningen opplyser leder for aktivitetsavdelingen i Idrettservice at midler herfra er prosjektrettet og ikke skal gå til ordinær drift av idrettslagets primæroppgaver. Midlene skal utgjøre ekstra tilskudd til gode, unike tiltak som for eksempel fanger opp frafall blant ulike grupper innenfor idretten, eller tilby et større mangfold av aktivitetstilbud for de egenorganiserte. Idrettservice opplever at ordningen fyller et behov i idretten, og stimulerer til prosjekter der idrettslag eller andre frivillige organisasjoner kan bruke sin kompetanse til å gjennomføre tiltak de ellers ikke ville hatt anledning til å gjennomføre.

For alle tilskuddsordningene på idrettsområdet er det definert målgrupper for hvem som er søknadsberettiget. Samtidig som det blir vist til at det foreligger både formål, kriterier og definerte målgrupper for alle tilskuddsordningene, blir det påpekt fra Idrettsseksjonen at en del søkere synes å ha vansker med å skille mellom ordningene «talentutviklingsmidler» og «idrettsstipend» (se også avsnitt 4.2).

Revisjonens vurdering

Det er utarbeidet kriterier/vilkår for tildeling av tilskudd for samtlige tilskuddsordninger. Disse kan i enkelte tilfeller være relativt generelle, og fremstår derfor ikke alltid som tilstrekkelig entydige. Seksjonen peker blant annet på at søkere til tider synes å ha vansker med å skille mellom ordningene «talentutviklingsmidler» og «idrettsstipend» (se også kapittel 4.2).

Revisjonen mener det vil være hensiktsmessig at byrådsavdelingen som del av evalueringer av eksisterende tilskuddsordninger jevnlig vurderer hvorvidt gjeldende kriterier og vilkår fremstår som tilstrekkelig tydelige, eller det er behov for justeringer eller tydeliggjøringer av disse (se også kapittel 4.3 om evaluering av måloppnåelse for tilskuddsordningene).

4.5.2 Etterlevelse av krav i forvaltningsloven

Blir sentrale krav i forvaltningsloven etterlevd i forbindelse med saksbehandling og vedtak?

Data

Foreløpig svar

Stikkprøvegjennomgangen viser at det ikke er vanlig praksis å sende foreløpig svar (jf. forvaltningsloven § 11a) til søkere i tilfeller der en søknad ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Det kommer fram at det har vært diskutert på Idrettsseksjonen hvorvidt det bør sendes foreløpig svar, men at det foreløpig ikke har blitt innført.

For de søknadene som er sendt inn og behandlet gjennom tilskuddsportalen Insights, er det sendt «kvittering» per e-post der det bekreftes at søknaden er mottatt. I stikkprøvekontrollen gjelder dette kun sakene innenfor tilskuddsordningen *Talentutviklingsmidler*. Stikkprøvekontrollen viser ingen eksempler på at det er sendt foreløpig svar ut over dette. I saker som *ikke* er sendt inn og behandlet i Insights, er det verken dokumentert at det er sendt kvittering for mottatt søknad, eller sendt foreløpig svar. Et klart flertall av sakene i stikkprøveutvalget har en saksbehandlingstid på mer enn en måned.

For to av de fire tilskuddsordningene hvor det ble gjennomført stikkprøvekontroll av saksbehandlingen, er det gjennom retningslinjene som er tilgjengelige på kommunens nettside informert om hvor lang saksbehandlingstid som må påregnes¹⁸:

- Innenfor tilskuddsordningen FIKS Unik - Flerkulturelle går det frem at saksbehandlingstiden for søknader om tilskuddsmidler er 14 dager.
- Innenfor tilskuddsordningen FIKS Barn og unge - Nærmiljøaktiviteter går det frem at søkere kan forvente svar innen 4 uker.

Når det gjelder *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* og *Talentutviklingsmidler*, fremgår det ikke av informasjonen som ligger på kommunens nettsider hvor lang tid man må regne med at det vil ta å behandle søknaden.

Den faktiske saksbehandlingstiden for stikkprøvene var:

- Innenfor tilskuddsordningen *FIKS Barn og unge* overstiger saksbehandlingstiden en måned i to av seks saker som er gjennomgått. I to av seks saker er det gitt svar innen 14 dager, jf. den informasjon som er gitt på kommunens nettsider.
- Innenfor tilskuddsordningen *FIKS Nærmiljø*, overstiger saksbehandlingstiden en måned i tre av seks saker som er gjennomgått.
- Innenfor tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* overstiger saksbehandlingstiden en måned i fem av seks saker som er gjennomgått. For alle stikkprøvene

¹⁸ Denne informasjonen ligger på kommunens hjemmeside per februar 2015. Revisjonen har ikke kjennskap til hvorvidt det var gitt samme informasjon i 2013, som er året stikkprøveutvalget er fra.

der midler har blitt tildelt har det blitt sendt svar 20.12.13, mens det for stikkprøver der det har blitt gitt avslag har blitt sendt svar 14.2.14. En av søknadene er datert 5.6.13. Fra Idrettsseksjonen blir det kommentert at dette var en ny tilskuddsordning med løpende søknadsfrist, og at det derfor ble gjort en saksbehandling av disse søknadene sent på året.

- Innenfor tilskuddsordningen *Talentutviklingsmidler* overstiger saksbehandlingstiden en måned i alle de seks sakene som er gjennomgått.

Underretting om vedtak og begrunnelse for vedtak

Stikkprøver for utvalgte tilskuddsordninger viser at det foreligger skriftlig svar på søknaden i alle gjennomgåtte saker.

For tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* blir det benyttet en mal for underretting om vedtak som skiller seg fra malene i de andre kontrollerte tilskuddsordningene. I underretting om vedtak innenfor denne tilskuddsordningen blir det ikke henvisning til søknaden som ligger til grunn for vedtaket. Informasjon om hva som er vedtatt går ikke tydelig frem, og beløp som er innvilget kommer ikke fram før langt ned i vedtaksbrevet under punktet «utbetaling». Forutsetninger og krav til rapportering er tatt inn under ulike overskrifter i brevet.

En av stikkprøvene innenfor tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* omfattet en søknad som var avvist fordi den ble vurdert å ligge på siden av kriteriene for ordningen. I avvisningsbrevet til søker er det ikke opplyst om at det er klagerett på avgjørelsen om å avvise søknaden. Avvisningsbrevet er kun underskrevet av saksbehandler, ikke av idrettsdirektør.

Stikkprøvegjennomgangen viser at det i saker der tildelt tilskudd er lavere enn omsøkt beløp, ikke blir gitt noen begrunnelse for at søker blir tildelt mindre enn det er søkt om. Dette gjelder til sammen tolv av 24 gjennomgåtte saker. Ved avslag på søknad om tilskudd foreligger det skriftlige begrunnelser i alle stikkprøvene som er gjennomgått. I flere av avslagene er det vist til at søknaden tilfredsstiller kriteriene, men at søknaden avslås på grunn av prioriteringen i ordningen.

I ett tilfelle under tilskuddsordningen *FIKS Flerkulturelle* er det gitt avslag på søknad, med den begrunnelse at det ikke gis støtte til ordinære turneringstiltak. Det fremgår imidlertid ikke tydelig av retningslinjene for ordningen at det ikke gis tilskudd til denne typen tiltak. I dokumentasjonen revisjonen fikk oversendt i forbindelse med stikkprøvegjennomgangen vises det til at det omsøkte prosjektet er et «ikke-inkluderende tiltak». Denne begrunnelsen inngår ikke i avslagsbrevet til søker.

Informasjon om klagerett og retten til å se sakens dokumenter

Det opplyses fra Idrettsseksjonen om at det i underrettingsbrev for tilskuddsordninger fra seksjonen blir informert om søkers rett til å klage på vedtak.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser følgende når det gjelder informasjon om klagerett og retten til å se dokumenter i saken:

- For tilskuddsordningen *FIKS Flerkulturelle* er det i stikkprøvene revisjonen har gjennomgått informert om klageadgang, klagefrist, og fremgangsmåte ved klage. Det er imidlertid ikke i noen av tilfellene informert om hva som er klageinstans i anledning en eventuell klage i saken. I informasjonen om klagerett er det vist til § 29 i forvaltningsloven, som omhandler klagefrist.
- For tilskuddsordningen *FIKS Barn og unge* er det i fem av seks stikkprøver revisjonen har gjennomgått informert om klageadgang, klagefrist, og fremgangsmåte ved klage. Det er imidlertid ikke i noen av tilfellene informert om hva som er klageinstans i anledning en eventuell klage i saken. I informasjonen om klagerett er det vist til § 29 i forvaltningsloven, som omhandler klagefrist. I tillegg er det i ett tilfelle der omsøkt beløp er delvis innvilget, ikke gitt noen informasjon om klagerett eller fremgangsmåte ved klage.

- I stikkprøvene revisjonen har gjennomgått under tilskuddsordningen *Talentutviklingsmidler*, er det informert om klageadgang, klagefrist, og fremgangsmåte ved klage. Det er imidlertid ikke i noen av tilfellene informert om hvem som er klageinstans i anledning en eventuell klage i saken.
- I to tilfeller under tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* er det ikke informert om klagerett – verken når det gjelder klageadgang, klagefrist, klageinstans eller fremgangsmåte ved klage. I en av disse sakene er det gitt avslag på søknad, i den andre er søknaden avvist. I de øvrige gjennomgåtte sakene innenfor denne tilskuddsordningen er det i vedtaksbrev gitt informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Det er imidlertid ikke informert i noen av de fire tilfellene om hvem som er klageinstans ved eventuell klage. I informasjonen om klagerett er det vist til § 29 i forvaltningsloven, som omhandler klagefrist.

Det er ikke for noen av stikkprøvene under de fire tilskuddsordningene revisjonen har kontrollert, informert om retten etter fvl. §§ 18 og 19 til å se dokumentene i saken.

Revisjonens vurdering

Stikkprøvene viser at saksbehandlingen på flere punkter er mangelfull når det gjelder etterlevelse av krav i forvaltningsloven og/eller alminnelig forvaltningsrett. Dette omfatter følgende forhold:

- Det er ikke etablert rutiner for å sende **foreløpig svar** i samsvar med forvaltningsloven § 11a andre og tredje ledd. Undersøkelsen viser en rekke tilfeller der det ikke blir sendt foreløpig svar jf. fvl. § 11a i tilfeller der søknad ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Revisjonen mener det bør iverksettes tiltak for å sikre at krav i forvaltningsloven § 11a om foreløpig svar blir etterlevd.
- I flere saker er vedtak om delvis innvilgelse av søknadsbeløp etter revisjonens vurdering **ikke tilstrekkelig begrunnet**, siden begrunnelsen for at det ikke blir gitt fullt søknadsbeløp verken går frem gjennom de dokumentene som inngår i saksforberedelsen, eller av underrettingsbrev til søker. Enkeltvedtak skal begrunnes jf. fvl. §§ 24 og 25, og selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse i forbindelse med vedtak om fordeling av tilskudd, har søker rett på en begrunnelse etter at vedtaket er fattet. Revisjonen vil også påpeke at det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav til sporbarhet i saksbehandlingen at begrunnelsen for vedtak som blir fattet skal dokumenteres. Dette er viktig både for å kunne gi en tilfredsstillende begrunnelse etter at vedtak er fattet, og for at saksbehandlingen skal være etterprøvbare for eksempel i forbindelse med en klagesak. Revisjonen vil også presisere at det av fvl. § 24 andre ledd går frem at det i de saker der det ikke er krav til samtidig begrunnelse, i underrettingen likevel skal gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen. Slik informasjon er ikke tydelig formidlet i de aktuelle underrettingene om vedtak.
- Alle maler for underretning om vedtak bør ha henvisning til søknaden som vedtaket er svar på. En henvisning til søknaden vil bidra til å sikre tydelig kommunikasjon, og at det ikke er tvil om hva vedtaket er svar på. I tilfeller der samme søker har levert flere søknader om tilskudd, kan det potensielt oppstå tvil om hvorvidt søker har fått underretning om vedtaket, og hvilken underretning som er knyttet til hvilken søknad, dersom det i underretningsbrevet ikke er en henvisning til den aktuelle søknaden.
- Det er eksempel på at avslag er begrunnet med henvisning til krav eller vilkår som ikke går tydelig frem av retningslinjene for den aktuelle tilskuddsordningen. For å sikre etterlevelse av sentrale forvaltningsrettslige prinsipper som saklighet og likebehandling i saksbehandlingen, og unngå at utenforliggende forhold vektlegges, er det viktig at kriterier og vilkår går frem av retningslinjene, og at man ikke etablerer en praksis som avviker fra eller går ut over de vedtatte retningslinjene og kriteriene for ordningen. Det er også viktig at det er samsvar mellom de begrunnelser for vedtak som gis i underrettingen om vedtak, og de begrunnelser som fremgår av øvrig dokumentasjon i samme sak.

- Det blir ikke konsekvent gitt informasjon om klagerett mv. i brev med underretting om vedtak. Etter forvaltningsloven § 27 skal det informeres både om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage i underretting om vedtak. Revisjonen mener det bør iverksettes tiltak for å sikre at krav i forvaltningsloven § 27 knyttet til opplysning om klagerett mv. blir etterlevd. Ved henvisning til lovhjemmel for klageretten, bør byrådsavdelingen sikre at det vises til rett paragraf i forvaltningsloven. I saker knyttet til tre av fire kontrollerte tilskuddsordninger er det henvist til § 29 som omhandler klagefrist, i stedet for § 28 som omhandler klagerett ved enkeltvedtak.
- Av forvaltningsloven § 27 fremgår det at det i underretting om vedtak skal opplyses om retten etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter. Slik informasjon er ikke gitt i noen av de underrettingene om vedtak som revisjonen har gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen.
- Det blir ikke opplyst om klagerett mv. i henhold til forvaltningsloven når søknader blir avvist. Av forvaltningsloven § 2 tredje ledd går det frem at «Som enkeltvedtak regnes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak (...)». Dette innebærer at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak også gjelder for et avvisningsvedtak.¹⁹ Sivilombudsmannen uttaler i sak 2010/2776 (31.8.2011) at han «finner grunn til å presisere at hovedregelen er at en søknad skal realitetsbehandles. En avvisning krever hjemmel. (...)» Det er revisjonens vurdering at byrådsavdelingen som hovedregel bør sikre at søknader blir realitetsbehandlet, og at man i tilfeller der det likevel vurderes som riktig å avvise en søknad, sikrer at dette blir gjort i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Revisjonen stiller også spørsmål ved hvorvidt vedtaket om avvisning er fattet i samsvar med gjeldende delegasjoner i byrådsavdelingen, da vedtaket kun er signert av saksbehandler, ikke av idrettsdirektør.

Med bakgrunn i de avdekkede manglene ved saksbehandlingen, vil revisjonen presisere viktigheten av at kommunen utarbeider retningslinjer, rutiner og maler som sikrer at disse kravene i regelverket etterleves.

4.5.3 Etterlevelse av lokale retningslinjer, kriterier for tilskuddsordninger og krav til søknad

Blir eventuelle interne retningslinjer for saksbehandlingen etterlevd?

I hvilken grad er det etablert rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene?

Data

Det ikke er utarbeidet rutiner eller sjekklistor for kontroll av innholdet i søknader opp mot de krav som er stilt innenfor de ulike tilskuddsordningene på idrettsområdet. Stikkprøvekontrollen viser eksempler på at søknader er avslått, og i ett tilfelle avvist, med bakgrunn i at kriterier/vilkår eller spesifikke krav til søknaden ikke er oppfylt. Imidlertid er det i hovedsak prioriteringer innenfor tilskuddsordningen det blir vist til ved avslag.

Samtidig viser også stikkprøvekontrollen noen eksempler på at det er tildelt tilskudd selv om søknaden ikke inneholder all informasjon som den ifølge retningslinjene skal inneholde. I forbindelse med stikkprøvegjennomgangen for tilskuddsordningen *Talentutviklingsmidler* kommer det frem at fem av de seks søknadene ikke inneholder tiltaksplan med budsjett. I kriteriene presentert på nettsidene til kommunen går det frem at søknaden må inneholde en tiltaksplan med budsjett. I tre av tilfellene er tilskudd likevel tildelt. I de to øvrige tilfellene er det gitt avslag på søknad om tilskudd. I begge tilfellene

¹⁹ Følgende fremgår av en lovkommentar til forvaltningsloven § 2 tredje ledd: «Det følger av § 2 tredje ledd at avgjørelser som går ut på å avvise en sak, helt skal følge reglene for enkeltvedtak, slik at reglene i lovens kap. IV-VI kommer til anvendelse. Avvisning etter § 2 tredje ledd vil si at vedkommende forvaltningsorgan beslutter å ikke treffe realitetsavgjørelse i en sak som formelt er innbrakt for organet. Det vil også være avvisning om et forvaltningsorgan returnerer søknad eller annen henvendelse under henvisning til at det ikke er rett organ, eller at dette ikke er et spørsmål som forvaltningen skal ta stilling til.» Gyldendal rettsdata, lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt. Sist hovedrevidert 14.03.2014.

er det imidlertid opplyst i underrettingsbrev til søker at søknaden tilfredsstillere kriteriene, men at avslag er gitt pga. prioriteringer i ordningen.

I ett tilfelle under tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet*, er det i søknaden ikke spesifisert budsjett for det omsøkte tiltaket. I retningslinjer som er tilgjengelig på kommunens nettsider, går det frem at det skal legges ved budsjett for tiltaket det søkes om støtte til. Søker har blitt tildelt tilskuddsmidler.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser eksempler på at det er innvilget tilskudd til tross for at søknaden ikke inneholder den informasjon som kreves ifølge retningslinjene for tilskuddsordningen. Avvikene fra interne retningslinjer viser at det er behov for å vurdere ytterligere kontroller i forbindelse med saksbehandlingen.

4.5.4 Dokumentasjon av saksbehandlingen

Er saksbehandlingen tilstrekkelig dokumentert og etterprøvable?

Data

Saksbehandlingen i tilskuddssaker på idrettsområdet i BKNI blir dokumentert i BKSÅK, via den elektroniske tilskuddsportalen Insights. Hver søknad med tilknyttede dokumenter som kommer inn via tilskuddsportalen opprettes automatisk som egen sak med eget saksnummer i BKSÅK. Videre dokumenteres og arkiveres alle steg i saksbehandlingen i Insights-systemet automatisk i BKSÅK. For tilskuddsordninger som tidligere ikke har vært administrert gjennom tilskuddsportalen Insights, skal dokumenter fortløpende ha blitt lagret manuelt i BKSÅK av saksbehandler, eller av postmottaket. Sistnevnte prosedyre for dokumentasjon av saksbehandling ble blant annet benyttet for tilskuddsordningen «*nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet*» i 2013. Ordningen ble tilrettelagt for saksbehandling i Insights fra 2014.

Dokument som arkiveres er søknad (m/ vedlegg), fullmaktssaker, tilsagns-/avslags-/avvisningsbrev, anmodninger om sluttrapport, samt sluttrapport. I tillegg arkiveres diverse automatisk genererte bekreftelser som søker mottar. Det blir og vist til at diverse dokumenter som har substansiell betydning for saksbehandlingen skal arkiveres, som ettersendte resultater, uttalelser og regnskap.

I intervju med saksbehandlere i Idrettsseksjonen blir det opplyst om at saksbehandling og vurdering av søknader blir dokumentert skriftlig. De endelige vurderingene knyttet til tilskuddene er dokumentert i fullmaktssak tilknyttet ordningen det gjelder. I tillegg blir det brukt støtte- og bakgrunnsdokumenter for å vurdere de ulike søkerne. Det blir opplyst om at det forekommer at ikke alle bakgrunns- og støttedokumenter saksbehandler har tatt i bruk for å gjøre vurderinger av søknadene blir dokumentert i arkivsystemet.

Stikkprøvekontrollen viser at det i et klart flertall av sakene foreligger skriftlig dokumentasjon på de vurderinger som har blitt gjort, og av den dialog som eventuelt har vært med tilskuddssøker. Det er imidlertid enkelte unntak. Som det går frem av avsnitt 4.5.2 over, er det flere tilfeller der det ikke foreligger skriftlige begrunnelser for hvorfor tilskuddssøkere får tildelt et mindre beløp enn omsøkt. I en sak har tilskuddssøker per e-post spurt når det kan forventes svar på søknaden. Det fremgår ikke av saken om denne forespørselen er besvart.

Fra Idrettservice blir det i forbindelse med stikkprøvekontrollen opplyst at det på grunn av endringer i bemanningen på avdelingen kan være dokumentasjon som var lagret på pc-en til tidligere saksbehandler som nå ikke er tilgjengelig. Det blir vist til at dette medfører at for eksempel mailutvekslinger og telefonsamtaler ikke kan dokumenteres. Slik informasjon er med andre ord ikke alltid blitt arkivert i de aktuelle sakene.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at saksbehandlingen i forbindelse med tilskuddsforvaltningen, med enkelte unntak, er tilfredsstillende dokumentert og etterprøvable, i samsvar med krav i forskrift om offentlig arkiv, forvaltningsloven og generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Bruk av Insights vil slik revisjonen

ser det bidra til å sikre at all dokumentasjon knyttet til en sak blir arkivert, og dermed øke etterprøvbareheten.

Revisjonen vil likevel presisere viktigheten av at byrådsavdelingen etablerer system og rutiner som sikrer at de vurderinger som ligger til grunn for avgjørelser i saker blir skriftlig dokumentert. Byrådsavdelingen bør også vurdere å gi ytterligere føringer for dokumentasjon og arkivering av muntlig kommunikasjon med søker, herunder kommunikasjon på e-post.

4.5.5 Rutiner for vurdering av habilitet

Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for vurdering av habilitet i forbindelse med tilskuddsforvaltningen?

Data

I 2013 ble det gjennomført en større habilitetskartlegging på nivå 1 i BKNI, relatert til tilskuddsforvaltningen. Alle som i 2012 mottok tilskudd fra BKNI er listet opp, og den enkelte ansattes relasjoner til disse aktørene er kartlagt og vurdert. Ca. 1500 tilskuddsmottakere var inkludert i gjennomgangen. Formålet var å kartlegge omfang og å bidra til økt bevissthet om og fokus på eventuelle habilitetsutfordringer. Gjennomgangen er dokumentert i et excelark der den enkelte ansattes relasjoner til tilskuddsmottakerne i oversikten er kommentert. Videre er eventuell inhabilitet markert med rødt på den aktuelle ansatte og eventuelle underordnede som dermed også blir inhabile. I tilfeller der kommunaldirektør er vurdert som inhabil, er for eksempel alle ansatte på nivå 1 markert med rødt. Det er ikke gjennomført noen tilsvarende kartlegging for ledere og/eller ansatte på nivå to. Dette innebærer at Idrettsseksjonen var omfattet av kartleggingen, men ikke Idrettsservice. Fra Idrettsservice blir det likevel opplyst at det i forbindelse med behandling av søknader for 2013 ble foretatt en habilitetssjekk, og at denne ikke avdekket noen habilitetskonflikter.

Det ble også avholdt seminar om etikk/habilitet som en del av utvidet ledermøte høsten 2012, og satt særskilt fokus på temaet i årsopdragene for 2013. Det blir opplyst om at gjennomgangen i 2013 anses som relevant for vurdering av habilitet også for nye søknader, da søkermassen for de ulike tilskuddsordningene er forholdsvis lik fra år til år.

Høsten 2014 ble det fra stabssjef sendt ut påminnelse til alle seksjons- og resultatenhetsledere i BKNI der det ble minnet om kommunens retningslinjer for bierverv. Vedlagt dette brevet var også en mal for søknad om og eventuell godkjenning av bierverv, som lederne skulle formidle til alle ansatte.

For alle fullmaktssaker knyttet til tilskuddsforvaltningen skal det benyttes følgeskjema i saksbehandlingen, der både saksbehandler, seksjonsleder og kommunaldirektør vurderer egen habilitet i saken. Revisjonen har mottatt eksempler på fullmaktssaker for ulike tilskuddsordninger på idrettsområdet, der følgeskjemaet er tatt i bruk og det er signert for at habilitet er vurdert. Fullmaktssaker benyttes i Idrettsseksjonen, men ikke i tilknytning til FIKS-ordningene som forvaltes av Idrettsservice.

I intervju blir det vist til at det internt i Idrettsseksjonen og Idrettsservice er stor bevissthet rundt egen rolle i tilskuddssaker, og at de ansatte er svært oppmerksomme på eventuell inhabilitet.

I Idrettsservice er det etablert en egen rutine for å sikre oversikt over ansattes relasjoner, og dermed over eventuell inhabilitet. Den enkelte ansatte må levere en oversikt til idrettssjef over egne relasjoner til idretten, herunder idrettslag og andre aktuelle aktører for tilskudd. Idrettssjef opplever at denne prosessen blir tatt på alvor i enheten, og opplyser om at ansatte både har takket nei til og frasagt seg verv i idretten for å unngå å havne i eventuelle habilitetskonflikter. I tilfeller der saksbehandler er medlem av et idrettslag som søker om tilskudd, blir søknaden håndtert og behandlet av andre saksbehandlere. Ellers trekkes det fram at bevisstheten rundt habilitet, og formaliseringen av rutiner, har økt de siste tre årene.

I Insights er det lagt inn et punkt der det skal krysses av for om saksbehandlers habilitet er vurdert. Her må saksbehandler krysse av for at saken skal kunne behandles videre i programmet. Det blir opplyst om at dersom saksbehandler krysser av i Insights for relasjon til søker/ inhabilitet, vil saksflyten automatisk stoppe, og søknaden det gjelder vil bli overført til en annen saksbehandler.

Revisjonens vurdering

Det er positivt at det fra byrådsavdelingens side har blitt satt fokus på habilitet de senere årene. Det er blant annet gjennomført en kartlegging av relasjoner i byrådsavdelingen, men bare på nivå 1. Revisjonen mener at også resultatenheter på nivå 2 bør være omfattet av kartlegging av eksisterende relasjoner. Idrettsservices rutiner for en egenerklæring om egne relasjoner, synes å være en hensiktsmessig ordning for å bidra til bevissthet rundt habilitet, samt synliggjøring av eksisterende relasjoner. Byrådsavdelingen bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å etablere tilsvarende rutiner også i øvrige enheter innenfor BKNI.

Revisjonen registrerer at det er etablert skjemaer der saksbehandlere og ledere skal bekrefte at habilitet er vurdert. Det er en funksjon for bekreftelse av habilitet også i Insights. Det er viktig at habilitet er vurdert og dokumentert i den enkelte sak, og det er derfor positivt at det blir opplyst om at alle tilskuddsordninger nå behandles i Insights og dermed er omfattet av denne funksjonaliteten.

4.6 System og rutiner for oversikt over søkere og tilskuddsmottakere

I hvilken grad er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over søkere og tilskuddsmottakere innen de ulike tilskuddsordningene?

Data

For de tilskuddsordningene der Insights er tatt i bruk ved behandling av søknader, kan det i systemet genereres oversikter over søkere, samt over hvem som har fått avslag og hvem som har fått tildelt tilskudd. Det kan også genereres oversikter basert på andre kriterier. For tilskuddsordninger som ikke behandles i Insights, er det den enkelte saksbehandler som utarbeider oversikter over søkere i egne excelark der det fremgår informasjon om den enkelte søknad, en vurdering av søknaden og anbefalt bevilgning/avslag. Disse oversiktene blir lagt i BKSÅK sammen med øvrige dokumenter i saken. Per mai 2015 opplyses det at alle tilskuddsordninger på idrettsområdet behandlet i Insights.

En oversikt over alle som har mottatt tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene på idrettsområdet utarbeides årlig som en del av Idrettsårboken til Bergen kommune. I oversikten opplyses det om hvem det er som har mottatt tilskuddet, til hvilket prosjekt tilskuddet har gått, samt tilskuddets størrelse. For alle ordningene som forvaltes av Idrettsseksjonen, gis det i tillegg en mer utførlig beskrivelse av hvert prosjekt som har fått innvilget støtte, med begrunnelser for hvorfor tilskuddet har blitt tildelt. For FIKS-ordningene, som forvaltes av Idrettsservice, er ikke prosjektbeskrivelser av de enkelte tilskuddsmottakerne en del av oversikten som presenteres i årboken.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert hensiktsmessige systemer både for å holde oversikt over søkere og tilskuddsmottakere innenfor ulike tilskuddsordninger. Tidligere ble slike oversikter i stor grad utarbeidet manuelt av saksbehandlerne, men innføringen av tilskuddsportalen Insights innebærer at ulike typer oversikter nå enkelt kan genereres i systemet.

4.7 Rapportering fra tilskuddsmottaker

I hvilken grad blir det stilt krav om rapportering fra tilskuddsmottakere i forbindelse med tildeling av tilskudd?

- Går krav til rapportering tydelig frem av underretning om vedtak?

- Har byrådsavdelingen hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med de krav som er satt?

Data

Rapporteringskrav for alle åpne tilskuddsordninger i BKNI har blitt samlet i kommunens nye felles retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll med mottakere av generelle tilskudd fra BKNI.²⁰ Retningslinjene ble vedtatt i oktober 2014. Retningslinjene og kravene var tidligere stilt enkeltvis for de ulike tilskuddsordningene som hørte under byrådsavdelingens ansvarsområde.

²⁰ Behandlet av bystyret i sak 240/14, 22.10.2014

For generelle tilskudd fra BKNL, er kravet at det innen tre måneder etter at tiltak/prosjekt er avsluttet skal sendes rapport om gjennomføring til byrådsavdelingen. Med rapporten skal det følge regnskap for disponeringen av tilskuddet i tiltaket/prosjektet. Dersom tilskuddet er kr 500 000 eller høyere, skal det leveres revidert regnskap. Dersom samlet tilskudd fra Bergen kommune det enkelte år overstiger kr 100 000, skal det leveres rapport med regnskapsnøkkel tall på tilsendt skjema, innen frist angitt i tilskuddsbrev. Hvis tilskuddet i sin helhet eller deler av tilskuddet ikke blir benyttet til oppgitt formål, skal overskytende midler betales tilbake. Tilskuddsmottakere plikter å gjøre BKNL oppmerksom på slike forhold så snart som mulig.

Idrettsseksjonen opplyser at tilskuddsordningene seksjonen forvalter, krever ulik rapportering fra tilskuddsmottaker, eksempelvis årsrapport, revidert årsregnskap, rapport på bruk av midler eller rapport fra tilskuddsmottakere for tilskudd over kr 100 000. Det opplyses at det er lagt til rette for at all rapportering skal skje via Insights, og at samtlige tilsendte rapporter innen hver tilskuddsordning blir kontrollert og godkjent av seksjonen. Underkjent rapportering må forbedres av tilskuddsmottakerne for å få disse godkjent. I tilfeller der tilskuddsmottakere ikke overholder rapporteringsfrister eller idrettsseksjonen ikke godkjenner innsendt rapportering, kan fremtidige tilskudd holdes tilbake eller tilskuddet trekkes tilbake. Det er ikke gitt noen eksplisitte retningslinjer for vurdering av rapporter, eller for når det eventuelt skal kreves ytterligere rapportering. I oversikter som revisjonen har mottatt, fremgår det imidlertid at enkelte søkere vurderes med ikke godkjent/ikke tilstrekkelig rapportering. Fra idrettsseksjonen blir det vist til at vurdering av rapportering vil være direkte knyttet til omsøkt formål, og de føringer som legges i tilskuddsbrevet. Det samme gjelder krav om ytterligere rapportering. I de tilfeller det vil kreves ytterligere rapportering, opplyses det at dette vil begrunnes i detalj overfor tilskuddsmottaker.

Revisjonen får opplyst at saksbehandlerne i Idrettsseksjonen har ansvar for å følge opp at rapportering fra tilskuddsmottakere faktisk blir sendt inn. Rådgiverne føres egne restanselister for rapportering, i excel-ark. Det blir kommentert at dette er et forbedringspunkt for seksjonen, og at oppfølging av rapportering med fordel kan inngå som en del av det elektroniske systemet. Samtidig blir det i intervju vist til at det elektroniske saksbehandlingssystemet Insights fungerer som et nyttig internkontrollverktøy på den måten at man kan bekrefte at det er mottatt rapporter.

Idrettservice har tatt i bruk Insights for mottak og oversikt over rapportering fra 2015. Unntaket er inngåtte samarbeidsavtaler med frivillig sektor der Idrettservice får inn egne rapporter knyttet til de ulike prosjekter. Tidligere ble excelark benyttet til å holde oversikt over mottatt rapportering innenfor FIKS-ordningen.

Gjennomgangen av stikkprøver viser at det i hovedsak blir stilt krav om rapportering i tilskuddsbrev innenfor idrettsområdet. For tilskuddsordningen *Talentutviklingsmidler* framkommer det imidlertid to tilfeller der det ikke er stilt krav om rapportering i underrettingsbrevene som er sendt til søker, til tross for at det på nettsidene for ordningen nevnes at Bergen kommune vil kreve at det leveres egen rapport for omsøkt tiltak, og at ytterligere detaljer knyttet til rapporteringskravet vil bli spesifisert i tilskuddsbrev. I begge tilfellene er rapportering likevel mottatt. Begge disse sakene ble behandlet før sommeren 2013. Fra Idrettsseksjonen opplyses det at informasjon om rapporteringskrav på nettsider og i tilskuddsbrev er ivarettatt fra og med sommeren 2013. I en annen sak innenfor samme tilskuddsordning ble det i begynnelsen av mars 2014 purret på rapportering, og frist ble satt til 31. mars 2014. Det foreligger etter dette ikke dokumentasjon på kommunikasjon med tilskuddsmottaker, før rapport ble mottatt i desember 2014. I sluttrapporten fra en annen tilskuddsmottaker foreligger det ingen spesifikke opplysninger om hva tilskuddet er brukt til, til tross for at dette er et krav som fremgår av vedtaksbrevet for tildelt tilskudd. Fra Idrettsseksjonens side har rapporteringen likevel blitt vurdert som tilstrekkelig.

Innenfor tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* fremgår det av underretting om vedtak at det skal leveres statusrapport med styrevedtak som vedlegg. I de kontrollerte stikkprøvene er det ingen eksempler på at styrevedtak er lagt ved rapporteringen. Fra Idrettsseksjonen blir det vist til at dette er et forbedringspotensial når det gjelder rutiner for saksbehandling av tilskudd.

Innenfor samme tilskuddsordning ble det i en sak purret på rapportering 20.11.14. Frist for rapportering var opprinnelig 1.4.2014. Fra Idrettsseksjonen opplyses det i den forbindelse at det frem til nå har vært opp til den enkelte saksbehandler å purre på rapportering, men at retningslinjer for dette er under utarbeidelse på seksjonen. Det blir vist til at idrettslagene under denne tilskuddsordningen ble tildelt støtte sent i 2013, og at dette nok har vært en medvirkende årsak til at man ikke har etterspurert rapport tidligere. I tillegg har søker ikke kommet med ny søknad i 2014.

Når det gjelder de gjennomgåtte sakene innenfor FIKS-ordningen, er det stilt krav om rapportering i alle underrettingene om vedtak, og det er også mottatt rapportering i alle sakene som er kontrollert.

Revisjonens vurdering

Stikkprøvekontrollene omfattet vedtak om tilskudd fra 2013, og funnene reflekterer dermed ikke nødvendigvis dagens praksis. Stikkprøvekontrollene avdekket imidlertid enkelte tilfeller der det ikke har blitt stilt krav om rapportering i forbindelse med tildeling av tilskudd. I tillegg er det enkelte tilfeller der rapporteringen ikke er i samsvar med de krav som er stilt, uten at dette er fulgt opp, samt tilfeller der det har tatt svært lang tid før det har blitt purret på manglende rapportering.

Revisjonen mener at retningslinjene som ble vedtatt høsten 2014, gir tydelige føringer for rapportering fra tilskuddsmottakere. Felles retningslinjer skal benyttes som vedlegg til tilskuddsbrev, og vil bidra til å sikre at det alltid formidles krav om rapportering til tilskuddsmottakerne.

Bruk av Insights legger godt til rette for å følge opp om tilskuddsmottakere leverer rapporter innen de frister som er satt. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør vurdere om funksjonaliteter i systemet kan benyttes i større grad for å følge opp rapportering, og at det bør iverksettes tiltak for å sikre at det for alle tilskuddsordninger blir fulgt opp fortløpende om rapportering blir utført i henhold til de krav som er stilt. Revisjonen mener også det kan være hensiktsmessig å vurdere å innføre interne kontrollrutiner, som et verktøy for å undersøke hvordan ulike seksjoner og resultatenheter i BKNi følger opp rapporteringskravene innenfor de tilskuddsordningene de forvalter, og også det kvalitative innholdet i rapporteringen som mottas fra tilskuddsmottakerne. Faste rutiner med kontroller vil både kunne avdekke og korrigere avvikende praksis, i tillegg til at det kan ha en preventiv funksjon.

4.8 Rutiner for utbetaling og regnskapsføring av tilskudd

4.8.1 Utbetaling av tilskudd

Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre korrekte utbetalinger av tilskudd?

- I hvilken grad er det etablert rutiner for kvalitetssikring knyttet til utbetaling av tilskudd til tilskuddsmottaker?

- Er faktisk utbetalte tilskudd i samsvar med vedtak?

Data

Retningslinjer for utbetaling av tilskudd fremgår av kommunens økonomihåndbok. Her står det blant annet at Bergen kommune betaler ut tilskudd på følgende måter:

- Manuelle tilskuddsskjema - som følger vanlig fakturabehandlingsflyt
- Direkteførte tilskudd
- Tilskuddsløsningen

Videre er det gitt en beskrivelse av de ulike utbetalingsordningene. Når det gjelder førstnevnte, er det vist til at skjema for Utbetaling av tilskudd skal benyttes. Dette er nærmere beskrevet under. Det går videre frem at utbetalingen må være tilstrekkelig beskrevet og dokumentert, enten ved henvisning til vedtak og saksnummer, eller ved at tildelingsbrev/vedtak legges ved skjema som ekstra dokumentasjon.

Om direkteførte tilskudd fremgår følgende av økonomihåndboken:

«På grunn av omfang og spesielle betalingsfrister har noen byrådsavdelinger fått fullmakt til å sende tilskudd til direkte bokføring og utbetaling.

Utbetalingsbilagene skal inneholde leverandørnummer og navn med tilhørende organisasjonsnummer og bankkontonummer - og tilskuddsbeløp. I tillegg skal bilaget inneholde full kontering.

Utbetalingsbilagene kan sendes på epost til Agresso leverandør som registrerer bilagene med bilagsart F9.

Originalbilag skal dateres og signeres av både bilagsforbereder og fullmaktshaver. Det skal sendes skriftlig fullmaktsskjema med fullmakt, beløpsgrenser og underskriftsblad til Lønns- og regnskapssenteret (LRS) som skal kontrollere at fullmaktene overholdes. LRS skal kontrollere både fullmakter og at bokføringen er korrekt i samsvar med bilagene før utbetaling foretas.»

Om alternativet «Tilskuddsløsningen» står følgende i økonomihåndboken:

«Det er utviklet en tilskuddsløsning der saksbehandlere kan registrere mottatte tilskuddssøknader, og der dokumentasjon utarbeides og overføres elektronisk til Agresso. Bilaget følger deretter vanlig fakturabehandlingsflyt. Bilagene kommer i bilagsserie som elektroniske faktura og har TK som kjennetegn før fakturanummer.»

Av rutinebeskrivelsen som følger skjemaet som skal benyttes ved førstnevnte utbetalingsalternativ, går følgende frem:

«Dette skjemaet skal brukes til utbetaling av tilskudd som ikke er regelmessige eller blir utbetalt til mange samtidig. Denne typen tilskudd blir utbetalt og behandlet sammen med andre utbetalinger i Agresso (dvs. inngående fakturaer). Følgelig skal samme prosess benyttes. Det er derfor utarbeidet en standard mal for utbetaling fra Bergen kommune. Denne malen er tilpasset de behovene som eksisterer ved skanning, og skal benyttes ved utbetaling.

Fordi disse utbetalingene blir skannet, på samme måte som inngående fakturaer, vil de bli underlagt den fullmaktskontrollen som ligger i systemet. Bilagene skal altså ikke anvises på papirutgaven. Anvisning skjer i Agresso. Tilsvarende vil kontering skje ved mottak av bilaget i Agresso. Det er derfor ikke noe behov for kontering på malen.

Det er ikke mulig å koble ett skannet bilag mot flere leverandører. Det må lages ett skjema for hver utbetaling.

Skjema sendes til Lønns- og regnskapssenter for skanning. I den grad man har tilhørende dokumentasjon, skal dette (evt. kopi) følge som underbilag. Frist for innsending er minimum 10 dager før forfall.»

Videre er utfylling av de ulike feltene i skjemaet forklart, og det er vedlagt et eksempel på ferdig utfyllt skjema. I skjemaet skal det blant annet fylles ut informasjon om utbetalingen og mottakeren, hvem som har fylt ut skjemaet, og hvem som skal attestere utbetalingen.

Tilskuddsportalen Insights er knyttet opp mot Agresso med krav om matchende leverandørnummer og kontonummer. Dersom opplysningene om tilskuddsmottaker i Insights ikke korresponderer med data i Agresso om tilsvarende aktør, er det ikke mulig gå videre i saksflyten i Insights. For å utbetale tilskudd til mottaker som eventuelt mangler leverandørnummer i Insights, må dette først bestilles via Agresso. Opprettelse av nye leverandørnummer gjøres av lønns- og regnskapssenteret i kommunen, og i den forbindelse blir opplysninger kontrollert opp mot Brønnøysundregisteret. Det blir videre vist til at kombinasjonen av kontonummer og organisasjonsnummer/personnummer må stemme for at et leverandørnummer skal være gyldig.

I intervju blir det vist til at kontrollrutiner for utbetaling oppleves som gode, og det vises til at kontrollpunkter er lagt inn i Agresso for de ulike stegene. Typiske elementer som kontrolleres før det er mulig å gjennomføre utbetalinger er leverandørnummer, organisasjonsnummer eller registrering i Frivillighetsregisteret, og kontonummer. Det kan ikke registreres kontonummer uten at dette kobles opp mot et organisasjonsnummer, og det blir opplyst at alle opplysninger om endringer av kontonummer skal mottas skriftlig.

Når det gjelder spillemidler, blir det opplyst i intervju at det for alle utbetalinger av spillemidler, bli lagt ved tilsagnsbrev som underlagsdokumentasjon knyttet til utbetalingen. Bilagsnummer for alle inn- og utbetalinger blir også notert i BKSAK, slik at det skal være lett å etterprøve. Alle spillemidler føres på eget ansvarssted i Agresso for å sikre god oversikt og kontroll. Videre blir kontoen med innbetalinger og utbetalinger avstemt i forbindelse med regnskapsavslutning, og kontrollert at den går i null.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført viser at det i alle kontrollerte saker er samsvar mellom tilskuddsbeløp som fremgår av tilskuddsbrev/vedtak, samt utbetalt og bokført beløp. Det er ikke avdekket noen avvik knyttet til utbetaling av de tildelte tilskuddene.

Stikkprøvegjennomgangen viser videre at alle bilag som gjelder utbetaling av tilskudd er dokumentert i form av utbetalingsbrev i Agresso og tilskuddsbrev. I utbetalingsbrevet fremgår beløpet som er utbetalt, hvem det utbetales til og hvem som har godkjent utbetalingen. I utbetalingsbrev er det også henvisning til BKSÅK-nummer.

Revisjonens vurdering

Det er etablert tydelige retningslinjer for utbetaling av tilskudd, samt rutiner og systemer for å sikre korrekt utbetaling. Innføringen av Insights som saksbehandlingssystem for alle tilskuddsordningene medfører en ytterligere kontroll også når det gjelder utbetalinger. Bruk av skjemaer som skal fylles ut og oversendes til lønns- og regnskapssenteret, samt automatisk stans i saksflyten i Insights ved manglende samsvar mellom kontonummer og leverandørnummer, er etter revisjonens vurdering hensiktsmessige kvalitetssikringsmekanismer.

4.8.2 Regnskapsføring av tilskudd

Er det etablert tilfredsstillende system og retningslinjer for regnskapsføringen i forbindelse med tilskuddsordningene, og for regnskapsføring knyttet til ikke benyttede tilskudd?

- I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at tilskudd blir bokført i henhold til gjeldende krav og retningslinjer?

- I hvilken grad er regnskapsføringen innrettet slik at regnskapet gir muligheter for kontroll og oppfølging av tilskuddsforvaltningen?

Data

Budsjettering og regnskapsføring ved utbetaling

Fra BKNI økonomi blir det opplyst at alle tilskudd i utgangspunktet er lagt til rette med korrekt tjeneste (dvs. KOSTRA-funksjon). Det blir årlig sendt ut lister før budsjettet blir presentert, for å avdekke eventuelle feil i konteringen. Hele tilskuddslisten, som omfatter både åpne tilskuddsordninger og tilskudd til enkeltaktører, sendes ut for kvalitetssikring. Revisjonen har fått oversendt et eksempel på en slik tilskuddsliste, samt e-post der denne ble oversendt enhetsledere for kvalitetssikring. Ansvarssted vil variere avhengig av hvilken enhet som utbetaler, og fremgår ikke av denne listen.

I kommunens artskontoplan drift for 2014 går det frem hvilke kostnadsarter som er aktuelle å benytte ved utbetaling av tilskudd.

Vår stikkprøvegjennomgang viser at utbetalte tilskudd for samtlige kontrollere tilskuddsordninger (*FIKS Unik, FIKS Barn og Ung, Talentutviklingsmidler og Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet*) er utbetalt på art 147011 – Tilskudd til lag og organisasjoner. I KOSTRA-beskrivelsen i kommunens artskontoplan går det frem at dette er en spesiell art for driftstilskudd til private organisasjoner og lag.

BKNI økonomi opplyser at når det gjelder tilskudd som er ført i budsjettdokumentene fra kommunen, er kontering angitt med KOSTRA-funksjon/-tjeneste. Tilsvarende detaljnivå finner man i økonomisystemet. Det blir videre opplyst om at skjemaene for tildelte tilskudd som føres av saksbehandlerne, blir brukt som støtteark i arbeidet med å sikre korrekt utbetaling og bokføring av de ulike tilskuddene.

Tilbakebetaling av tilskudd

Det blir opplyst at det er praksis for at midler som blir tilbakeført, fordi tilskuddsmottakerne ikke har brukt tilskuddet, kan gå inn i årets ramme for tildeling. Dette praktiseres for beløp opp til kr 100 000. For større beløp må det fremmes sak for byråd/bystyret om bruken av de tilbakebetalte midlene. Det er ikke laget noen egen BKNI retningslinje for hvordan tilbakebetalinger av tilskudd skal regnskapsføres. Det blir vist til at dette har vært kommunisert skriftlig i enkeltsaker, samt muntlig. Tilbakebetaling skal føres med identisk kontering som utbetalingen, blir det opplyst.

Fra BKNI økonomi blir det videre opplyst at det fra og med 2014 har blitt avkrevd særskilt rapportering knyttet til tilbakeføring av tilskudd større enn kr 20.000. Slik rapportering inngår som en del av

enhetenes rapportering om inntekter. I veiledningen i regnearket som skal benyttes i denne forbindelse, går det frem at oversikten skal omfatte alle faste avtaler ved resultatenheten med tilhørende inntekter, uavhengig av beløp. I tillegg skal oversikten omfatte engangsinntekter som overstiger kr. 20 000. Regnearket skal oversendes BKNI økonomi ved hver tertialrapportering, og ved årsavslutningen. I forbindelse med årsavslutningen skal det utarbeides et notat fra den enkelte enhet, som skal følge enhetens regneark. I notatet skal det blant annet bekreftes at oversikten er fullstendig, og eventuelle avvik skal kommenteres. I regnearket er det lagt opp til at det skal gis konteringsinformasjon for regnskapsføring av inntektene, herunder BKSak-nummer, art, konto og tjeneste.

En gjennomgang av rapportering om inntekter i 2014 fra Idrettsseksjonen og Idrettsservice, viser at ingen av enhetene i 2014 har rapportert om tilbakebetalt tilskudd.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert tilfredsstillende system og retningslinjer for å sikre korrekt budsjettering av tilskuddsordningene, samt korrekt utbetaling og regnskapsføring av utbetalte tilskudd. Revisjonen stiller imidlertid spørsmål ved at alle utbetalinger av tilskudd som inngikk i stikkprøvekontrollen er ført på art 14711, som ifølge beskrivelsen i artskontoplanen skal benyttes til driftsstøtte. Flere av tilskuddsordningene som inngikk i stikkprøvekontrollen er ifølge retningslinjene for den enkelte ordning tydelig rettet mot å støtte tiltak og prosjekter, ikke driftstilskudd.

Når det gjelder regnskapsføringen knyttet til tilbakebetaling av tilskudd, mener revisjonen at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide skriftlige retningslinjer for slike tilfeller. Retningslinjer bør blant annet gi føringer for regnskapsføringen, samt føringer for når det må fremmes sak for byråd/bystyret om bruken av de tilbakebetalte midlene. Slike rutiner vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler, samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell.

Den detaljerte budsjetteringen per tilskuddsordning gir gode muligheter for kontroll og oppfølging av tilskuddsforvaltningen. I tillegg representerer innføringen av krav til rapportering om inntekter en hensiktsmessig kontroll som både bidrar til å gi oversikt over tilbakebetalte tilskudd, samt mulighet til å kontrollere om eventuelle tilbakebetalte tilskudd er korrekt regnskapsført.

4.8.3 Tilbakebetaling av tilskudd

I hvilken grad er det etablert rutiner for å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom rapportering viser at tilskudd ikke er benyttet i samsvar med forutsetninger for vedtak?

Data

Som det går frem av avsnitt 4.4.3 over, går det frem av felles retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av generelle tilskudd fra BKNI²¹, at dersom tilskuddet eller deler av tilskuddet ikke blir benyttet til angitt formål, skal overskytende beløp tilbakebetales. Retningslinjene skal følge som vedlegg med alle tilskuddsbrev.

Stikkprøvekontrollen viser at det i tilskuddsbrev fra BKNI på idrettsområdet i liten grad er stilt tydelig krav om at eventuelt ubenyttet tilskudd skal tilbakebetales til kommunen, og/eller at tilskudd må tilbakebetales dersom tiltak ikke gjennomføres i samsvar med søknaden. For tilskuddsordningen *Nye idrettstiltak og egenorganisert fysisk aktivitet* blir følgende tekst benyttet i tilskuddsbrev: «*dersom tilskuddsmottaker, etter puring, ikke rapporterer, bortfaller retten til tilskuddet*». For de øvrige tilskuddsordningene revisjonen har sett på, er det i de kontrollerte tilskuddsbrevene innenfor ordningene ikke opplyst om at ubenyttet tilskudd skal tilbakebetales til kommunen, og/eller at tilskudd må tilbakebetales dersom tiltak ikke gjennomføres i samsvar med søknaden.

Fra Idrettsservice blir det opplyst at dersom tildelte midler fra FIKS-ordningene ikke benyttes i henhold til søknaden/planen, eller tilskuddsmottaker ikke rapporterer i samsvar med de krav som blir stilt, kan aktuelle sanksjoner være innkreving av hele eller deler av tildelte tilskuddsmidler. Det opplyses videre

²¹ Vedtatt av Bergen bystyre i sak 240/14, 22. oktober 2014.

at Idrettsservice etter en gjennomgang før jul 2014 oppdaget at slik informasjon manglet i forbindelse med innvilgning av tilskudd, og at de nå har fått dette inn i tilsagnsbrev til søker.

Som det går frem av avsnitt 4.8.2 over, har verken Idrettsseksjonen eller Idrettsservice rapportert om tilbakebetalte tilskudd i 2014. Imidlertid opplyses det fra Idrettsservice at det i 2014 ble tilbakebetalt tilskudd for skibuss 2013, men at dette ikke ble spesifikt rapportert. Det opplyses at to idrettslag tilbakebetalte midlene og at ytterligere fire fikk avkortning i neste års utbetaling. Eksempler revisjonen har mottatt på kommunikasjon mellom Idrettsservice og tilskuddsmottakere, viser at minst én tilbakebetaling var på mer enn kr 20 000,-. Fra Idrettsseksjonen blir det bekreftet at det verken i 2013 eller 2014 har forekommet tilbakebetalinger av tilskudd.

Revisjonens vurdering

Det foreligger tydelige retningslinjer på overordnet nivå i BKNI for tilbakebetaling av tilskudd dersom de ikke blir benyttet til angitt formål. Stikkprøvekontrollen på idrettsområdet viser imidlertid at det i liten grad har blitt opplyst om krav til tilbakebetaling i tilskuddsbrev, og at det i enkelttilfeller ikke er stilt krav om rapportering fra tilskuddsmottaker (se kapittel 4.7 over om rapportering). Revisjonen vil i denne sammenheng presisere at vedtakene om tilskudd som inngår i stikkprøvekontrollen er fra 2013, og dermed ikke nødvendigvis reflekterer dagens praksis på dette området. Revisjonen vil likevel understreke betydningen av at byrådsavdelingen følger opp at enhetene etterlever gjeldende retningslinjer.

Revisjonen mener kravet om at alle enheter i BKNI skal rapportere fast om inntekter over kr 20 000, legger godt til rette for å få oversikt over i hvilken grad tilskudd blir tilbakebetalt. Imidlertid forutsetter dette at alle enheter rapporterer om tilbakebetalte tilskudd i samsvar med de retningslinjer som er gitt, noe som ikke er gjort for 2014. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør følge opp at alle enheter rapporterer i samsvar med de retningslinjer som er gitt.

4.9 Rutiner for melding av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen

Er det etablert rutiner for melding og behandling av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen?

Data

Det er ikke etablert egne rutiner eller systemer for melding av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen, ut over den ordinære økonomioppfølgingen og –rapporteringen.

Prognosemodulen i Agresso blir benyttet for å følge den økonomiske utviklingen opp mot periodisert budsjett. Dette blir gjort fast annenhver måned. Det blir kommentert at prognosemodulen i hovedsak er utviklet med tanke på virksomheter med jevn drift, og at det kan være vanskelig å få god informasjon om eventuelle avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen. Budsjettet periodiseres med et likt beløp hver måned, og det blir vist til at det derfor ikke er hensiktsmessig å følge med på månedlige avvik fra denne periodiseringen.

Enhetene opplever likevel å ha god oppfølging av tilskuddsområdet gjennom året, blant annet ved hjelp av at alle tilskuddsposter er spesifiserte i budsjettet. I budsjettet er tilskudd som forvaltes på seksjonsnivå fordelt med faste tjenester (funksjoner), som for eksempel talentutviklingsmidler og støtte til nye idrettstiltak og fysisk aktivitet.

Rådgiverne rapporterer via seksjonsleder om eventuelle avvik, mens BKNI økonomi kontrollerer regnskap opp mot budsjett på totalnivå per ansvarssted for å avdekke større avvik. Eventuelle avvik rapporteres i henholdsvis måneds- og tertialrapporter til Byråd og Bystyre.

Ut over dette går det frem at fokus på avvik i forbindelse med tilskuddsforvaltning i hovedsak dreier seg om avvik knyttet til manglende rapportering fra tilskuddsmottakere, og i hvilken grad tilskudd blir benyttet i samsvar med gjeldende kriterier og vilkår.

Revisjonens vurdering

Det er ikke etablert egne rutiner for melding og håndtering av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen, og det er i undersøkelsen heller ikke gitt uttrykk for noe opplevd behov for dette. Når det gjelder økonomiske avvik, synes dette etter revisjonens vurdering å være hensiktsmessig ivarettatt av etablerte økonomisystem og -rutiner.

Basert på avdekkede feil og mangler ved saksbehandlingen, er det imidlertid behov for å styrke kontrollene i saksbehandlingsprosessen og etablere rutiner for hvordan det skal registreres og meldes fra om avdekkede mangler i saksbehandlingen, slik at avvik som oppdages kan analyseres og bidra til læring og utvikling.

5. Datagrunnlag og vurderinger - bruk av tilskudd

5.1 Oversikt over tilskuddordninger det kan være aktuelt for kommunen å søke på

Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over tilskuddsordninger innen idrettsområdet som det kan være aktuelt for kommunen å søke på?

- I hvilken grad er det etablert felles systemer for hele byrådsavdelingen?
- I hvilken grad er ansvar for å ha oversikt over relevante tilskuddsordninger delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?
- Er det etablert hensiktsmessige systemer for samarbeid og kommunikasjon mellom underliggende enheter (seksjoner og resultatenheter) på dette området?

Data

Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke har ikke etablert felles system eller noen form for samlet oversikt over tilskuddsordninger innen idrettsområdet som det kan være aktuelt for kommunen å søke på. Byrådsavdelingen har vurdert å kjøpe tjenester for å få oppdateringer over potensielle tilskuddsordninger, men har kommet frem til at man per i dag har god nok oversikt over mulige tilskuddsordninger det kan søkes om midler fra. Det blir opplyst at det generelt finnes svært få tilskuddsordninger innen idrettsområdet, som forvaltes av departementer, andre statlige aktører eller andre, som det er aktuelt for en kommune å søke på. De tilskuddsordninger som eksisterer, er i all hovedsak rettet mot frivillige lag og organisasjoner.

Ansvar for å følge med på tilskuddsordninger det kan være aktuelt å søke på, ligger på leder for den enkelte seksjon og resultatenheter i byrådsavdelingen. Staben i BKNI har ikke noe overordnet ansvar for å koordinere dette arbeidet. Som det går frem av avsnitt 4.1.1 over, er «Myndighet til å representere kommunenivået i forhold til statlige søknader om refusjoner og tilskudd for idrettsfeltet» delegert til idrettsdirektør ved Idrettsseksjonen. Tilsvarende fullmakt inngår ikke i delegasjon av fagfullmakter til idrettssjef ved Idrettservice.

Fra Idrettsseksjonen blir det opplyst at seksjonen i liten grad søker eksterne tilskudd utover spillemidler, der idrettsseksjonen har ansvar for veiledning, koordinering, kontroll og forhåndsgodkjenning av søknader knyttet til idrettsanlegg. Det fins i liten grad andre tilskuddsordninger innen idrettsfeltet som er rettet mot offentlige aktører, og det blir vist til at idrettsseksjonen heller ikke har en rolle som gjør det naturlig å søke om eksterne midler til prosjekter eller lignende. Når det gjelder spillemidler, blir det opplyst at idrettsseksjonen håndterer ca. 100 søknader årlig, med et tilskuddsomfang på rundt regnet 30 millioner kroner. Fra Idrettsdirektøren blir det i den forbindelse vist til at selv om seksjonen normalt ikke er søker av prosjektmidler, er det viktig å være aktiv når det gjelder spillemiddelordningen, for å prøve å få så mye tilskuddsmidler til idrettsanlegg i Bergen som mulig. Det er viktig å ha god innsikt i kriterier og eventuelle endringer i disse, slik at man passer på at planlagte anlegg er i samsvar med gjeldende kriterier, og dermed kan utnytte potensialet best mulig når det gjelder å få tilskudd.

Fra Idrettservice blir det vist til at man ikke har noe system for å skaffe oversikt over og å søke på eksterne midler. Dette er noe som gjøres av enkeltpersoner på eget initiativ når det er behov for å finansiere konkrete prosjekt med eksterne midler. Eksempel på eksterne tilskuddsordninger Idrettservice søker om midler fra kan være midler fra fylkeskommunen eller storbymidler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Leder for aktivitetsavdelingen FIKS trekker fram at det

alltid foregår en dialog i forbindelse med denne type tilskuddssøknader. Dersom det er snakk om større beløp, bør prosjekt være forankret i idrettsplanen, og en eventuell søknad bør være politisk forankret.

Det er ikke etablert felles retningslinjer eller rutiner som gir føringer for i hvilken grad og eventuelt hvordan ulike enheter skal samarbeide eller kommunisere med hverandre i forbindelse med at man vurderer å søke om eksterne tilskudd. Det blir i intervju kommentert at formålet med ulike tilskuddsordninger avgrensner hvem som kan søke på ordningene, og at det derfor er lite sannsynlig at flere enheter i byrådsavdelingen vil vurdere å søke om midler fra den samme tilskuddsordningen.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet noen oversikt over tilskuddsordninger det er aktuelt for BKNI å søke på, verken for byrådsavdelingen som helhet, eller innenfor den enkelte enhet. Ansvar for å representere kommunen i forbindelse med søknader om tilskudd, herunder ansvar for å ha tilstrekkelig oversikt over aktuelle tilskuddsordninger, er delegert til den enkelte seksjonsleder i BKNI. Tilsvarende delegasjon av fagfullmakter er ikke gitt til idrettssjef (leder for Idrettsservice) på nivå 2, til tross for at det kommer fram at også Idrettsservice er tilskuddssøkere. Revisjonen mener at etablert praksis ikke er i samsvar med gjeldende delegasjoner på dette området.

Byrådsavdelingen bør vurdere å etablere et felles system som gir oversikt over tilskudd ulike enheter vurderer å søke om, er i ferd med å utarbeide søknad om, eller har søkt på. Systemet kan eventuelt være felles for flere av byrådsavdelingens ansvarsområder. Revisjonen mener at en slik oversikt gjerne kan inneholde informasjon om hvilke søknader som blir innvilget og hvilke søknader som blir avslått, da dette kan være nyttig informasjon i et læringsperspektiv med tanke på fremtidige søknadsprosesser.

Undersøkelsen viser at det per i dag ikke er etablert noe formalisert system eller retningslinjer for samarbeid og kommunikasjon på tvers av enhetene i byrådsavdelingen når det gjelder søknader om tilskudd. En samlet oversikt over tilskudd som skissert over, kan bidra til å sikre informasjon om mulige eller pågående søknadsprosesser på tvers av organisasjonen, og kan dermed redusere en eventuell risiko for at flere enheter i kommunen leverer søknad innenfor samme tilskuddsordning uten å vite om hverandre.

5.2 Vurderinger av risiko for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd

I hvilken grad blir det gjennomført systematiske risikovurderinger vedrørende muligheten for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd?

Data

Det er ikke gjennomført systematisk og/eller dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd. I risikovurderingene som er gjort i byrådsavdelingens gjennomgang «Tilskudd A til Å», er ikke risiko for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd nevnt.

I intervju opplyses det om at mislighetsrisikoen forbundet med søknader om eksterne tilskuddsmidler oppfattes som liten. De intervjuede opplever at systemene knyttet til eksterne midler det eventuelt søkes om er for solide og grundige til at det er noen betydelig risiko for misligheter.

Revisjonens vurdering

Det bør gjennomføres systematiske og dokumenterte risikovurderinger, der vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd inngår. Dette vil blant annet kunne bidra til å underbygge enhetenes oppfatning av at det er liten risikoen på området.

5.3 Rutiner og retningslinjer for oppfølging og søknad om tilskudd

I hvilken grad er det etablert fullstendige retningslinjer og rutiner for å følge opp, søke på og bokføre tilskudd?

5.3.1 Oppfølging av og søknad om eksterne tilskudd

I hvilken grad er det etablert tydelig ansvar for å følge opp potensielle tilskuddsordninger?

I hvilken grad er det klart hvem som skal involveres i søknadsprosessen?

I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at byrådsavdelingen har oversikt over hvilke tilskuddsordninger underliggende enheter eventuelt vil søke på?

Data

Det foreligger ingen felles, skriftlige rutiner eller retningslinjer knyttet til det å følge opp og vurdere om det er aktuelt å søke om eksterne tilskudd. Dette ansvaret ligger til den enkelte enhet, jf. kapittel 5.1 over. Avgjørelsen om å utarbeide søknader ligger også på seksjons- eller resultatenhetsleder. Det foreligger heller ikke formelle rutiner, eller felles retningslinjer når det gjelder hvem som skal involveres i søknadsprosessen, ut over den delegerte myndighet som er gjengitt i kapittel 5.1.

Det blir imidlertid opplyst at det for søknader om enkelte typer eksterne midler blir lagt til rette for politisk vedtak, og at det da er en mer formalisert prosess knyttet til søknaden. Dette omfatter blant annet søknader om Storbymidler, samt søknader om spillemidler til investeringsprosjekter på idrettsområdet.

I intervju blir det videre presisert at det med eksterne tilskuddstildelinger også følger økonomiske kostnader for kommunen, samt vilkår som må oppfylles. Eksterne tilskudd vil oftest koste penger i form av egenfinansiering av tiltak, og det følger et arbeid knyttet til oppfølging og rapportering med tildelte tilskudd. BKNI økonomi viser til at dette ble drøftet i byrådsavdelingen for noen år siden, og det ble avgjort at egeninnsats i forbindelse med at kommunen mottar eksterne tilskudd normalt må dekkes innen eksisterende budsjettammer.

Revisjonens vurdering

Som det går frem av kapittel 5.1 over, mener revisjonen at det gjennom delegasjoner av fagfullmakter i hovedsak foreligger et tydelig ansvar for å følge opp potensielle tilskuddsordninger. Samtidig peker revisjonen på at Idrettsservice ved idrettssjef ifølge foreliggende fullmakter ikke har formelt delegert myndighet til oppfølging av potensielle søkbare tilskuddsordninger. Ut over delegasjonene er det ikke gitt føringer for hvem som skal involveres i søknadsprosessen. Samtidig gir undersøkelsen ingen indikasjoner på at det oppfattes som uklart hvem som skal involveres i søknadsprosessen i forbindelse med søknad om eksterne tilskudd.

Det foreligger per i dag ingen rutiner som sikrer at byrådsavdelingen har oversikt over hvilke tilskuddsordninger underliggende enheter eventuelt vil søke på. Vi viser i denne forbindelse til våre vurderinger i kapittel 5.1 over.

5.3.2 Oversikt over søknader om tilskudd

I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan søknader om tilskudd skal registreres og rapporteres?

Data

Det er per i dag ikke etablert noen spesifikke retningslinjer eller rutiner som gir føringer for hvordan søknader om tilskudd skal registreres og rapporteres.

Som det går frem av avsnitt 5.3.3 under, ble det fra 2014 stilt krav om at alle seksjoner og resultatenheter i BKNI skal rapportere om inntekter hvert tertial og ved årsavslutning. Av veilederen til

regnearket som skal benyttes ved denne rapporteringen, går det frem at alle faste inntekter skal rapporteres, i tillegg til engangsinntekter som overstiger kroner 20.000. Som eksempel på slike engangsinntekter nevnes «et statlig tilskudd på kroner 50.000 til et prosjekt».

Revisjonens vurdering

Som det går frem av kapittel 5.1 over, mener revisjonen at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide oversikter over hvilke tilskuddssøknader som blir sendt fra ulike enheter i byrådsavdelingen, inklusive informasjon om hvorvidt søknadene blir innvilget eller avslått. Revisjonen mener kravene til rapportering fra 2014 er hensiktsmessige og gir byrådsavdelingen god oversikt over i hvilken grad ulike enheter mottar eksterne tilskudd som er større enn kr 20 000, hvilke tilskudd det dreier seg om og størrelsen på disse.

5.3.3 Innbetaling og bokføring av innvilgede tilskudd

Har byrådsavdelingen system og rutiner som sikrer at tilskudd som kommunen har fått innvilget blir innbetalt og korrekt bokført?

- *I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan tilskudd skal bokføres?*
- *Gjennomføres det noen kontroller av om tildelte tilskudd blir innbetalt og korrekt bokført?*
- *I hvilken grad er ansvar for oppfølging av om tildelte tilskudd blir innbetalt delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?*

Data

Det er ikke etablert formelle retningslinjer eller rutiner for hvordan man skal bokføre mottatte eksterne tilskudd. Det blir imidlertid opplyst at BKNI økonomi skal varsles ved mottak av prosjektmidler hvor kommunen skal rapportere bruken av midlene med blant annet revisorattestert regnskap. BKNI økonomi oppretter da et eget prosjektnummer for nye prosjekter, og oversender konteringsinformasjon til Agresso. Dersom enheter mottar tilskudd der det ikke kreves revisorattestert regnskap, er det ikke krav om at BKNI økonomi skal varsles. Det opplyses imidlertid at enhetene uansett oppfordres til å føre utgiftene i regnskapet med prosjektnummer eller på et eget ansvarssted.

Det blir opplyst at BKNI økonomi ved flere anledninger har sendt ut informasjon til seksjons- og resultatenhetslederne vedrørende krav til regnskapsføring av prosjekter som skal revideres. Blant annet at enhetslederne er informert om at prosjektene skal kvalitetssikres før de oversendes BKNI økonomi til gjennomgang. Det vil si at det skal kontrolleres for at alle utgifter er ført med prosjektnummer osv.

Ut over dette er det ikke etablert rutiner for kontroll av om eksterne tilskudd blir innbetalt og korrekt bokført. Det er den enheten som har søkt om tilskudd som har ansvar for å følge opp innbetaling. Fra 2014 er det stilt krav om at alle seksjoner og resultatenheter i BKNI skal rapportere inntekter hvert tertial og ved årsavslutning. Av veilederen til regnearket som skal benyttes ved denne rapporteringen, går det frem at alle faste inntekter skal rapporteres, i tillegg til engangsinntekter som overstiger kroner 20.000. Som eksempel på slike engangsinntekter nevnes «et statlig tilskudd på kroner 50.000 til et prosjekt». I regnearket rapporteres det blant annet om avsender, BKSAK-nr, agresso bilagsnummer, art, ansvar, tjeneste mv.

Revisjonens vurdering

Den etablerte praksisen og de enkelte føringene som er gitt for regnskapsføring av mottatte eksterne tilskudd, bør formaliseres og samles i egne retningslinjer for regnskapsmessig håndtering av eksterne tilskudd. Retningslinjene bør også stille minimumskrav til kontroll og oppfølging av tilskuddene. Dette vil bidra til å sikre at gjeldende krav og forventninger blir tydeliggjort og gjort kjent i hele organisasjonen, og vil dermed kunne redusere risikoen for feil og mangler.

I den grad myndighet til å søke om tilskuddsmidler er delegert til den enkelte enhetsleder, mener revisjonen at det også er hensiktsmessig at ansvar for å følge opp innbetalingen av innvilgede tilskudd ligger hos den enkelte enhetsleder.

5.3.4 Oppfylging av vilkår for tilskudd

Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at eventuelle forutsetninger for utbetaling av tilskudd blir fulgt opp?

Data

Det er ikke etablert særskilte system og rutiner for å sikre at eventuelle forutsetninger for tilskudd blir fulgt opp. Det blir vist til at det er den enheten som har søkt om tilskudd som har ansvar for å sikre at tilskudd blir benyttet i samsvar med de forutsetninger som er satt av tilskuddsgiver. Det blir videre vist til at det i forbindelse med de fleste tilskudd kreves en økonomirapport som skal være attestert av revisor. Dersom det ikke blir rapportert i samsvar med de krav som er stilt, får man tilbakemelding om dette fra tilskuddsgiver.

Revisjonens vurdering

Det er etablert en hensiktsmessig ansvarsdeling og praksis for oppfølging av at vilkår for tilskudd oppfylles. Etter revisjonens vurdering synes det ikke nødvendig å formalisere den etablerte praksisen.

5.4 Praksis knyttet til søknadsprosessen

I hvilken grad blir eventuelle retningslinjer og rutiner knyttet til søknadsprosesser etterlevd?

Data

Som det går frem av avsnitt 2.3 i rapporten, ble det i forbindelse med forvaltningsrevisjonen foretatt en gjennomgang av innbetalinger til ulike enheter i byrådsavdelingen i 2013. Gjennomgangen viste at Idrettsseksjonen i 2013 kun hadde mottatt eksterne innbetalinger i form av spillemidler, og at Idrettsservice kun hadde mottatt ett statlig tilskudd som enheten hadde søkt om.

Når det gjelder tilskuddet Idrettsservice mottok i 2013, dreide det seg om et prosjektilskudd innen ordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn («Storbymidler») som forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det blir fra Idrettsservice opplyst om at informasjonen om muligheter for å søke midlene ble identifisert gjennom søk på departements nettsider, i tillegg til at enheten fikk en påminnelse fra Bergen kommunes saksbehandler innenfor ordningen.²² Det blir opplyst at Idrettsservice også i 2011/ 2012 fikk prosjektmidler fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vedrørende et annet ungdomsprosjekt.

Søknaden om midler i 2013 er signert av leder for aktivitetsavdelingen i Idrettsservice, og er datert i november 2012. Søknaden er utformet ved bruk av Bufdirs søknadsskjema for ordningen.

Revisjonens vurdering

Det er ikke utarbeidet formelle retningslinjer for prosesser knyttet til søknad om eksterne tilskudd og praksisen i søknadsprosesser kan dermed i liten grad vurderes opp mot etablerte retningslinjer og rutiner. Samtidig vil revisjonen igjen presisere viktigheten av at gjeldende delegasjoner gjennomgås, særlig med tanke på å avklare hvilken myndighet Idrettssjefen andre ledere i Idrettsservice har når det gjelder det å søke om eksterne tilskuddsmidler.

²² Ifølge retningslinjene for ordningen kan offentlige instanser, private aktører og frivillige organisasjoner søke om midler. Søknadene skal sendes den aktuelle kommunene som vurderer og prioriterer dem. Kommunen skal foreta en politisk og administrativ vurdering og prioritering av alle innkomne søknader, og deretter sende alle innkomne søknader fra tiltak i den aktuelle kommunen samlet til Bufdir innen frist fastsatt av Bufdir.

5.5 Tilrettelegging for sikring av læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd

I hvilken grad er det lagt til rette for å sikre læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd?

- I hvilken grad blir avslåtte søknader benyttet til læring/kontroll?

Data

Det er ikke etablert noen retningslinjer eller rutiner for å evaluere prosesser knyttet til avslåtte søknader og tidligere søknadsprosesser knyttet til eksterne tilskudd. Det blir heller ikke på annet vis systematisk lagt til rette for slike evalueringer med tanke på læring. I undersøkelsen blir det pekt på at det er få tilskuddssøknader innenfor idrettsområdet. Det oppleves derfor ikke å være behov for å formalisere denne typen prosesser.

Revisjonens vurdering

Revisjonen er enig med byrådsavdelingen om at det er begrenset behov for å formalisere prosesser for evaluering av tilskudd, men vil samtidig presisere viktigheten av at man sikrer at relevante erfaringer fra denne type søknadsprosesser deles, herunder også på tvers av nivå 1 og nivå 2 i byrådsavdelingen.

Som nevnt blant annet under avsnitt 5.1, mener revisjonen at en oversikt over utarbeidede søknader om tilskudd, med informasjon om hvilke søknader som blir innvilget og hvilke søknader som blir avslått, kan være nyttig informasjon i et læringsperspektiv med tanke på fremtidige søknadsprosesser.

6. Konklusjon og anbefalinger

6.1 Tilskuddsforvaltning

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI) har etablert en del viktige kontrolltiltak blant annet ved innføring av tilskuddsportalen Insights, men at det fremdeles er et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet knyttet til *tilskuddsforvaltning* innenfor idrettsområdet. Forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt skriftliggjøring av retningslinjer og rutiner, og tiltak for å sikre etterlevelse av alle krav til saksbehandlingen.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Utarbeider skriftlige retningslinjer, rutiner og maler som bidrar til å sikre blant annet
 - a) Etterlevelse av sentrale krav i forvaltningsloven
 - b) At kriterier og retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning blir fulgt i forbindelse med saksbehandlingen
2. Vurderer å stille spesifikke krav til kvalitetssikring i forbindelse med saksbehandlingen, og utarbeide hensiktsmessige verktøy til dette formålet
3. Sørger for at rutiner for kartlegging av relasjoner blir innført på alle nivå i byrådsavdelingen
4. Gjennomgår tilgjengelig informasjon om tilskuddsordninger på kommunens nettside, og sikrer at denne er fullstendig og korrekt
5. Vurderer å etablere rutiner for å gjennomføre jevnlige, dokumenterte evalueringer av måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene
6. Gjennomfører systematiske og dokumenterte risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen, og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere uønskede risikoer
7. Sikrer at etablerte retningslinjer blir fulgt når det gjelder å stille krav til rapportering og følge opp slike krav
8. Vurderer å utarbeide skriftlige retningslinjer for regnskapsføring mv. ved tilbakebetaling av tilskudd

6.2 Bruk av tilskudd

Undersøkelsen viser at det i liten grad fins tilskuddsordninger som kommunen kan søke på innenfor idrettsområdet, men at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke har fokus på å søke på eksterne tilskuddsmidler der dette er aktuelt. Revisjonen mener samtidig at byrådsavdelingen har et forbedringspotensial også når det gjelder prosesser knyttet til *bruk av tilskudd* innenfor idrettsområdet. Dette forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt grad av systematisering og oversikt over de ulike enhetenes aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Vurderer å etablere et system for å holde oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, samt oversikt over ulike enheters aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd
2. Avklarer hvorvidt praksis er i samsvar med gjeldende delegasjoner i byrådsavdelingen når det gjelder enkelte underliggende enheters myndighet til å søke om eksterne tilskudd
3. Gjennomfører systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd
4. Utarbeider skriftlige retningslinjer for regnskapsføringen av mottatte eksterne tilskudd

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

4. juni 2015 mottok revisjonen hørings svar fra Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Hørings svaret ble oversendt fra økonomisjef i BKNI, Vidar Grønsberg, per e-post, og lyder som følger:

«Byrådsavdeling for kultur, næring og kirke vil med utgangspunkt i de avvik som er påpekt, og de foreslåtte forbedringstiltak, gjennomgå eksisterende rutiner og kontrolltiltak. Tilskuddsportalen Insights vil være sentral i denne sammenheng. Systemet forventes å bidra til en ytterligere standardisering av saksbehandlingen, og mange av anbefalingene forventes å kunne implementeres i systemet som obligatoriske handlinger i søknadsprosessen. Bystyret vedtok i sak 240/14 retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskudd fra BKNI. De standardiserte rapporteringskravene bygges inn i Insights, og følges opp via systemets rapporteringsmodul. På de områdene som gjelder regnskapsføring ved tilbakebetaling av tilskudd og inntektsføring av mottatte tilskudd, vil Byrådsavdelingen ta initiativ til at kommunens økonomihåndbok oppdateres med felles rutiner og retningslinjer. Det vil også bli iverksatt tiltak for å økt saksbehandlerkompetanse knyttet til forvaltningslovens bestemmelser.»

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107.
- Kulturdepartementet: *Forskrift om offentlege arkiv*. FOR-1998-12-11-1193.

Dokumenter fra Bergen kommune/Byrådsavdeling for kultur, næring idrett og kirke

- Artskontoplan drift 2014. Oppdatert 21.7.2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra idrettssjef ved Idrettsservice til leder for FIKS. 6. mai 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Delegasjon av fullmakter fra bystyret til byrådet. I sak 294-13 vedtatt 18.12.2013, med endring i sak 84-14 23.04.2014
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter til fagbyråd. Sak 1170-14 vedtatt 29.04.2014 med endring i sak 1368-14/2 02.10.2014
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Delegasjon av fullmakter fra byråd for kultur, næring, kirke og idrett til kommunaldirektør ved byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke pr. 2. mai 2014. 30. april 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter til seksjonssjef for idrett (idrettsdirektør). 13.05.14
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter til idrettssjef ved Idrettsservice. 07.04.14.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Videre delegering av budsjettfullmakter mv. 2. mai 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Felles retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av generelle tilskudd fra BKNI. Vedtatt av Bergen bystyre i sak 240/14, 22. oktober 2014
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Internkontroll: kartlegging tilskuddsposter («åpne poster»). Notat. 15.5.2013. Med vedlegg - Tilskuddsordninger med vedtatte kriterier (excelark).
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Habilitetskartlegging BKNI 9. etg. Notat 2. mai 2014 med vedlagt regneark.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Tilskudd A – Å. Powerpoint presentasjon. Ledermøte 7.4.2014.
- Idrettsservice: Prosedyre ved utbetaling av midler til lag og foreninger gjennom Fiks Bergen. Uten dato.
- Notat fra kommunaldirektør i BKNI om arbeidsoppgaver idrett N1 og N2 fra 2012. Saksnr. 200804680-84. 19. januar 2012.
- Søknad om adgang til annet lønnet arbeid, bierverv eller bistilling for ansatte i byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Til resultatenhetsledere og seksjonssjefer i BKNI, fra administrasjonssjef BKNI. 8. august 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Stab internkontroll COSO-modell.
- Tilskuddsliste til kvalitetssikring. September 2012.
- Utbetaling av tilskudd. Excelark med veiledning.

- Økonomihandbok – Bergen kommune. Om utbetaling av tilskudd.
http://amalie.adm.bgo/okonomi_handbok/

Andre dokumenter og litteratur

- COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013)
- Norges kommunerevisorforbund (NKRF): RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011.
- Hans Petter Graver: Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.
- Gyldendal rettsdata, lovkommentar til forvaltningsloven ved Jan Fridthjof Bernt. Sist hovedrevidert 14.03.2014.
- Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven med kommentarer*. 4. utgave, 2006.
- Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven med kommentarer*. 5. utgave, 2011.

- *Nettsider*

www.bergen.kommune.no

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2015 Deloitte AS

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger
innen kultur og kulturminne



Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor kultur og kulturminne.

Forvaltningsrevisjonen omhandler både kommunens forvaltning av tilskuddsordninger, der kommunen er giver av tilskudd, og kommunens bruk av tilskuddsordninger som forvaltes av andre, der kommunen er søker. Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle tilskuddsforvaltning og bruk av tilskudd innenfor Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI).

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Revisjonen har blant annet undersøkt om det er etablert et helhetlig system med rutiner og retningslinjer som sikrer god styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen. Videre har revisjonen, når det gjelder byrådsavdelingens bruk av eksterne tilskuddsordninger, undersøkt om det er etablert et system med tilhørende rutiner som sikrer oversikt over relevante tilskuddsordninger innen områdene kultur og kulturminne, og bruken av disse.

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført intervju med til sammen åtte personer. Ytterligere informasjon er hentet inn fra flere ledere i byrådsavdelingen per e-post. I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av 25 saker som gjelder behandling av søknader om tilskudd, og en stikkprøvekontroll av syv søknader om tilskudd fra kommunen til annen tilskuddsforvalter.

Revisjonens vurderinger og konklusjoner - tilskuddsforvaltning

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI) har etablert en del viktige kontrolltiltak blant annet ved innføring av tilskuddsportalen Insights, men at det fremdeles er et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet knyttet til tilskuddsforvaltning innenfor kultur og kulturminne. Dette forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt skriftliggjøring av retningslinjer og rutiner, sikring av at alle krav til saksbehandlingen etterleves, samt gjennomføring av systematiske risikovurderinger.

Innføringen av tilskuddsportalen Insights er et hensiktsmessig tiltak blant annet for å redusere risikoen for feil i saksbehandlingen, og for å følge opp om tilskuddsmottakere leverer påkrevd rapportering. Samtidig viser undersøkelsen at saksbehandlingen på enkelte punkter er mangelfull når det gjelder etterlevelse av krav i forvaltningsloven. Revisjonen mener derfor at byrådsavdelingen bør vurdere å etablere ytterligere tiltak for å styrke saksbehandlingen, herunder sikre at alle sentrale krav til saksbehandlingen blir synliggjort og ivaretatt gjennom utarbeidelse av retningslinjer, rutiner og maler. Revisjonen mener at byrådsavdelingen også bør vurdere å stille ytterligere krav til kvalitetssikring, og at det bør utarbeides verktøy til bruk for dette formålet. Når det gjelder rapportering fra tilskuddsmottakere, mener revisjonen at de retningslinjene som ble vedtatt høsten 2014 gir tydelige føringer. Basert på enkelte mangler som ble avdekket i den gjennomførte stikkprøvekontrollen, mener revisjonen likevel at det er viktig at det også etableres prosedyrer for oppfølging av vedtatte retningslinjer og rutiner.

Det er positivt at det fra byrådsavdelingens side har blitt satt fokus på habilitet de senere årene, men revisjonen mener at også resultatenheter på nivå to bør være omfattet av kartlegging av relasjoner, og at byrådsavdelingen bør sikre at vurdering av habilitet blir dokumentert i alle saker. Når det gjelder utbetaling av tilskudd, mener revisjonen at det er etablert tydelige retningslinjer, samt rutiner for å sikre korrekt utbetaling. Stikkprøvekontrollen som er gjennomført, viser ingen avvik når det gjelder

utbetaling av tilskudd. Revisjonen mener imidlertid at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide skriftlige retningslinjer knyttet til regnskapsføringen av tilbakebetalte av tilskudd. Dette vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler, samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell.

Det er positivt at byrådsavdelingene de siste årene har hatt fokus på risikovurderinger, og at det er utarbeidet et rammeverk for vurdering av risiko. Samtidig viser undersøkelsen at rammeverket kun er benyttet på overordnet nivå i byrådsavdelingen, og at det bare delvis er fulgt opp. Det er viktig at det etableres klare retningslinjer som beskriver hvordan systematiske risikovurderinger av tilskuddsforvaltningen skal gjennomføres på alle nivå i organisasjonen, for å sikre at alle vesentlige risikoforhold avdekkes, og at det blir en tydelig sammenheng mellom avdekkede risikoer og etablerte kontrollaktiviteter.

Det er etablert en rekke hensiktsmessige systemer for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppen. Samtidig registrerer revisjonen at det er enkelte mangler ved den informasjonen som er tilgjengelig på kommunens nettside. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør gjennomgå informasjonen på nettsiden og sikre at det foreligger informasjon om alle tilskuddsordningene. Jevnlige og systematiske evalueringer av måloppnåelsen innenfor ulike tilskuddsordninger er viktig for å sikre at midlene forvaltes i samsvar med mål og strategier. Byrådsavdelingen bør formalisere prosessene knyttet til evaluering av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene, både ved å stille eksplisitte krav til slike evalueringer, og til at evalueringene dokumenteres. Det bør også stilles krav om rapportering av resultatene av slike evalueringer.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Utarbeider skriftlige retningslinjer, rutiner og maler som bidrar til å sikre blant annet
 - a) Etterlevelse av sentrale krav i forvaltningsloven
 - b) At kriterier og retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning blir fulgt i forbindelse med saksbehandlingen
2. Vurderer å stille spesifikke krav til kvalitetssikring i forbindelse med saksbehandlingen, og utarbeide hensiktsmessige verktøy til dette formålet
3. Sørger for at rutiner for kartlegging av relasjoner blir innført på alle nivå i byrådsavdelingen, og at vurderinger av habilitet blir dokumentert i alle saker
4. Gjennomgår tilgjengelig informasjon om tilskuddsordninger på kommunens nettside, og sikrer at denne er fullstendig og korrekt
5. Sikrer at det foreligger en tydelig formålsbeskrivelse for alle tilskuddsordninger, og vurderer å etablere rutiner for å gjennomføre jevnlig, dokumenterte evalueringer av måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene
6. Gjennomfører systematiske og dokumenterte risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen, og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere uønskede risikoer
7. Sikrer at etablerte retningslinjer blir fulgt når det gjelder å stille krav til rapportering og følge opp slike krav
8. Vurderer å utarbeide skriftlige retningslinjer for regnskapsføring mv. ved tilbakebetaling av tilskudd

Revisjonens vurderinger og konklusjoner – bruk av tilskudd

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI) har fokus på å søke på eksterne tilskuddsmidler der dette er aktuelt, og at byrådsavdelingen opplever at ulike enheter har god oversikt over tilskuddsordninger det kan være aktuelt å søke på. Samtidig mener revisjonen at byrådsavdelingen har et forbedringspotensial også når det gjelder prosesser knyttet til bruk av tilskudd innenfor kultur og kulturminne. Dette forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt grad av systematisering og oversikt over de ulike enhetenes aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd.

Det er positivt at det blir gitt uttrykk for at enhetene har fokus på å søke på eksterne tilskuddsmidler der dette er aktuelt. Det er imidlertid ikke etablert noen form for oversikt over ulike tilskuddsordninger som det kan være aktuelt å søke på, verken for byrådsavdelingen samlet, eller innenfor den enkelte

enhet. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å etablere en samlet oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, som hjelp for enhetene ved identifisering av potensielle inntektskilder. Byrådsavdelingen bør også vurdere å etablere et felles system som gir oversikt over tilskudd ulike enheter vurderer å søke om, er i ferd med å utarbeide søknad om, eller har søkt på. En slik oversikt kan med fordel også inneholde informasjon om hvilke søknader som blir innvilget og hvilke søknader som blir avslått.

Basert på undersøkelsen mener revisjonen at det er noen uklarheter knyttet til hvilken myndighet enkelte enhetsledere har til å søke om eksterne tilskudd. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør gjennomgå gjeldende delegasjoner for å avklare hvilken myndighet kultursjefer og ledere for underliggende enheter har med tanke på søknader om eksterne tilskudd. Byrådsavdelingen bør også gjennomføre systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd, for å identifisere risikoer knyttet til disse prosessene, og sikre at disse blir håndtert.

Revisjonen mener at kravet til rapportering av inntekter over kr 20 000, som ble innført fra 2014, er et hensiktsmessig tiltak for å sikre oversikt over mottatte eksterne tilskudd. Den etablerte praksis for regnskapsføring av mottatte eksterne tilskudd, bør formaliseres og samles i egne retningslinjer. Dette vil bidra til å sikre at gjeldende krav og føringer blir tydeliggjort, og redusere risikoen for feil og mangler. Stikkprøvekontrollen av mottatte tilskudd viser at alle tilskuddene er innbetalt i samsvar med tilskuddsbrev. Bokføringstransaksjonene knyttet til innbetalingene mangler imidlertid underbilag hvor det fremgår hva som er grunnlaget for innbetalingen. Sporbarheten vil bli betydelig enklere dersom det foreligger et underliggende bilag og/eller det i kommentarfelt opplyses om BKSak-nummer på alle innbetalingstransaksjoner.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Vurderer å etablere et system for å holde oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, samt oversikt over ulike enheters aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd
2. Avklarer hvorvidt praksis er i samsvar med gjeldende delegasjoner i byrådsavdelingen når det gjelder enkelte underliggende enheters myndighet til å søke om eksterne tilskudd
3. Gjennomfører systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd
4. Utarbeider skriftlige retningslinjer for regnskapsføringen av mottatte eksterne tilskudd
5. Vurderer å stille krav om at det for alle inntektsførte tilskudd blir oppgitt referanse til aktuelt BKSak-nummer og/eller andre krav til underliggende bilag som dokumenterer innbetalingstransaksjonen i Agresso

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensinger.....	10
2. Metode	11
2.1 Oppstartsmøte	11
2.2 Dokumentanalyse	11
2.3 Intervju	11
2.4 Stikkprøvekontroll	11
2.5 Verifiseringsprosesser	12
3. Revisjonskriterier	13
3.1 Kommuneloven og krav til internkontroll	13
3.2 Forvaltningsloven	13
3.2.1 Enkeltvedtak etter forvaltningsloven.....	13
3.2.2 Krav til saksbehandlingen.....	15
3.3 Alminnelig forvaltningsrett	15
3.4 Plikt til arkivering og journalføring	16
3.5 Lov om bokføring (bokføringsloven).....	16
3.6 Kommunale vedtak og retningslinjer	16
4. Datagrunnlag og vurderinger - tilskuddsforvaltning	17
4.1 Organisering og myndighet innenfor tilskuddsforvaltningen	17
4.1.1 Delegering av myndighet.....	17
4.1.2 Rapportering om forvaltningen av tilskuddsordningene	19
4.2 Informasjon til målgruppen om tilskuddsordningene.....	20
4.3 Evaluering av måloppnåelse for tilskuddsordningene.....	22
4.3.1 Formål med tilskuddsordningene	22
4.3.2 Evaluering av måloppnåelse	23
4.4 Risikovurderinger og iverksetting av risikoreducerende tiltak i tilskuddsforvaltningen	23
4.4.1 Kartlegging og vurdering av risiko	23
4.4.2 Iverksetting av tiltak for å redusere identifiserte risikoer	24
4.4.3 Rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen	26
4.4.4 Arbeidsdeling og kvalitetssikring	27
4.5 Saksbehandlingspraksis.....	29
4.5.1 Kriterier og vilkår for tildeling av tilskudd	29
4.5.2 Etterlevelse av krav i forvaltningsloven	30
4.5.3 Etterlevelse av lokale retningslinjer, kriterier for tilskuddsordninger og krav til søknad	34
4.5.4 Dokumentasjon av saksbehandlingen.....	35
4.5.5 Rutiner for vurdering av habilitet.....	36
4.6 System og rutiner for oversikt over søkere og tilskuddsmottakere	37
4.7 Rapportering fra tilskuddsmottaker	38
4.8 Rutiner for utbetaling og regnskapsføring av tilskudd.....	40
4.8.1 Utbetaling av tilskudd.....	40
4.8.2 Regnskapsføring av tilskudd	42

4.8.3 Tilbakebetaling av tilskudd	44
4.9 Rutiner for melding av avvik knyttet til tilskudsforvaltningen.....	45
5. Datagrunnlag og vurderinger - bruk av tilskudd.....	47
5.1 Oversikt over tilskuddsordninger det kan være aktuelt for kommunen å søke på.....	47
5.2 Vurderinger av risiko for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd.....	48
5.3 Rutiner og retningslinjer for å følge opp, søke om og bokføre tilskudd	49
5.3.1 Oppfølging av og søknad om eksterne tilskudd	49
5.3.2 Oversikt over søknader om tilskudd	50
5.3.3 Innbetaling og bokføring av innvilgede tilskudd	50
5.3.4 Oppfylging av vilkår for utbetaling av tilskudd	52
5.4 Praxis knyttet til søknadsprosessen	53
5.5 Tilrettelegging for læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd	54
6. Konklusjon og anbefalinger.....	55
6.1 Tilskudsforvaltning.....	55
6.2 Bruk av tilskudd	55
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	57
Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur	58

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor kultur og kulturminne. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 16-14.

Forvaltningsrevisjonen omhandler både kommunens forvaltning av tilskuddsordninger, der kommunen er giver av tilskudd, og kommunens bruk av tilskuddsordninger som forvaltes av andre, der kommunen er søker.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad det er etablert et fullstendig system med rutiner og retningslinjer som sikrer god og presis styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen. Videre har det, når det gjelder byrådsavdelingens bruk av eksterne tilskuddsordninger, vært et formål å undersøke i hvilken grad det er etablert et system med tilhørende rutiner som sikrer fullstendig oversikt over relevante tilskuddsordninger innen områdene kultur og kulturminne, og bruken av disse. Prosjektet har også hatt som formål å undersøke i hvilken grad etablerte system og rutiner blir etterlevd.

I forbindelse med problemstillingene knyttet til forvaltning av tilskuddsordninger er det utarbeidet følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er ansvar for tilskuddsforvaltningen delegert til underliggende enheter i byrådsavdelingen?
 - a) Går ansvar og myndighet knyttet til tilskuddsforvaltningen tydelig frem av delegasjoner og/eller andre styringsdokumenter i byrådsavdelingen?
 - b) I hvilken grad er det stilt krav om rapportering til overordnet nivå i byrådsavdelingen om forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene?
2. Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppene?
3. I hvilken grad har byrådsavdelingen etablert systemer for å vurdere om tilskuddene bidrar til å nå de mål som er satt for den enkelte tilskuddsordning?
 - a) I hvilken grad er det formulert tydelige formål med de ulike tilskuddsordningene?
 - b) I hvilken grad blir det gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene?
4. I hvilken grad er det gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen?
 - a) I hvilken grad er det eventuelt etablert systemer for å følge opp gjennomførte risikovurderinger og sette i verk nødvendige tiltak?
5. I hvilken grad er det iverksatt relevante kontrollaktiviteter for å redusere uønsket risiko?
 - a) I hvilken grad er det etablert retningslinjer, rutiner, sjekklister mv knyttet til saksbehandlingsprosessene?

- b) I hvilken grad er det etablert systemer for å sikre at eventuelle rutiner, retningslinjer mv er oppdatert?
 - c) I hvilken grad gir eventuelle retningslinjer og rutiner, herunder risikovurderinger, føringer for arbeidsdeling i ulike faser av saksbehandlingsprosessen?
6. Er saksbehandlingen i forbindelse med behandling av søknader om tilskudd tilfredsstillende?
- a) Er det utarbeidet entydige kriterier/vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene?
 - b) Blir sentrale krav i forvaltningsloven etterlevd i forbindelse med saksbehandling og vedtak?
 - c) Blir eventuelle interne retningslinjer for saksbehandlingen etterlevd?
 - d) I hvilken grad er det etablert rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene?
 - e) Er saksbehandlingen tilstrekkelig dokumentert og etterprøvable?
 - f) Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for vurdering av habilitet i forbindelse med tilskuddsforvaltningen?
7. I hvilken grad er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over søkere og tilskuddsmottakere innen de ulike tilskuddsordningene?
8. I hvilken grad blir det stilt krav om rapportering fra tilskuddsmottakere i forbindelse med tildeling av tilskudd?
- a) Går krav til rapportering tydelig frem av underretning om vedtak?
 - b) Har byrådsavdelingen hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med de krav som er satt?
 - c) I hvilken grad er det etablert rutiner for å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom rapportering viser at tilskudd ikke er benyttet i samsvar med forutsetninger for vedtak?
9. Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre korrekte utbetalinger av tilskudd?
- a) I hvilken grad er det etablert rutiner for kvalitetssikring knyttet til utbetaling av tilskudd til tilskuddsmottaker?
 - b) Er faktisk utbetalte tilskudd i samsvar med vedtak?
10. Er det etablert tilfredsstillende system og retningslinjer for regnskapsføringen i forbindelse med tilskuddsordningene, og for regnskapsføring knyttet til ikke benyttede tilskudd?
- a) I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at tilskudd blir bokført i henhold til gjeldende krav og retningslinjer?
 - b) I hvilken grad er regnskapsføringen innrettet slik at regnskapet gir muligheter for kontroll og oppfølging av tilskuddsforvaltningen?
11. Er det etablert rutiner for melding og behandling av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen?

I forbindelse med Bergen kommunes bruk av eksterne tilskuddsmidler er det formulert følgende problemstillinger:

1. Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over tilskuddsordninger innen området kultur og kulturminne som det kan være aktuelt for kommunen å søke på?
 - a) I hvilken grad er det etablert felles systemer for hele byrådsavdelingen?
 - b) I hvilken grad er ansvar for å ha oversikt over relevante tilskuddsordninger delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?
 - c) Er det etablert hensiktsmessige systemer for samarbeid og kommunikasjon mellom underliggende enheter (seksjoner og resultatenheter) på dette området?

2. I hvilken grad blir det gjennomført systematiske risikovurderinger vedrørende muligheten for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd?
3. I hvilken grad er det etablert fullstendige retningslinjer og rutiner for å følge opp, søke på og bokføre tilskudd?
 - a) I hvilken grad er det etablert tydelig ansvar for å følge opp potensielle tilskuddsordninger?
 - b) I hvilken grad er det klart hvem som skal involveres i søknadsprosessen?
 - c) I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at byrådsavdelingen har oversikt over hvilke tilskuddsordninger underliggende enheter eventuelt vil søke på?
 - d) I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan tilskudd skal bokføres?
 - e) I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan søknader om tilskudd skal registreres og rapporteres?
4. I hvilken grad blir eventuelle retningslinjer og rutiner knyttet til søknadsprosesser etterlevd?
5. I hvilken grad er det lagt til rette for å sikre læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd?
 - a) I hvilken grad blir avslåtte søknader benyttet til læring/kontroll?
6. Har byrådsavdelingen system og rutiner som sikrer at tilskudd som kommunen har fått innvilget blir innbetalt og korrekt bokført?
 - a) Gjennomføres det noen kontroller av om tildelte tilskudd blir innbetalt og korrekt bokført?
 - b) Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at eventuelle forutsetninger for utbetaling av tilskudd blir fulgt opp?
 - c) I hvilken grad er ansvar for oppfølging av om tildelte tilskudd blir innbetalt delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?

1.3 Avgrensinger

Forvaltningsrevisjonen omhandler tilskuddsforvaltning innen kultur og kulturminne som er lagt til Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI). Fokus er på forvaltningen av de søkbare tilskuddsordningene. Også når det gjelder kommunens *bruk* av tilskuddsordninger innen kultur og kulturminne, er prosjektet avgrenset til Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. I den grad andre byrådsavdelinger er involvert i forvaltningen av, eller søker på tilskudd innen kultur og kulturminne, er dette ikke omfattet av forvaltningsrevisjonen.

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2014 til april 2015.

2.1 Oppstartsmøte

Det ble i mai 2014 holdt et oppstartsmøte med kommunaldirektør og andre sentrale personer i byrådsavdelingen som har ansvar/oppgaver relatert til temaet for forvaltningsrevisjonen.

2.2 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak er gjennomgått og brukt som revisjonskriterier samt som bakgrunnsinformasjon. Videre er relevant dokumentasjon fra byrådsavdelingen hentet inn og gjennomgått. Dette dreier seg blant annet om retningslinjer og rutiner for tilskuddsforvaltningen og saksbehandlingen, ulike styringsdokumenter i byrådsavdelingen, maler for underretningsbrev om tilskudd mv.

2.3 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalgte personer som arbeider med tilskuddsforvaltning innenfor området kultur og kulturminne i Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Det er også gjennomført intervju med personer i byrådsavdelingen som har erfaring med å søke om tilskudd fra eksterne tilskuddsordninger, samt personer som har kjennskap til disse prosessene på et overordnet nivå i byrådsavdelingen. Til sammen er det gjennomført intervju med 8 personer.

Supplerende informasjon er ved behov fortløpende hentet inn ved bruk av telefon og e-post.

2.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomgått 25 saker som gjelder behandling av søknader om tilskudd. Formålet med stikkprøvekontrollen var å undersøke i hvilken grad regelverk, retningslinjer og andre føringer har blitt fulgt i saksbehandlingsprosessen, samt i hvilken grad det blir stilt krav om og mottas rapportering fra tilskuddsmottakere om bruken av tilskuddet. For hver av de utvalgte sakene der det er innvilget tilskudd, er det også kontrollert om utbetaling av tilskudd samsvarer med vedtak, samt hvordan utbetaling av tilskuddene er bokført og dokumentert.

Utvalget av søknader om tilskudd er gjort fra følgende fire tilskuddsordninger:

- Tilskudd til amatørkor, -korps og -orkester (åtte stikkprøver fordelt på drift og prosjekt)
- Tilskudd til kulturvern, historie og kystkultur (seks stikkprøver)
- Tilskudd til lokal kulturaktivitet, Arna og Åsane kulturkontor (seks stikkprøver)
- Profesjonelle kunst- og kulturtiltak, visuell kunst (fem stikkprøver)

Antallet stikkprøver innenfor de ulike tilskuddsordningene varierer noe. Dette skyldes at vi valgte å øke antallet stikkprøver innen ordningen «tilskudd til amatørkor, -korps og orkester, for å sikre at både søknader om driftstilskudd og prosjekttilskudd ble representert i stikkprøveutvalget innenfor denne tilskuddsordningen. Innenfor hver tilskuddsordning er det valgt ut saker der det er gitt tilskudd og saker der det er gitt avslag på søknad om tilskudd.

I tillegg har revisjonen, basert på oversikter over innbetalte tilskudd til enheter i byrådsavdelingen i 2013, valgt ut syv søknader om tilskudd fra kommunen til annen tilskuddsforvalter for nærmere kontroll. For hver av disse er det hentet inn informasjon om søknadsprosess og bruk av midlene, i tillegg til at innbetaling og bokføring av innvilget tilskudd er kontrollert.

2.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten. Samtaler med rådgivere eller andre i forbindelse med stikkprøvegjennomgang, presentasjon av tilskuddsportalen Insights mv. er ikke oppsummert i formelle intervjureferater og/eller verifisert. Dette fordi formålet med slike samtaler har vært å få en bedre forståelse for stikkprøver, demonstrerte systemer osv., ikke å hente inn nye faktaopplysninger.

Utkast til rapport er sendt til Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke ved kommunaldirektør og byråd for verifisering av datagrunnlaget og høring. Formålet med verifisering av datagrunnlaget er å sikre at dette er korrekt. Faktafeil som ble påpekt i forbindelse med verifiseringen er rettet opp. Høringsuttalelse fra byrådsavdelingen går frem av vedlegg 1 til rapporten.

3. Revisjonskriterier

Innsamlede data har blitt vurdert opp mot revisjonskriterier i form av krav i regelverk og relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.¹

3.1 Kommuneloven og krav til internkontroll

Det fremgår av kommuneloven² § 20 nr. 2 at kommunerådet «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) fremgår det at selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det blir videre pekt på at det er i samsvar med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Flere rammeverk gir retningslinjer for hvordan et overordnet internkontrollsystem kan utarbeides. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen, som sist ble oppdatert i 2013.³ Hovedelementene i COSO-modellen består av elementer som er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale elementer er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Ledelsens oppfølging

Ifølge COSO-modellen skal blant annet risikokartlegginger og -vurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Det er viktig at sentrale mål, arbeidsprosesser og oppgaver er tydelig definert, som et utgangspunkt for risikovurderingene. Videre er det et mål at ledelsen, basert på identifiserte risikoer, skal sette i verk målrettede risikoreduserende tiltak der det er behov for det.

3.2 Forvaltningsloven

Kommunens behandling av søknader om tilskudd skal følge reglene i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 1 går det frem at loven gjelder for den virksomhet som drives av forvaltningsorgan, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.

3.2.1 Enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Tildeling eller avslag på søknad om tilskudd er i all hovedsak enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og dette innebærer at også forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak skal følges. Det kan likevel være enkelte unntak fra denne generelle regelen. Av forvaltningsloven § 2 går følgende frem:

¹ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

² Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

³ COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

«I denne lov menes med:

a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;

(...)

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.»

I drøftingen av hva som er å regne som et vedtak, omtaler Woxholth i kommentarer til forvaltningsloven § 2 blant annet begrepet «rettigheter» i § 2 bokstav a. Han viser til at «(...) det ikke bare er tale om en rettighet i lovens mening når man har rettskrav på ytelsen, men også når forvaltningen har såkalt «fritt skjønn» (...) Også fordeling av offentlige tilskudd, lån, garantier mv regnes som rettigheter.»⁴

Videre blir det vist til at en avgjørelse bare kan regnes som et vedtak der den gjelder retter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekt). Woxholth gir følgende utdypning av hva som er å regne som «andre private rettssubjekter»⁵:

«Inn under formuleringen «andre private rettssubjekter» faller for eksempel selskaper, stiftelser, foreninger og andre sammenslutninger. (...) offentlige organer skal likestilles med private der de har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Også avgjørelser som gjelder offentlige organer kan derfor i prinsippet falle inn under loven (...).

Woxholth peker også på at et vedtak er en fellesbetegnelse på enkeltvedtak og forskrift (jf. fvl. § 2 bokstav b og c). Det som avgjør om et vedtak er et enkeltvedtak eller en forskrift, er ifølge Woxholth om avgjørelsen gjelder en eller flere «bestemte personer» eller et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Woxholth kommenterer også at «Utviklingen går i retning av at alle ensidige utbetalinger fra det offentlige som har et samfunnsnyttig formål, og som ikke forutsetter en motytelse fra den private, anses som enkeltvedtak.»⁶

Woxholth viser til Lovavdelingens uttalelse 1997/6990E, der det går frem at «Dersom det foreligger et eget regelverk hvoretter søkeren har krav på å få sin søknad om tilskudd realitetsbehandlet – hvor det er etablert en virkelig tilskuddsordning som det offentlige forvalter – må en beslutning i utgangspunktet anses som et enkeltvedtak.»⁷ I uttalelsen 2002/6618EO uttalte Lovavdelingen:

«(...) dersom støtten er regulert eller forankret i lov eller forskrift, vil det skape et preg av offentlig myndighetsutøving som gjør at avgjørelsen – iallfall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Og hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelse om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtte blir utlyst med oppfordring til å fremme søknad.»⁸

Woxholth viser også til ulike momenter som må vurderes for å fastslå om en avgjørelse om å gi tilskudd til en kommune er å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det blir blant annet vist til at det er avgjørende om en kommune mottar pengene for selv å kunne disponere over dem på lik linje med en privat person, eller for å fordele de videre til slike personer innenfor rammene regelverket setter. Videre viser Woxholth til at «For støtteordninger der både kommuner/fylkeskommuner og private kan søke, og der disse da så å si konkurrerer om samme «pott», er det (...) grunn til å likestille de offentlige organene med private, med den følge at fjerde ledd får anvendelse.»⁹

⁴ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 64-65

⁵ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 68-69

⁶ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 87.

⁷ Jf Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 88.

⁸ Jf Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2011. Side 88.

⁹ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2006. Side 113.

3.2.2 Krav til saksbehandlingen

§ 11 a i forvaltningsloven omhandler saksbehandlingstid og krav til foreløpig svar. Det fremgår at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, og at det så snart som mulig skal gis et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en forespørsel kan bli besvart. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis foreløpig svar dersom en forespørsel ikke kan besvares innen en måned. Foreløpig svar skal inneholde årsaken til at forespørselen ikke kan besvares tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes. Videre fremgår det at foreløpig svar kan *«unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.»*

Av forvaltningsloven § 23 går det frem at et enkeltvedtak i all hovedsak skal være skriftlig. Videre går regler om begrunnelse frem av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Ifølge § 24 første ledd skal et enkeltvedtak grunngis, mens det av § 24 andre ledd går frem at forvaltningsorganet kan la være å gi en samtidig begrunnelse i saker om *«fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter.»* En part kan likevel kreve at en begrunnelse blir gitt etter at vedtaket er fattet. Bernt peker i en lovkommentar på at *«§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.»*

Riksrevisjonen viser i en rapport om tilskudsforvaltningen i Norsk Kulturråd til følgende:

«Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke virksomheten fra kravet om å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes, skal dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan.»

Av forvaltningsloven § 27 går det frem at det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket, skal sørge for at partene blir underrettet om vedtaket så snart som mulig, og at det i underretningen skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se dokumentene i saken.

Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det frem når en offentlig tjenestemann er å regne som inhabil. Videre går det frem av § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er *«(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»* Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

3.3 Alminnelig forvaltningsrett

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal ta avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandlingen som fremgår av forvaltningsloven¹⁰.

Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandlingen av søknader, og de vurderinger som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Dette innebærer blant annet at tildeling av tilskudd må være basert på fastsatte tildelingskriterier, og ikke på utenforliggende hensyn, samt at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling.

¹⁰ Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

3.4 Plikt til arkivering og journalføring

Kommunen er pliktig til å arkivere dokumenter som blir til som en del av kommunens virksomhet, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Dette følger av forskrift om offentlig arkiv § 3-18 første ledd om arkivavgrensning.

Det følger videre av forskrift om offentlig arkiv § 2-6 at offentlige organ har plikt til å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og fortløpende registrering av *inn- og utgående* dokumenter, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterium:

- Dokumentet regnes som saksdokument for organet etter offentlighetsloven § 4 (*dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder organets ansvarsområde eller virksomhet*),
- Dokumentet er gjenstand for saksbehandling,
- Dokumentet har verdi som dokumentasjon.

Av forvaltningsloven § 11 d går det fram at nye opplysninger som blir gitt av en part ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, og som har betydning for avgjørelse av saken, så vidt det er mulig skal nedtegnes eller protokollføres.

3.5 Lov om bokføring (bokføringsloven)

Av § 4 om *grunnleggende bokføringsprinsipper* fremgår det blant annet at bokføring, spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal skje i samsvar med en del grunnleggende prinsipper. Blant annet:

«4. Nøyaktighet: Opplysninger skal bokføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig.

(...)

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. (...).»

Av § 10 om *dokumentasjon av bokførte opplysninger* fremgår følgende:

«Bokførte opplysninger skal være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med et korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter.»

3.6 Kommunale vedtak og retningslinjer

Relevante kommunale vedtak og retningslinjer vil bli presentert i rapportens datadel, da disse også er en del av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen.

4. Datagrunnlag og vurderinger - tilskuddsforvaltning

4.1 Organisering og myndighet innenfor tilskuddsforvaltningen

I hvilken grad er ansvar for tilskuddsforvaltningen delegert til underliggende enheter i byrådsavdelingen?

4.1.1 Delegering av myndighet

Går ansvar og myndighet knyttet til tilskuddsforvaltningen tydelig frem av delegasjoner og/eller andre styringsdokumenter i byrådsavdelingen?

Data

Delegeringen av fullmakter innenfor tilskuddsforvaltningen på kulturområdet i Bergen kommune følger kommunens organisasjonsstruktur. De sentrale punktene i delegeringen av fagfullmakter for tilskuddsforvaltning innenfor kulturområdet er oppsummert under:

- **Delegasjon av fullmakter fra bystyret til byrådet.** I sak 294-13 vedtatt 18.12.2013, med endring i sak 84-14 23.04.2014, delegeres fullmakter på kulturfeltet fra bystyret til byrådet. I sakens § 22 framgår det blant annet at byrådet har «*myndighet til å avgjøre søknader om støtte til kulturformål, herunder tilskudd til barne- og ungdomsarbeid, i samsvar med sentrale retningslinjer og økonomiske rammer -både til byomfattende og lokale tiltak. (...).*»
- **Delegasjon av fullmakter til fagbyråd.** I sak 1170-14 vedtatt 29.04.2014 med endring i sak 1368-14/2 02.10.2014 delegeres ansvar og fagfullmakter til byråden for kultur, næring, idrett og kirke. I de videredelegerte fagfullmaktene heter det at «*byråden har myndighet til å forestå oppgaveløsning i alle deler av byrådsavdelingens virksomhet*». Når det gjelder tilskuddsforvaltningen, fremgår det at byråden har myndighet til å:
 - Fordele kommunale, sentrale midler til bydekkende tiltak for kultursektoren
 - Avgjøre søknader om støtte til kulturformål i samsvar med sentrale retningslinjer og økonomiske rammer.
 - Tildele tilskudd og støtte til allmenne kulturformål på lokalt nivå.
 - Tildele tilskudd til lokale barne- og ungdomsorganisasjoner og lokale samarbeidsprosjekter.
 - Fastsette tilskuddsordninger i det frivillige kulturtilbudet overfor barn og unge basert på overordnede retningslinjer gitt av bystyret.
 - Gi overordnede føringer for fastsetting av fordeling av aktivitets- og administrasjonstilskudd knyttet til frivillighetsfeltet med forankring i retningslinjer gitt av bystyret.
 - Følge opp arbeidet med utgivelse av bygdebøker, forvaltning av lokale kulturvernområder, samt dele ut lokale kulturpriser og ungdomspriser
 - Representere kommunenivået i forhold til statlige søknader om refusjoner og tilskudd vedr. kultursektoren.
 - Fordele statlige refusjoner og tilskudd.
 - Forvalte den kulturelle skolesekken hvor målet er at elevene i grunnskolen skal få et profesjonelt kulturtilbud.

- **Delegasjon av fullmakter til kommunaldirektør.** I eget delegasjonsvedtak fra byråd for kultur, næring, idrett og kirke til kommunaldirektør ved BKNI av 30.04.2014, videredelegeres deler av byrådets ansvarsområde og kompetanse til kommunaldirektør. Av vedtaket går det blant annet fram at «Kommunaldirektøren har myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Alle saker av prinsipiell betydning legges frem for byråden/byrådet for beslutning.» Videre blir fagfullmaktene på kulturområdet knyttet til tilskuddsforvaltning, som beskrevet i avsnittet over, delegert videre til kommunaldirektør ved BKNI.
- **Delegasjon av fullmakter til seksjonssjefer.** I eget delegasjonsvedtak av 06.05.2014, har kommunaldirektør videredelegert «kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning innen det byomfattende kulturfeltet» til seksjonssjef for kunst og kultur. Seksjonssjef for kunst og kultur får gjennom vedtaket blant annet følgende fullmakter:
 - Myndighet til å fordele kommunale, sentrale midler til bydekkende tiltak for kultursektoren i samsvar med sentrale retningslinjer og økonomiske rammer.
 - Myndighet til å avgjøre søknader om støtte til kulturformål i samsvar med sentrale retningslinjer, økonomiske rammer og tildelte økonomiske fullmakter.
 - Myndighet til å representere kommunenivået i forhold til statlige søknader om refusjoner og tilskudd vedr. kultursektoren.
 - Myndighet til å innstille til statlige refusjoner og tilskudd på kulturområdet.
 - Myndighet til å innvilge enkeltsøknader om tilskudd inntil 0,1 mill. kroner. Søknader om større beløp enn 0,1 mill. kroner skal avgjøres av kommunaldirektøren.

Tilsvarende fullmakter er i delegasjonsvedtak av 06.05.14 videredelegert fra kommunaldirektør til seksjonssjef for arkiv, bibliotek og museum (ABM), innen fagområdene kulturvern/kulturhistorie, museumsfeltet og kirke og livssyn.

- **Delegasjon av fullmakter til resultatenhetsledere.** Den enkelte kultursjef er gjennom egne delegasjoner av fagfullmakter gitt bydelsvise fagfullmakter på kulturfeltet. Blant annet har den enkelte kultursjef fått delegert fullmakt på følgende områder:¹¹
 - Tilskudd og støtte til allmenne kulturformål på lokalt nivå
 - Tilskudd til lokale barne- og ungdomsorganisasjoner og lokale samarbeidsprosjekter.
 - Fordele aktivitets- og administrasjonstilskudd, på grunnlag av overordnede føringer for tildeling av slike tilskudd
 - Kultursjefen gis myndighet til å innvilge enkeltsøknader om tilskudd inntil 0,1 mill. kr. Søknader om større beløp enn 0,1 mill. kr. avgjøres av kommunaldirektøren.

Av delegering av budsjettfullmakter mv går det frem at kommunaldirektør videredelegerer budsjettfullmakter til alle resultatenhetsledere med selvstendig og entydig økonomiansvar, i samsvar med anbefalingene i gjeldende økonomireglement.¹²

I intervju blir det opplyst at fullmaktene oppleves som klare og tydelige, og de som er intervjuet kjenner ikke til at det har blitt gjort feil knyttet til fullmakter eller delegasjon. Det opplyses at saker som har åpenbar politisk karakter, eller tilfeller der det mistenkes forvaltningsfeil, blir drøftet med byråden.

De fleste tilskuddsordningene har en eller to hovedtildelinger per år, og det utarbeides da samsaker for den enkelte tilskuddsordning som blir lagt frem for kommunaldirektør for endelig avgjørelse. Frem til april 2014 ble disse sakene lagt frem for byråden for avgjørelse, men det blir opplyst at det ved nytt delegasjonsvedtak i 2014 ble gjort en forenkling gjennom at kommunaldirektør fikk myndighet til å godkjenne disse sakene. Det vil si at selv om myndighet til å avgjøre søknader innenfor en tilskuddsordning er delegert til en seksjonsleder eller resultatenhetsleder, blir sakene i mange tilfeller lagt frem for kommunaldirektør for avgjørelse fordi de inngår i en samsak. Selv om det enkelte

¹¹ Delegasjoner av fagfullmakter til hhv. kultursjef i Arna/Åsane, kultursjef i Bergenhus/Årstad, kultursjef i Fana/Ytrebygda og kultursjef i Fyllingsdalen/Laksevåg. Alle datert 10. april 2014.

¹² Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Videredelegering av budsjettfullmakter mv. 2. mai 2014.

tilskudd i de fleste tilfeller er under kr 100 000 vil summen for samsesaken være over dette beløpet, og dermed er det kommunaldirektør som har avgjørelsesmyndighet, blir det opplyst. I forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten, kommenterer en kultursjef at dette ikke gjelder for tilskuddssaker ved kulturkontoret der vedkommende er leder.

Revisjonens vurdering

Det foreligger gjennom gjeldende delegasjoner en tydelig fordeling av ansvar og myndighet når det gjelder byrådsavdelingens tilskuddsforvaltning på kulturområdet. Myndighet til å forvalte de ulike tilskuddsordningene innenfor kulturområdet er delegert til seksjonsledere og resultatenhetsledere i byrådsavdelingen, og det går tydelig frem hvilken enhet som har ansvar for å forvalte de ulike tilskuddsordningene.

Byrådsavdelingen har imidlertid etablert en strengere praksis enn det som følger av gjeldende delegasjoner, der det fremgår at *enkeltøknader* om tilskudd over kr 100 000 skal avgjøres av kommunaldirektør. Praksisen innebærer at samsesaker legges frem for kommunaldirektør for avgjørelse, dersom *samlet* tildelt beløp overstiger kr 100 000. Revisjonen mener at den etablerte praksisen bør formaliseres i skriftlige retningslinjer, dersom dette skal være gjeldende praksis. Det bør også gjøres en vurdering av hvorvidt praksisen skal gjelde for alle enheter i byrådsavdelingen som forvalter tilskuddsordninger.

4.1.2 Rapportering om forvaltningen av tilskuddsordningene

I hvilken grad er det stilt krav om rapportering til overordnet nivå i byrådsavdelingen om forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene?

Data

Rapportering om tildelte tilskudd per år fremgår av den årlige kulturårboken for Bergen, som produseres av BKNi og som er offentlig tilgjengelig. Her rapporteres det om tildelte tilskudd per fagkapittel i tildelte kroner og i antall tildelte tilskudd. I tillegg rapporteres det spesifikt om hvem som har mottatt tilskudd innenfor hver tilskuddsordning, og det oppgis tilskuddsbeløp for hvert tilskudd. Det går frem hvilke tilskudd som er tildelt for eksempel av det enkelte kulturkontor. Her blir det også blant annet rapportert om trender i søkermassen innenfor enkelte tilskuddsordninger, og om utfordringer man har registrert det aktuelle året. Seksjon for kunst og kultur legger i tillegg ut oversikter over hvem som er tildelt tilskudd innenfor ulike tilskuddsordninger på sin hjemmeside.

I tillegg behandler Bystyret årlig en sak om rapportering av regnskapsinformasjon fra organisasjoner/personer som samlet mottar tilskudd fra Bergen kommune på kr 100 000 eller mer. Se avsnitt 4.4.2 for nærmere omtale av denne rapporteringen.

Økonomirapporteringen knyttet til tilskuddsforvaltningen følger samme retningslinjer og rutiner som øvrig økonomirapportering i Bergen kommune. Det er ikke etablert egne retningslinjer eller rutiner for økonomirapporteringen som dreier seg om forvaltning av kommunale tilskuddsordninger. I intervju blir det vist til at økonomirapporteringen følger rapporteringskalenderen som gjelder for kommunen, med rapportering til byråd annenhver måned og rapportering til bystyret per tertial. Videre blir det pekt på at seksjons-/resultatenhetslederne har ansvar for økonomioppfølging innen sine seksjoner eller resultatenheter.

Ut over økonomirapporteringen som følger rapporteringskalenderen, er det ikke stilt spesifikke krav til rapportering til overordnet nivå i byrådsavdelingen om forvaltningen av ulike tilskuddsordninger. Det blir vist til at informasjon om tilskuddsforvaltningen også etterspørres og formidles ved behov.

Revisjonens vurdering

Det er etablert systemer som sikrer at informasjon om alle tildelinger av tilskudd er offentlig tilgjengelig. Rapporteringen gjennom kulturårboken fungerer dermed både som rapportering til overordnet nivå i kommunen, og som «rapportering» til offentligheten. Ut over dette er det krav om nøkkeltallsrapportering ved samlet tilskudd over kr 100 000, samt ordinær regnskapsrapportering som også omfatter tilskuddsforvaltningen. I tillegg til disse etablerte rapporteringene, mener revisjonen at kommunen med fordel kan formalisere krav til avviksrapportering knyttet til tilskuddsforvaltningen, jf.

avsnitt 4.9 under. I tilknytning til eventuelle krav om evaluering av måloppnåelse innenfor ulike tilskuddsordninger (se avsnitt 4.3.2 under), mener revisjonen også det bør stilles krav om rapportering av resultatene av slike evalueringer.

4.2 Informasjon til målgruppen om tilskuddsordningene

Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppene?

Data

Tilskuddsordningene på kulturområdet blir gjort tilgjengelig for søkere gjennom tilskuddsportalen på Bergen kommune sine nettsider. Det blir også informert om de ulike tilskuddsordningene via kommunetorget, gjennom kunngjøringer og på informasjons- og nettverksmøter. Seksjon for kunst og kultur holder i januar hvert år et informasjonsmøte om ordninger for profesjonelle aktører. Det blir opplyst om at informasjon om dette informasjonsmøtet blir sendt ut bredt, blant annet via nettverksorganisasjonene. Rådgiverne er også ute på seminarer/informasjonsmøter med nettverksorganisasjoner, samt på Kunsthøgskolen for å informere avgangselever om tilskuddsordningene til BKNI. Seksjon for kunst og kultur opplyser også om at de har løpende kontakt med søkermassen per telefon og i møter.

Seksjon for Arkiv, Bibliotek og Museer (ABM) opplyser om at tilskuddsordningen *tilskudd til museer, historie og kystkultur* i tillegg til de felles kanalene også blir lyst ut gjennom nyhetsbrevet til Sandviksboder kystkultursenter. Før den årlige hovedsøknadsfristen informeres det om muligheten til å søke om tilskudd i informasjonsbladet til Bergen kommune, samt via annonse i BT Torget. De ulike nettverkene som finnes på området, for eksempel Kystkultursenteret og amatørkulturrådet, videreformidler også informasjon om tilskuddsordninger, blant annet via nyhetsbrev. Seksjonsleder har også møter med en rekke aktører. De store aktørene på dette området, som er faste mottakere av driftstilskudd over bybudsjettet, har han møter med et par ganger per år.

Det blir opplyst at det også ved de lokale kulturkontorene blir arrangert informasjonsmøter der potensielle søkere får informasjon om tilskuddsordninger man kan søke på. Informasjonsmøtene blir annonsert blant annet via reklameoppslag i avis og invitasjoner blir sendt via e-post til alle kontakter kulturkontorene har oversikt over i databasen «Finn din fritidsaktivitet».

En gjennomgang av nettsidene til Bergen kommune viser at for de fleste tilskuddsordningene er informasjon om ordningen relativt lett tilgjengelig. Fra forsiden kan man klikke på tema «kultur, idrett og fritid», og på neste side kan man klikke på lenken «tilskudd» slik at man kommer til en ny side der man igjen kan klikke på en lenke slik at man får opp oversikt over alle faste tilskuddsordninger i Bergen kommune, blant annet innenfor kultur og kulturminne. Når man kommer inn på denne nettsiden, ligger *Tilskuddsportalen*, som tilrettelegger for elektroniske søknader og er direkte knyttet til det elektroniske saksbehandlingssystemet Insights, som lenke til høyre på nettsiden med informasjon om at man her kan søke om aktuelle tilskudd.

Ved å klikke på hver enkelt av de tilskuddsordningene innen kulturområdet som er listet opp i oversikten over alle faste tilskuddsordninger, blir man ledet videre enten til en oversikt over *Kulturmidler - Tilskudd til amatører, organisasjoner og frivillig kulturliv* eller til *Kulturmidler - Tilskudd til profesjonell kunst og kultur*. På hver av disse sidene er det listet opp en rekke tilskuddsordninger som er rettet mot henholdsvis amatører, organisasjoner og frivillig kulturliv, eller profesjonelle aktører innen kunst og kultur. I all hovedsak kan man her finne igjen den aktuelle tilskuddsordningen som man valgte i listen over alle faste tilskuddsordninger, og kan ved å velge den aktuelle tilskuddsordningen få opp informasjon om ordningen og søknadsprosessen.

Det er imidlertid enkelte unntak, blant annet:

- I oversikten over alle faste tilskuddsordninger inngår «Tilskudd ikke kommunale kulturbygg», og dersom man klikker på denne tilskuddsordningen ledes man videre til oversikten som viser *Kulturmidler - Tilskudd til amatører, organisasjoner og frivillig kulturliv*. I denne oversikten er imidlertid ikke tilskudd til ikke kommunale kulturbygg nevnt, og det foreligger her ingen ytterligere informasjon om ordningen. I forbindelse med verifisering av datadelen av rapporten, blir det 16.4.2015 opplyst fra byrådsavdelingen at ytterligere

informasjon nå ligger på kommunens nettsider. Revisjonen kan ved søk på nettsiden ikke finne slik informasjon per 16.4.2015.

- «Tilskudd til kultur- og fritidsaktiviteter for utviklingshemmede» inngår i oversikten over alle faste tilskuddsordninger, og også ved å klikke på denne ordningen ledes man videre til *Kulturmidler - Tilskudd til amatører, organisasjoner og frivillig kulturliv*. I denne oversikten er det ingen tilskuddsordninger med samme eller lignende navn som i oversikten over alle faste tilskuddsordninger, og det foreligger her ingen ytterligere informasjon om den aktuelle tilskuddsordningen.
- I et dokument med oversikt over «Bergen kommunes tilskudd til kunst- og kulturaktiviteter»¹³ inngår blant annet «Tilskudd til vedlikehold av ikke-kommunale kulturbygg». Denne tilskuddsordningen finner man per 3. februar 2015 ikke igjen i noen av de overnevnte oversiktene over tilskuddsordninger på kommunens nettsider. I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten blir det fra et kulturkontor kommentert at denne tilskuddsordningen er den samme som «tilskudd til ikke kommunale kulturbygg» (se over).
- I det samme dokumentet inngår også «Byomfattende ungdomsarrangement og festivaler» i opplistingen av tilskuddsordninger. Heller ikke denne tilskuddsordningen finner man per 3. februar 2015 igjen i noen av de overnevnte oversiktene over tilskuddsordninger på kommunens nettsider.

I oversikten over tilskuddsordninger på kommunens nettside, er *Den kulturelle bæremeisen* og *Den kulturelle skolesekken* listet opp under oversikten over tilskudd til profesjonell kunst og kultur, og det er vist til at man kan søke om støtte innenfor disse ordningene. I intervju blir det imidlertid opplyst om *Den kulturelle bæremeisen* at dette ikke er en tilskuddsordning, men derimot en ordning der kunstinstusjoner, kunstnergrupper og kunstnere registrerer seg i en kunstnerbank og kan få oppdrag fra kommunen. Det blir vist til at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt i denne forbindelse. Det samme gjelder etter det revisjonen får opplyst for *Den kulturelle skolesekken*.¹⁴ I forbindelse med verifisering av datadelen av rapporten, blir det fra byrådsavdelingen opplyst at Den kulturelle skolesekken (DKS) er en søkbar ordning, ved at alle som har et kulturtilbud de vil presentere i DKS må søke om dette på eget skjema innen fastsatt tidsfrist.

Av intervju framgår det at ansvarlige for å forvalte ulike tilskuddsordninger anser informasjonen om tilskuddsordningene til målgruppene som tilstrekkelig, med kommunens nettsider som den sentrale kanalen for informasjon. På kommunens hjemmeside blir søknadsfrist alltid fremhevet når den nærmer seg, gjennom informasjon på startside.

Fra Seksjon for kunst og kultur, som har ansvar for å forvalte en rekke av tilskuddsordningene innen kulturområdet, blir det opplyst at informasjonsarbeidet om tilskuddsordningene evalueres fortløpende i seksjonsmøter, og gjennom årlige drøftinger av hva som skal vektlegges av informasjon ut fra satsinger, budsjettprioriteringer og eventuelle ordninger med lave søkertall. Disse vurderingene blir ikke skriftliggjort.

Revisjonens vurdering

Det er etablert en rekke hensiktsmessige systemer for å sikre at informasjon om tilskuddsordningene er tydelig og blir gjort tilgjengelig for målgruppen. Samtidig registrerer revisjonen at det er enkelte mangler ved den informasjonen som er tilgjengelig på kommunens nettside. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør gjennomgå informasjonen på nettsiden, og sikre at det foreligger informasjon om alle tilskuddsordninger innen kulturområdet, at det er samsvar mellom ulike oversikter over eksisterende tilskuddsordninger, og at lenker på nettsiden er koblet til informasjon om de respektive tilskuddsordninger.

Revisjonen stiller spørsmål ved hvorfor *Den kulturelle bæremeisen* og *Den kulturelle skolesekken* inngår i oversikten over tilskuddsordninger, samtidig som byrådsavdelingen opplyser overfor revisjonen at dette ikke er tilskuddsordninger. Revisjonen mener at det utad kan skapes usikkerhet omkring tilskuddsordningene dersom oversikten også omfatter andre ordninger.

¹³ Dokumentet er uten dato. Det ble oversendt til revisjonen fra Seksjon for kunst og kultur, og det ble opplyst at dette er en liste som er benyttet i Kommunetorget og på nett i forhold til tilskudd.

¹⁴ Revisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser av forvaltningen av verken den kulturelle bæremeisen eller den kulturelle skolesekken, siden det blir opplyst at dette ikke er tilskuddsordninger.

4.3 Evaluering av måloppnåelse for tilskuddsordningene

I hvilken grad har byrådsavdelingen etablert systemer for å vurdere om tilskuddene bidrar til å nå de mål som er satt for den enkelte tilskuddsordning?

4.3.1 Formål med tilskuddsordningene

I hvilken grad er det formulert tydelige formål med de ulike tilskuddsordningene?

Data

Det er definert skriftlige formål for de fleste av tilskuddsordningene på kulturområdet i BKNI. Formålet med de ulike tilskuddsordningene er presentert på nettsidene til BKNI, enkeltvis for hver tilskuddsordning. For eksempel står følgende for profesjonelle kunst- og kulturtiltak (alle tema): «Tilskuddsordningene for profesjonelle kunst- og kulturtiltak har som formål å sikre Bergen en bred kunstnerisk produksjon og formidling.»

For noen av tilskuddsordningene fremgår ikke formålet på nettsiden til kommunen utover selve navnet på ordningene. Disse ordningene er imidlertid relativt spesifikke ut fra navnet på ordningene. Dette gjelder:

- Tilskudd til vedlikehold av ikke-kommunale kulturbygg
- Tilskudd til amatørkulturmonstring
- Residency Bergen-Vilnius

De som er intervjuet opplever at det er etablert tydelige formål for alle tilskuddsordningene de har ansvar for å forvalte. Det blir opplyst at formål er etablert med utgangspunkt i fagplaner, der det er gitt klart uttrykk for hva man ønsker å oppnå med tilskuddene. Det blir vist til at ordningene som forvaltes av Seksjon for kunst og kultur har en tydelig profil, og at dette kommer til uttrykk gjennom at søkere sjelden «bommer» på ordningene i forbindelse med innsending av søknad. Om tilskuddsordningen *profesjonelle kunst- og kulturtiltak* med underkategorier, peker seksjonssjef på at man kunne tenke at det er vanskelig å skille mellom de ulike fagområdene når man har så mange kategorier, men at en slik løsning er hensiktsmessig med hensyn til å fange opp bredden i kulturuttrykkene. Egne tilskuddsordninger for ulike kulturuttrykk gjør det lettere å ha oversikt over utviklingen innenfor de ulike fagfeltene fra år til år, blir det opplyst.

Seksjonsleder for ABM viser til at alle tilskuddsordninger seksjonen forvalter er forankret i ABM-planen for 2012-2021, og at formålet med den enkelte ordning framgår i denne planen. Det blir vist til at noe av formålet med å utarbeide ABM-planen var at den skulle dekke alt av satsinger og strategier knyttet til arkiv, bibliotek og museum i Bergen kommune. Det er ikke skilt mellom ulike tilskuddsordninger innenfor ABM, men det er skilt mellom en rekke ulike formål som er fastlagt i ABM-planen. ABM-planen inkluderer også strategi for bruk av kommunale tilskudd, inkludert hvilke kriterier som stilles og hvilke søkere man retter seg mot i de ulike satsingene. Seksjonsleder presiserer at et viktig mål med tilskudd er å videreutvikle og heve kvaliteten på eksisterende tiltak, og ikke nødvendigvis å få opp noe nytt.

Revisjonens vurdering

Det er i all hovedsak formulert tydelige formål med de ulike tilskuddsordningene, og formålet fremgår av den informasjonen som er tilgjengelig på kommunens nettside. Det er imidlertid enkelte tilskuddsordninger som byrådsavdelingen forvalter, hvor det ikke er formulert tydelige formål. Tydelige formålsbeskrivelser er viktige for at man skal kunne evaluere måloppnåelsen i de ulike tilskuddsordningene, og vurdere hvorvidt tilskuddsordningene fungerer etter hensikten. Byrådsavdelingen bør derfor sikre at det foreligger tydelige formålsbeskrivelser for alle tilskuddsordningene.

4.3.2 Evaluering av måloppnåelse

I hvilken grad blir det gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene?

Data

Det gjennomføres ikke formelle, skriftlige evalueringer av de ulike tilskuddsordningene på kulturområdet, verken når det gjelder innholdet i selve ordningene eller måloppnåelse sett i forhold til definerte formål med ordningene. Det er heller ikke formalisert noen retningslinjer eller rutiner for hvordan eller hvor ofte de ulike tilskuddsordningene skal gjennomgås og evalueres for eksempel med tanke på måloppnåelse.

Det blir imidlertid vist til at evaluering av tilskuddsordninger blir gjort som en del av planarbeidet på området, og ved rulleringer av planer. Videre opplyses det om at det i det årlige budsjettarbeidet gjøres grundige vurderinger av tilskuddsordningene, og av hvorvidt budsjettene for ordningene skal økes eller reduseres. Fra Seksjon for kunst og kultur blir det i intervju opplyst at de ulike ordningene alltid blir gjennomgått i etterkant av tildeling, blant annet med fokus på utviklingen i tallet på søkere.

Revisjonens vurdering

Jevnlige og systematiske evalueringer av måloppnåelsen innenfor ulike tilskuddsordninger er viktig for å sikre at midlene forvaltes i samsvar med vedtatte mål og strategier. Det er positivt at det blir gjort evalueringer av tilskuddsordninger i forbindelse med planarbeid og det årlige budsjettarbeidet. Revisjonen mener imidlertid at prosessene knyttet til evaluering av måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddsordningene bør formaliseres, både gjennom at det stilles eksplisitte krav om slike evalueringer, og at evalueringene dokumenteres. Dette vil bidra til en mer ensartet praksis ved evaluering av tilskuddsordninger, og det vil sikre større grad av etterprøvnbarhet i disse prosessene. Revisjonen mener også at det bør stilles krav om rapportering av resultatene av evalueringene, slik at disse blir formidlet til ønsket nivå i organisasjonen.

4.4 Risikovurderinger og iverksetting av risikoreduserende tiltak i tilskuddsforvaltningen

4.4.1 Kartlegging og vurdering av risiko

I hvilken grad er det gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen?

I hvilken grad er det eventuelt etablert systemer for å følge opp gjennomførte risikovurderinger og sette i verk nødvendige tiltak?

Data

Stab i BKNi har presentert internkontrollen på tilskuddsfeltet i et excelark som revisjonen har fått oversendt. Internkontrollen er i fremstillingen strukturert etter komponentene i COSO modellen, med overvåkning, kontrollaktiviteter, risikovurdering og kontrollmiljø som de fire hovedkomponentene, i tillegg til kommunikasjon og informasjon. Det blir opplyst at oversikten er laget med tanke på presentasjon for BKNIs ledergruppe, og er ment å illustrere internkontrollen på området.

Under *risikovurderinger* blir det i excelarket vist til powerpointpresentasjonen «Tilskudd A-Å», samt ledersamling i 2013 og ledermøter i 2013 og 2014 med fokus på oppfølging av tildelte tilskudd.

På byrådsavdelingsnivå ble det i 2013 gjort en gjennomgang av tilskuddsforvaltningen, med tittelen «Tilskudd A til Å». I forbindelse med denne gjennomgangen opplyses det om at det har blitt foretatt vurderinger av risiko knyttet til ulike steg i prosessen relatert til tilskuddsforvaltningen. Gjennomgangen, som er utarbeidet av stab i byrådsavdelingen, er dokumentert gjennom en powerpointpresentasjon der temaene offentliggjøring, saksbehandling, utbetaling og stille krav, samt rapportering/etterarbeid er listet opp som kritiske suksessfaktorer. For hver av disse temaene er det angitt noen identifiserte risikoer, og skjemaet i presentasjonen inneholder egne kolonner for å angi sannsynlighet og konsekvens ved ulike risikoer før og etter etablering av tiltak/kontroller. Det er også

en egen kolonne der etablerte kontroller/tiltak for å redusere risiko skal angis. Her er det vist til enkelte tiltak som er iverksatt, som å utarbeide register for å sikre at vedtatte tildelingskriterier blir fulgt, gjennomføre seminar og forhåndsregistrering for å redusere risiko knyttet til habilitet, sjekklister for å redusere risiko for manglende nøkkeltallsrapportering mv.

I intervju blir det opplyst om at arbeidet med å formalisere risikovurderinger i tilskudsforvaltningen gjennom «Tilskudd A til Å» ble igangsatt høsten 2012. Risiko i tilskudsforvaltningen har vært tema på lederseminar og –møter ved flere anledninger etter oppstarten av gjennomgangen. I disse foraene deltar både seksjonsledere og resultatenhetsledere i BKNI. En av de som er intervjuet viser til at det i ledermøter blant annet har vært fokus på hva som er verst tenkelige tilfelle, sannsynlighet, konsekvens og hvilke tiltak som kan settes inn for å redusere risikoen. Videre blir det fra stab i byrådsavdelingen opplyst at noe av arbeidet med risikovurderinger stoppet opp på grunn av byrådsavdelingens arbeid med å følge opp en underslagssak. I tillegg blir det vist til at det gjennomføres et felles prosjekt i kommunen i forbindelse med innføring av risikostyring og at BKNI er representert i prosjektet ved seksjonssjef for kunst og kultur. Det blir videre kommentert at arbeidet med risikovurdering og -styring i BKNI må videreutvikles etter hvert som man ser hva som kommer ut av kommunens felles prosjekt. Det blir i intervju også vist til at vurderinger av risiko knyttet til måloppnåelse på feltet er innarbeidet i relevante plandokumenter, for eksempel ABM-planen.

Det er per i dag ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering der rammeverket som fremgår av «Tilskudd fra A-Å» er benyttet fullt ut, og konkrete oppfølgingspunkter i form av risikoreduserende tiltak blir dokumentert.

Revisjonens vurdering

Systematiske risikokartlegginger og -vurderinger vil gi ledelsen et viktig grunnlag for å etablere målrettede risikoreduserende tiltak, og vil være et viktig bidrag i ledelsens vurderinger av hvilke arbeidsprosesser som bør følges spesielt opp. Det er positivt at byrådsavdelingen de siste årene har hatt fokus på risikovurderinger i tilskudsforvaltningen, og at det er utarbeidet et rammeverk for oppsummering og oppfølging av gjennomførte risikovurderinger. Samtidig viser undersøkelsen at rammeverket kun er benyttet på overordnet nivå i byrådsavdelingen, og at det her bare delvis er fulgt opp. For å sikre at alle vesentlige risikoforhold blir avdekket, er det viktig at det etableres klare retningslinjer som beskriver hvordan systematiske risikovurderinger av tilskudsforvaltningen skal gjennomføres på alle nivå i organisasjonen

4.4.2 Iverksetting av tiltak for å redusere identifiserte risikoer

I hvilken grad er det iverksatt relevante kontrollaktiviteter for å redusere uønsket risiko?

Data

Under kontrollaktiviteter i excelarket som illustrerer byrådsavdelingens internkontroll på tilskuddsfeltet (jf. avsnitt 4.4.1 over), er det blant annet vist til kartlegging av tilskudd i budsjett 2013, bruk av Tilskuddsportalen, møtereferater i BKSAK, politiske saker som omhandler tilskuddsordninger og tildelingskriterier. Det er også vist til habilitetskartlegging i 2013, følgeskjemaer til hhv. politiske og administrative saker, standardisering av tildelingsbrev, samt spesifikasjoner av tilskudd og tilskuddsordninger i økonomisystemet.

Videre blir det vist til at det i forbindelse med tertialrapporteringer og årsavslutninger foretas en kontroll av om budsjett er overholdt og om tilskudd er ført på rett ansvar og tjeneste, samt at det gjøres en årlig kartlegging knyttet til formalkrav for tilskuddsmottakere som det aktuelle året samlet har mottatt tilskudd på kr 0,1 mill. eller mer.

Fra byrådsavdelingen blir det pekt på flere tiltak som er satt i verk for å redusere risiko for misligheter knyttet til tilskudsforvaltningen. Det blir i intervju presisert at flere av disse følger av kommunens overordnede økonomihåndbok og krav til økonomistyring. Blant faste tiltak som nevnes finner man:

- Krav om organisasjonsnummer ved tildelinger over kr 100 000 i løpet av et år. Dette kontrolleres med en årlig utlistering av alle mottakere som har fått over 100 000, for å sørge for at det er levert inn nøkkeltallsopplysninger. En transaksjonsliste fra Agresso viser alle tilskuddsmottakere som samlet for det året har mottatt kr. 0,1 mill. eller mer i tilskudd fra BKNI. Listen viser også

tilskuddsmottakere som nærmer seg grensen på 0,1 mill. Enhetene i BKNI gjennomgår listene, sender ut forespørsel om rapportering til aktørene, og sammenfatter innrapporterte nøkkeltallsopplysninger. En fullstendig oversikt sendes til byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap som fremmer sak om nøkkeltallsopplysninger samlet for hele kommunen til Bystyret.

- Alle tilskudd over kr 5 000 kontrolleres av to personer før utbetaling, jf. krav til attesting og anvisning i kommunens økonomihåndbok.
- Gjennomgangen av transaksjonslister: BKNI økonomi utarbeider transaksjonslister for beløp under kr 5000. Dette gjøres to ganger i året, og listene blir sendt til enhetsleder for gjennomgang. Enhetsleder skal uansett gjøre en kontroll av transaksjoner under 5000, og det blir vist til at en slik liste kan lette dette arbeidet. Listen som sendes ut inkluderer alle utbetalinger opp til kr 5000, inklusive tilskudd. Resultatenhets-/seksjonslederne bes om å gi tilbakemelding per e-post på at kontrollen er gjennomført. Utsendte lister og tilbakemeldinger arkiveres i BKSÅK. Det finnes ingen spesifikk skriftlig rutine på dette, men det er ført opp som et eget punkt i internkontrollskjemaet til BKNI stab (oversikt over internkontrolltiltak BKNI økonomi følger opp).

Det blir i intervju vist til at samme prosjekt normalt ikke skal få tilskudd fra flere tilskuddsordninger. Dette fremgår også av søknadsskjemaene for ulike tilskuddsordninger. Det er ikke formalisert rutiner for å kontrollere at det ikke gis flere tilskudd til samme tiltak, men det opplyses i intervju at det i praksis utøves enkelte kontrollaktiviteter. Leder for Seksjon for kunst og kultur gjennomgår årlig Kulturårboken for å få oversikt over tildelinger, og ser da gjennom lokale tildelinger (fra kulturkontorene) for å forvise seg om at det ikke er gitt tilskudd til samme prosjekt også fra sentrale ordninger.

Det er også gjennomført enkelte spesifikke kontroller på tilskuddsområdet, uten at disse inngår som del av en fast rutine. BKNI økonomi har sendt lister over alle tildelte tilskudd i en nærmere angitt tidsperiode, innen bestemte ansvarssteder, til saksbehandler for aktuelle tilskudd, med forespørsel om tilbakemelding der det opplyses om status for oppfølging av de ulike tilskuddene. Gjennomgangen omfattet kun nivå 1, og ble gjort som en oppfølging av «KID – kommunaldirektørs internkontrolldag» 23.10.2013. Listene viste tilskudd som var utbetalt i 2012, og saksbehandler ble bedt om å opplyse om:

- (1) Tilskuddsmottaker har rapportert inn nøkkeltall
- (2) Det er levert rapport og regnskap, samt informasjon om BKSÅK-nummer
- (3) Rapport/regnskap er vurdert og tilskudd anvendt iht formål

Av notater der kontrollene er beskrevet, fremgår det at tilbakemeldingene i hovedsak er vurdert som tilfredsstillende. Det blir også vist til at BKNI økonomi har kontrollert noen av de oppgitte BKSÅK-numrene vedrørende rapportering, og at man da har registrert både at det er purret på rapportering og at det er krevd tilbakebetaling av tilskudd der formål ikke var oppfylt. Notat fra de aktuelle kontrollene er stilet til kommunaldirektør.

Det blir opplyst at det ikke har vært tilsvarende gjennomgang med tanke på tilskuddsforvaltningen på nivå 2, men at det ble foretatt en statusgjennomgang for Kjøpt svar i 2013. I tillegg ble det i februar 2014 valgt ut et tilskudd per kulturkontor der BKNI økonomi ba om status på om mottakeren hadde levert rapport, og oppfylt øvrige vilkår for tildelingen. Det vises til at et formål med et slikt tiltak blant annet er å signalisere fokus på området. Videre opplyses det at formatet på denne typen «kontroller» forventes å endre seg noe fremover, da tilskuddsportalen Insights gir nye muligheter for rapportuttak (se avsnitt 4.4.3 for nærmere beskrivelse av tilskuddsportalen).

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det frem til i dag ikke har vært etablert retningslinjer eller gitt andre formaliserte føringer for gjennomføring av systematiske og dokumenterte risikovurderinger relatert til tilskuddsforvaltningen. Samtidig har det de siste par årene blitt gjort en del risikovurderinger på overordnet nivå i byrådsavdelingen, og det har blitt satt i verk risikoreducerende tiltak basert på disse vurderingene. I undersøkelsen blir det også vist til ytterligere tiltak som skal bidra til å redusere risikoer knyttet til tilskuddsforvaltningen, men uten at disse er knyttet direkte opp mot systematiske risikovurderinger som er gjennomført. Manglende gjennomføring av systematiske risikovurderinger på alle nivå, medfører at det bare delvis er en dokumentert sammenheng mellom identifiserte risikoer og etableringen av retningslinjer, rutiner og andre kontrollaktiviteter i byrådsavdelingen.

4.4.3 Rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen

I hvilken grad er det etablert retningslinjer, rutiner, sjekklister mv knyttet til saksbehandlingsprosessene?

I hvilken grad er det etablert systemer for å sikre at eventuelle rutiner, retningslinjer mv er oppdatert?

Data

Det er ikke utarbeidet noen egen saksbehandlingsrutine, prosedyrebeskrivelser eller lignende for saksbehandlingen knyttet til tilskuddsforvaltning innen kulturområdet i BKNI. Krav til å sende foreløpig svar jf. Forvaltningsloven § 11 a er for eksempel ikke beskrevet i saksbehandlingsrutiner eller lignende. En del føringer for saksbehandlingen, samt beskrivelser av hvilke momenter som skal vurderes ved behandlingen av søknader, er gitt blant annet gjennom søknadsskjema og retningslinjer for de enkelte tilskuddsordningene. Det er også utarbeidet noen rutiner som gir føringer knyttet til spesifikke deler av saksbehandlingen. For eksempel har revisjonen fått oversendt et dokument som er utarbeidet i Seksjon for kunst og kultur, der det gis føringer for hvordan saksbehandler skal vurdere profesjonalitet og kvalitet i forbindelse med behandlingen av tilskuddssøknader. Det fremgår ikke av dokumentet hvem som har utarbeidet eller godkjent det, eller når det er utarbeidet. Fra seksjonen blir det vist til at det også er nedfelt definisjoner av hvem som regnes som profesjonell i vedtatt kunstplan i bystyresak 258-13. Ut over dette vektlegges den enkelte fagrådgers kunstfaglige skjønn i saksbehandlingen. Dette er basert på kunstfaglig kompetanse. Det er etter det revisjonen er gjort kjent med, ikke utarbeidet noen felles sjekklister som skal benyttes i saksbehandlingen av søknader om tilskudd.

Byrådsavdelingen har de siste årene gradvis tatt i bruk tilskuddsportalen Insights for å ta imot tilskuddssøknader, saksbehandle disse og følge opp rapportering. I løpet av 2013 og 2014 har stadig flere av tilskuddsordningene, som forvaltes både på nivå 1 og nivå 2 i byrådsavdelingen blitt omfattet av systemet. Per februar 2015 blir alle åpne tilskuddsposter som forvaltes av Seksjon ABM behandlet i Insights. Når det gjelder Seksjon for kunst og kultur, opplyses det at det er noen mindre ordninger (med få søknader) som ennå ikke er inkludert i Insights, men at dette vil bli gjort våren 2015. Kulturkontorene rapporterer at alle tilskuddsordninger nå er lagt inn i Insights, men unntak av *Tilskudd til fritidsaktiviteter for mennesker med utviklingshemming* som forvaltes av et av kulturkontorene.

Ved bruk av Insights skal alle søknader om tilskudd sendes elektronisk, og kommer da direkte inn i Insights. Det blir vist til at dette har bidratt til økt likebehandling ved at dette gjør søknadsfrister absolutte. Det er ikke mulig å sende inn elektroniske søknader etter at søknadsfristen har gått ut. Alle vedlegg følger også søknaden, og systemet bidrar derfor til å redusere risikoen for at søknader og/eller vedlegg kommer bort.

Insights leder saksbehandler gjennom obligatoriske handlinger i saksbehandlingsprosessen, og det er ikke mulig å velge å benytte andre maler enn de som er lagt inn i systemet. Videre blir det vist til at systemet bidrar blant annet til å sette rapportering bedre i system, ved at all rapportering fra tilskuddsmottakere blir sendt inn via Insights. Man kan dermed enkelt få opp oversikter over mottatt rapportering, samt oversikter over hvilke tilskuddsmottakere som ikke har rapportert.

Høsten 2014 fremmet BKNI en sak for Byrådet om retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll med mottakere av tilskudd fra BKNI. I saken inngikk både retningslinjer knyttet til driftstilskudd fra BKNI bevilget over egen post i bybudsjettet, samt retningslinjer for generelle tilskudd fra BKNI. Det blir opplyst at saken ble fremmet for å redegjøre for retningslinjene samt foreslå ytterligere standardisering. Saken ble behandlet i Bystyret i sak 240/14, 22.10.2014, og Bystyret fattet følgende vedtak:

1. Bystyret vedtar Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av driftstilskudd fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke bevilget over egen post i bybudsjettet.
2. Bystyret vedtar Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av generelle tilskudd fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. En bearbeidet, forenklet fremstilling av de relevante betingelser kan gjøres gjeldende for mottakere av generelle tilskudd.
3. Mottaker av tilskudd skal bekrefte at betingelser og retningslinjer for tilskuddet er kjent og akseptert før utbetaling skjer.

4. Mal for tilskuddsbrev fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke gjøres retningsgivende for tilskuddsbrev fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke.
5. Byrådet delegeres fullmakt til å foreta mindre endringer av de vedtatte retningslinjer og av malen for tilskuddsbrev.
6. Bystyret ber byrådet utrede en digitalisering av søknadsprosessen, med det mål å få en fullstendig nettbasert saksbehandling. Utredningen bør vurderes fremlagt for bystyret, og bør belyse behovet for investeringer og potensialet for forbedringer i kommunens saksbehandling.

Vedtatte retningslinjer er ment å benyttes som vedlegg til tilskuddsbrevene. Retningslinjene slår blant annet fast at det ved mottak av generelle tilskudd fra BKNI, stilles krav til avleggelse av rapport og regnskap for gjennomført prosjekt/tiltak. Bergen kommune skal også ha adgang til å utøve kontroll med bruken av tilskuddsmidlene. Videre presiseres det i retningslinjene at dersom tilskuddet eller deler av tilskuddet ikke blir benyttet til angitt formål, skal overskytende beløp tilbakebetales. Malen for tilskuddsbrev som blir gjort retningsgivende gjennom vedtaket, inneholder minimumskrav til rapportering, og selv om innholdet må tilpasses ulike tilskuddsordninger er det i saksutredningen vist til at strukturen og overskriftene med fordel kan være felles for brevene.

Revisjonens vurdering

Innføringen av tilskuddsportalen Insights synes å være et hensiktsmessig tiltak blant annet for å redusere risikoen for feil i saksbehandlingen. Systemet bidrar til å ivareta en korrekt saksgang, og til å sikre at det alltid er de sist oppdaterte malene som blir benyttet. Det er positivt at tilnærmet alle tilskuddsordninger innenfor kulturområdet nå blir behandlet i Insights, og byrådsavdelingen bør bidra til at systemet blir tatt i bruk så raskt som mulig også for de gjenstående ordningene.

Revisjonen vil også presisere viktigheten av at alle sentrale krav til saksbehandlingen blir synliggjort og ivaretatt gjennom de maler som utarbeides og legges inn i Insights. Herunder krav til foreløpig svar, og informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Som det går frem av avsnitt 4.5.2 under, viser undersøkelsen at disse kravene ikke alltid er tilstrekkelig ivaretatt gjennom foreliggende rutiner og maler.

Basert på stikkprøvekontrollen som er gjennomført (se kapittel 4.5 under), mener revisjonen også at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide felles retningslinjer for saksbehandlingen, blant annet med det formål å sikre tilstrekkelig kjennskap til de krav i forvaltningsloven som er relevante for behandlingen av søknader om tilskudd. Videre mener revisjonen at byrådsavdelingen bør vurdere å etablere kontrollaktiviteter i saksbehandlingen, for eksempel i form av sjekklister eller automatiserte kontroller, som både kan bidra til å sikre at krav i forvaltningsloven blir fulgt, at det gjøres spesifikke vurderinger av hvorvidt kriterier for tilskuddsordningene er oppfylt, om krav til informasjon i søknader er oppfylt mv. Stikkprøvekontrollen indikerer etter revisjonens vurdering at det kan være behov for å etablere ytterligere system og rutiner for å redusere risikoen for feil og mangler på disse punktene.

Revisjonen mener også at det bør etableres system som sikrer at det fremgår av alle rutiner når de er utarbeidet, hvem som har utarbeidet og godkjent rutinen, samt tidspunkt for neste revisjon av rutinen. En slik systematikk er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre at det fremgår tydelig hvilke rutiner som er formelt godkjente av ansvarlige ledere, at man forholder seg til siste oppdaterte versjonen av rutinen, samt at alle rutiner blir jevnlig gjennomgått for å sikre at de er oppdaterte.

4.4.4 Arbeidsdeling og kvalitetssikring

I hvilken grad gir eventuelle retningslinjer og rutiner, herunder risikovurderinger, føringer for arbeidsdeling i ulike faser av saksbehandlingsprosessen?

Data

Det foreligger ikke skriftlige rutiner som beskriver krav til arbeidsdeling eller kvalitetssikring knyttet til tilskuddsforvaltningen, ut over de krav til økonomiforvaltning og utbetalinger som er nedfelt i kommunens økonomireglement. Arbeidsdeling eller krav til kvalitetssikring er heller ikke omtalt i de risikovurderinger som er skriftliggjort. I oversikten over stabsfunksjonens internkontroll på tilskuddsområdet, er det imidlertid under kontrollaktiviteter blant annet vist til «*rutiner for*

kvalitetssikring i forbindelse med utbetaling av tilskudd til mottaker.» Under dette punktet er det vist til standardisering av tildelingsbrev i 2013, samt byrådssak 2014 vedrørende tildelingsbrev.

I forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten, blir det fra en resultatenhetsleder i BKNL gitt følgende kommentar til første setning i avsnittet over:

«Denne formuleringen er teknisk sett riktig, men her kan det anføres at vi har «etablert formelle retningslinjer og rutiner» i tråd med «kommunens økonomirutiner og krav til attestasjon og anvisning av fakturaer». Det ville være underlig om vi skulle ha andre retningslinjer på dette feltet enn for resten av økonomiområdet.»

For tilskuddsordningene som forvaltes av Seksjon for kunst og kultur, er det for hver tilskuddsordning eller hvert fagfelt innenfor en tilskuddsordning, en rådgiver på seksjonsnivå som har ansvar for oppfølgingen og behandling av søknader. Fra seksjonen blir det vist til at krav til arbeidsdeling er synliggjort i oversikt over ansatte og deres respektive fagfelt basert på kunsthøgskolekompetanse og erfaring, og at dette bidrar til å kvalitetssikre saksbehandlingen. I intervju blir det opplyst at vanlig praksis er at den enkelte rådgiver saksbehandler innen sitt fagfelt, og kommer med innstillinger som blir tatt inn i felles fagdiskusjoner hvor rådgiverne tar del i hverandres vurderinger. Seksjonssjef leser gjennom og kvalitetssikrer alle saker knyttet til tilskudd fra sin seksjon. Samlesaker der tildelt tilskuddsbeløp til sammen overstiger kr 100 000 blir i tillegg lagt frem for kommunaldirektør for avgjørelse.

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller sjekklister knyttet til hvilke forhold som skal kontrolleres i forbindelse med leders kvalitetssikring og gjennomgang av anbefalte tildelinger. Seksjonssjef for Seksjon for kunst og kultur opplyser imidlertid at kvalitetssikringen, uavhengig av tilskuddets størrelse, omfatter skriftlig formulering, faktaopplysninger som årstall og tildelingsbeløp, faglig vurdering og fremstilling av prosjektet, samt om prosjekter vurderes i henhold til riktig ordning. Kvalitetssikringen omfatter saksbehandlingen av alle søknadene. Saksbehandlerne utarbeider excelark med oversikt over alle søknader innen den enkelte tilskuddsordning, der begrunnelse for innstilling fremgår, og dette excelarket blir gjennomgått av seksjonsleder.

Seksjon for ABM er en liten seksjon med kun én ansatt, og det er derfor seksjonsleder selv som har ansvar for å behandle søknader om tilskudd innen arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet. Dermed er det i praksis kommunaldirektør som utøver kvalitetssikring av behandlingen av tilskuddssøknader innen dette området, ved at samlesaker blir lagt frem for kommunaldirektør for avgjørelse. Det blir vist til at det er vurdert som hensiktsmessig at alle saker blir gjennomgått av to personer og at det derfor er en etablert praksis hvor alle saker blir lagt frem for kommunaldirektør, selv om enkelttildelinger av tilskudd innen den åpne ordningen sjelden er på over kr 100 000. Ut over dette er det ikke etablert noen formalisert kvalitetssikring av tilskuddsforvaltningen på dette området.

Ved de enkelte kulturkontor er det ansatte som har tilskuddsforvaltning som en av sine definerte arbeidsoppgaver. Det blir opplyst at kultursjefer er aktivt involverte i søknadsbehandlingen, ved å delta i vurderinger av enkeltsøknader, samt godkjenne tildelingsforslag som forberedes av saksbehandlerne. Ved ett kulturkontor blir det opplyst at dette gjelder alle tildelingsforslag, mens det i forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten blir opplyst fra et annet kulturkontor at kun saker med stønadsbeløp over kr. 5000,- blir godkjent av kultursjef.

Revisjonens vurdering

Byrådsavdelingen har ikke etablert formelle retningslinjer og rutiner der det stilles krav til arbeidsdeling og kvalitetssikring, ut over de føringer som følger av kommunens økonomirutiner og krav til attestasjon og anvisning av fakturaer. Arbeidsdeling og kvalitetssikring er viktige risikoreduserende tiltak, både med tanke på risiko for feil og mangler i saksbehandlingen, og med tanke på risikoen for misligheter. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør vurdere å stille ytterligere krav spesielt når det gjelder kvalitetssikring, og at det bør utarbeides verktøy til bruk for dette formålet. Her kan for eksempel ulike typer kontrollaktiviteter (jf. avsnitt 4.4.3 over) være et hensiktsmessig verktøy. Revisjonen merker seg at det fra ett kulturkontor blir opplyst at tilskuddssaker med støttebeløp under kr 5000,- ikke godkjennes av kultursjef. Med mindre fullmakt til å tildele tilskudd er videredelegert fra kultursjef til

andre ansatte ved kulturkontoret, kan ikke revisjonen se at dette er i samsvar med gjeldende fullmakter.¹⁵

4.5 Saksbehandlingspraksis

Er saksbehandlingen i forbindelse med behandling av søknader om tilskudd tilfredsstillende?

4.5.1 Kriterier og vilkår for tildeling av tilskudd

Er det utarbeidet entydige kriterier/vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene?

Data

Byrådsavdelingen gjorde i 2013 en kartlegging av hvilke retningslinjer og kriterier som foreligger for de «åpne» tilskuddsmidlene som inngikk i budsjettet for 2013. En opplisting viser budsjettposter hvor mottaker ikke er angitt, altså poster der tildeling av tilskudd er "fritt" innenfor de retningslinjer som er vedtatt av Bystyre, Byråd og/eller administrasjonen. Videre er det for hver enkelt budsjettpost vist til hvor gjeldende tildelingskriterier for ordningen fremgår, når disse er vedtatt, og saksnummer. For eksempel går det frem at tildelingskriterier for *Aktivitets- og administrasjonstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner* sist ble bekreftet i byråds sak 1358/10, mens tildelingskriterier for *elektronisk kunst – prosjekt* ble vedtatt av byrådet i byråds sak 1735/04 (s. 5, Tverrestetiske profesjonelle prosjekt) den 20.12.2004. Når det gjelder sistnevnte, fremgår det også at «*Ordnningen er videre forankret i planen Kunstbyen Bergen 2008-2017 s 42, vedtatt av Bystyret i møte 25.6.2007, saksnummer 170-07.*» For alle åpne tilskuddsordninger innen kulturområdet som inngikk i budsjett 2013 er det en henvisning til vedtak i Bystyre og/eller Byråd der tildelingskriterier for ordningen fremgår.

En gjennomgang av retningslinjene for de åpne tilskuddsordningene på kulturområdet som er tilgjengelige på kommunens nettside, viser at det for alle disse tilskuddsordningene er spesifisert kriterier eller vilkår for tildeling av tilskuddsmidler. Hvilke vilkår som gjelder, varierer i noen grad med hvilken ordning man ser på. Det er imidlertid en rekke vilkår som går igjen for de ulike ordningene. Et utvalg av sentrale vilkår for tildeling for de ulike tilskuddsordningene, er gjengitt under:

- *Organisasjoner og lag bør være registrert i Frivillighetsregisteret (vilkår som går igjen for alle ordninger der lag og organisasjoner kan søke).*
- *Krav til et minimumsantall av medlemmer, eller at hoveddelen av medlemmene skal være innenfor en gitt aldersgruppe (vilkår som går igjen for ordninger der lag og organisasjoner er målgruppen).*
- *Krav til budsjett for planlagt bruk av tilskuddsmidler, samt regnskap/rapportering for faktisk bruk (vilkår for alle tilskuddsordninger på kulturområdet).*
- *Profilering av Bergen kommune som økonomisk støttespiller i annonser, plakater o.l. (vilkår for prosjekt-/tiltakstilskuddsordninger).*
- *Maksimalt støttebeløp i form av en øvre beløpsgrense eller en øvre støtteandel av tiltakets totale kostnadsramme (vilkår som går igjen for ordninger som gir støtte til konkrete prosjekt eller tiltak).*
- *Ingen samfinansiering av tiltak/prosjekt i form av tilskudd fra flere kommunale tilskuddsordninger til samme prosjekt (vilkår for ordninger som gir støtte til prosjekt eller tiltak).*

Når det gjelder tilskuddsordningen *Residency Bergen – Vilnius* beskrives det ikke spesifikke kriterier for tildeling i informasjonen som er tilgjengelig på nettsiden. Her blir det vist til at det skal gjøres en vurdering av den kunstneriske kvaliteten, og det vises til at «*Bergen kommune, Seksjon for kunst og kultur, i samråd med APH, velger ut den søknaden som passer best i henhold til prosjekt, tidspunkt og plan for oppholdet, inkludert beskrivelse av involvering av lokale kunstnere.*»

I tillegg til de spesifiserte vilkårene for tilskuddsordningene, er det for flere av ordningene presisert en del momenter som vektlegges i forbindelse med tildeling av tilskudd. Eksempler på slike vektlagte momenter er blant annet:

¹⁵ Siden dette er en opplysning som ble gitt i forbindelse med verifiseringen av forvaltningsrevisjonsrapporten, har ikke revisjonen gjort nærmere undersøkelser av hvorvidt det foreligger videre delegeringer av fullmakter på dette området.

- Prosjektets kunstneriske/faglige kvalitet
- Lagets eller organisasjonens aktivitetsnivå
- Prosjektets eller tiltakets synlighet i nærmiljøet
- At prosjektet eller tiltaket har en tydelig lokal tilknytning
- Synliggjøring av søkers kunstneriske virke
- Synliggjøring av Bergen som kulturby
- Gjeldende kulturpolitiske prioriteringer i Bergen kommune

De ulike tilskuddsordningene har også definerte målgrupper. For eksempel framgår det at målgruppen for tilskuddsordningen «amatørkorps, -kor og –orkester» er amatørkorps, -kor og -orkester hvor hovedandelen av medlemmene er over 18 år. Tilskudd til museer, historie og kystkultur kan gis til «Profesjonelle og amatører innen museer, kystkultur og kulturvern. Søker eller prosjektet må ha base i Bergen, eller meget sterk tilknytning til bergenske interesser». Tilskudd til lokalt kulturarbeid kan gis til «lokale kulturorganisasjoner, enkeltpersoner, nærmiljøorganisasjoner, seniorer og ungdomsgrupper i Bergen».

Revisjonens vurdering

Med unntak av tilskuddsordningen *Residency Bergen – Vilnius* er det utarbeidet kriterier/vilkår for tildeling av tilskudd for den enkelte tilskuddsordning, og kriteriene inngår i den informasjonen som er tilgjengelig via kommunens nettside. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør utarbeide kriterier for tildeling også for denne tilskuddsordningen, for å sikre at forvaltningsrettslige prinsipper kan bli tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen.

Revisjonen mener videre at det vil være hensiktsmessig at byrådsavdelingen som del av evalueringer av eksisterende tilskuddsordninger vurderer hvorvidt gjeldende kriterier og vilkår fremstår som hensiktsmessige, eller det er behov for justeringer av disse (se også kapittel 4.3 om evaluering av måloppnåelse for tilskuddsordningene). Eventuelle behov for operasjonaliseringer av kriterier og vilkår bør etter revisjonens vurdering også være tema i en slik gjennomgang.

4.5.2 Etterlevelse av krav i forvaltningsloven

Blir sentrale krav i forvaltningsloven etterlevd i forbindelse med saksbehandling og vedtak?

Data

Foreløpig svar

Stikkprøvegjennomgangen viser at det ikke er vanlig praksis å sende foreløpig svar (jf. forvaltningsloven § 11a) til søkere i tilfeller der en søknad ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Dette bekreftes også i dialog med saksbehandlere. For de søknadene som er sendt inn og behandlet gjennom tilskuddsportalen Insights, er det sendt «kvittering» per e-post der det bekreftes at søknaden er mottatt. Stikkprøvekontrollen viser ingen eksempler på at det er sendt foreløpig svar ut over dette, med informasjon om årsaken til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og angivelse av når svar kan ventes. I saker som *ikke* er sendt inn og behandlet i Insights, er det i de fleste tilfellene verken dokumentert at det er sendt kvittering for mottatt søknad, eller sendt foreløpig svar. Et klart flertall av sakene i stikkprøveutvalget har en saksbehandlingstid på mer enn en måned.

For tre av de fire tilskuddsordningene hvor det ble gjennomført stikkprøvekontroll av saksbehandlingen, er det gjennom retningslinjene som er tilgjengelige på kommunens nettside informert om hvor lang saksbehandlingstid som må beregnes¹⁶:

¹⁶ Denne informasjonen ligger på kommunens hjemmeside per februar 2015. Revisjonen har ikke kjennskap til hvorvidt det var gitt samme informasjon i 2013, som er året stikkprøveutvalget er fra.

- For tilskudd til profesjonelle kunst- og kulturtiltak, visuell kunst, går det frem at det må beregnes inntil tolv ukers behandlingstid for tilskuddssøknader.
- For tilskudd til amatørkor, -korps og –orkester går det frem at søkere kan forvente svar innen 8-12 uker når det gjelder prosjektmidler, og 8 uker når det gjelder driftstilskudd.
- For tilskudd til museer, historie og kystkultur er det opplyst at saksbehandlingstiden vil være 4 til 6 uker.

Når det gjelder tilskudd til lokalt kulturarbeid, fremgår det ikke av informasjonen som ligger på kommunens nettsider hvor lang tid man må regne med at det vil ta å behandle søknaden.

Den faktiske saksbehandlingstiden for stikkprøvene var:

- *Tilskudd til profesjonelle kunst- og kulturtiltak:* alle fem stikkprøver er behandlet innen ca. 12 uker fra søknaden var mottatt.
- *Tilskudd til museer, historie og kystkultur:* I én av seks stikkprøver har saksbehandlingstiden vært mindre enn seks uker. I én stikkprøve der det er gitt avslag foreligger ikke søknaden, og revisjonen har derfor ikke kunnet kontrollere hvorvidt søknaden er behandlet innenfor angitt saksbehandlingstid. For de øvrige fire søknadene har saksbehandlingstiden vært mellom tre og syv måneder.
- *Tilskudd til amatørkor, -korps og –orkester.*
 - For søknadene som gjelder driftsstøtte fremgår ikke søknadsdato av utskrift av søknad eller øvrig dokumentasjon, og revisjonen har derfor ikke kunnet kontrollere hvorvidt søknadene er behandlet innenfor angitt saksbehandlingstid.
 - For søknadene som gjelder prosjekttilskudd, er fire av fem søknader avgjort innen ca. 12 uker. Som det går frem senere i dette kapittelet, er det i en av disse sakene ikke dokumentert at det er gitt underretting om vedtak, mens det i den andre saken er gitt en forsinket underretting om vedtak.
 - Når det gjelder den femte saken, er det fattet vedtak om å gi tilskudd ca. fem måneder etter at søknaden ble mottatt. Dette er innen 12 uker fra *søknadsfristen* for den aktuelle tilskuddsordningen. Den aktuelle søknaden er i brev form, og er ikke rettet mot en bestemt tilskuddsordning. Det foreligger ikke dokumentasjon på at søker er underrettet om vedtaket.
- *Tilskudd til lokalt kulturarbeid:* Én av seks stikkprøver hadde en saksbehandlingstid på under én måned. De øvrige fem stikkprøvene hadde en saksbehandlingstid på mellom 1 og 2 ½ måned.

I forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten, blir det fra et kulturkontor vist til følgende når det gjelder tilskuddsordningen *Tilskudd til lokalt kulturarbeid*:

«Kulturkontoret har kontakt med de aller fleste søkere som en del av saksbehandlingen, ofte pga mangler i søknaden. Dette skjer i form av telefonsamtaler, møter eller epostveksling, som i varierende grad dokumenteres i den administrative vurderingen. I Insights er dette formalisert slik at supplerende opplysninger kan etterspørres og lagres sammen med saken. I mange av disse sakene har også kontoret parallell samhandling med søkerne i forbindelse med andre tjenester, som rådgivning ved oppstart, deltakelse i mønstringer og markedsføring av aktiviteter. Driftstilskudd, som 2 av sakene gjaldt, ble tidligere vurdert som samlingsaker (fordeling av en budsjettpost), hvorav den ene søknaden (pga beløpets størrelse) også gikk veien om Byråd for kultur, noe som også bidro til lengre saksbehandlingstid. Praksis etter at Insights ble innført er at også driftstilskuddssaker tas fortløpende, uavhengig av at man har en «hovedsøknadsfrist» 1. februar.»

Underretting om vedtak

I all hovedsak viser stikkprøvekontrollen at søkere blir skriftlig underrettet om vedtak kort tid etter at vedtak er fattet, gjennom et tilskuddsbrev eller et brev der det underrettes om avslag på søknad om tilskudd. Som det går frem av avsnittet over, er det noen unntak innenfor tilskuddsordningen *amatørkor, -korps og –orkester*. Her viser stikkprøvekontrollen ett tilfelle der det er tildelt prosjekttilskudd, men ikke sendt underretting om vedtak. Det blir opplyst at søker skal ha blitt orientert om vedtaket per e-post. Videre er det ett tilfelle der søker både har søkt om driftstilskudd og prosjekttilskudd i samme søknad. Søker fikk innvilget driftstilskudd, men søknad om prosjekttilskudd

ble avslått. Det er ikke dokumentert at det er gitt skriftlig underretting om at søknaden om prosjekttilskudd ble avslått. I et tredje tilfelle er underretting om vedtak sendt ca. fire måneder etter at søknaden var behandlet og utbetaling var foretatt. Av underrettingsbrevet går det frem at tilskuddsbrev «ved en inkurie» ikke er sendt tidligere.

En av stikkprøvene innenfor tilskuddsordningen *Tilskudd til lokalt kulturarbeid* er avvist fordi søknaden ble levert mindre enn fire uker før det omsøkte arrangementet skulle finne sted. I avvisningsbrevet til søker er det ikke opplyst om at det er klagerett på avgjørelsen om å avvise søknaden. Avvisningsbrevet er kun underskrevet av saksbehandler, ikke av kultursjef.

I forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten, blir følgende kommentert fra det aktuelle kulturkontoret:

«Opplysning om «Klagerett på avgjørelsen om å avvise søknaden» burde kanskje vært gitt, selv om det var en uomtvistelig teknisk årsak til avslaget (søkt etter fristen). Det blir her et spørsmål om man skal realitetsbehandle noe som åpenbart kan avslås. Grunnen til at det kun er saksbehandlers underskrift på dette dokumentet er at det i saksbehandlermodulen Insights kun er lagt en sløyfe om saksbehandler når det gjelder søknader som åpenbart skal avvises. I mange tilfeller handler dette om søknader som er sendt til feil ordning, og hvor søker deretter får hjelp til å finne fram til riktig tilskuddsordning. Den opprinnelige søknaden må deretter fjernes fra listen, og det skjer ved å avvise den.

Denne aktuelle avvisningen skjedde ved innføringen av Insights, og man har i senere saksbehandling vært mer tilbakeholden med å bruke dette valget. Nå gis det oftere et avslag etter realitetsbehandling, med klagerett, for lignende tilfeller. Det er ikke noe i veien for å utvide «sløyfen» i Insights for å avvise søknader også til leder, men da nærmer man seg også en realitetsbehandling.»

Stikkprøvegjennomgangen viser at det i saker der tildelt tilskudd er lavere enn omsøkt beløp, ikke blir gitt noen begrunnelse for at søker blir tildelt mindre enn det er søkt om. Ved avslag foreligger det imidlertid skriftlige begrunnelser i alle stikkprøvene som er gjennomgått, innen alle de fire utvalgte tilskuddsordningene.

I forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten, blir følgende kommentert fra et av kulturkontorene:

«De fleste søkere er klar over at det er begrensede midler til rådighet (en post som skal fordeles) og er som regel fornøyd med tilskuddets størrelse. I de tilfellene vi får klager, legger vi selvsagt fram all dokumentasjon og våre vurderinger som ligger dokumentert i saksbehandlermodulen. I vanlige tilsagnsbrev har det vært god skikk å fokusere på det som er bra i søknaden og hva det er vi faktisk gir støtte til, heller enn å fremheve det svakeste leddet eller feil som er gjort fra søkers side.»

I samsaken for 2013 i BKSÅK, knyttet til tilskudd innen ordningen *amatørkor, -korps og -orkester*, er det registrert en henvendelse fra en tilskuddssøker, der det ble bedt om begrunnelse for søknadsbehandlingen. Tilskuddsbrev var sendt til søker 19.6.2013, og forespørsel om begrunnelse ble mottatt av kommunen 23.6.2013. 17.7.2013 kom det en ny henvendelse fra søker, der det igjen ble bedt om begrunnelse for tildeling av tilskudd. Det foreligger ikke skriftlig dokumentasjon på at denne forespørselen ble besvart, men fra saksbehandler blir det opplyst at forespørselen ble besvart med en telefonsamtale. Dette tok noe tid på grunn av ferieavvikling.

Informasjon om klagerett og retten til å se sakens dokumenter

Stikkprøvekontrollen viser at det i de fleste tilskuddsbrev og avslagsbrev er gitt informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan og den nærmere fremgangsmåte ved klage. Dette gjelder alle gjennomgåtte saker innen tilskuddsordningene *tilskudd til profesjonelle kunst- og kulturtiltak, tilskudd til kulturvern, historie og kystkultur, og tilskudd til amatørkor, -korps og -orkester*. Når det gjelder sistnevnte, er det to unntak der det ikke er gitt underretting om vedtak, og i disse sakene er det dermed heller ikke gitt informasjon om klagerett, klagefrist mv.

Når det gjelder de fem gjennomgåtte sakene innenfor tilskuddsordningen *tilskudd til lokal kulturaktivitet* varierer det hvilken informasjon som er gitt om klagerett mv i brevene med underretting om vedtak. I to brev er det både gitt informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes. I ett brev fremgår ikke informasjon om klageorgan, mens det i tre brev ikke er gitt noen

informasjon om klagerett mv. Dette gjelder en sak der søknaden er avvist, en sak der det er innvilget et lavere tilskudd enn omsøkt beløp, og en sak der tilskudd er innvilget i samsvar med søknad. Av underrettingsbrevene går det ikke frem at andre dokumenter eller informasjon fra kommunen var vedlagt brevene. Fra det aktuelle kulturkontoret får revisjonen imidlertid opplyst at det vedlagt de fire brevene som ble utarbeidet før innføringen av Insights, fulgte et standard ark med informasjon om klagerett. Et slikt standard ark ble ifølge kulturkontoret vedlagt alle saker om tilskudd som ble behandlet i BKSak, men det har ikke vært vanlig å arkivere dette vedlegget som del av den enkelte sak.

Det er ikke i noen av sakene som er kontrollert, opplyst om retten etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at saksbehandlingen på flere punkter er mangelfull når det gjelder etterlevelse av krav i forvaltningsloven. Revisjonens vurderinger når det gjelder disse forholdene fremgår av avsnittene nedenfor.

- Det er ikke etablert rutiner for å sende foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven 11a andre og tredje ledd. Undersøkelsen viser at det å sende foreløpig svar i enkelte tilfeller kan anses som «åpenbart unødvendig» jf. fvl. § 11a andre ledd, siden det i retningslinjer for tilskuddsordningene informeres tydelig om hva som er forventet saksbehandlingstid. Samtidig viser undersøkelsen at dette ikke gjelder alle de kontrollerte tilskuddsordningene, og at det også forekommer at saksbehandlingstiden er betydelig lengre enn det som angis i retningslinjene for tilskuddsordningen, uten at det blir sendt foreløpig svar. Revisjonen mener det bør iverksettes tiltak for å sikre at krav i forvaltningsloven § 11a om foreløpig svar blir etterlevd.
- I flere saker er vedtak om delvis innvilgelse av søknadsbeløp etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig begrunnet, siden begrunnelsen for at det ikke blir gitt fullt søknadsbeløp verken går frem gjennom de dokumentene som inngår i saksforberedelsen, eller av underrettingsbrev til søker. Enkeltvedtak skal begrunnes jf. fvl. §§ 24 og 25, og selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse i forbindelse med vedtak om fordeling av tilskudd, har søker rett på en begrunnelse etter at vedtaket er fattet. Revisjonen vil også påpeke at det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav til sporbarhet i saksbehandlingen at begrunnelsen for vedtak som blir fattet skal dokumenteres. Dette er viktig både for å kunne gi en tilfredsstillende begrunnelse etter at vedtak er fattet, og for at saksbehandlingen skal være etterprøvbare for eksempel i forbindelse med en klagesak. Revisjonen vil også presisere at det av fvl. § 24 andre ledd går frem at det i de saker der det ikke er krav til samtidig begrunnelse, i underrettingen likevel skal gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen. Revisjonen kan ikke se at slik informasjon er tydelig formidlet i de aktuelle underrettingene om vedtak.
- Undersøkelsen viser et eksempel på at en tilskuddsmottaker etter å ha blitt orientert om vedtak, har bedt om en begrunnelse for avgjørelsen. I saken fremkommer det ikke om anmodningen om begrunnelse er etterkommet. Revisjonen mener at det av hensyn til etterprøvbarheten i saken, burde vært dokumentert når begrunnelse ble gitt, og hvilken begrunnelse som ble gitt. Tilskuddsmottaker burde også vært informert om at forespørselen om å få en begrunnelse for vedtaket medfører at klagefristen avbrytes og at ny klagefrist løper fra det tidspunkt begrunnelsen er meddelt vedkommende (jf. fvl. § 29 tredje ledd).
- Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det i undersøkelsen forekommer flere eksempler på at det ikke har blitt sendt skriftlig underretting om vedtak. Dette er ikke i samsvar med forvaltningsloven § 27. Revisjonen mener at manglende underretting om vedtak som ble avdekket i forbindelse med revisjonens stikkprøvekontroll mer enn et år etter at vedtak ble fattet, viser at avdelingen ikke har tilstrekkelige kontrollrutiner på dette området.
- Innenfor en av de kontrollerte tilskuddsordningene er det eksempler på at det ikke blir gitt informasjon om klagerett mv i selve brevet med underretting om vedtak. Imidlertid blir det

opplyst at et ark med slik informasjon ble lagt ved brevene. Revisjonen mener det av hensyn til etterprøvbareheten bør fremgå av brevene dersom de har vedlegg.

- Av forvaltningsloven § 27 fremgår det at det i underretting om vedtak skal opplyses om retten etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter. Slik informasjon er ikke gitt i noen av de underrettingene om vedtak som revisjonen har gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen.
- Stikkprøvekontrollen viser et eksempel på at en søknad er avvist uten at det blir opplyst om klagerett mv. i henhold til forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 2 tredje ledd går det frem at «Som enkeltvedtak regnes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak (...)». Dette innebærer at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak også gjelder for et avvisningsvedtak.¹⁷ Sivilombudsmannen uttaler i sak 2010/2776 (31.8.2011) at han «*finner grunn til å presisere at hovedregelen er at en søknad skal realitetsbehandles. En avvisning krever hjemmel. (...)*» Det er revisjonens vurdering at byrådsavdelingen som hovedregel bør sikre at søknader blir realitetsbehandlet, og at man i tilfeller der det likevel vurderes som riktig å avvise en søknad, sikrer at dette blir gjort i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Revisjonen stiller også spørsmål ved hvorvidt vedtaket om avvisning er fattet i samsvar med gjeldende delegasjoner i byrådsavdelingen, da vedtaket kun er signert av saksbehandler, ikke av kultursjef.

Med bakgrunn i de avdekkede manglene ved saksbehandlingen, vil revisjonen presisere viktigheten av at kommunen utarbeider retningslinjer, rutiner og maler som sikrer at disse kravene i regelverket etterleves.

4.5.3 Etterlevelse av lokale retningslinjer, kriterier for tilskuddsordninger og krav til søknad

Blir eventuelle interne retningslinjer for saksbehandlingen etterlevd?

I hvilken grad er det etablert rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene?

Data

Det er ikke utarbeidet rutiner eller sjekklister for kontroll av innholdet i søknader opp mot de krav som er stilt. I intervju blir det imidlertid opplyst at en del faste kontrollpunkter skal gjennomgås og vektlegges i saksbehandlingen. Kontrollene skal omfatte at formalia knyttet til søknaden er i orden, at prosjektet/organisasjonen har god kvalitet, at søknaden er tilstrekkelig dokumentert, at budsjettet er i balanse, og at søker har rapportert på eventuelle tidligere mottatte tilskudd. For å kontrollere sistnevnte blir det vist til at man kan søke på navn både i BKSÅK og Insights, for å undersøke hvilke eventuelle andre tilskudd søkeren har mottatt tidligere, og om det er rapportert.

Stikkprøvekontrollen viser flere eksempler på at søknader er avslått med bakgrunn i at kriterier/vilkår eller spesifikke krav til søknaden ikke er oppfylt.

Samtidig viser også stikkprøvekontrollen noen eksempler på at det er tildelt tilskudd selv om det gjennom søknader med vedlegg ikke er dokumentert at søkeren oppfyller kriteriene for søknadsordningen, eller søknaden ikke inneholder all informasjon som den ifølge retningslinjene skal inneholde. I flere tilfeller er det tildelt tilskudd selv om sentrale spørsmål i søknadsskjemaet ikke er fylt ut. For eksempel er enkelte søkere tildelt driftstilskudd uten at søknadsbeløp fremgår av søknaden, eller at omsøkt tilskudd fra Bergen kommune er spesifisert i budsjettet, noe som ifølge retningslinjene er et krav.

¹⁷ Følgende fremgår av en lovkommentar til forvaltningsloven § 2 tredje ledd: «Det følger av § 2 tredje ledd at avgjørelser som går ut på å avvise en sak, helt skal følge reglene for enkeltvedtak, slik at reglene i lovens kap. IV-VI kommer til anvendelse. Avvisning etter § 2 tredje ledd vil si at vedkommende forvaltningsorgan beslutter å ikke treffe realitetsavgjørelse i en sak som formelt er innbrakt for organet. Det vil også være avvisning om et forvaltningsorgan returnerer søknad eller annen henvendelse under henvisning til at det ikke er rett organ, eller at dette ikke er et spørsmål som forvaltningen skal ta stilling til.» Gyldendal rettsdata, lovkommentar ved Jan Frithjof Bernt. Sist hovedredigert 14.03.2014.

Innen tilskuddsordningen *Tilskudd til museer, historie og kystkultur* fremgår det av retningslinjene at Bergen kommune dekker inntil 1/3 av samlet budsjett. I en av stikkprøvene er det tildelt tilskudd som overstiger 1/3 av tiltakets totale kostnadsramme.

Innenfor ordningen tilskudd til amatørkor, -korps og -orkester er flere studentlag og organisasjoner gitt avslag med den begrunnelse at midler til prosjekter innen studentmiljøene ikke kan prioriteres innenfor ordningen. Samtidig er det gjort unntak fra dette når et studentkor er gitt driftstilskudd som elitekor innenfor samme tilskuddsordning. Av retningslinjene for ordningen fremgår det ingen informasjon om hvorvidt studentorganisasjoner er innenfor målgruppen. Fra saksbehandler blir det opplyst at det har vært praksis i Bergen kommune å ikke gi tilskudd til studentlag og organisasjoner, og det vises til at det i Amatørkulturplanen står at «Kulturprosjekter i regi av studenter *kan* bli vurdert innenfor eksisterende tilskuddsordninger.» Det opplyses videre at dette innebærer at det kan gjøres unntak fra regelen om å normalt ikke tildele tilskudd til studentlag og –organisasjoner. Samtidig blir det opplyst at seksjonen ser «*at det er rom for i større grad å kunne informere tydeligere om hvilke retningslinjer som gjelder for studentlag og organisasjoner i forbindelse med utlysningen av tilskudd til kor, korps og orkestre.*»

Flere viser i intervju til at det etter hvert som Insights blir tatt i bruk for å motta og behandle søknader innen flere tilskuddsordninger, vil bli stilt krav om at søknaden sendes elektronisk gjennom Insights. Det blir vist til at søknader som blir sendt inn på andre måter, og i andre format enn søknadsskjemaet i Insights, vil bli returnert til søker med informasjon om at det må søkes gjennom Insights. I stikkprøvegjennomgangen var det, for de tilskuddsordningene der Insights ikke var tatt i bruk, eksempler på at mange ulike skjemaer var benyttet for å søke om tilskudd innenfor samme tilskuddsordning. Flere søknader var også formulert i «fritekst», altså uten å benytte noen av kommunens søknadsskjema.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser eksempler på at det er innvilget tilskudd til tross for at søknaden ikke inneholder den informasjon som kreves ifølge retningslinjer og/eller søknadsskjemaet. Det er også et eksempel på at det er gitt tilskudd som dekker en større del av prosjektets totale budsjett enn det som ifølge retningslinjene kan dekkes. I enkelte tilfeller kan det stilles spørsmål ved om tilskuddsmottaker oppfyller kriteriene for ordningen. Avvikene fra interne retningslinjer og rutiner viser at det er behov for å vurdere om det er etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige kontroller i tilskuddsforvaltningen, og byrådsavdelingen bør etter revisjonens vurdering etablere ytterligere kontroller i forbindelse med saksbehandlingen. Sjekklistene kan være nyttige hjelpemidler i denne sammenheng, og vil kunne bidra til å formalisere og strukturere kvalitetssikringen av vurderinger og vedtak.

4.5.4 Dokumentasjon av saksbehandlingen

Er saksbehandlingen tilstrekkelig dokumentert og etterprøvable?

Data

Det foreligger samsaker i BKSÅK for hver tilskuddsordning for hvert enkelt år. Her skal alt av dokumentasjon knyttet til søknad, vurdering av søknad, tilskuddsbrev og eventuell rapportering være arkivert. Ved overgang til Insights vil hoveddelen av dokumentasjonen ligge i Insights, men i forbindelse med utarbeidelse av saker som skal legges frem for kommunaldirektør for avgjørelse vil det i tillegg bli opprettet samsaker i BKSÅK.

I intervju med Seksjon for kunst og kultur blir det opplyst om at introduksjonen av tilskuddsportalen og saksbehandlingssystemet Insights har medført en betydelig forbedring av arbeidet med tilskudd. Portalen har lettet arbeidet både for rådgivere og søkere, gitt bedre sporbarhet og sikkerhet, og dokumenterer hele prosessen rundt behandlingen av søknader. Tilskuddsportalen har også ført til besparelser knyttet til arkiv, der man før måtte scanne søknader og vedlegg.

Stikkprøvekontrollen viser at det i et klart flertall av saker foreligger skriftlig dokumentasjon på de vurderinger som har blitt gjort, og av den dialog som eventuelt har vært med tilskuddssøker. Det er imidlertid enkelte unntak. Som det går frem av avsnitt 4.5.2 over, foreligger det ikke skriftlige begrunnelser for hvorfor enkelte tilskuddssøkere får tildelt et mindre beløp enn omsøkt. Videre er det

en sak innen ordningen *tilskudd til kulturvern, historie og kystkultur* der søknaden ikke foreligger. I en sak innen ordningen *tilskudd til amatørkor, -korps og orkestre* blir det opplyst at søker skal ha blitt orientert om vedtak per e-post, men det foreligger ikke dokumentasjon på dette i saken.

Dokumentasjon på rapportering, og eventuell dialog mellom Bergen kommune og tilskuddsmottakere i denne forbindelse, er omtalt i kapittel 4.7 nedenfor.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at saksbehandlingen i forbindelse med tilskuddsforvaltningen, med enkelte unntak, er tilfredsstillende dokumentert og etterprøvbart, i samsvar med krav i forskrift om offentlig arkiv, forvaltningsloven og generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Bruk av Insights vil slik revisjonen se det bidra til å sikre at all dokumentasjon knyttet til en sak blir arkivert, og dermed øke etterprøvbareheten.

Revisjonen vil likevel presisere viktigheten av at byrådsavdelingen etablerer system og rutiner som sikrer at de vurderinger som ligger til grunn for avgjørelser i saker blir skriftlig dokumentert. Byrådsavdelingen bør også vurdere å gi ytterligere føringer for dokumentasjon og arkivering av muntlig kommunikasjon med søker, og kommunikasjon på e-post.

4.5.5 Rutiner for vurdering av habilitet

Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for vurdering av habilitet i forbindelse med tilskuddsforvaltningen?

Data

I intervju blir det kommentert at de som arbeider innenfor kulturområdet i kommunen ofte har erfaring fra de ulike fagfeltene, og at miljøet ikke er stort. Derfor kan man lett havne i situasjoner der det kan stilles spørsmål ved rådgivere eller lederes habilitet.

I 2013 ble det gjennomført en større habilitetskartlegging på nivå 1 i BKNI, relatert til tilskuddsforvaltningen. Alle som i 2012 mottok tilskudd fra BKNI er listet opp, og den enkelte ansattes relasjoner til disse aktørene er kartlagt og vurdert. Ca. 1500 tilskuddsmottakere var inkludert i gjennomgangen. Formålet var å kartlegge omfang og å bidra til økt bevissthet om og fokus på eventuelle habilitetsutfordringer. Gjennomgangen er dokumentert i et excelark der den enkelte ansattes relasjoner til tilskuddsmottakerne i oversikten er kommentert. Videre er eventuell inhabilitet markert med rødt på den aktuelle ansatte og eventuelle underordnede som dermed også blir inhabile. I tilfeller der kommunaldirektør er vurdert som inhabil, er for eksempel alle ansatte på nivå 1 markert med rødt. Det er ikke gjennomført noen tilsvarende kartlegging for ledere og/eller ansatte på nivå 2.

Det ble også avholdt seminar om etikk/habilitet som en del av utvidet ledermøte høsten 2012, og satt særskilt fokus på temaet i årsopdragene for 2013.

Det blir opplyst om at gjennomgangen i 2013 anses som relevant for vurdering av habilitet også for nye søknader, da søkermassen for de ulike tilskuddsordningene er forholdsvis lik fra år til år.

Flere av de som er intervjuet viser til at habilitet jevnlig er tema både i ledermøter og seksjonsmøter. I forbindelse med nyansettelser på nivå 1 i BKNI kartlegges relasjoner til målgruppe og potensielle tilskuddssøkere, gjennom et skjema utviklet for dette formålet. Byrådsavdelingen har regler om ett års karantenetid før man kan behandle saker som berører en organisasjon hvor man har arbeidet eller hatt verv. Det har også forekommet at en rådgiver ved ansettelse måtte selge sine andeler i et selskap på grunn av mulige habilitetskonflikter. Ved kulturkontorene opplyses det at man ikke benytter noe skjema for å kartlegge hvilke organisasjoner ledere og ansatte eventuelt har relasjoner til, men at man likevel opplever å ha god kunnskap om dette.

Høsten 2014 ble det fra stabssjef sendt ut påminnelse til alle seksjons- og resultatenhetsledere i BKNI der det ble minnet om kommunens retningslinjene for bierverv. Vedlagt dette brevet var også en mal for søknad om og eventuell godkjenning av bierverv, som lederne skulle formidle til alle ansatte.

For alle tilskuddssaker skal det benyttes følgeskjema i saksbehandlingen, der både saksbehandler, seksjonsleder og eventuelt kommunaldirektør må krysse av for at egen habilitet i saken er vurdert. Avkryssing for vurdering av habilitet fremgikk ikke i følgeskjemaene knyttet til saker fra 2013 som inngikk i stikkprøvekontrollen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Ordningen har blitt tatt i bruk fra 2014. Fra to av kulturkontorene opplyses det også at det ved store samlingsaker som skal legges frem for kommunaldirektør eller byråd benyttes skjema der habilitet skal vurderes. Ut over dette opplyser kulturkontorene at de gjør fortløpende habilitetsvurderinger, men at disse ikke blir dokumentert.

I Insights er det lagt inn et punkt der det skal krysses av for om saksbehandlers habilitet er vurdert. Her må saksbehandler krysse av for at saken skal kunne behandles videre i programmet. Det blir opplyst om at dersom saksbehandler krysser av i Insights for relasjon til søker/ inhabilitet, vil saksflyten automatisk stoppe, og søknaden det gjelder vil bli overført til en annen saksbehandler.

En av de gjennomgåtte stikkprøvene dreide seg om en tildeling av tilskudd der kommunaldirektør var vurdert som inhabil. Saken ble lagt frem for settekommunaldirektør og ble vedtatt av byråd. Saken som ble lagt frem for settekommunaldirektør og byråd var tilrettelagt av en rådgiver ved BKNI.

Revisjonens vurdering

Det er positivt at det fra byrådsavdelingens side har blitt satt fokus på habilitet de senere årene. Det er blant annet gjennomført en kartlegging av relasjoner i byrådsavdelingen og etablert rutiner for å kartlegge relasjoner ved ansettelse, men bare på nivå 1 i byrådsavdelingen. Revisjonen mener at også resultatenheter på nivå 2 bør være omfattet av kartlegging av eksisterende relasjoner og rutiner for kartlegging av relasjoner ved nyansettelser. Videre mener revisjonen at byrådsavdelingen bør sikre at habilitet jevnlig er tema for alle ansatte som er involvert i tilskuddsforvaltningen.

Revisjonen registrerer at det er etablert skjemaer der saksbehandlere og ledere skal bekrefte at habilitet er vurdert. Det er en funksjon for bekreftelse av habilitet også i Insights. Det er viktig at habilitet er vurdert og dokumentert i den enkelte sak, og byrådsavdelingen bør derfor sikre at funksjonen med bekreftelse av egen habilitet inngår som et ledd i saksbehandlingen for alle tilskuddsordninger som behandles.

4.6 System og rutiner for oversikt over søkere og tilskuddsmottakere

I hvilken grad er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over søkere og tilskuddsmottakere innen de ulike tilskuddsordningene?

Data

For de tilskuddsordningene der Insights er tatt i bruk ved behandling av søknader, kan det i systemet genereres oversikter over søkere, samt over hvem som har fått avslag og hvem som har fått tildelt tilskudd. For tilskuddsordninger der for eksempel både profesjonelle og amatører kan søke, er det også mulig å ta ut oversikter der det skilles mellom de ulike søkergruppene. Man kan også krysse av for bydelstilhørighet, og ta ut oversikter per bydel. Det blir kommentert at dette ikke er relevant for selve søknadsbehandlingen, men likevel kan gi nyttig informasjon om søkermassen.

For tilskuddsordninger som ikke behandles i Insights, er det den enkelte saksbehandler som utarbeider oversikter over søkere i egne excelark der det fremgår informasjon om den enkelte søknad, en vurdering av søknaden og anbefalt bevilgning/avslag. Disse oversiktene blir lagt i BKSÅK sammen med øvrige dokumenter i saken.

Alle som har mottatt tilskudd fra Bergen kommune vil inngå i oversiktene over tilskuddsmottakere i den årlige kulturårboken. Her går det frem hvem som har mottatt tilskudd innenfor hver tilskuddsordning, og det oppgis tilskuddsbeløp for hvert tilskudd. Det går også frem hvilke tilskudd som er tildelt for eksempel av det enkelte kulturkontor.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert hensiktsmessige systemer både for å holde oversikt over søkere innenfor ulike tilskuddsordninger, og for å ha oversikt over tilskuddsmottakere. Tidligere ble slike

oversikter i stor grad utarbeidet manuelt av saksbehandlerne, men innføringen av tilskuddsportalen Insights innebærer at ulike typer oversikter nå enkelt kan genereres i systemet. Bruk av Insights reduserer også risikoen for at søknader mangler vesentlig informasjon, og for at søknader og/feller vedlegg kan komme bort, og er dermed positivt også i et internkontrollperspektiv.

4.7 Rapportering fra tilskuddsmottaker

I hvilken grad blir det stilt krav om rapportering fra tilskuddsmottakere i forbindelse med tildeling av tilskudd?

- Går krav til rapportering tydelig frem av underretning om vedtak?

- Har byrådsavdelingen hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med de krav som er satt?

Data

Rapporteringskrav for alle åpne tilskuddsordninger i BKNI har blitt samlet i kommunens nye felles retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll med mottakere av generelle tilskudd fra BKNI.¹⁸ Retningslinjene ble vedtatt i oktober 2014. Retningslinjene og kravene var tidligere stilt enkeltvis for de ulike tilskuddsordningene som hørte under byrådsavdelingens ansvarsområde.

For generelle tilskudd fra BKNI, er kravet at det innen tre måneder etter at tiltak/prosjekt er avsluttet skal sendes rapport om gjennomføring til byrådsavdelingen. Med rapporten skal det følge regnskap for disponeringen av tilskuddet i tiltaket/prosjektet. Dersom tilskuddet er kr 500 000 eller høyere, skal det leveres revidert regnskap. Dersom samlet tilskudd fra Bergen kommune i inneværende år overstiger kr 100 000, skal det leveres rapport med regnskapsnøkkeltall på tilsendt skjema, innen frist angitt i tilskuddsbrev. Hvis tilskuddet i sin helhet eller deler av tilskuddet ikke blir benyttet til oppgitt formål, skal overskytende midler betales tilbake. Tilskuddsmottakere plikter å gjøre BKNI oppmerksom på slike forhold så snart som mulig.

Som det går frem av avsnitt 4.4.2 over, har BKNI økonomi etterspurt status for rapportering for tilskudd utbetalt i 2012 innenfor utvalgte ansvarssteder. Dette ble gjort som en oppfølging av «KID – kommunaldirektørs internkontrolldag» 23.10.2013. I hovedsak ble tilbakemeldingene vurdert som tilfredsstillende.

Seksjonssjef for kunst og kultur opplyser at det brukes en god del ressurser ved seksjonen for å følge opp rapportering og purre på tilskuddsmottakere som ikke har rapportert. Insights har funksjon for å ta imot rapporter, og dette brukes til å følge opp rapporteringen for de ordningene som administreres gjennom dette verktøyet. For å følge opp de tilskuddsordningene som ikke administreres gjennom Insights, benyttes Excel-ark med oversikt over tildelinger.

Kultursjef ved lokalt kulturkontor viser til at kulturkontoret de senere år har skjerpet inn rapporteringskravene, og at det er blitt mye enklere å holde oversikt over rapporteringen i det nye systemet med bruk av Insights.

Stikkprøvegjennomgangen viser at det blir stilt krav om rapportering i tilskuddsbrevene, med unntak av tilskuddsbrev innenfor ordningen *tilskudd til lokale kulturaktiviteter*. Stikkprøvegjennomgangen viser også enkelte mangler ved den rapporteringen som er mottatt.

- Stikkprøvene innenfor ordningen *tilskudd til amatørkor, -korps og -orkester* viste at det er stilt krav om rapportering i fem av seks saker der det er tildelt tilskudd. Én tilskuddsmottaker har ikke fått tilskuddsbrev, og det har dermed ikke blitt formidlet krav til rapportering til tilskuddsmottaker. Rapportering er heller ikke mottatt. I ett tilfelle er det gitt både prosjektmidler og driftsstøtte, men i tilskuddsbrevet er det ikke stilt spesifikke krav om rapportering knyttet til prosjektmidlene. Det foreligger kun rapportering knyttet til driftsstøtte. I flere av rapporteringene er det også avvik fra de krav som er stilt. For eksempel har en mottaker av driftsstøtte kun levert regnskap, ikke rapport¹⁹,

¹⁸ Behandlet av bystyret i sak 240/14, 22.10.2014

¹⁹ I tilskuddsbrevet går det frem at rapport og regnskap skal sendes inn sammen med neste års søknad om driftsmidler.

flere rapporteringer mangler dokumentasjon på annonsering²⁰, og en mottaker av prosjektmidler har ikke avgitt foreløpig rapport i samsvar med kravene.

- Stikkprøvene innenfor ordningen *tilskudd til profesjonelle kunst- og kulturtiltak*, visuell kunst, viste at det er stilt krav om rapportering i de tre sakene der det er tildelt tilskudd. I ett tilfelle er det imidlertid tildelt både drifts- og prosjekttilskudd i samme tilskuddsbrev, og det er ikke stilt spesifikke rapporteringskrav knyttet til prosjekttilskuddet. Det foreligger kun rapportering knyttet til driftsstøtten. Videre viser stikkprøvekontrollen et eksempel på at det ikke er levert foreløpig rapport i samsvar med krav som er stilt, og at det av den mottatte rapporten ikke fremgår hvordan prosjekttilskuddet fra kommunen er benyttet.
- Stikkprøvene innenfor ordningen *tilskudd til kulturvern, historie og kystkultur*, viste at det er stilt krav om rapportering i alle de fire sakene der det er tildelt tilskudd. I to av sakene, der det er tildelt prosjektstøtte, er det ikke angitt noen frist for rapportering. I en av disse sakene foreligger det ikke en egen rapport for prosjektet, og heller ikke regnskap, slik det er stilt krav om i tilskuddsbrevet. I søknad om nytt tilskudd året etter er det imidlertid kort angitt hvilke aktiviteter som ble gjennomført forrige år. I den andre saken foreligger ingen rapportering. Det opplyses at dette er et pågående prosjekt, og at det er årlige budsjettmøter mm. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon på dette i saken. I de øvrige to sakene var fristen for rapportering satt til et senere tidspunkt enn gjennomføringen av stikkprøvekontrollen, og det forelå på kontrolltidspunktet ikke rapportering.
- Stikkprøvene innenfor ordningen *tilskudd til lokale kulturaktiviteter*, viste at det ikke er stilt krav om rapportering i tilskuddsbrevene i noen av de fire sakene der det er innvilget tilskudd. Det er heller ikke dokumentert at det er mottatt rapportering i noen av disse sakene.²¹ I forbindelse med verifisering av datadelen av forvaltningsrevisjonsrapporten, blir følgende kommentert fra det aktuelle kulturkontoret:

«Det er riktig at det i de fire innvilgede sakene ikke var stilt rapporteringskrav i tilskuddsbrevene, men det er stilt krav til rapportering i retningslinjene for ordningene og i annen kommunikasjon med søkerne, bl. a. møter og telefonsamtaler. Kravene til rapportering er innskjerpet de senere år, og alle de omtalte tilskuddene (som er slutført) er det rapportert for. I tilskuddsløsningen Insights blir krav om rapportering sendt ut parallelt med tilsagnet. I alle de tre innvilgede søknadene som er behandlet gjennom BKSÅK ble det lagt ved et standard rapporteringsskjema for tilskuddet, men dette skjemaet er ikke lagret separat sammen med hver enkelt sak. (...)

Det blir videre vist til at det, i de sakene som dreier seg om driftstilskudd, er rapportert i forbindelse med neste års søknad. Videre opplyses det at det i en av sakene, som er behandlet i Insights, er sendt ut krav om rapportering i en separat rapporteringsepost som går ut samtidig med tilsagnseposten.

Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at retningslinjene som ble vedtatt høsten 2014, gir tydelige føringer for rapportering fra tilskuddsmottakere. Felles retningslinjer skal benyttes som vedlegg til tilskuddsbrev, og vil bidra til å sikre at det alltid formidles krav om rapportering til tilskuddsmottakerne.

Revisjonen gjennomførte stikkprøvekontroller som omfattet vedtak om tilskudd fra 2013, og funnene reflekterer dermed ikke nødvendigvis dagens praksis. Stikkprøvegjennomgangen viste imidlertid at det i varierende grad har blitt stilt krav om rapportering i forbindelse med tildeling av tilskudd. Revisjonen mener det ikke er tilfredsstillende at det i de kontrollerte tilskuddsbrevene innen ordningen *tilskudd til lokale kulturaktiviteter* ikke har blitt stilt krav om rapportering, selv om enkelte rapporteringskrav går frem av retningslinjene for ordningen. Også innenfor andre tilskuddsordninger viser stikkprøvekontrollen enkelte mangler ved de krav til rapportering som er stilt, for eksempel ved at det ikke er angitt frist for rapportering, eller at rapporteringskrav kun er knyttet til deler av tildelt tilskudd (i tilfeller der det både er tildelt drifts- og prosjekttilskudd). Avvik og mangler viser at det er behov for å

²⁰ I alle tilskuddsbrevene blir det stilt krav om at «ved annonsering i aviser, på plakater, i programhefter og lignende skal det opplyses at prosjektet har mottatt støtte fra Bergen kommune. Vi ber om at dokumentasjon vedlegges rapporten.»

²¹ I en av sakene, der det var tildelt aktivitetstilskudd, fremgår det av e-postutveksling fra høsten 2013 at tiltaket ble utsatt til våren 2014. Per 2.7.2014 var ikke tiltaket gjennomført, og det forelå ingen ytterligere dokumentasjon på kommunikasjon med tilskuddsmottaker.

klargjøre hvilke rapporteringskrav som skal gjelde for tilskuddsmottakere som blant annet i samme tilskuddsbrev orienteres om tildeling av både driftstilskudd og prosjekttilskudd, samt i hvilken grad og hvordan det skal settes frister for rapporteringen i tilfeller der det er uvisst når tiltaket det er tildelt tilskudd til vil bli avsluttet. Det er også viktig at det etableres prosedyrer for oppfølging av vedtatte retningslinjer og rutiner.

Bruk av Insights legger godt til rette for å følge opp om tilskuddsmottakere leverer påkrevd rapport innen de frister som er satt. Stikkprøvegjennomgangen viser samtidig enkelte mangler også knyttet til mottatt rapportering, noe som indikerer et behov for også å følge opp det kvalitative innholdet i rapporteringen. Etter revisjonens vurdering kan en form for internt gjennomførte stikkprøvekontroller i avdelingen være et nyttig verktøy for å undersøke hvordan ulike seksjoner og resultatenheter i BKNI følger opp rapporteringskravene innenfor de tilskuddsordningene de forvalter. Faste rutiner med stikkprøvekontroller vil både kunne avdekke og korrigere avvikende praksis, i tillegg til at det kan ha en preventiv funksjon.

4.8 Rutiner for utbetaling og regnskapsføring av tilskudd

4.8.1 Utbetaling av tilskudd

Er det etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre korrekte utbetalinger av tilskudd?

- I hvilken grad er det etablert rutiner for kvalitetssikring knyttet til utbetaling av tilskudd til tilskuddsmottaker?

- Er faktisk utbetalte tilskudd i samsvar med vedtak?

Data

Retningslinjer for utbetaling av tilskudd fremgår av kommunens økonomihåndbok. Her står det blant annet at Bergen kommune betaler ut tilskudd på følgende fire måter:

- Manuelle tilskuddsskjema - som følger vanlig fakturabehandlingsflyt
- Direkteførte tilskudd
- Tilskuddsløsningen
- Kjøpt svar

Videre er det gitt en beskrivelse av de ulike utbetalingsordningene. Når det gjelder førstnevnte, er det vist til skjema for utbetaling av tilskudd skal benyttes. Dette er nærmere beskrevet under. Det går videre frem at utbetalingen må være tilstrekkelig beskrevet og dokumentert, enten ved henvisning til vedtak og saksnummer, eller ved at tildelingsbrev/vedtak legges ved skjema som ekstra dokumentasjon.

Om direkteførte tilskudd fremgår følgende av økonomihåndboken:

«På grunn av omfang og spesielle betalingsfrister har noen byrådsavdelinger fått fullmakt til å sende tilskudd til direkte bokføring og utbetaling.

Utbetalingsbilagene skal inneholde leverandørnummer og navn med tilhørende organisasjonsnummer og bankkontonummer - og tilskuddsbeløp. I tillegg skal bilaget inneholde full kontering.

Utbetalingsbilagene kan sendes på epost til Agresso leverandør som registrerer bilagene med bilagsart F9.

Originalbilag skal dateres og signeres av både bilagsforbereder og fullmaktshaver. Det skal sendes skriftlig fullmaktsskjema med fullmakt, beløpsgrenser og underskriftsblad til Lønns- og regnskapssenteret (LRS) som skal kontrollere at fullmaktene overholdes. LRS skal kontrollere både fullmakter og at bokføringen er korrekt i samsvar med bilagene før utbetaling foretas.»

Om alternativet «Tilskuddsløsningen» står følgende i økonomihåndboken:

«Det er utviklet en tilskuddsløsning der saksbehandlere kan registrere mottatte tilskuddssøknader, og der dokumentasjon utarbeides og overføres elektronisk til Agresso. Bilaget følger deretter vanlig

fakturabehandlingsflyt. Bilagene kommer i bilagsserie som elektroniske faktura og har TK som kjennetegn før fakturanummer.»

Videre gir økonomihåndboken en kort beskrivelse av utbetalinger knyttet til Kjapt svar. Her er det vist til at disse utbetalingene går direkte til bokføring og utbetaling og ikke til godkjenning i fakturaflyten. Dvs. på samme vis som direkteførte tilskudd som er beskrevet over.

Av rutinebeskrivelsen som følger skjemaet som skal benyttes ved førstnevnte utbetalingsalternativ, går følgende frem:

«Dette skjemaet skal brukes til utbetaling av tilskudd som ikke er regelmessige eller blir utbetalt til mange samtidig. Denne typen tilskudd blir utbetalt og behandlet sammen med andre utbetalinger i Agresso (dvs inngående fakturaer). Følgelig skal samme prosess benyttes. Det er derfor utarbeidet en standard mal for utbetaling fra Bergen kommune. Denne malen er tilpasset de behovene som eksisterer ved skanning, og skal benyttes ved utbetaling.

Fordi disse utbetalingene blir skannet, på samme måte som inngående fakturaer, vil de bli underlagt den fullmaktskontrollen som ligger i systemet. Bilagene skal altså ikke anvises på papirutgaven. Anvisning skjer i Agresso. Tilsvarende vil kontering skje ved mottak av bilaget i Agresso. Det er derfor ikke noe behov for kontering på malen.

Det er ikke mulig å koble ett skannet bilag mot flere leverandører. Det må lages ett skjema for hver utbetaling.

Skjema sendes til Lønns- og regnskapssenter for skanning. I den grad man har tilhørende dokumentasjon, skal dette (evt kopi) følge som underbilag. Frist for innsending er minimum 10 dager før forfall.»

Videre er utfylling av de ulike feltene i skjemaet forklart, og det er vedlagt et eksempel på ferdig utfyllt skjema. I skjemaet skal det blant annet fylles ut informasjon om utbetalingen og mottakeren, hvem som har fylt ut skjemaet, hvem som skal attestere utbetalingen.

Tilskuddsportalen Insights er knyttet opp mot Agresso med krav om matchende leverandørnummer og kontonummer. Dersom opplysningene om tilskuddsmottaker i Insights ikke korresponderer med data i Agresso om tilsvarende aktør, er det ikke mulig gå videre i saksflyten i Insights. For å utbetale tilskudd til mottaker som eventuelt mangler leverandørnummer i Insights, må dette først bestilles via Agresso. Opprettelse av nye leverandørnummer gjøres av lønns- og regnskapssenteret i kommunen, og i den forbindelse blir opplysninger kontrollert opp mot Brønnøysundregisteret. Det blir videre vist til at kombinasjonen av kontonummer og organisasjonsnummer/personnummer må stemme for at et leverandørnummer skal være gyldig.

I intervju blir det opplyst at det har vært utfordringer med integrasjonen mellom Insights og Agresso. Utfordringen består i at man fra Insights ikke finner alle leverandørene når man søker i leverandørregisteret i Agresso, og det blir vist til at dette har gjort prosessen unødig tungvint. Det blir også opplyst at det i ett tilfelle ble gjort en feilutbetaling av tilskudd fordi lønns- og regnskapssenteret ved utbetaling ikke brukte kontonummeret som lå i Insights, men brukte det som var knyttet til leverandøren i leverandørmasterdata i Agresso. Det opplyses om at det arbeides med å finne løsninger på integrasjonsutfordringene.

Når det gjelder bruk av oppdelte utbetalinger blir det vist til at bystyret har vedtatt at beløp under kr 500 000 kan utbetales i sin helhet, beløp mellom kr 500 000 og 800 000 skal deles i to utbetalinger, og beløp over dette skal fordeles på fire utbetalinger. I noen tilfeller avviker man fra disse retningslinjene, f.eks. dersom det er en festival i februar som trenger hele beløpet utbetalt i forkant av festivalen.

Alle tildelinger av tilskudd som inngår i revisjonens stikkprøvekontroll, har vært på under kr 500 000, og er dermed utbetalt i ett beløp kort tid etter at tilskudd er innvilget. Stikkprøvekontrollen viser at det i alle kontrollerte saker er samsvar mellom tilskuddsbeløp som fremgår av tilskuddsbrev/vedtak, samt utbetalt og bokført beløp. Det er med andre ord ikke avdekket noen avvik knyttet til utbetaling av de tildelte tilskuddene.

Stikkprøvegjennomgangen viser videre at det foreligger dokumentasjon bak alle bilag som gjelder utbetaling av tilskudd, men at dokumentasjonen varierer. For fire av 17 utbetalinger er det tilskuddsbrev

som er benyttet som dokumentasjon bak bilaget. For de resterende 13 utbetalingene er det utbetalingsbrev som er vedlagt, ikke tilskuddsbrev. For to av utbetalingene viser kontrollen også at tilskuddsbrev ikke foreligger (jf. også avsnitt 4.5.2 over). I utbetalingsbrevet fremgår beløpet som er utbetalt, hvem det utbetales til og hvem som har godkjent utbetalingen. I hovedboken er utbetalingene også registrert med henvisning til BKSÅK-nummer.

Revisjonens vurdering

Det er etablert tydelige retningslinjer for utbetaling av tilskudd, samt rutiner for å sikre korrekt utbetaling. Innføringen av Insights som saksbehandlingssystem for tilnærmet alle tilskuddsordningene medfører en ytterligere kontroll også når det gjelder utbetalinger. Bruk av skjemaer som skal fylles ut og oversendes til lønns- og regnskapscenteret, samt automatisk stans i saksflyten i Insights ved manglende samsvar mellom kontonummer og leverandørnummer, er etter revisjonens vurdering hensiktsmessige kvalitetssikringsmekanismer. Som det går frem av avsnitt 4.4.2 over er det også etablert rutiner for gjennomgang av transaksjonslister som viser alle transaksjoner under kr 5000. Dette innebærer en ekstra kontroll av utbetalingene der det i Agresso ikke er krav til at forskjellige personer attesterer og anviser utbetalingene.

Revisjonens stikkprøvekontroll viser at det varierer hvordan utbetalingstransaksjonen er dokumentert. Byrådsavdelingen bør vurdere om det skal stilles krav om at for eksempel tilskuddsbrev skal benyttes som dokumentasjon av utbetalingen. En slik rutine vil også fungere som en kontroll av at tilskuddsbrev er sendt i alle saker der det utbetales tilskudd.

4.8.2 Regnskapsføring av tilskudd

Er det etablert tilfredsstillende system og retningslinjer for regnskapsføringen i forbindelse med tilskuddsordningene, og for regnskapsføring knyttet til ikke benyttede tilskudd?

- I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at tilskudd blir bokført i henhold til gjeldende krav og retningslinjer?

- I hvilken grad er regnskapsføringen innrettet slik at regnskapet gir muligheter for kontroll og oppfølging av tilskuddsforvaltningen?

Data

Budsjettering og regnskapsføring ved utbetaling

Fra BKNI økonomi blir det opplyst at alle tilskudd i utgangspunktet er lagt til rette med korrekt tjeneste (dvs. KOSTRA-funksjon). Det blir årlig sendt ut lister før budsjettet blir presentert, for å avdekke eventuelle feil i konteringen. Hele tilskuddslisten, som omfatter både åpne tilskuddsordninger og tilskudd til enkeltaktører, sendes ut for kvalitetssikring. Det blir vist til at det likevel i enkelte tilfeller kan forekomme feil, og det opplyses at et av tilskuddene til KODE i 2013 var kontert feil (feil KOSTRA-funksjon), og at dette ikke ble rettet før regnskapet var stengt. Revisjonen har fått oversendt et eksempel på en slik tilskuddsliste, samt e-post der denne ble oversendt enhetsledere for kvalitetssikring.

Ansvarssted vil variere avhengig av hvilken enhet som utbetaler. For eksempel vil tilskudd utbetalt fra Seksjon for kunst og kultur bli utbetalt på det ansvarssted under seksjonen hvor tilskuddet er bevilget fra (og hvor budsjettet er plassert). Det blir opplyst at alle ansvarssteder er knyttet opp mot en resultat enhet.

I kommunens artskontoplan drift for 2014 går det frem hvilke kostnadsarter som er aktuelle å benytte ved utbetaling av tilskudd. Aktuelle kostnadsarter knyttet til tilskudd/utbetalinger til private er oppgitt å være følgende:

Arter	Artsbeskrivelse	KOSTRA beskrivelser
147010	Overføring til andre	Generell art for overføring av driftstilskudd eller andre overføringer til enkeltpersoner, lag, organisasjoner, bedrifter, arrangementer mv.
147011	Tilskudd til lag og org.	Spesiell art for driftstilskudd til private organisasjoner og lag. Ved krav om gjenytelser (utover budsjett, regnskap, årsmelding) brukes artene under artsgruppe 1370.
147012	Prosjekttilskudd	Spesiell art for tilskudd som ikke er knyttet til generell drift, men til prosjekt og prosjektlignende tiltak.
147013	Stipend	Trekkpliktige stipender føres innen artsgruppe 1050. Oppgavepliktige stipend, som ikke er trekkpliktige føres innen artsgruppe 1165.
147020	Aktivitetstilskudd	Gjelder utbetaling av aktivitetsbaserte tilskudd, bl.a. innenfor barne- og ungdomstiltak mv.
147021	Tilskudd til kor/korps	Spesiell art for tilskudd til kor og korps.
147022	Garanti undersk. arrangem.	Utbetaling av tilskudd i henhold til avtale om garanti for underskuddsdekning.

Vår stikkprøvegjennomgang viser at utbetalte tilskudd til *amatørkor, -korps og -orkester*, og tilskudd til *profesjonelle kunst- og kulturtiltak, visuell kunst*, er utbetalt på art 147012, mens tilskudd til *lokal kulturarbeid* og tilskudd til *kulturvern, historie og kystkultur* er utbetalt på art 147010.

Tilbakebetaling av tilskudd

Revisjonen har mottatt en oversikt over tilbakebetalte tilskudd i 2013 innenfor kulturområdet. Oversikten inneholder informasjon om tilbakebetaling fra til sammen seks tilskuddsmottakere, og samlet tilbakebetalt beløp var kr 210 716,-. Alle tilbakebetalingene var til Seksjon for kunst og kultur.

Tilbakebetalte tilskudd i 2013 er regnskapsført på ulike kostnadsarter. En tilbakebetaling gjelder stipend, og er ført på art 147013. Tre tilbakebetalinger gjelder Barne- og ungdomskulturtilskudd, og av disse er to ført på art 147010, og en er ført på art 177010 (i artskontoplanen beskrevet som «refusjon fra andre»). En tilbakebetaling som er oppgitt som øvrig kulturaktivitet, musikk, er også ført på art 177010. Etter det revisjonen er kjent med, er tilbakebetalingen i disse to tilfellene ført på feil art. Den siste tilbakebetalingen, som oppgis å være scenekunst, er ført på art 147012. Ansvar og tjeneste som er benyttet ved samtlige tilbakebetalinger korresponderer med ansvar og tjeneste som er benyttet for tilsvarende type tilskudd i budsjettet.

Det blir opplyst at det er praksis for at midler som blir tilbakeført, fordi tilskuddsmottakerne ikke har brukt tilskuddet, kan gå inn i årets ramme for tildeling. Dette praktiseres for beløp opp til kr 100 000. For større beløp må det fremmes sak for byråd/bystyret om bruken av de tilbakebetalte midlene. Alle tilbakebetalte tilskudd i 2013 var på under kr 100 000. Det er ikke laget noen egen BKNI retningslinje for hvordan tilbakebetalinger av tilskudd skal regnskapsføres. Det blir vist til at dette har vært kommunisert skriftlig i enkeltsaker, samt muntlig. Tilbakebetaling skal føres med identisk kontering som utbetalingen, blir det opplyst.

Fra BKNI økonomi blir det videre opplyst at det fra og med 2014 har blitt avkrevd særskilt rapportering knyttet til tilbakeføring av tilskudd større enn kr 20.000. Slik rapportering inngår som en del av enhetenes rapportering om inntekter. I veiledningen i regnearket som skal benyttes i denne forbindelse, går det frem at oversikten skal omfatte alle faste avtaler ved resultatenheten med tilhørende inntekter, uavhengig av beløp. I tillegg skal oversikten omfatte engangsinntekter som overstiger kr. 20 000. Regnearket skal oversendes BKNI økonomi ved hver tertialrapportering, og ved årsavslutningen. I forbindelse med årsavslutningen skal det utarbeides et notat fra den enkelte enhet,

som skal følge enhetens regneark. I notatet skal det blant annet bekreftes at oversikten er fullstendig, og eventuelle avvik skal kommenteres.

Av regneark som er oversendt i forbindelse med årsavslutningen for 2014 går det frem at Seksjon for kunst og kultur har rapportert om tolv tilskudd som i 2014 ble helt eller delvis tilbakebetalt. Tilbakebetalingene utgjør til sammen ca. kr. 290 000, og i regnearket er det oppgitt at alle tilbakebetalingene er ført på art 147012 *Prosjekttilskudd*. Også ansvar og tjeneste er oppgitt for alle tilbakebetalinger, og disse korresponderer med ansvar og tjeneste som er benyttet for tilsvarende type tilskudd i budsjettet. Seksjon ABM har rapportert om ett tilbakebetalt tilskudd, pålydende kr. 30 000. Tilbakebetalingen er ført på art 147010 *Overføring til andre*. Ansvarssted er oppgitt, men tjeneste fremgår ikke av regnearket. Ingen av kulturkontorene har rapportert om tilbakebetalte tilskudd i 2014. Ett av kulturkontorene har ikke levert avkrevd rapportering.

Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert tilfredsstillende system og retningslinjer for å sikre korrekt budsjettering av tilskuddsordningene, samt korrekt utbetaling og regnskapsføring av utbetalte tilskudd.

Når det gjelder regnskapsføringen knyttet til tilbakebetaling av tilskudd, mener revisjonen at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide skriftlige retningslinjer for slike tilfeller. Retningslinjer bør blant annet gi føringer for regnskapsføringen, samt føringer for når det må fremmes sak for byråd/bystyret om bruken av de tilbakebetalte midlene. Slike rutiner vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler, samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell.

Den detaljerte budsjetteringen per tilskuddsordning gir gode muligheter for kontroll og oppfølging av tilskuddsforvaltningen. I tillegg representerer innføringen av krav til rapportering om inntekter en hensiktsmessig kontroll som både bidrar til å gi oversikt over tilbakebetalte tilskudd, samt mulighet til å kontrollere om tilbakebetalte tilskudd er korrekt regnskapsført.

Revisjonen vil samtidig presisere at det er viktig at enheter som ikke rapporterer i samsvar med de krav som er stilt, bør følges opp fra byrådsavdelingens side.

4.8.3 Tilbakebetaling av tilskudd

I hvilken grad er det etablert rutiner for å krevne tilbakebetaling av tilskudd dersom rapportering viser at tilskudd ikke er benyttet i samsvar med forutsetninger for vedtak?

Data

Som det går frem av avsnitt 4.4.3 over, går det frem av felles retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av generelle tilskudd fra BKNI²², at dersom tilskuddet eller deler av tilskuddet ikke blir benyttet til angitt formål, skal overskytende beløp tilbakebetales. Retningslinjene skal følge som vedlegg med alle tilskuddsbrev.

Stikkprøvekontrollen viser at det i de fleste tilskuddsbrevene er stilt krav om at eventuelt ubenyttet tilskudd skal tilbakebetales til kommunen, og/eller at tilskudd må tilbakebetales dersom tiltak ikke gjennomføres i samsvar med søknaden. For eksempel blir følgende tekst benyttet i tilskuddsbrev: «*prosjektet skal gjennomføres i tråd med søknaden, ellers må tilskudd returneres*», eller «*i tilfelle avlysning skal beløpet tilbakebetales til Bergen kommune*». Unntaket er de kontrollerte tilskuddsbrevene innenfor ordningen *tilskudd til lokal kulturaktivitet*. Her går ikke denne type betingelser frem av noen av de kontrollerte tilskuddsbrevene.

I forbindelse med verifisering av datadelen av rapporten, blir det fra kulturkontoret der det var gjennomført stikkprøvekontroll, kommentert følgende:

«I saksbehandlingsmodulen Insights er det anført om ordningen «Tilskudd til lokalt kulturarbeid»: «I tilfelle arrangementet blir avlyst eller prosjektet ikke gjennomført skal tilskuddet tilbakebetales til Bergen kommune. Hvis tiltaket ikke blir gjennomført vil innkjøpt utstyr være Bergen kommunes eiendom.»

²² Vedtatt av Bergen bystyre i sak 240/14, 22. oktober 2014.

I byrådsavdelingens nye felles maler for tilskudds-brev (fra 2014) er en rekke formelle krav innarbeidet i teksten, også dette kravet. Det har gjennom de senere årene vært en utvikling i retning av at mest mulig av slik informasjon skal stå i selve tilskuddsbrevet, selv om dette kan gå på bekostning av tydelighet, tillit og relasjonsutvikling generelt.»

Av intervju går det frem at det forekommer at tilskudd blir tilbakebetalt, men at dette er relativt sjelden. Fra Seksjon for kunst og kultur blir det opplyst at det forekommer at midler blir benyttet til et annet prosjekt/tiltak enn det opprinnelig var søkt om. I slike tilfeller vurderer seksjonen om formålet med tilskuddsordningen er ivaretatt selv om prosjektet endrer seg, og vurderer på bakgrunn av det om midlene skal kreves tilbakebetalt eller ikke. Dersom prosjektet enten ikke gjennomføres, eller midlene benyttes til et annet formål, kreves tilskuddet tilbakeført. Det blir opplyst at dersom det i forbindelse med rapporteringen fremkommer at midler ikke er fullt ut anvendt, kreves restmidler tilbakeført. Tilsvarende blir det opplyst fra et kulturkontor at tilskudd blir krevd tilbakebetalt dersom planene som ligger i søknaden ikke blir realisert.

Revisjonens vurdering

Det foreligger tydelige retningslinjer for tilbakebetaling av tilskudd dersom de ikke blir benyttet til angitt formål. *Felles retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for mottakere av generelle tilskudd fra BKN* presiserer dette kravet, og gjør det gjeldende for alle åpne tilskuddsordninger.

Stikkprøvekontrollen viser samtidig at det i noe varierende grad har blitt opplyst om krav til tilbakebetaling i tilskuddsbrev, og at det også i noe varierende grad er stilt krav om rapportering og mottatt rapportering (se kapittel 4.7 over om rapportering). Revisjonen vil i denne sammenheng presisere at vedtakene om tilskudd som inngår i stikkprøvekontrollen er fra 2013, og dermed ikke nødvendigvis reflekterer dagens praksis på dette området. Revisjonen vil likevel fremheve viktigheten av at byrådsavdelingen følger opp praksisen i ulike enheter som er involvert i tilskuddsforvaltningen, for å sikre at gjeldende retningslinjer blir etterlevd både når det gjelder informasjon om eventuelt krav om tilbakebetaling, krav til rapportering, og kontroll av mottatt rapportering. Dette er etter revisjonens vurdering viktige forutsetninger for sikre velfungerende rutiner.

4.9 Rutiner for melding av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen

Er det etablert rutiner for melding og behandling av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen?

Data

Det er ikke etablert egne rutiner eller systemer for melding av avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen, ut over den ordinære økonomioppfølgingen og –rapporteringen.

Prognosemodulen i Agresso blir benyttet for å følge den økonomiske utviklingen opp mot periodisert budsjett. Dette blir gjort fast annenhver måned. Det blir kommentert at prognosemodulen i hovedsak er utviklet med tanke på virksomheter med jevn drift, og at det kan være vanskelig å få god informasjon om eventuelle avvik knyttet til tilskuddsforvaltningen. Budsjettet legges inn med «flat» periodisering hver måned, og det blir vist til at det derfor ikke er hensiktsmessig å følge med på månedlige avvik fra denne periodiseringen.

Det oppleves likevel å være god oppfølging av tilskuddsområdet gjennom året, blant annet ved hjelp av at alle tilskuddsposter er spesifiserte i budsjettet. I budsjettet er tilskudd som forvaltes på seksjonsnivå fordelt med faste tjenester (funksjoner), som musikk, visuell kunst mv. En rådgiver på seksjonsnivå har ansvar for hvert fagfelt, og rådgiverne går annen hver måned gjennom transaksjonslister fra økonomisystemet på detaljnivå, for å kontrollere for eventuelle avvik. Det kan forekomme at det avdekkes overforbruk på en post, fordi det har skjedd en feilføring. For eksempel kan det ha forekommet at et utbetalt tilskudd er ført på scenekunst, mens det skulle vært ført på visuell kunst. Dette blir da rettet opp, blir det opplyst.

Rådgiverne rapporterer via seksjonsleder om eventuelle avvik, mens BKN økonomi kontrollerer regnskap opp mot budsjett på totalnivå per ansvarssted for å avdekke større avvik. Eventuelle avvik rapporteres i henholdsvis måneds- og tertialrapporter til Byråd og Bystyre. Også fra kulturkontorene blir det vist til jevnlig (ofte månedlige) gjennomgang av transaksjonslister. Blant annet er det da

fokus på fordeling barn/ungdom kontra voksne i henhold til stipulert budsjett. Det blir opplyst at avvik meldes i tertialrapport.

Ut over dette går det frem at fokus på avvik i forbindelse med tilskudsforvaltning i hovedsak dreier seg om avvik knyttet til manglende rapportering fra tilskuddsmottakere, og i hvilken grad tilskudd blir benyttet i samsvar med gjeldende kriterier og vilkår.

Revisjonens vurdering

Det er ikke etablert egne rutiner for melding og håndtering av avvik knyttet til tilskudsforvaltningen, og det er i undersøkelsen heller ikke gitt uttrykk for noe opplevd behov for dette. Når det gjelder økonomiske avvik, synes dette etter revisjonens vurdering å være hensiktsmessig ivaretatt av etablerte system og rutiner. Samtidig er det, blant annet basert på avdekkede feil og mangler ved saksbehandlingen, behov for å etablere ytterligere retningslinjer og rutiner knyttet til selve saksbehandlingsprosessen. Dette vil kunne bidra til å redusere risikoen for manglende regeletterlevelse og/eller manglende etterlevelse av interne retningslinjer og rutiner. Byrådsavdelingen bør blant annet vurdere å etablere rutiner for hvordan det skal registreres og meldes fra om avdekkede mangler i saksbehandlingssystem eller utført saksbehandling, slik at avvik som oppdages kan analyseres og bidra til læring og utvikling.

5. Datagrunnlag og vurderinger - bruk av tilskudd

5.1 Oversikt over tilskuddsordninger det kan være aktuelt for kommunen å søke på

Har byrådsavdelingen etablert hensiktsmessige systemer for å sikre oversikt over tilskuddsordninger innen området kultur og kulturminne som det kan være aktuelt for kommunen å søke på?

- I hvilken grad er det etablert felles systemer for hele byrådsavdelingen?

- I hvilken grad er ansvar for å ha oversikt over relevante tilskuddsordninger delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultatenheter)?

- Er det etablert hensiktsmessige systemer for samarbeid og kommunikasjon mellom underliggende enheter (seksjoner og resultatenheter) på dette området?

Data

Det er ikke etablert noen form for samlet oversikt over tilskuddsordninger innen kulturområdet som det kan være aktuelt for kommunen å søke på. Byrådsavdelingen har vurdert å kjøpe tjenester for å få oppdateringer over potensielle tilskuddsordninger, men har kommet frem til at man per i dag har god nok oversikt over mulige tilskuddsordninger det kan søkes om midler fra.

Ansvar for å følge med på tilskuddsordninger det kan være aktuelt å søke på, ligger på leder for den enkelte seksjon og resultatenheter. Innenfor hver enhet er dette ansvaret vanligvis fordelt til ansatte med ansvar for spesifikke fagområder. Staben i BKNI har ikke noe overordnet ansvar for å koordinere dette arbeidet. Som det går frem av avsnitt 4.1.1 over, er «*Myndighet til å representere kommunenivået i forhold til statlige søknader om refusjoner og tilskudd vedr. kultursektoren*» delegert til seksjonslederne ved BKNI. Tilsvarende delegasjon fremgår også av delegasjon av fagfullmakter til biblioteksjefen og kulturskolerektor, men ikke av delegasjon av fagfullmakter til kultursjefene. En av de som er intervjuet, viser til at det fra kommunaldirektørnivå blir oppfordret til å benytte muligheter som fins til å få ekstra midler.

Ved Seksjon for kunst og kultur har den enkelte rådgiver på seksjonen ansvar for å følge opp mulige eksterne ordninger og søknadsfrister for aktuelle ordninger innenfor sitt fagfelt. Internasjonale ordninger, herunder EU/EØS-midler, koordineres av én rådgiver. Aktuelle søkeinstanser for eksterne tilskuddsmidler blir opplyst å være blant annet ulike departementer, Norsk Kulturråd, Musikkutstøttsordningen og Hordaland Fylkeskommunes ordning for kulturelt utviklingsprogram (KUP). Det blir opplyst om at seksjonen i den senere tid kun har søkt om midler til to prosjekter; mentorordning og markedskommunikasjon fra Kulturrådet og Kulturelt utviklingsprogram (KUP) i fylkeskommunen.

Fra Seksjon for ABM blir det vist til at i den grad seksjonen arbeider med finansiering av kommunale tiltak og oppgaver, skjer det som egne saker og gjelder i hovedsak større prosjekter som finansiering og vedlikehold av bygg. I slike tilfeller vil politisk nivå være involvert og bruk av tilskudd vil være en politisk sekretariatsoppgave. Det blir opplyst at Seksjon for ABM for tiden kun er involvert i ett prosjekt som er delvis eksternt finansiert. Dette dreier seg om KUP-midler til utredning av nasjonal veteranbåthavn.

Det er ikke etablert felles retningslinjer eller rutiner som gir føringer for i hvilken grad og eventuelt hvordan ulike enheter skal samarbeide eller kommunisere med hverandre i forbindelse med at man vurderer å søke om eksterne tilskudd. Det blir i intervju kommentert at formålet med ulike

tilskuddsordninger avgrensner hvem som kan søke på ordningene, og at det derfor er lite sannsynlig at flere enheter i byrådsavdelingen vil vurdere å søke om midler fra den samme tilskuddsordningen.

Revisjonens vurdering

Det er positivt at det i undersøkelsen blir gitt uttrykk for at det er fokus på å søke på eksterne tilskuddsmidler der dette er aktuelt. Undersøkelsen viser også at byrådsavdelingen opplever at ulike enheter har god oversikt over tilskuddsordninger det kan være aktuelt å søke på, selv om det ikke er utarbeidet noen oversikt over slike ordninger, verken for byrådsavdelingen som helhet, eller innenfor den enkelte enhet. Revisjonen mener likevel det kan være hensiktsmessig å etablere en samlet oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, som en hjelp for enhetene ved identifisering av potensielle inntektskilder. En slik oversikt kan bidra til at ulike enheter i byrådsavdelingen i mindre grad må bruke tid på å søke etter potensielle tilskuddsordninger. I tillegg kan en slik oversikt være bevisstgjørende når det gjelder muligheten til å søke om eksterne tilskudd, spesielt med tanke på enheter som sjelden søker på tilskudd.

Ansvar for å representere kommunen i forbindelse med søknader om tilskudd, herunder ansvar for å ha tilstrekkelig oversikt over aktuelle tilskuddsordninger, er delegert til den enkelte seksjonsleder i BKNi. Tilsvarende fremgår av delegasjon av fagfullmakter til noen av resultatenslederne, men ikke til kultursjefene, til tross for at det opplyses at også enkelte kulturkontor er tilskuddssøkere. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør vurdere om praksis er i samsvar med gjeldende delegasjoner på dette området, og iverksette hensiktsmessige tiltak ved eventuelt manglende samsvar.

Undersøkelsen viser at det per i dag ikke er etablert noe formalisert system eller retningslinjer for samarbeid og kommunikasjon på tvers av enhetene i byrådsavdelingen når det gjelder søknader om tilskudd. Revisjonen mener byrådsavdelingen bør vurdere å etablere et felles system som gir oversikt over tilskudd ulike enheter vurderer å søke om, er i ferd med å utarbeide søknad om, eller har søkt på. En slik oversikt kan bidra til å sikre informasjon om mulige eller pågående søknadsprosesser på tvers av organisasjonen, og kan dermed redusere en eventuell risiko for at flere enheter i kommunen leverer søknad innenfor samme tilskuddsordning uten å vite om hverandre. En slik oversikt kan også være bevisstgjørende når det gjelder muligheten til å søke om eksterne tilskudd. Revisjonen mener at en slik oversikt gjerne kan inneholde informasjon om hvilke søknader som blir innvilget og hvilke søknader som blir avslått, da dette kan være nyttig informasjon i et læringsperspektiv med tanke på fremtidige søknadsprosesser.

5.2 Vurderinger av risiko for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd

I hvilken grad blir det gjennomført systematiske risikovurderinger vedrørende muligheten for misligheter knyttet til søknader om og bruk av tilskudd?

Data

Det er ikke gjennomført noen systematiske og/eller dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd. En av de som er intervjuet kommenterer at man alltid arbeider i en gruppe når man søker om midler, noe som gjør det vanskelig for eksempel å gjennomføre et underslag i forbindelse med eksterne tilskuddsmidler.

I ett intervju blir det kommentert at det kanskje burde bli tatt en gjennomgang av rutiner knyttet til søknad om sponsormidler innenfor enheten der vedkommende er leder. I noen tilfeller hender det at det søkes om midler fra for eksempel Rieberfondene eller Norsk Tipping. Slik sponsorstøtte går inn i regnskapet, og midlene forvaltes gjennom økonomisystemet. Det blir imidlertid pekt på at man i disse tilfellene ikke har noen formell kontroll av at det ikke er sendt tilleggssøknader om midler som ikke er registrert i økonomisystemet. Ut over dette blir det vist til at de ulike instansene som man kan søke om tilskudd fra, normalt stiller krav om rapportering når de gir tilskudd. Det blir kommentert at dette gjør det vanskelig å se for seg at noen for eksempel kunne søke om tilskudd i kommunens navn, uten at kommunen er den reelle søkeren.

Revisjonens vurdering

For å avklare om det er noen uønskede risikoer knyttet til søknad om og bruk av eksterne tilskudd, samt sikre at eventuelle risikoer blir hensiktsmessig håndtert, mener revisjonen at det bør gjennomføres systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd.

5.3 Rutiner og retningslinjer for å følge opp, søke om og bokføre tilskudd

I hvilken grad er det etablert fullstendige retningslinjer og rutiner for å følge opp, søke på og bokføre tilskudd?

5.3.1 Oppfølging av og søknad om eksterne tilskudd

I hvilken grad er det etablert tydelig ansvar for å følge opp potensielle tilskuddsordninger?

I hvilken grad er det klart hvem som skal involveres i søknadsprosessen?

I hvilken grad er det etablert rutiner som sikrer at byrådsavdelingen har oversikt over hvilke tilskuddsordninger underliggende enheter eventuelt vil søke på?

Data

Det foreligger ingen felles, skriftlige rutiner eller retningslinjer knyttet til det å følge opp og vurdere om det er aktuelt å søke om eksterne tilskudd. Dette ansvaret ligger til den enkelte enhet, jf. kapittel 5.1 over. Avgjørelsen om å utarbeide en søknad ligger også på seksjons- eller resultatenhetsleder. Det foreligger heller ikke noe formelt system, eller felles retningslinjer når det gjelder hvem som skal involveres i søknadsprosessen, ut over den delegerte myndighet som er gjengitt i kapittel 5.1.

Det blir imidlertid opplyst at det for søknader om større beløp blir lagt til rette for politisk vedtak, og at det da er en mer formalisert prosess knyttet til søknaden. Dette omfatter blant annet søknader om Storbymidler, samt søknader om spillemidler til investeringsprosjekter på idrettsområdet.

I intervju blir det videre presisert at det med eksterne tilskuddstildelinger også følger økonomiske kostnader for kommunen, samt vilkår som må oppfylles. Eksterne tilskudd vil oftest koste penger i form av egenfinansiering av tiltak, og det følger et arbeid knyttet til oppfølging og rapportering med tildelte tilskudd. BKNi økonomi viser til at dette ble drøftet i byrådsavdelingen for noen år siden, og det ble avgjort at egeninnsats i forbindelse med at kommunen mottar eksterne tilskudd normalt må dekkes innen eksisterende budsjettammer.

Revisjonens vurdering

Som det går frem av kapittel 5.1 over, mener revisjonen at det gjennom delegasjoner av fagfullmakter i hovedsak foreligger et tydelig ansvar for å følge opp potensielle tilskuddsordninger. Samtidig peker revisjonen på at slik myndighet ifølge foreliggende fullmakter ikke er gitt til kultursjefene, selv om det i undersøkelsen blir gitt uttrykk for at også kultursjefene har slik myndighet. Revisjonen mener derfor at byrådsavdelingen bør vurdere om praksis er i samsvar med gjeldende delegasjoner på dette området, og iverksette hensiktsmessige tiltak ved eventuelt manglende samsvar. Ut over disse delegasjonene er det ikke gitt føringer for hvem som skal involveres i søknadsprosessen. Samtidig gir undersøkelsen ingen indikasjoner på at det oppfattes som uklart hvem som skal involveres i søknadsprosessen i forbindelse med søknad om eksterne tilskudd.

Det foreligger per i dag ingen rutiner som sikrer at byrådsavdelingen har oversikt over hvilke tilskuddsordninger underliggende enheter eventuelt vil søke på. Som det går frem av kapittel 5.1 over, mener revisjonen at byrådsavdelingen bør vurdere å etablere et felles system som gir oversikt over hvilke tilskudd ulike enheter vurderer å søke om, er i ferd med å utarbeide søknad om, eller har søkt på.

5.3.2 Oversikt over søknader om tilskudd

I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan søknader om tilskudd skal registreres og rapporteres?

Data

Det er ikke etablert noe system for å holde oversikt over det totale antall søknader om tilskudd som blir utarbeidet i ulike enheter i byrådsavdelingen, eller i hvilken grad søknader blir innvilget eller avslått. Fra en resultatenehet blir det i intervju vist til at det er vanlig å orientere byrådsavdelingen dersom enheten får tildelt eksterne tilskuddsmidler, men at det ikke er gitt noen formelle retningslinjer for slik rapportering. Det blir opplyst at en slik orientering kan foregå både muntlig og skriftlig, og ofte vil være i form av en e-post. Fra en annen resultatenehet blir det opplyst at det ikke er noen kommunikasjon innad i kommunen eller byrådsavdelingen om resultatenehetens prosjekter, annet enn rapporter om gjennomførte prosjekter og resultater i årsmeldinger og -rapporter. Resultatenehetslederen opplyser om at det blir søkt om prosjektmidler for tiltak i henhold til de prioriteringer som ligger i enhetens handlingsplan, kommunens styringsdokumenter og det regelverk som regulerer virksomheten.

Som det går frem av avsnitt 5.3.3 under, er det fra 2014 stilt krav om at alle seksjoner og resultateneheter i BKNI skal rapportere om inntekter hvert tertial og ved årsavslutning. Av veilederen til regnearket som skal benyttes ved denne rapporteringen, går det frem at alle faste inntekter skal rapporteres, i tillegg til engangsinntekter som overstiger kroner 20.000. Som eksempel på slike engangsinntekter nevnes «et statlig tilskudd på kroner 50.000 til et prosjekt».

Revisjonens vurdering

Det er per i dag ikke etablert noen spesifikke retningslinjer eller rutiner som gir føringer for hvordan søknader om tilskudd skal registreres og rapporteres, men det er fra 2014 stilt krav om rapportering av alle inntekter over kr 20 000, herunder også mottatte eksterne tilskudd. Revisjonen mener dette er et hensiktsmessig tiltak, som vil gi byrådsavdelingen god oversikt over i hvilken grad ulike enheter mottar eksterne tilskudd, hvilke tilskudd det dreier seg om og størrelsen på disse.

Som det går frem av kapittel 5.1 over, mener revisjonen også at byrådsavdelingen bør vurdere å utarbeide oversikter over hvilke tilskuddssøknader som blir sendt fra ulike enheter i byrådsavdelingen, inklusive informasjon om hvorvidt søknadene blir innvilget eller avslått.

5.3.3 Innbetaling og bokføring av innvilgede tilskudd

Har byrådsavdelingen system og rutiner som sikrer at tilskudd som kommunen har fått innvilget blir innbetalt og korrekt bokført?

- I hvilken grad er det etablert retningslinjer og rutiner for hvordan tilskudd skal bokføres?
- Gjennomføres det noen kontroller av om tildelte tilskudd blir innbetalt og korrekt bokført?
- I hvilken grad er ansvar for oppfølging av om tildelte tilskudd blir innbetalt delegert til den enkelte underliggende enhet (seksjoner og resultateneheter)?

Data

Det er ikke etablert formelle retningslinjer eller rutiner for hvordan man skal bokføre mottatte eksterne tilskudd. Det blir imidlertid opplyst at BKNI økonomi skal varsles ved mottak av prosjektmidler hvor det skal rapporteres med blant annet revisorattestert regnskap. BKNI økonomi oppretter da et eget prosjektnummer for nye prosjekter, og oversender konteringsinformasjon til Agresso. Dersom enheter mottar tilskudd der det ikke kreves revisorattestert regnskap, er det ikke krav om at BKNI økonomi skal varsles. Det opplyses imidlertid at enhetene uansett oppfordres til å føre utgiftene i regnskapet med prosjektnummer eller et eget ansvarssted. Revisjonen har fått oversendt eksempel på e-post sendt fra BKNI økonomi til Agresso, med informasjon om en kommende innbetaling fra en ekstern tilskuddsgiver. Her blir det informert om art, ansvar og tjeneste som skal benyttes i forbindelse med kontering av inntekten.

Det blir opplyst at BKNI økonomi ved flere anledninger har sendt ut informasjon til seksjons- og resultatenehetslederne vedrørende krav til regnskapsføring for prosjekter som skal revideres. Det er krav om at prosjektet skal kunne identifiseres i Agresso på eget prosjektnummer eller ansvarssted. BKNI opplyser at de også har presisert betydningen av å benytte prosjektnummer dersom prosjektet

går på tvers av resultatenheter. Videre blir det opplyst at enhetslederne er informert om at prosjektene skal kvalitetssikres før de oversendes BKNI økonomi til gjennomgang. Det vil si at det skal kontrolleres for at alle utgifter er ført med prosjektnummer osv.

Fra Seksjon for kunst og kultur blir det opplyst at rådgivere i seksjonene innenfor sine fagfelt har ansvar for å sikre at eventuelle tilskudd bokføres på rett tjeneste. Seksjonen har også en manuell kontrollrutine ved tildeling av tilskudd. Etter at man har mottatt tildelingsbrev, sjekkes BUE-rapporter i Agresso. Dersom man er i tvil om alle opplysninger er korrekte, forespørres ytterligere informasjon både hos økonomikontoret og tilskuddsgiver.

Ut over dette er det ikke etablert rutiner for kontroller av om eksterne tilskudd blir innbetalt og korrekt bokført. Det er den enheten som har søkt om tilskudd som har ansvar for å følge opp innbetaling. Som det går frem av avsnitt 4.8.2 over, er det imidlertid fra 2014 stilt krav om at alle seksjoner og resultatenheter i BKNI skal rapportere om inntekter hvert tertial og ved årsavslutning. Av veilederen til regnearket som skal benyttes ved denne rapporteringen, går det frem at alle faste inntekter skal rapporteres, i tillegg til engangsinntekter som overstiger kroner 20.000. Som eksempel på slike engangsinntekter nevnes «*et statlig tilskudd på kroner 50.000 til et prosjekt*». I regnearket rapporteres det blant annet om avsender, BKSAK-nr, agresso bilagsnummer, art, ansvar, tjeneste mv.

Mottatte tilskudd i 2013 og 2014

Det går frem av en oversikt over eksterne tilskudd til BKNI i 2013 at mottatte eksterne tilskudd er ført på følgende kostnadsarter:

- 170020 Prosjekttilskudd fra staten
- 170030 Tjenestosalg til staten
- 189010 Overføringer fra andre
- 189020 Gaver og bidrag
- 170010 Statstilskudd
- 181010 Div. statlige overf.
- 183010 Overføring fra fylkeskomm.
- 173030 Prosjekttilsk. fra fylkeskomm.

I oversikten inngår også ett mottatt tilskudd som er ført på art *177010 Refusjon fra andre*, noe som opplyses å være en feilføring. Til sammen viser oversikten at enheter i BKNI i 2013 mottok ca. 16,5 mill. kr. i eksterne tilskudd. Det største enkelttilskuddet var «Skulesekken 2013/14» fra Hordaland fylkeskommune (ca. 4,7 mill. kr.).

Av regnearkene fra 2014 går det frem at Seksjon for kunst og kultur har mottatt spillemidler, midler knyttet til KUP mentorprogram og midler knyttet til Den kulturelle skolesekken fra Hordaland fylkeskommune. Seksjonen har ut over dette ikke mottatt eksterne tilskudd som enkeltvis utgjør mer enn kr 20 000 i 2014. Alle disse inntektene er ført på ansvar 095213, men kostnadsart fremgår ikke av regnearkene. Det er henvisning til BKSAK-nr. for alle disse inntektene. Når det gjelder spillemidler, fremgår det også hvilket bygg/anlegg midlene er knyttet til. Seksjon ABM har i 2014 ikke hatt enkeltvise inntekter på mer enn kr 20 000 i form av eksterne tilskudd. Heller ikke Kulturskolen har rapportert om enkeltvise eksterne tilskudd på mer enn kr 20 000 i 2014. Bergen offentlige bibliotek har rapportert om ti mottatte tilskudd i 2014, men for ett av disse er det ikke oppgitt noen inntekt i 2014. De oppførte tilskuddene er fra Nasjonalbiblioteket, Trondheim folkebibliotek, Fritt Ord og Norsk kulturråd. For samtlige tilskudd er det referanse til BKSAK nr, agresso bilagsnummer, samt tjeneste, ansvar og art. Samtlige tilskudd er ført på tjeneste 37010 og ansvar 095400, og prosjektnummer fremgår for samtlige tilskudd. Tilskudd fra Trondheim folkebibliotek er ført på art *175050 Statlige refusjoner bolig*, mens de øvrige tilskuddene er ført på art 170020. Det blir opplyst at tilskuddet fra Trondheim folkebibliotek er feilført.

Et av de tre kulturkontorene rapporterer om midler fra Hordaland fylkeskommune knyttet til spaserstokken, storbymidler fra BUFDIR og statstilskudd fra Kulturdepartementet knyttet til frivillighetssentralen. BKSAK-nr. er påført for «spaserstokken», men ikke for de andre midlene. Agresso bilagsnummer, samt tjeneste, ansvar og art er oppgitt for alle de aktuelle inntektene. Et annet kulturkontor har kun rapportert om statstilskudd fra Kulturdepartementet knyttet til frivillighetssentralen. Her fremgår BKSAK-nr., Agresso bilagsnummer, samt tjeneste, ansvar og art. Det tredje kulturkontoret som har levert rapport, har ikke rapportert om enkeltvise mottatte tilskudd på mer enn kr 20 000 i 2014.

Stikkprøvekontrollen av syv tilskudd som ble utbetalt til BKNI i 2013, viser at alle tilskuddene er innbetalt i samsvar med tilskuddsbrev. Det foreligger ikke underliggende bilag i Agresso knyttet til innbetalingene. Det fremgår av kommentarfelt hvem innbetalingen er fra. Fra BKNI økonomi opplyses det at bilagene med bilagsnummer som begynner på «6» føres av lønns- og regnskapscenteret (dette gjelder for seks av de syv tilskuddene). Dette er inntektsføring av eksterne midler der enhetene melder inn riktig kontering av disse til LRS v/Agresso kunde på bakgrunn av tilsagnsbrev. Bilaget med bilagsnummer som begynner på «1» er ført sentralt av økonomi. Dette gjelder for ett av de syv tilskuddene, og gjelder fordeling av storbymidler. I tekstfeltet for denne innbetalingen vises til BKSÅK nummeret hvor tildelingsbrev fra giver med fordeling per prosjekt er arkivert. For de øvrige innbetalingene fremgår ikke henvisning til BKSÅK nr. i tekstfeltet.

Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at den etablerte praksisen og de enkelte føringene som er gitt for regnskapsføring av mottatte eksterne tilskudd, bør formaliseres og samles i egne retningslinjer for regnskapsmessig håndtering av eksterne tilskudd. Dette vil bidra til å sikre at gjeldende krav og forventninger blir tydeliggjort og gjort kjent i hele organisasjonen, og vil dermed kunne redusere risikoen for feil og mangler.

Revisjonen mener videre at kravet om rapportering om inntekter som ble innført fra 2014 også er et viktig tiltak også for å kunne kontrollere om mottatte tilskudd blir korrekt bokført. Dette forutsetter at kravene til rapportering følges, og revisjonen vil derfor presisere betydningen av at både bruk av feil art eller andre spesifikasjoner, samt manglende opplysninger i avgitt rapportering, blir fulgt opp overfor de enhetene det gjelder.

Stikkprøvekontrollen som revisjonen gjennomførte viser at alle de kontrollerte tilskuddene er innbetalt i samsvar med tilskuddsbrev. Det foreligger ikke underliggende bilag i Agresso knyttet til innbetalingene, og for seks av syv innbetalinger er heller ikke BKSÅK-nummer oppgitt. Det foreligger imidlertid informasjon om hvem som er tilskuddsgiver, og dette bidrar til å gjøre innbetalingene sporbare i samsvar med krav i bokføringsloven. Revisjonen mener at sporbarheten vil være betydelig enklere dersom det foreligger et underliggende bilag og/eller det i kommentarfeltet opplyses om BKSÅK-nummer. Byrådsavdelingen bør derfor stille krav om at det for alle inntektsførte tilskudd blir oppgitt referanse til aktuelt BKSÅK-nummer og/eller stilles krav til underliggende bilag til innbetalingen i Agresso.

Ansvar for kontroll av om innvilgede tilskudd blir korrekt innbetalt, er lagt til den enheten som har søkt om tilskuddet. Det er ikke utarbeidet egne rutiner for kontroll av innbetalte tilskudd. Revisjonen mener at foreslått oversikt over alle søknader om tilskudd som blir sendt fra ulike enheter i byrådsavdelingen (se tidligere avsnitt), med informasjon om hvorvidt søknader blir innvilget eller avslått, vil være et godt utgangspunkt for mer systematiske kontroller på dette området. Rapporteringen om mottatte inntekter vil også eventuelt kunne avstemmes mot en slik oversikt.

5.3.4 Oppfylging av vilkår for utbetaling av tilskudd

Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at eventuelle forutsetninger for utbetaling av tilskudd blir fulgt opp?

Data

Det er ikke etablert særskilte system og rutiner for å sikre at eventuelle forutsetninger for utbetaling av tilskudd blir fulgt opp. Det blir vist til at det er den enheten som har søkt om tilskudd som har ansvar for å sikre at tilskudd blir benyttet i samsvar med de forutsetninger som er satt av tilskuddsgiver. Det blir videre vist til at det i forbindelse med de fleste tilskudd kreves en økonomirapport som skal være attestert av revisor. Dersom det ikke blir rapportert i samsvar med de krav som er stilt, får man tilbakemelding om dette fra tilskuddsgiver.

I de sakene som inngår i stikkprøvekontrollen foreligger det rapportering etter gjennomført prosjekt i de tilfeller der prosjektet er ferdigstilt og/eller rapporteringsfristen har gått ut. For ett av prosjektene, er

rapporteringsfristen ikke gått ut (tilskudd fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet). Stikkprøvekontrollen viser ingen eksempler på henvendelser fra tilskuddsgiver på grunn av manglende rapportering eller mangler ved rapporteringen. Alle de innvilgede tilskuddene er utbetalt fra tilskuddsgiver i samsvar med vedtak om tilskudd, og det foreligger ingen krav om tilbakebetaling.

Revisjonens vurdering

Det er ikke etablert egne retningslinjer og rutiner for å sikre oppfølging av eventuelle forutsetninger, noe som heller ikke synes nødvendig etter revisjonens vurdering. Ansvar for å følge opp de forutsetninger som blir stilt av eksterne tilskuddsgivere ligger hos den enkelte enhet som har søkt om og mottatt tilskudd, noe som etter revisjonens vurdering synes å være en hensiktsmessig ansvarsdeling.

5.4 Praksis knyttet til søknadsprosessen

I hvilken grad blir eventuelle retningslinjer og rutiner knyttet til søknadsprosesser etterlevd?

Data

Stikkprøvene av søknader om tilskudd fra eksterne tilskuddsordninger som revisjonen har gjennomgått, viser at de tilskuddsordningene det er søkt om midler fra, har blitt identifisert av ansatte i den seksjonen eller resultatenheten som har sendt søknad om tilskudd. I enkelte av sakene mottok søker informasjon om tilskuddsordningene direkte fra en samarbeidspartner eller gjennom nettverksmøter/konferanser der tilskuddsgiver deltok. I de øvrige sakene fant søker selv informasjon om ordningen, for eksempel via søk på nettsider, eller ordningen var allerede kjent for seksjonen/enheten som sendt søknad om midler.

En av de kontrollerte søknadene gjaldt støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, fra Bufdir. Her skulle det før søknad ble sendt prioriteres mellom en rekke ulike foreslåtte prosjekter, og denne saken ble behandlet av Byrådet før søknad ble sendt. En annen søknad omhandlet tilskudd til lokale kulturbygg, fra Hordaland fylkeskommune. Også i denne saken har kommunen ansvar for å prioritere mellom flere søknader, og denne prioriteringen ble behandlet av Byrådet. En søknad om midler fra Hordaland fylkeskommune innenfor Kulturelt utviklingsprogram (KUP), var signert av byråd og kommunaldirektør.

I en annen av de gjennomgåtte sakene er søknaden utarbeidet og sendt av en enhet underlagt Kulturskolen. Søknadsprosessen ligger flere år tilbake i tid, og det har derfor ikke vært mulig å få informasjon om hvorvidt det har vært kommunikasjon mellom enheten som har søkt om tilskudd, og byrådsavdelingen i forbindelse med søknadsprosess eller ved innvilgelse av tilskudd. Slik eventuell kommunikasjon er ikke arkivert i saken. To søknader i stikkprøvekontrollen er fra samme enhet, Bergen offentlige bibliotek. Enhetsleder opplyser at det ikke er vanlig at det er noen kommunikasjon innad i kommunen om enhetens prosjekter eller eventuelle søknader om eksterne tilskudd, ut over rapporter om prosjekter og resultater i årsmeldinger og rapporter. Det opplyses at det alltid er enhetsleder som signerer søknader om eksterne tilskudd.

En søknad om statstilskudd var sendt fra en frivillighetssentral, og enhetsleder opplyser at frivillighetssentralene søker om statlige midler hvert år, noe som er en klar forutsetning fra Bergen kommunes side. Den aktuelle søknaden var sendt av daglig leder ved frivillighetssentralen. Frivillighetssentralen er organisatorisk underlagt det lokale kulturkontoret, og daglig leder rapporterer til kultursjef.

Revisjonens vurdering

Det er i liten grad utarbeidet formelle retningslinjer for prosesser knyttet til søknad om eksterne tilskudd. Praksisen i søknadsprosesser kan dermed i begrenset grad vurderes opp mot etablerte retningslinjer og rutiner. Stikkprøvekontrollene bekrefter imidlertid at den praksisen som blir beskrevet i intervju, følges. Samtidig vil revisjonen igjen presisere viktigheten av at gjeldende delegasjoner gjennomgås, særlig med tanke på å avklare hvilken myndighet kultursjefene har med tanke på søknader om eksterne tilskudd. Revisjonen registrerer også at en søknad i stikkprøveutvalget var sendt av daglig leder for en enhet som er underlagt et lokalt kulturkontor. Revisjonen har ikke gjennomgått delegasjoner på nivå under resultatenhetsleder, men anbefaler at byrådsavdelingen

foretar en gjennomgang for å sikre at prosesser knyttet til søknader om eksterne tilskudd gjennomføres i samsvar med foreliggende delegasjoner.

5.5 Tilrettelegging for læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd

I hvilken grad er det lagt til rette for å sikre læring i forbindelse med prosesser knyttet til søknad om tilskudd?

- I hvilken grad blir avslåtte søknader benyttet til læring/kontroll?

Data

Det er ikke etablert noen retningslinjer eller rutiner for å evaluere prosesser knyttet til avslåtte søknader og tidligere søknadsprosesser knyttet til eksterne tilskudd. Det blir heller ikke på annet vis systematisk lagt til rette for slike evalueringer med tanke på læring. I undersøkelsen blir det pekt på at det er relativt få tilskuddssøknader per år, og at byrådsavdelingen er en relativt liten og oversiktlig organisasjon. Det oppleves derfor ikke å være behov for å formalisere denne typen prosesser. Fra en enhet blir det kommentert at enheten nok har et læringspotensial knyttet til evaluering og drøfting av gjennomførte søknadsprosesser, mens det fra andre enheter blir vist til at prosesser relatert til både avslåtte og innvilgete søknader drøftes i møter.

Revisjonens vurdering

Det er ikke etablert noen system eller rutiner som har som formål å bidra til læring i tilknytning til søknader om eksterne tilskudd. Revisjonen er enig i innspill fra byrådsavdelingen om at det er begrensede behov for formalisering av slike prosesser, men vil samtidig presisere viktigheten av at man sikrer at relevante erfaringer fra denne type søknadsprosesser deles, herunder også på tvers av nivå 1 og nivå 2 i byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen bør derfor gjøre en vurdering av i hvilken grad dette blir gjort i dag, og basert på dette vurdere om det er behov for å iverksette tiltak for å bidra til en mer strukturert erfaringsdeling og læring.

Som nevnt blant annet under avsnitt 5.1, mener revisjonen at en oversikt over utarbeidede søknader om tilskudd, med informasjon om hvilke søknader som blir innvilget og hvilke søknader som blir avslått, kan være nyttig informasjon i et læringsperspektiv med tanke på fremtidige søknadsprosesser.

6. Konklusjon og anbefalinger

6.1 Tilskuddsforvaltning

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI) har etablert en del viktige kontrolltiltak blant annet ved innføring av tilskuddsportalen Insights, men at det fremdeles er et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet knyttet til *tilskuddsforvaltning* innenfor kultur og kulturminne. Forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt skriftliggjøring av retningslinjer og rutiner, tiltak for å sikre etterlevelse av alle krav til saksbehandlingen, samt gjennomføring av systematiske risikovurderinger.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Utarbeider skriftlige retningslinjer, rutiner og maler som bidrar til å sikre blant annet
 - c) Etterlevelse av sentrale krav i forvaltningsloven
 - d) At kriterier og retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning blir fulgt i forbindelse med saksbehandlingen
2. Vurderer å stille spesifikke krav til kvalitetssikring i forbindelse med saksbehandlingen, og utarbeide hensiktsmessige verktøy til dette formålet
3. Sørger for at rutiner for kartlegging av relasjoner blir innført på alle nivå i byrådsavdelingen, og at vurderinger av habilitet blir dokumentert i alle saker
4. Gjennomgår tilgjengelig informasjon om tilskuddsordninger på kommunens nettside, og sikrer at denne er fullstendig og korrekt
5. Sikrer at det foreligger en tydelig formålsbeskrivelse for alle tilskuddsordninger, og vurderer å etablere rutiner for å gjennomføre jevnlige, dokumenterte evalueringer av måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene
6. Gjennomfører systematiske og dokumenterte risikovurderinger knyttet til tilskuddsforvaltningen, og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere uønskede risikoer
7. Sikrer at etablerte retningslinjer blir fulgt når det gjelder å stille krav til rapportering og følge opp slike krav
8. Vurderer å utarbeide skriftlige retningslinjer for regnskapsføring mv. ved tilbakebetaling av tilskudd

6.2 Bruk av tilskudd

Undersøkelsen viser at Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke har fokus på å søke på eksterne tilskuddsmidler der dette er aktuelt, og at ulike enheter opplever å ha god oversikt over tilskuddsordninger det kan være aktuelt å søke på. Samtidig mener revisjonen at byrådsavdelingen har et forbedringspotensial også når det gjelder prosesser knyttet til *bruk av tilskudd* innenfor kultur og kulturminne. Dette forbedringspotensialet er i hovedsak knyttet til økt grad av systematisering og oversikt over de ulike enhetenes aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke iverksetter følgende tiltak:

1. Vurderer å etablere et system for å holde oversikt over aktuelle tilskuddsordninger/tilskuddsgivere, samt oversikt over ulike enheters aktivitet når det gjelder søknader om eksterne tilskudd
2. Avklarer hvorvidt praksis er i samsvar med gjeldende delegasjoner i byrådsavdelingen når det gjelder enkelte underliggende enheters myndighet til å søke om eksterne tilskudd
3. Gjennomfører systematiske og dokumenterte vurderinger av risikoen for misligheter knyttet til søknader om og bruk av eksterne tilskudd

4. Utarbeider skriftlige retningslinjer for regnskapsføringen av mottatte eksterne tilskudd
5. Vurderer å stille krav om at det for alle inntektsførte tilskudd blir oppgitt referanse til aktuelt BKSÅK-nummer og/eller andre krav til underliggende bilag som dokumenterer innbetalingstransaksjonen i Agresso

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

22. april 2015 mottok revisjonen høringssvar fra Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Høringssvaret ble oversendt fra økonomisjef i BKNI, Vidar Grønsberg, per e-post, og lyder som følger:

«Byrådsavdeling for kultur, næring og kirke vil med utgangspunkt i de avvik som er påpekt, og de foreslåtte forbedringstiltak, gjennomgå eksisterende rutiner og kontrolltiltak. Tilskuddsportalen Insights vil være sentral i denne sammenheng. Systemet forventes å bidra til en ytterligere standardisering av saksbehandlingen, og mange av anbefalingene forventes å kunne implementeres i systemet som obligatoriske handlinger i søknadsprosessen. Bystyret vedtok i sak 240/14 retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskudd fra BKNI. De standardiserte rapporteringskravene bygges inn i Insights, og følges opp via systemets rapporteringsmodul. På de områdene som gjelder regnskapsføring ved tilbakebetaling av tilskudd og inntektsføring av mottatte tilskudd, vil Byrådsavdelingen ta initiativ til at kommunens økonomihåndbok oppdateres med felles rutiner og retningslinjer. Det vil også bli iverksatt tiltak for å økt saksbehandlerkompetanse knyttet til forvaltningslovens bestemmelser.»

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107.
- Kulturdepartementet: *Forskrift om offentlige arkiv*. FOR-1998-12-11-1193.

Dokumenter fra Bergen kommune/Byrådsavdeling for kultur, næring idrett og kirke

- Artskontoplan drift 2014. Oppdatert 21.7.2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Delegasjoner av fagfullmakter til hhv. kultursjef i Arna/Åsane, kultursjef i Bergenhus/Årstad, kultursjef i Fana/Ytrebygda og kultursjef i Fyllingsdalen/Laksevåg. Alle datert 10. april 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra kommunaldirektør til rektor ved Bergen kulturskole. 10. april 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra kommunaldirektør til biblioteksjef ved Bergen offentlige bibliotek. 8. april 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Videredelegering av budsjettfullmakter mv. 2. mai 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Delegasjon av fullmakter fra byråd for kultur, næring, kirke og idrett til kommunaldirektør ved byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke pr. 2. mai 2014. 30. april 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke – ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra kommunaldirektør til seksjonssjef for arkiv, bibliotek og museum (ABM). 6. mai 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke – ansvarsområder og beslutningskompetanse – delegasjon av fagfullmakter fra kommunaldirektør til seksjonssjef for kunst og kultur. 6. mai 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Internkontroll tilskudd 2012 – ansvar 095004 – «KID». Notat 24. februar 2014 med vedlegg excelark.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Internkontroll tilskudd 2012 – ansvar 095214. Notat 24. februar 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Internkontroll tilskudd 2012 – ansvar 095218: «KID». Notat 24. februar 2014 med vedlegg excelark.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Tilskudd A – Å. Powerpoint presentasjon. Ledermøte 7.4.2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Internkontroll: kartlegging tilskuddsposter («åpne poster»). Notat. 15.5.2013. Med vedlegg - Tilskuddsordninger med vedtatte kriterier (excelark).
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Habilitetskartlegging BKNI 9. etg. Notat 2. mai 2014 med vedlagt regneark.
- «Retningslinjer for tilskudd fra byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke». Behandlet i Byrådet 28.08. 2014 (Sak 256-14).
- Statusrapport BKNI inntekter per 18.02. Notat. Med underliggende dokumenter fra resultatenheter og seksjoner.

- Søknad om adgang til annet lønnet arbeid, bierverv eller bistilling for ansatte i byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Til resultatenhetsledere og seksjonssjefer i BKNI, fra administrasjonssjef BKNI. 8. august 2014.
- Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke: Stab internkontroll COSO-modell.
- Tilskuddsliste til kvalitetssikring. September 2012.
- Utbetaling av tilskudd. Excelark med veiledning.
- Økonomihandbok – Bergen kommune. Om utbetaling av tilskudd.
http://amalie.adm.bgo/okonomi_handbok/

Andre dokumenter og litteratur

- COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013)
- Gyldendal rettsdata, lovkommentar til forvaltningsloven ved Jan Fridthjof Bernt. Sist hovedrevidert 14.03.2014.
- Hans Petter Graver: Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- Norges kommunerevisorforbund (NKRF): RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011.
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*. Dokument 3:12 (2012-2013).
- Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven med kommentarer*. 4. utgave, 2006.
- Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven med kommentarer*. 5. utgave, 2011.

Nettsider

www.bergen.kommune.no

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/na/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2015 Deloitte AS