

Stedlig kontroll frivillig og ideell sektor for tilskuddsåret 2021

Først publisert: 28. april 2023

Siste faglige endring: 28. april 2023

Innhold

1. Sammendrag	3
2. Bakgrunn	4
3. Mål og problemstillinger	5
4. Metode	6
5. Kriterier	8
6. Funn	9
7. Anbefalinger	13
8. Konklusjon	15

Sammendrag

Helsedirektoratet kontrollerte høsten 2022 noen utvalgte ordninger innen frivillig og ideell sektor. I kontrollen inngikk fem tilskuddsordninger, 11 organisasjoner og 13 tiltak.

Målet med kontrollen var å avklare om tilskudd til frivillig og ideell sektor benyttes og rapporteres i samsvar med gjeldende lover og regler. Det ovennevnte innebærer å undersøke om organisasjonene som mottar tilskudd har tilstrekkelige rutiner, kapasitet, kompetanse og systemer for å gjennomføre og rapportere på aktivitetene i tråd med gjeldende lov og regelverk.

Funnene viser at det gjøres mye godt arbeid i organisasjonene. Organisasjonene bidrar godt til at forvaltningen av midlene og rapporteringen om virkemiddelbruken er i all hovedsak i samsvar med gjeldende lov og regelverk, formålet for ordningen og egen søknad. Det er likevel flere svakheter i organisasjonenes internkontroll, som kan ha negative konsekvenser for etterlevelsen, samt effektiv drift og anvendelse av tilskuddsmidlene.

Kontrollen viser at organisasjonene har gjennomgående mangelfull skriftliggjøring av egen internkontroll. Ofte mangler det skriftlige rutiner for økonomiforvaltning, habilitet, etikk og varsling. Mangelfulle skriftlige rutiner har, ut over at det er vanskelig å få informasjon om "hva som gjelder" for virksomheten, også konsekvenser for muligheter til å etterprøve saksbehandlingen.

Svært få organisasjoner hadde vurdert behovet for skriftliggjøring av risikovurderinger, og deretter iverksetting av tiltak for å redusere uheldige hendelser som går ut over måloppnåelsen til tiltaket. Det ble sagt at risikovurderinger ble gjort løpende, men de var ikke nedtegnet noe sted. Dette medfører at vurderingene ikke er sporbare for andre eller for ettertiden.

I noen av organisasjonene var det en eller noen få sentrale personer som sto for det meste av driften uten så mye involvering av andre. At kun noen få/en medarbeider(e) har kompetansen og oversikten til å "drifte" tilskuddet medfører sårbarhet ved sykdom eller fratredelse. Dette utgjør også en risiko for selve kontinuiteten og effektiv drift av tiltaket. I tillegg medfører dette reduserte kontrollmuligheter, noe som kan gi større rom for økonomiske mislighold.

Flere organisasjoner opplyste at de var sårbare når det gjelder ressurser, herunder å sikre at flere sitter på kritisk kompetanse. Når sentrale ressurser/personer blir byttet ut, så må organisasjonen sørge for at disse blir erstattet. Det ble også påpekt at det var også høy "turn-over" blant frivillige. Det tar mye ressurser å lære opp av nye, spesielt for mindre organisasjoner. Manglende kompetanse og kapasitet gjorde tiltaket vanskeligere å gjennomføre og rapportere på.

Kontrollen viser også at flere organisasjoner benyttet en fordelingsnøkkel for intern fordeling av faste kostnader. Denne var ulikt innrettet mellom organisasjonene. Helsedirektoratet har imidlertid ikke gitt føringer på hvordan fordelingsnøkkelen skal håndteres.

Det ble opplyst av mange organisasjoner at de bruker mye tid på å tolke og forstå regelverk og rapporteringsskjemaet for tilskuddene. For å bedre forvaltningen ønsket organisasjonene at direktoratet stilte tydeligere krav både i regelverk og vedtaksbrev, slik at det også blir lettere å rapportere på ordningene. Det var et ønske om digitale systemer og flere standardmaler som vil bidra til å lette tilskuddsmottakers arbeid med søknaden og rapporteringen.

Bakgrunn

Helsedirektoratet gjennomførte høsten 2022 stedlige kontroller av et utvalg tilskuddsordninger innen frivillig og ideell sektor, herunder et utvalg organisasjoner og tiltak som fikk tildelt midler i 2021.

Utvalget av tilskuddsordninger ble bestemt ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering gjennomført høsten 2022. Det omfattet fem tilskuddsordninger, 11 organisasjoner og 13 tiltak. Innvilget tilskudd til organisasjoner innen frivillig og ideell sektor utgjorde i 2021 kr. 1 460 335 232 kr, og utgjorde 8 % av de samlede tilskuddene Helsedirektoratet forvaltet.

Risiko er forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen for tilskuddsordningen negativt. I vesentlighetsvurderingen vektlegger vi at ordningen omfatter flere faktorer som har samfunnsmessig betydning. Dette kan blant annet være størrelse på årlig budsjett, om det er et politisk prioritert område, om ordningen har mange søkere årlig og om den omfatter en sårbar målgruppe.

I denne rapporten er resultatet av kontrollene gjennomført i 2022 oppsummert. Vi har valgt å fremheve utfordringer som er gjennomgående for mange mottakere. Tilbakemeldinger om forbedringspunkter til den enkelte organisasjon vil bli gitt direkte til organisasjonene, og fremkommer ikke i denne rapporten.

Mål og problemstillinger

Målet med kontrollen var å etterse om tilskudd til frivillige og ideell sektor brukes og rapporteres i samsvar med gjeldende lover og regler. Det ovennevnte innebærer å undersøke om organisasjonene som mottar tilskudd har tilstrekkelig kompetanse, rutiner, kapasitet og systemer for å gjennomføre og rapportere på aktivitetene.

Problemstillingene vi har undersøkt er:

1. Følger tilskuddsmottaker opp at tilskuddsmidlene benyttes i samsvar med lov og regelverk, formålet for ordningen og egen søknad?
Problemstillingen omfatter tilskuddsmottakernes oppfølging av tiltaket i hele tilskuddsprosessen, samt om det foreligger det kompetanse, rutiner, systemer og kapasitet til å gjennomføre prosjektet.
2. Sørger tilskuddsmottaker for rapportering av midlene i samsvar med gjeldende krav?
Problemstillingen omfatter om tilskuddsmottaker rapporterer på kvalitativ måloppnåelse og regnskap i tråd med ordningens regelverk

I tillegg har vi under begge problemstillingene utfordret tilskuddsmottakerne på forbedringspunkter i Helsedirektoratets forvaltning, slik at vi kan iverksette tiltak for å bidra til bedre forvaltning.

Metode

Utvalg

Følgende tilskuddsordninger inngikk i Helsedirektoratets kontroll:

- Aktivitetstilbud for personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester
- Bruker- og pårørendearbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet
- Frivillig rusmiddelforebyggende og spilleavhengighetsforebyggende innsats
- Seksuell helse
- Spisevenner

De mottakerne som inngikk i utvalget for kontroll var:

- A-larm Bruker og Pårørende organisasjon (kontroll av to tilskuddsordninger)
- Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund
- Helseutvalget
- Medisinernes seksualopplysning Oslo
- PitStop Norge AS
- Skeiv Ungdom
- Tryggere ungdom
- Spiseforstyrrelsesforeningen
- Ungdom mot narkotika
- Vest-Agder Bygdekvinnelag (kontroll av to tilskuddsordninger)

De kontrollerte organisasjoner var av ulik størrelse og hadde mottatt tilskudd i 2021 fra en eller flere av ordningene nevnt over. Opprinnelig var Foreningen for barnepalliasjon (Andreas hus) med i utvalget. Denne tilskuddsmottakeren ble imidlertid tatt ut på grunn av en kontroll gjennomført av PWC. Det foreligger egen rapport fra denne.

De fleste organisasjonene var lokalisert i Oslo. Det var likevel en viss geografisk spredning med organisasjoner lokalisert i Bergen, Kristiansand og Sarpsborg. Kontrollen omfattet tilskudd både til prosjekt/tiltak og drift i 2021.

Metode og gjennomføring

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført stedlige kontroller med intervjuer og regnskapsgjennomgang. I forkant av kontrollene gjennomgikk vi relevant dokumentasjon som direktoratet hadde tilgang til. Kontrollbesøkene ble gjennomført i september og november 2022, og ytterligere informasjon ble samlet inn september til desember 2022.

Vi analyserte følgende dokumenter for årene 2021:

- Regelverk for tilskuddsordningen
- Søknad om tilskudd fra mottakerne
- Tilskuddsbrev med standardvilkår
- Rapportering (inkl. regnskap og måloppnåelse)
- Andre relevante dokumenter

Dokumentene ble gått igjennom i forkant av kontrollbesøkene.

Det ble utformet et spørreskjema for å få ensartethet i svarene i den stedlige kontrollen, noe som også forenklet analysen av data i etterkant. Organisasjonene i utvalget var av forskjellige størrelser og profesjonalitet. I noen tilfeller ble spørsmål tilpasset eller utelatt, fordi spørreskjemaet ikke passet helt til organisasjonens egenart.

I første del av de stedlige kontrollene ble det gjennomført intervju om organisasjonens internkontroll. Følgende temaer ble blant annet gjennomgått i intervjuet:

- Oppfølgingen av tilskudd underveis og ved rapportering
- Kompetanse og kapasitet for gjennomføring og rapportering på tiltak
- Tiltak organisasjonen ser som hensiktsmessig for å forbedre søknads-, gjennomførings- og rapporteringsprosessen

I andre del av del av den stedlige kontrollen ble organisasjonens systemer for å følge opp og rapportere på tilskuddet gått igjennom. Organisasjonene hadde på forhånd blitt bedt om å ha følgende tilgjengelig:

- All relevant dokumentasjon for tilskuddet, eksempelvis deltakerlister, kontrakter, informasjon om gjennomføring av aktiviteter, timelister, korrespondanse, brukerundersøkelser o.l.
- Tilgang til regnskapssystem/økonomisystem og nettbank for gjennomgang av bilag og regnskap for tiltaket.
- Annen relevant dokumentasjon/systemer knyttet til organisasjonens internkontroll.

Det ble skrevet referat fra hver av kontrollene. Alle referatene ble sendt til virksomhetene for gjennomgang og korrigerings. Vi mottok tilbakemelding fra alle organisasjonene bortsett fra en.

Kriterier

Kontrollkriteriene er utledet fra bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten (reglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (bestemmelsene). Kriteriene er en beskrivelse av relevante krav og standarder som er aktuelle for denne kontrollen, og danner grunnlaget for konklusjonene i rapporten.

Av bevilgningsreglementet § 5 går det fram at utgiftsbevilgninger ikke kan brukes til andre formål enn det som er forutsatt av Stortinget. Utgiftsbevilgningene skal etter bevilgningsreglementet § 10 disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

Reglementet § 14 sier at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav. Vesentlige avvik forebygges avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. Regnskap og informasjon om resultater skal være pålitelig og nøyaktig. Av økonomibestemmelsene punkt 2.4 framgår det at internkontrollen primært skal være innebygget i virksomhetens interne styring, og at den skal kunne dokumenteres.

Ifølge reglementet § 15 andre ledd skal tilskuddsforvalter kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet. I bestemmelsene punkt 6.3.8.2 framgår at tilskuddsforvaltere skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen.

I tråd med prinsippene om god forvaltningsskikk bør saksbehandlingen være sporbar, herunder vurdering av oppnådde resultater og pengebruk. Det vises her også til krav i Helsedirektoratets standardvilkår og tilskuddsregelverk om bruken og rapporteringen av midlene.

At tilskuddsmottaker har dokumentert og rapportert på hvilke resultater som er oppnådd og hvordan tilskuddet er brukt, er en forutsetning for at forvalter skal kunne vurdere om forvaltningen av ordningen/bruken av midlene er i tråd med gjeldende krav. Kontrollen legger dermed til grunn at tilskuddsmottakerens bruk av penger og måloppnåelse skal dokumenteres og være sporbar. Dette er en vesentlig forutsetning for at forvalter skal kunne vurdere måloppnåelsen (og effekten) av tilskuddet.

Funn

Tilskuddsmottakers oppfølging av tilskuddsmidlene (problemstilling 1)

Oppfølging av tiltaket

Organisasjonene opplyser at tilskuddsordningens årshjul ligger til grunn for oppfølgingen av tilskuddet. Søknadsprosessen, herunder forberedelsene, starter på høsten. Organisasjonene skriver og sender inn søknad - fra i år 1. desember. Deretter venter organisasjonene på tilsagn i årets første måneder.

Noen organisasjoner opplyser at det er mye usikkerhet frem til man får støtte, spesielt er dette utfordrende for de som ikke har andre inntektskilder. En av organisasjonene uttalte:

"Før tildelingen av prosjektmidler er klar så skjer det ikke så mye aktivitet i organisasjonen. Vi har tidligere måtte låne penger for å dekke kostnader i januar og februar."

I de tilfeller organisasjonen får mindre tilskudd enn det som er søkt om, så tilpasser de aller fleste organisasjonene budsjettpostene etter bevilgningen fra Helsedirektoratet. En organisasjon uttalte at de ikke gjør omprioriteringer i tiltaket, men henvender seg til andre for å finne ytterligere midler.

Det ble også sagt i intervju at ved lavere innvilget tilskudd enn omsøkt beløp, så etterspør Helsedirektoratet i varierende grad revidert budsjett. Noen forvaltere stiller krav om dette. Et revidert budsjett godkjent av Helsedirektoratet vil gjøre det lettere for organisasjonen å rapportere på tiltaket. Helsedirektoratet gir også i varierende grad føringer i tilskuddsbrevet om hvilke aktiviteter som skal prioriteres innen tilskuddsbevilgningen ved delvis innvilgelse.

Flere organisasjoner opplyste at de fulgte opp aktiviteten og bruken av tilskuddsmidler gjennom året ved å gå tilbake til søknaden og se denne opp mot tiltaksplanen. Gjennom tilskuddsåret lages det et regnskap som til slutt går til revisor. Rapporten til Helsedirektoratet skrives ut fra aktivitetene som er gjennomført og midler anvendt i løpet av året. Enkelte organisasjoner opplyste å ha et tett samarbeid med regnskapsførere. Andre hadde mindre kontakt med regnskapsfører og liten innsikt i regnskapet gjennom året. Noen av organisasjonene førte i stor grad regnskapet selv ved hjelp av nettbaserte regnskapssystem.

Involvering av organisasjonen i styring og kontroll

Hvor mange i organisasjonen som var involvert i oppfølging og kontroll av tilskuddet varierte. I noen av organisasjonene var det en eller noen få sentrale personer som var sto for det meste av driften uten så mye involvering av andre. Det vil si at de hadde eneansvaret for alt fra beskrivelsen i søknaden, oppfølgingen av aktiviteter og rapporteringen av resultater. Flere organisasjoner ga uttrykk for at dette medførte sårbarhet, da noen få eller en medarbeider(e) hadde kompetansen og oversikten til å "drifte" tilskuddet.

En av organisasjonene uttalte at:

"Tidligere leder inkluderte i liten grad andre medarbeidere i sine arbeidsprosesser, for eksempel søknadsskriving. Organisasjonen hadde i 2021, etter at lederen fratrådte, jobbet mye for å lage en bedre organisasjonsstruktur. Målet var å involvere prosjektlederne i større grad. En egen instruks for prosjektleder og medarbeidere ble utarbeidet."

En annen av organisasjonene opplyste at:

"Den tidligere lederen hadde det meste av kontrollen på økonomi, søknad og rapportering. Denne personen var ikke der lenger, noe som medførte sårbarhet og utfordringer i å utføre de administrative arbeidsoppgavene. Andre medarbeidere måtte læres opp for å håndtere kravene som stilles til å drifte og rapportere på tilskudd."

Skriftliggjøring av internkontrollen

Den stedlige kontrollen viste at få av organisasjonene hadde skriftlige rutiner for internkontroll. Dette gjelder blant annet hva som gjelder av retningslinjer/rutiner for:

Risikovurderinger

Ut over de risikovurderingene som organisasjonene hadde oppgitt i søknadene, var det i liten grad gjort skriftlige risikovurderinger for aktiviteten, eller på organisasjonsnivå. En organisasjon fortalte at de gjorde løpende vurderinger av risiko i prosjektet, men at disse ikke var nedtegnet noe sted. Organisasjonen stiller eksempelvis spørsmål som "får vi gjennomført og har vi nok deltakere", og "får vi nok frivillige ressurser", med mer. Utfordringer som oppstår blir også drøftet i styret hos de fleste organisasjonene, og deretter referatført. Flere organisasjoner uttalte at koronasituasjonen var en av de største risikoene i 2021, og gjorde gjennomføringen av aktivitetene mange ganger svært utfordrende.

Økonomihåndtering, herunder anskaffelser

Flere organisasjoner hadde ikke skriftliggjort hvilke kontroller som gjelder for å sikre god økonomiforvaltning og drift. Dette omfattet både de større og mindre organisasjonene. For eksempel manglet flere skriftlige rutiner for godkjenning og utbetaling av fakturerer. I enkelte organisasjoner hadde de kontrollrutiner ved at innkjøp over en viss sum måtte behandles styremøter. En av organisasjonene svarte følgende på om de har rutiner som gjelder økonomi:

"I utgangspunktet nei, men vi har en ekstern regnskapsfører som går gjennom regnskapet hvert år før rapportering. Vi har også en innleid revisor. Styreleder hadde tidligere tilgang til regnskapssystemet, men ikke nå lenger. I utgangspunktet er det ønskelig at leder har tilgang, og at både leder og kasserer kan se fakturaer.

Noen organisasjoner opplyste at de hadde hatt tilfeller av mislighold, underslag eller rot i tidligere år. De mente å ha tatt lærdom av hendelsene. Blant annet opplevde en av organisasjonene både å gå med underskudd for noen år tilbake og underslag for lengre tid tilbake. Organisasjonen hadde imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer for økonomi og habilitet. Det ble uttalt i intervju:

"Vi har profesjonalisert med regnskapsfører og revisor og strammet inn på strukturen. Selv om vi ikke har dette nedfelt i dokumenter, så er vi spesielt observante ..."

Rutiner for etikk, varsling og habilitet

Organisasjonene har i varierende grad etiske retningslinjer og skriftlige rutiner om etikk og varsling. Noen organisasjoner hadde denne informasjonen på sine nettsider. Andre hadde lite informasjon tilgjengelig, eller manglet dette helt.

En organisasjon opplyste om at de har en egen varslingsplakat som de deler ut på alle møtene organisasjonen arrangerer. Målet er at plakaten skal gjøre det lett, trygt og enkelt å varsle. Flere organisasjoner opplyste at:

"hvis det er noe kan det varsles ved å ta kontakt med daglig leder", og

"Her er det små forhold, så alle vet hvem de kan ta kontakt med"

Denne varslingspraksisen var imidlertid ikke skriftliggjort noe sted, for eksempel på nettstedet til organisasjonen.

Videre hadde få organisasjoner skriftlige rutiner for vurdering av habilitet. Det vil si rutiner for å hindre at det foreligger omstendigheter som er med på å svekke organisasjonens/sentrale personers upartiskhet i en bestemt sak. Dette kan eksempelvis gjelde kjøp av nærstående personer eller ved ansettelser.

Organisasjonenes kompetanse og kapasitet

De fleste av organisasjonene ga uttrykk for å ha nok faglig kompetanse med tanke på innhold i og gjennomføring av aktivitetene. Nok kapasitet til å følge opp og rapportere på tilskuddet var imidlertid mer utfordrende.

Mange av organisasjonene i utvalget var små, med få medarbeidere. En organisasjon uttalte at:

“Når vi er en liten aktør, så blir alle blekkspruter som må ha veldig mange forskjellige roller. Ofte så blir søknadsskriving og rapportering noe som kommer lengre bak i prioriteringslisten, fordi vi hele tiden har andre oppgaver som først må ivaretas.”

Andre organisasjoner opplyste at de var sårbare når det gjelder ressurser, herunder å sikre at flere sitter på kompetansen. Når sentrale personer blir byttet ut så må organisasjonen sørge for at disse blir erstattet. Det ble blant annet sagt at:

"Dersom noen er borte, blir det mye på de andre. Vi opplever gjennomtrekk av mennesker, og mye av kompetansen og rutineene som opparbeides blir borte. Da må vi i gang med ny opplæring. Dette er en utfordring."

En utfordring var også høy "turn-over" blant frivillige. Det ble sagt at det var vanskelig å holde på disse over tid. Dette var ressurskrevende og gjorde tiltaket vanskeligere å gjennomføre.

Organisasjonene ga gjennomgående uttrykk for å ha tilfredsstillende verktøy for å drifte og rapportere på aktiviteten. Dette gjelder både økonomisystemer, systemer for annen registrering og kommunikasjon. Ulike typer systemer ble brukt av organisasjonene. For eksempel i føringen av regnskap ble både manuelle (Excel) og mer spesialiserte systemer benyttet.

Flere organisasjoner ønsket at direktoratet stilte tydeligere krav både i regelverk for tilskuddene og vedtaksbrev. Det ble sagt at regelverket kan fremstå svevende og lite konkret. Organisasjonene bruker mye tid på å forstå innholdet, særlig i rapporteringsskjemaene. Videre var det et ønske om at Helsedirektoratet tok i bruk flere standardmaler, slik at det ble lettere for tilskuddsmottakerne å tyde og oppfylle Helsedirektoratets krav.

Tilskuddsmottakers rapportering av midlene (problemstilling 2)

Praksis som gjelder rapportering

Organisasjonene sikrer at rapporteringen er i tråd med regelverket for tilskuddsordningen, innholdet i søknaden og krav i vedtaksbrevet. Gjennom året går de stadig tilbake til søknaden og følger opp det som er beskrevet der. Det vil si at organisasjonen kontrollerer at aktivitetene som gjennomføres i løpet av året er i tråd med vedtaksbrevet og regelverk. Aktivitetene og pengebruken rapporteres på ved årets slutt.

Flere organisasjoner opplyser at det føres regnskap månedlig. Noen hadde god dialog med regnskapsfører og revisor. Noen organisasjoner fører imidlertid skyggeregnskap for å holde oversikt over pengebruken gjennom året for å kunne rapportere ved årets slutt.

De fleste organisasjonene som mottar flere tilskudd, både fra samme og flere forvaltere, har et system for å følge opp hvert av tilskuddene. Enkelte opplevde det utfordrende at Helsedirektoratet og andre tilskuddsforvaltere stiller ulike krav, for eksempel til rapportering. Helsedirektoratet stiller også ulike krav internt. Det ble påpekt at noe kunne blitt mer standardisert både innad i direktoratet og mellom tilskuddsforvaltere.

Flere organisasjoner benytter fordelingsnøkkel for intern fordeling av faste kostnader. Hva som ligger til grunn for fordelingsnøkkel var imidlertid ulikt mellom organisasjonene. Det var heller ikke gitt en forklaring på hva som lå til grunn for organisasjonenes valg av innretning på fordelingen. Noen organisasjoner hadde fordelinger ut fra aktivitet – for eksempel hvor mye tid brukes på denne.

En organisasjon uttalte:

“Fordelingsnøkkel tar utgangspunkt i hvor mye tid som er brukt på ulike prosjekter. Det føres timelister på de ulike prosjektene. Vi har eget regnestykke på frivilligtimer til skolering, undervisning og andre aktiviteter ...”

Andre tar i fordelingen utgangspunkt i en fast prosent etter totale inntekter organisasjonen har. Eksempelvis dersom tilskuddet utgjør 20% av de totale inntektene til organisasjonen, så dekker tilskuddet 20% av de totale faste kostnadene (typisk leie av lokaler eller lønn). Helsedirektoratet har imidlertid ikke gitt føringer på hvordan fordelingsnøkkel skal håndteres.

Funn i Regnskapsgjennomgangen

En gjennomgang av regnskapssystemene organisasjonene hadde for å følge opp og rapportere på tilskuddet viste at:

- Organisasjonene hadde varierende kompetanse i og oversikt over egne regnskapssystemer. Ikke alle organisasjoner hadde tilgang til regnskapssystemet selv. De fleste hadde egen regnskapsfører. Der ansatte i organisasjonen har tilgang til regnskapssystemet, var tilgangen svært ofte begrenset til én person. Få hadde rutiner på at utgiftsføringer godkjennes av to ansatte.
- Flere av bilagene inneholdt lite informasjon, spesielt for utgifter til matserveringer. Enkelte organisasjoner måtte undersøke i etterkant av møtet hva formålet med matserveringen var, og hvem/hvor mange som hadde deltatt.
- Enkelte organisasjoner hadde ikke inntektsført ubrukt tilskudd fra året før, eller kun inntektsført deler av tilskuddet. Noen av bilagene viste også utgifter som ikke var i tråd med regelverket. For eksempel betaling av parkeringsbøter og purringer, som ble belastet tilskuddet.
- Enkelte organisasjoner hadde også inntektsført tilskudd fra annen forvalter, som var knyttet til andre aktiviteter/prosjekter. Dette var en feilføring, som resulterte i at det ble rapportert inn en feilaktig sum ubrukte midler til Helsedirektoratet.
- Noen organisasjoner førte også utgifter på ulike avdelinger i regnskapet, for å holde oversikt over kostnader knyttet til hver aktivitet i prosjektet. En tilskuddsmottaker hadde i ettertid sett at dette ikke var en hensiktsmessig måte å føre utgifter på, og informerte at dette ble endret fra 2022.

Det ble ikke foretatt en gjennomgang av lønn i kontrollen.

Anbefalinger

Organisasjonene har ansvaret for å tilrettelegge for en internkontroll som er tilpasset deres størrelse og aktivitet. Organisasjonene bør vurdere hvilke tiltak de bør iverksette for å ha god styring og kontroll i håndteringen av tilskuddsmidlene, herunder hvilke skriftlige rutiner det er hensiktsmessig å ha.

Helsedirektoratet har ansvar for å sikre god internkontroll i forvaltningen, herunder at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav. Tilskuddsforvalter skal kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet.[1]

Helsedirektoratets anbefalinger til organisasjonene

På bakgrunn av funn i kontrollen anbefaler vi:

- **Større bevissthet om skriftlige risikovurderinger**
Måten vurderingene gjøres på må være tilpasset virksomhetens størrelse og egenart. Vurderingene skal bidra til større bevissthet om eventuelle utfordringer som kan gå ut over måloppnåelsen, og hvilke tiltak organisasjonen kan iverksette for å redusere at slike utfordringer inntreffer. Skriftliggjøring vil gjøre det lettere for tilskuddsmottaker og for en tredjepart å sette seg inn i hvilke vurderinger og tiltak som er gjort i organisasjonen. Dette behøver ikke å være komplisert å innføre.
- **Skriftliggjøring av rutiner for å styrke internkontrollen**
Sørge for at det foreligger hensiktsmessige skriftlige rutiner i organisasjonen. Rutinene skal være tilpasset virksomhetens størrelse og egenart, og gjennomgås jevnlig og ved behov. Dette gjelder eksempelvis rutiner for økonomi, anskaffelser, habilitet og varsling. Det er viktig at rutinene er gjort tilgjengelig for de det gjelder for, herunder at rutiner for varslinger er kjent for medlemmene
- **Tvillingkompetanse for å gjennomføre tiltaket**
Sørge for tilstrekkelig tvillingkompetanse i organisasjonen. Med dette menes at flere i organisasjonen har kunnskap og innsikt i arbeidsoppgavene knyttet til tilskudd, slik at oppgavene kan ivaretas ved fravær eller sykdom. Dette vil redusere sårbarhet og sikre fremdriften i tiltaket.
- **Et hensiktsmessig regnskapssystem**
Sørge for å ha et hensiktsmessig regnskapssystem tilpasset organisasjonens størrelse og aktiviteter. Det er viktig at flere i organisasjonen har kompetanse i regnskapssystemet.
- **Sporbarhet og synliggjøring av kostnader**
Etablere en rutiner som knytter kostnader i regnskapet opp mot aktiviteter gjennomført i tilskuddsfinansierte tiltak. Organisasjonene bør dokumentere hvordan kostnader som er ført i regnskapet er relevant for prosjektet.

Anbefaling til Helsedirektoratet

Anbefalingene tar utgangspunkt i funn i kontrollene og organisasjonenes tilbakemeldinger i intervjuene om forbedringspotensialer i direktoratets forvaltning.

Det anbefales:

- Tydeligere krav både i regelverk for tilskuddene og vedtaksbrev. Regelverket kan i dag fremstå som svevende og lite konkret.

- Flere digitaliserte løsninger fra Helsedirektoratets side. Eksempler som ble nevnt var å ha alt på en side (Min side) løsning, der det også var mulig å levere inn et revidert budsjett. Det ble også foreslått en rapporteringsløsning der man følger samme struktur i søknadsoppsettet med mål, plan for gjennomførings og aktiviteter.
- Helsedirektoratet utvikler og tar i bruk flere standardmaler, slik at det blir lettere for tilskuddsmottakerne å tyde og oppfylle Helsedirektoratets krav.
- Helsedirektoratet utarbeider føringer og videreformidler disse på hvordan fordelingsnøkkelen for felleskostnader skal håndteres.
- Helsedirektoratet opparbeider en likere praksis internt, herunder stiller krav om revidert budsjett ved delvis innvilgelse av tilskudd.
- Konkretisere Helsedirektoratets rapporteringskrav, som i dag kan oppleves som diffuse og åpne for tolkning.

Organisasjonene ga tilbakemeldinger til kontrollteamet om at det var positivt at Helsedirektoratet utførte kontroller og fulgte opp forvaltningen. Det ble fremsatt ønske om at kontrollene fortsetter, da dette ble opplevd som bevisstgjørende og nyttig for deres arbeid.

[1] Det vises her til reglementet punkt 14, 15 og bestemmelsene punkt 2.4.

Konklusjon

Tilskuddsmottakers oppfølging av tilskuddsmidlene (problemstilling 1)

Helsedirektoratets kontroll viser at det gjøres mye godt arbeid i organisasjonene. De bidrar gjennomgående til at forvaltningen og rapporteringen er i samsvar med lov og regelverk, formålet for ordningen og egen søknad. Gjennom året går de stadig tilbake til søknaden og følger opp det som er beskrevet der.

Kontrollen viser likevel flere svakheter i organisasjonenes internkontroll. Dette gjelder:

- **Mangelfull skriftliggjøring av internkontrollen**

Mange organisasjoner hadde mangelfulle skriftlige rutiner for å bidra til god forvaltning av tilskuddsmidlene. Dette gjelder særlig for:

- *Risikovurderinger*

Organisasjonene hadde gjennomgående ikke vurdert behovet for eller hatt en prosess for skriftliggjøring av risikovurderinger. Det ble sagt at risikovurderinger ble gjort løpende, men de ble ikke nedtegnet. Dette medfører at vurderingene ikke er sporbare for andre eller for ettertiden.

- *Økonomiforvaltning, herunder anskaffelser*

Flere organisasjoner hadde ikke skriftliggjort hvilke kontroller som gjelder for å sikre god økonomiforvaltning og drift. For eksempel manglet flere skriftlige rutiner for godkjenning og utbetaling av fakturerer. God forståelse og kontroll i økonomiforvaltningen bidrar til å forbygge "rot" og mislighold av tilskuddsmidler. Dette bidrar til at saksbehandlingen blir transparent og etterprøvable for tredjepart.

- *Habilitet*

Få organisasjoner hadde skriftlige rutiner for vurdering av habilitet. Det vil si rutiner for å hindre at det foreligger omstendigheter som er med på å svekke organisasjonens/sentrale personers upartiskhet i en bestemt sak. Dette kan eksempelvis gjelde kjøp fra nærstående personer eller ved ansettelser. Rutiner for habilitet er viktig for å sikre at prinsippene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet ivaretas. Brudd på dette prinsippet kan være resultat av manglende kunnskap i organisasjonen.

- *Etikk og varsling*

Organisasjonene hadde i varierende grad skriftlige rutiner om etikk og varsling. Noen organisasjoner hadde lite informasjon tilgjengelig, eller manglet dette helt. Dette kan ha som konsekvens at de som har noe å si om ikke vet hvilke "regler" som gjelder, og hvor de skal henvende seg hvis de har noe å si om.

- **Mangelfull involvering av organisasjonen i styring og kontroll av tilskuddet**

I noen av organisasjonene var det en eller noen få sentrale personer som var sto for det meste av driften uten noe særlig involvering av andre. At kun noen få/en medarbeider(e) har kompetansen og oversikten til å "drifte" tilskuddet medfører sårbarhet ved sykdom eller fratredelse. Dette utgjør en risiko for kontinuitet og effektiv drift av tiltaket. I tillegg medfører dette reduserte kontrollmuligheter, noe som kan gi større rom for økonomiske mislighold.

- **Svakheter i organisasjonens kompetanse og kapasitet**

Mange av organisasjonene i utvalget var små, med få medarbeidere. Flere opplyste at de var sårbare når det gjelder ressurser, herunder å sikre at flere sitter på kompetanse knyttet til drift. Når sentrale personer blir byttet ut/slutter, så må organisasjonen sørge for at disse blir erstattet og lært opp. En annen utfordring var også høy "turn-over" blant frivillige. Dette medfører ofte behov for opplæring av nye, noe som var ressurskrevende. Manglende kompetanse og kapasitet gjorde tiltaket vanskeligere å gjennomføre og rapportere på.

Tilskuddsmottakers rapportering av midlene (problemstilling 2)

Kontrollen viste at organisasjonene som mottar flere tilskudd, både fra samme og flere forvaltere, har gjennomgående et system for å følge opp hvert av tilskuddene. Videre viste kontrollen:

- **Ulik bruk av fordelingsnøkkel**

Flere organisasjoner benyttet en fordelingsnøkkel for intern fordeling av faste kostnader. Denne var ulikt innrettet mellom organisasjonene. Helsedirektoratet har ikke gitt føringer på hvordan fordelingsnøkkelen skal håndteres

- **Uklart regelverk – Ulike krav til rapportering**

Organisasjonene bruker mye tid på å tolke og forstå regelverk og rapporteringsskjemaet. For å bedre forvaltningen ønsket organisasjonene at direktoratet stilte klarere krav både i regelverk for tilskuddene og vedtaksbrev. Slik blir det også blir lettere å rapportere på ordningene fra Helsedirektoratet og sammenlignet med andre tilskuddsforvaltere som også stiller ulike krav til rapportering. Harmonisering (samme krav) innad i direktoratet og mellom tilskuddsforvaltere, mer digitale systemer og flere standardmaler ville bidra til å lette tilskuddsmottakers arbeid med søknaden og å rapportere på tilskuddet.

Kontrollen av regnskap og bilag viste blant annet at:

- Organisasjonene hadde varierende kompetanse i og oversikt over egne regnskapssystemer. Ikke alle organisasjoner hadde tilgang til regnskapssystemet selv.
- Flere av bilagene inneholdt lite informasjon, noe som medførte utfordringer med å knytte utgiften til aktiviteten de hadde fått tilskudd til. Noen av bilagene viste også utgifter som ikke var i tråd med regelverket.
- Enkelte organisasjoner hadde ikke inntektsført ubrukt tilskudd fra året før, eller kun inntektsført deler av tilskuddet. Enkelte organisasjoner hadde også inntektsført tilskudd fra annen forvalter, som var knyttet til andre aktiviteter/prosjekter. Dette medførte at det ble feilaktig rapportering av midler til Helsedirektoratet.

