



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2018 om Kommunal- og moderniseringsdepartementets forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter



Foto: Varanger museum, Monica Milch Gebhardt

Mottaker: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b.

Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400 /4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Forsideillustrasjon: Kvenuka 2016 på Vadsø museum- Ruija kvenmuseum lært elevene om kvenske stedsnavn. Her henger klasse 5C fra Vadsø barneskole og håndverker Johnny Sommer opp kvenske stedsnavnsskilt etter produksjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	4
3	Revisjonens mål og problemstillinger	6
4	Metoder	7
5	Revisjonskriterier	10
5.1	Problemstilling 1 - Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med bestemmelser om økonomistyring i staten?	10
5.2	Problemstilling 2 - Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten og annet regelverk?	11
5.3	Problemstilling 3 - Rapporterer departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?	14
6	Funn.....	14
6.1	Problemstilling 1 - Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med bestemmelser om økonomistyring i staten?	14
6.1.1	Tilskuddsordninger med normalprosedyre.....	14
6.1.2	Tilskuddsordninger med avvik fra normalprosedyren	15
6.2	Problemstilling 2 - Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten og annet regelverk?	15
6.2.1	Systemer og rutiner i tilskuddsforvaltningen	15
6.2.2	Søknadsbehandling	16
6.2.3	Tilskuddsbrev og utbetaling	18
6.2.4	Oppfølging og kontroll av rapportering og regnskap.....	19
6.2.5	Kontrolltiltak.....	22
6.3	Problemstilling 3 - Rapporterer departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?	24
6.3.1	Rapportering til Stortinget	24
6.3.2	Evaluering	25
7	Konklusjoner	25
7.1	Problemstilling 1 - Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med bestemmelser om økonomistyring i staten?	26
7.2	Problemstilling 2 - Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten og annet regelverk?	26
7.3	Problemstilling 3 - Rapporterer departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?	28

1 Sammendrag

Sammendrag vil utarbeides etter at Kommunal- og moderniseringsdepartementets kommentarer er mottatt.

2 Innledning

Norge har forpliktet seg politisk og juridisk til å likebehandle og til ikke å diskriminere, nasjonale minoriteter. Norge har vedtatt de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, som Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Disse ble innarbeidet i Grunnloven i 2014¹. I 1999 ratifiserte Norge Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. I St. meld. nr. 15 (2000–2001) defineres nasjonale minoriteter som «*personer av etnisk, religiøs og/eller språkleg minoritet med langvarig tilknytning til landet*».² Stortingsmeldingen definerer hvilke grupper i Norge som anses som nasjonale minoriteter. Det er jøder, rom (sigøynere), kvener/norskfinner, romanifolk/tatere og skogfinner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter. Departementet skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.³ Departementene har ansvar for å følge opp den statlige politikken innenfor sin sektor, og at den er i tråd med St. meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge - Om statlig politikk overfor jøder, kvener, rom, romanifolket og skogfinner*. Meldingen drøfter ikke politikken overfor samene, og tar heller ikke opp politikken overfor nyere innvandrergreper eller innvandringspolitikken, jf. Innst. S. nr. 145 (2000–2001).

Ifølge Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det for 2018 budsjettert med 40,7 millioner kroner under kapittel 567 Nasjonale minoriteter. Bevilgningen er fordelt på åtte poster, hvorav fem er tilskuddsposter til private mottakere/organisasjoner.

De fem tilskuddspostene til private mottakere/organisasjoner er:

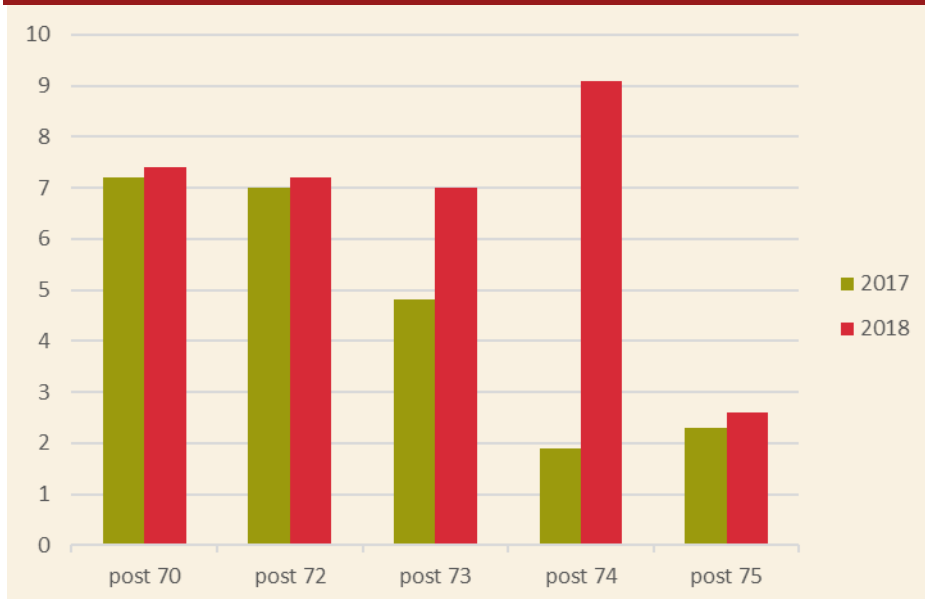
- post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter
- post 72 Det Mosaiske Trossamfund
- post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur
- post 74 Kultur- og ressurscenter for norske rom
- post 75 Midlertidig tilskuddsordning for romanifolket/taterne

¹ Grunnlovens § 92.

² St. meld.15. (2000–2001) Nasjonale minoriteter i Norge side 6).

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Prop.1 S (2017–2018) side 156.

Tabell 1 Bevilgning i mill. kroner i 2017 og 2018 på tilskuddspostene til private organisasjoner



Kilde: Riksrevisjonen

Bevilgningen for de fem postene utgjør til sammen 33,3 mill. kroner i 2018, og 23,3 mill. kroner i 2017, jf. tabell 1. Kapittel 567 Nasjonale minoriteter inkluderer også post 22 Kollektiv oppreisning til norske rom mv., post 25 Tiltak for romanifolket/taterne og post 60 Tiltak for rom, men disse postene er ikke inkludert i revisjonen.

Tilskuddsbevilgningene under postene 72 og 74 er øremerket navngitte tilskuddsmottakere i Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018), og budsjettproposisjonene inneholder føringer om hva bevilgningene skal nyttes til. Det er tre navngitte tilskuddsmottakere i proposisjonene som mottar driftsmidler under post 73, men hvor tilskuddsbeløpene ikke er fastsatt for den enkelte mottaker.

Tilskudd er finansielle overføringer fra staten til andre, som for eksempel til kommuner, private og frivillige organisasjoner. Tilskuddene skal sette mottakerne i stand til å gjennomføre aktiviteter og tiltak som skal realisere politiske mål.⁴ Tilskudd til nasjonale minoriteter blir gitt til frivillige organisasjoner som drift- og/eller prosjekttilskudd. Driftstilskuddene skal gis til organisasjoner som i hovedsak har sitt medlemsgrunnlag i en nasjonal minoritet og skal ivareta rettighetene deres, og bevare og utvikle den nasjonale minoritetens kultur, identitet, språk, tradisjon og/eller kulturarv. Prosjekttilskuddene skal gis til tidsavgrensede prosjekter som ikke er en del av den daglige driften, og som fremmer språk og kultur for de nasjonale minoritetene.

Et departements ansvar ved etablering og forvaltning av tilskuddsordninger kan deles i fire hovedfaser:

- etablering av ordningen
- saksbehandling av ordningen på grunnlag av Stortingets vedtak
- rapportering til Stortinget og fremleggelse av eventuelle nye bevilgningsforslag
- evaluering av ordningen

Tilskuddsordningene for nasjonale minoriteter på kapittel 567 forvaltes av Same- og minoritetspolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Målet med tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter er at medlemmene av nasjonale minoriteter «deltar aktivt i samfunnet og kan uttrykke og videreutvikle sin kultur».⁵ Økt kunnskap om nasjonale minoriteter og deres kulturuttrykk kan motvirke diskriminering, stereotypier og negative holdninger.

⁴ DFØs hjemmeside, fagområdet tilskudd, per 15. januar 2019.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Prop. 1 S (2017-2018) side 157.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtter derfor tiltak som kan gi allmennheten større innsikt i nasjonale minoriteters situasjon.

Det er satt følgende delmål for tilskuddsordningene⁶ :

- Økt kunnskap om nasjonale minoriteter i samfunnet og hos offentlige myndigheter
- Bidra i arbeidet med å forebygge diskriminering og hatefulle ytringer
- Nasjonale minoriteter kan delta i offentlige beslutningsprosesser som angår dem selv
- Nasjonale minoriteters språk og kultur blir ivaretatt
- Bidra til gode og likeverdige tjenester for nasjonale minoriteter

Historisk har nasjonale minoriteter bestått av marginaliserte grupper som ikke har hatt politisk gjennomslagskraft i offentligheten. Dette skyldes dels størrelsen på gruppene og dels ønsket politisk undertrykking av deres kultur.⁷ Av hensyn til disse gruppene egenverd, og Norges internasjonale forpliktelser, er det vesentlig at departementet oppnår ønsket resultat med tilskuddsordningene - det vil si at gruppene «deltar aktivt i samfunnet og kan uttrykke og videreutvikle sin kultur». Økt kunnskap om nasjonale minoriteter og deres kulturuttrykk kan motvirke diskriminering, stereotypier og negative holdninger overfor gruppene. Tilskuddsordningene støtter opp om tiltak som kan gi allmennheten større innsikt i nasjonale minoriteters situasjon.⁸ Søkerne er ofte små organisasjoner med medlemmer som jobber på frivillig basis uten at de nødvendigvis har den kompetanse og erfaring som er nødvendig for å sikre god kvalitet i gjennomføringen av aktivitetene og prosjektene. Det er derfor viktig at departementet sikrer god oppfølging og kontroll i saksbehandlingen av tilskudd til nasjonale minoriteter.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter tilskudd til nasjonale minoriteter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger og øvrige krav.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i tre problemstillinger:

Problemstilling 1:

Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)?

Problemstilling 2:

Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i *bestemmelser om økonomistyring i staten* og annet regelverk?

Problemstilling 3:

Rapporterer departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?

Avgrensinger

Revisjonen er avgrenset til å kontrollere om departementet etterlever kravene til etablering, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering av de fem tilskuddsordninger til private organisasjoner på kapittel 567 *Tilskudd til nasjonale minoriteter*. Postene 22, 25 og 60 er ikke inkludert i revisjonen. Revisjonen omfatter departementets forvaltning av tilskuddsmidler i 2017 og søknadsbehandlingen, tilsagn og utbetaling av tilskuddsmidler i 2018. Kontroll av departementets rapportering til Stortinget er avgrenset til tilskuddsbevilgninger i budsjettåret 2017.

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Prop. 1 S (2017–2018) side 157.

⁷ NOU 2015:7 Assimilering og motstand Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag.

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Prop. 1 S (2017–2018) side 157.

4 Metoder

Problemstillingene i revisjonen er belyst gjennom dokumentanalyser, analyse av Kommunal- og moderniseringsdepartementets regnskapsdata, intervjuer og gjennomgang av et utvalg saker hos et utvalg tilskuddsmottakere innenfor tilskuddsordningene til private mottakere på kapittel 567 Tilskudd til nasjonale minoriteter. Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger som belyser Stortingets vedtak om prioriteringer og bevilgninger til nasjonale minoriteter ligger til grunn for analysene og intervjuene.

Dokumentanalyse

Det er gjennomført analyser og kontroll av følgende dokumenter som ligger til grunn for departementets utforming, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering av tilskuddsordninger:

- Prop. 1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Prop. 1 S (2018–2019) Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- *Forskrift om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter kapittel 567 post 70* av 8. desember 2017
- *Regelverk for prosjektstøtte til nasjonale minoriteter kapittel 567 post 70*
- *Regelverk for tilskudd til kvensk språk og kvensk/norskfinnsk kultur kapittel 567 post 73*
- *Regelverk for prosjektstøtte til romanifolket/taterne kapittel 567 post 75*
- Nettsidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og tilskuddsmottakerne
- Departementets interne saksbehandlingsregler for postene 70 og 73
- Departementets saksbehandlingssystem - saksbehandlernes interne arbeidsdokumenter
- Korrespondanse mellom departementet og tilskuddsmottakerne
- Beslutningsnotatene om tildeling og avslag på de ulike postene 2017 og 2018
 - Fordeling av tilskuddsmidler til nasjonale minoriteter og til kvensk språk og kultur i 2017, av 19. januar 2017
 - Fordeling av tilskuddsmidler til nasjonale minoriteter - tilskudd til Likestillings- og diskrimineringsombudet, av 29. mars 2017
 - Fordeling av tilskuddsmidler til nasjonale minoriteter og kvensk språk og kultur, av 21. juni 2017
 - Behov for respons fra politisk ledelse - fordeling av restmidler kvensk språk og kultur, av 30. august 2017
 - Midlertidig tilskuddsordning - romanifolket/taterne Same- og minoritetspolitisk avdelings forslag til tildeling av prosjekttilskudd, av 10. oktober 2017
 - Avslag på søknad om tilskudd over kapittel 567 post 75 - Midlertidig tilskuddsordning til romanifolket/taterne, av 24. november 2017
 - Fordeling av tilskuddsmidler til kvensk språk og kultur i 2018, av 15. februar 2018
 - Tilskudd til kvensk språk og kultur 2018 - søknader om tilskudd til kvenske språksentre, av 22. mars 2018
 - Fordeling av tilskuddsmidler til nasjonale minoriteter, av 16. mai 2018
 - Statsbudsjettet kapittel 567 Nasjonale minoriteter, post 73 tilskudd til kvensk språk og kultur - søknader per 1. mai 2018, av 29. mai 2018
 - Statsbudsjettet 2018 kapittel 567 post 75 - Midlertidig tilskuddsordning til romanifolket/taterne, av 29. juni 2018
 - Statsbudsjettet 2018 - kapittel 567 post 72 - Midlertidig tilskuddsordning til romanifolket/taterne - forslag til fordeling av tilskuddsmidler, av 13. november 2018
- Søknader fra 2017 og 2018 til departementet fra tilskuddsmottakerne under postene 70, 73 og 75
- Aktivitetsplan/mandat⁹ og budsjett 2017 og 2018 fra de navngitte mottakerne i budsjettproposisjonen under post 72, 73 og 74
- Tilskuddsbrev 2017 og 2018 fra departementet til tilskuddsmottakerne
- Rapportering 2017 til departementet fra tilskuddsmottakerne
- Departementets regnskapsdata på kapittel 567 for 2017 og 2018
- Medlemsregistre til driftstøttmottakere under post 70

⁹ For navngitt mottaker under post 74.

- Regnskapsbilagene hos tilskuddsmottakerne for 2017 og 2018

Forskrift om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter kapittel 567 post 70, gjeldende fra 1. januar 2018, er lagt til grunn i kontrollen av utforming av regelverket for tilskuddsordningen «Tilskudd til nasjonale minoriteter». Forskriften ligger også til grunn for kontroll av departementets tilskuddsforvaltning for 2018. *Regelverket for driftsstøtte til nasjonale minoriteter* for 2017 er lagt til grunn for kontroll av departementets tilskuddsforvaltning for 2017.

Møter og intervju

For å få informasjon om departementets tilskuddsforvaltning til nasjonale minoriteter er det gjennomført møter med ledere og saksbehandlere i Same- og minoritetspolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Formålet med intervjuet var å få nærmere informasjon om departementets systemer og rutiner for forvaltning av tilskuddsordninger og for rapportering til Stortinget om resultatene som er oppnådd med tilskuddsordningene. Det er skrevet referat fra intervjuet, som er verifisert av ansatte i avdelingen.

Revisjonsbesøk hos tilskuddsmottakerne

Revisjonens formål med å gjennomføre revisjonsbesøk hos tilskuddsmottakerne er å kontrollere om grunnlaget for dokumentasjonen som departementet mottar i forbindelse med søknader og rapporteringen er i henhold til krav fra departementet. Det er gjennomført stikkprøvekontroller med at kostnadsbilag og reiseregninger som inngår i organisasjonenes regnskap, er innenfor målet med tilskuddsordningen og i samsvar med søknad og departementets krav i tilskuddsbrev. Tilskuddsmottakers internkontroll i forbindelse med regnskapsføringen er også kontrollert. I tillegg er medlemsregistreringene og medlemsinnbetalingene kontrollert for tilskuddsmottakerne som mottar driftstilskudd under post 70.

Elleve tilskuddsmottakere er valgt ut for revisjonsbesøk. Det ble gjennomført åtte revisjonsbesøk i organisasjonenes lokaler. Én tilskuddsmottaker møtte i Riksrevisjonens lokaler, og for to tilskuddsmottakere med liten bevilgning, valgte revisjonen å basere kontrollene på innsendte regnskapsbilag.

I revisjonsbesøkene hos utvalgte tilskuddsmottakere har revisjonen hatt møter med leder av organisasjonen. Hos noen organisasjoner møtte også andre ansatte og/eller regnskapsførere, for å bekrefte eller utdype dokumentasjonen som ble kontrollert.

Utvalg av tilskuddsbevilgninger og tilskuddsmottakere

Revisjonens utvalg av tilskuddsmottakere for kontroll av departementets tilskuddsforvaltning i 2017 og 2018 fordeler seg på følgende poster og type tilskudd:

- post 70 Nasjonale minoriteter, driftsstøtte
- post 70 Nasjonale minoriteter, prosjektstøtte
- post 72 Det Mosaiske Trossamfund, prosjektstøtte
- post 73 Kvensk språk og kultur, driftsstøtte
- post 73 Kvensk språk og kultur, prosjektstøtte
- post 74 Kultur og ressursenter for norske rom, prosjektstøtte
- post 75 Midlertidig tilskuddsordning til romanifolket/taterne, prosjektstøtte

Det er gjennomført innledende dokument- og regnskapsanalyser for å kunne velge et utvalg tilskuddsmottakere, som har fått innvilget tilskudd, for kontroll. Departementets regnskapsføring under kapittel 567 for 2017, og per mai 2018, er analysert for den enkelte tilskuddsmottaker. Gjennom nettsøk er det innhentet nærmere informasjon om tilskuddsmottakerne. Aktuelle nettsteder er hjemmesidene til organisasjonene og enhets- og frivillighetsregisteret, samt andre tilfeldige treff ved åpne søk. Informasjonen er i kombinasjon med tilskuddsutbetalingene til den enkelte tilskuddsmottaker benyttet for å vurdere vesentlighet og risiko ved prosjektene, og for å velge tilskuddsmottakere for kontroll under postene 70, 73 og 75.

Bevilgningen under postene 72 og 74 tildeles én navngitt mottaker på hver av postene.

Tilskuddsmottakeren under post 72 er med i utvalget fordi denne mottar vesentlige prosjektmidler, i

tillegg til å motta driftstøtte under post 70. Tilskuddsmottakeren under post 74 er valgt fordi den mottar en vesentlig tilskuddsbevilgning. I utvalget er det tilskuddsmottakere som representerer alle fem nasjonale minoriteter.

Revisjonen har til sammen kontrollert 70 av 120 tilskuddsbevilgninger, jf. tabell 2.

28 tilskuddsmottakere har mottatt tilskudd i 2017 og 26 har mottatt tilskudd i 2018. Til sammen er det 31 tilskuddsmottakere, fordi de fleste mottar tilskudd begge årene. I tillegg mottar flere tilskuddsmottakere tilskuddsbevilgninger fra mer enn én post og/eller til flere prosjekter innen samme post.

Tabell 2 Kontrollerte tilskuddsbevilgninger fordelt på tilskuddsposter

	Post 70 drift	Post 70 prosjekt	Post 72 prosjekt	Post 73 drift	Post 73 prosjekt	Post 74 prosjekt	Post 75 prosjekt	
2017	7	5	2	3	9	1	12	39
2018	7	5	2	3	4	1	9	31
Totalt	14	10	4	6	13	2	21	70

Kilde: Riksrevisjonen

I kontrollene av de 70 tilskuddsbevilgningene er det innhentet dokumenter i departementet for kontroll av departementets tilskuddsforvaltning for søknadsbehandling, utarbeidelse av tilskuddsbrev og oppfølging og kontroll av rapporteringen. Resultatet av kontrollene ble benyttet som grunnlag for å foreta et utvalg av tilskuddsmottakere for revisjonsbesøk og kontroll.

Følgende kriterier ble vektlagt i utvelgelsen av tilskuddsmottakere:

- risikovurderinger basert på avvik i analysene av innhentet dokumentasjon for tilskuddsbevilgningene
- vesentlighetsvurderinger basert på
 - tilskuddsbeløp
 - tilskuddsmottakere som har mottatt tilskuddsmidler i 2017
 - tilskuddsmottakere som mottar tilskuddsbevilgninger både i 2017 og 2018
 - tilskuddsmottakere som mottar tilskudd fra flere ordninger
- et utvalg av tilskuddsmottakere som inkluderer
 - organisasjoner som er medlemsbaserte
 - organisasjoner som mottar både drifts- og prosjektstøtte
 - alle utvalgte tilskuddsposter
 - alle fem minoriteter

Til sammen elleve tilskuddsmottakere ble valgt ut for revisjonsbesøk, jf. tabell 3. Av tabellen framkommer beløp per tilskuddsordning i 2017 og 2018 fordelt på hver enkelt kontrollerte tilskuddsmottaker. I revisjonsbesøkene ble stikkprøver av grunnlagsdokumentasjonen for søknader og rapportering til departementet kontrollert.

Utvalget dekker ikke den nasjonale minoriteten norske rom med bevilgning under post 74, fordi prosjektet startet opp sent i 2017 og tiltakene ble overført til 2018. Tilskuddet til den nasjonale minoriteten Norske skogfinner som mottar tilskudd til drift under post 70, er ikke representert i utvalget på grunn av lav beløpsmessig vesentlighet.

Tabell 3 Utvalgte tilskuddsmottakere for revisjonsbesøk

Kontrollerte mottakere	Post 70 drift		Post 70 prosjekt		Post 72 prosjekt		Post 73 drift		Post 73 prosjekt		Post 75 prosjekt		Sum	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018		
1	1 300 000	1 300 000			7 032 000	7 222 000							16 854 000	
2	1 800 000	1 850 000							355 000	300 000			4 305 000	
3	530 000	540 000							40 000				1 110 000	
4	460 000	470 000										175 000	90 000	1 195 000
5							720 000	750 000	348 000	300 000			2 118 000	
6									700 000	800 000			1 500 000	
7			350 000	400 000									750 000	
8			150 000								500 000	175 000	825 000	
9											400 000		400 000	
10											98 000		98 000	
11											160 000	150 000	310 000	
Totalt	4 090 000	4 160 000	500 000	400 000	7 032 000	7 222 000	720 000	750 000	1 443 000	1 400 000	1 333 000	415 000	29 465 000	

Kilde: Riksrevisjonen

5 Revisjonskriterier

Revisjonen tar utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger gitt i kapittel 567 Nasjonale minoriteter i Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon.¹⁰ *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 10 er relevant når det gjelder departementets og Riksrevisjonens adgang til å føre kontroll med tilskuddsmottaker.

Relevante revisjonskriterier i revisjonen er særlig § 8 Tilskudd og garantier i *reglement for økonomistyring i staten* og kapittel 6 Forvaltning av tilskuddsordninger i *bestemmelser om økonomistyring i staten*. I økonomibestemmelsene framgår det at søknadsbehandlingen skal følge forvaltningsloven. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for konklusjonene i rapporten og er nærmere beskrevet under den enkelte problemstilling.

5.1 Problemstilling 1 - Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med bestemmelser om økonomistyring i staten?

I økonomibestemmelsene punkt 6.2.1.1 er det krav til at departementet skal utforme fem hovedelementer for en tilskuddsordning. Hovedelementene skal utformes etter en konkret vurdering av den enkelte ordning. Følgende hovedelementer skal inngå i en tilskuddsordning:

- mål for ordningen (og målgruppe), som skal tydeliggjøre hva departementet ønsker å oppnå med tilskuddsordningen og hvilken målgruppe den tar sikke på.
- kriterier for måloppnåelse, og det skal fastsettes hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen.
- tildelingskriterier, som gir grunnlag for å avgrense tilskuddsmottakere og holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes.¹¹
- oppfølging og kontroll, som skal sørge for at departementet fastsetter regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen.
- evaluering, departementet har ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert, jf. punkt 6.5.

Departementet skal videre nedfelle hovedelementene i regelverk for tilskuddsordningene. Det framgår av økonomibestemmelsene punkt 6.2.1.2 at regelverkene skal inneholde hovedelementene a til d, og eventuelt e. Dette innebærer at tilskuddsforvalter skal fastsette bestemmelser for tilskuddsordninger hvor mottaker ikke er nevnt i bevilgningsvedtaket, dvs. tilskuddsforvaltning etter normalprosedyren. Det følger av 6.2.1.3 at hovedelementene i 6.2.1.1 skal presenteres for Stortinget.

I utformingen av tilskuddsordninger der mottaker er navngitt i bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen, kan departementet gjøre unntak fra hovedelementene. Tilskuddsbevilgningen

¹⁰ Prop. 1 S. (2016–2017) og Prop. 1 S. (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹¹ Veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten punkt 2.5.

anses da som øremerket for vedkommende, og skal forvaltes etter krav i økonomibestemmelsene om avvik fra normalprosedyren. Blant annet kravet om å formulere tildelingskriterier og utforming av regelverk, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.4.2.

5.2 Problemstilling 2 - Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten og annet regelverk?

Reglement for økonomistyring i staten stiller krav til departementet når det gjelder forvaltning av tilskuddsordninger. I økonomibestemmelsene kapittel 6 er det fastsatt føringer for hvilke oppgaver som påligger departementet som tilskuddsforvalter.

I behandlingen av søknader stilles det krav til at forvalter skal følge reglene i forvaltningsloven og god forvaltningsskikk. *Forvaltningsloven § 23* stiller krav til at enkeltvedtak skal være skriftlige. "*Regelen gjelder etter sin ordlyd bare enkeltvedtak, men må også ses på som et utslag av reglene om god forvaltningsskikk om krav til skriftlighet og dokumentasjon av det forvaltningen foretar seg*".¹²

Det framgår videre av økonomibestemmelsene at tilskuddsforvalter skal

- ha etablert internkontroll for å sikre korrekt søknadsbehandling som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. punkt 6.3.8.1.
- ha tilpasset en hensiktsmessig oppfølging og kontroll av informasjon, som mottakere sender inn og som har betydning for beregning av tilskuddsbeløpet, jf. punkt 6.3.8.2.
- følge opp tiltakene som gjelder for tilskuddsordningene om oppfølging og kontroll av søknader, jf. punkt 6.3.8.2. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen, og ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Dette tilsier blant annet at departementet i tildelingen må legge føringer for hvilke tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til og krav til regnskapsrapporteringen. Tilskuddsforvalter skal kartlegge risiko og ut fra en vurdering av det samlede risikonivå og hva som er de vesentligste risikomomentene, fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

For de utvalgte tilskuddsordningene legger revisjonen videre til grunn at departementet i søknadsbehandlingen forvalter tilskuddsordningene i henhold til departementets regelverk for den enkelte ordning.

I departementets regelverk for nasjonale minoriteter, framgår følgende krav for søknadsbehandlingen:

- *Driftsstøtte til nasjonale minoriteters organisasjoner post 70*, som gjelder for 2017
 - opplysninger om organisasjonen, eventuelle lokallag, antall medlemmer, plan for tiltak og aktiviteter med begrunnelse og budsjett.
 - en bekreftelse fra revisor på antall betalende medlemmer fordelt på enkelt- og familiemedlemskap og eventuelt andre medlemskategorier. Departementet skal behandle organisasjonen som en paraplyorganisasjon dersom en organisasjon med medlemsorganisasjoner under seg, ikke kan fremlegge revisorbekreftet medlemstall. Paraplyorganisasjoner kan få driftsstøtte på et lavere nivå etter en skjønsmessig vurdering.
 - medlemmet må være oppført i organisasjonens medlemsregister med navn, adresse, fødselsår og eventuell tilknytning til lokallag og ha betalt kontingent i løpet av grunnlagsåret som enkelt- eller familiemedlem.
 - et familiemedlemskap teller som 2,5 personer.
 - beregning av driftstilskudd til den enkelte organisasjon fastsettes ut fra størrelsen på tilskuddsposten og ut fra en poengskala for antall medlemmer, antall støtteberettigede lokallag og aktiviteter.
- *Forskrift om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter post 70*, som gjelder fra 2018

¹² Hans Petter Graver: Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, side 413.

- Regelverket har noen endringer i forhold til regelverket for 2017, som har konsekvenser for søknadsbehandlingen i 2018. Nytt krav er at medlemmet må ha fylt 15 år og betalt kontingent i løpet av siste regnskapsår på en måte som er sporbar i regnskapet. Videre er det ikke lenger et krav om at et familiemedlemsskap skal telle som 2,5 medlemmer. Beregning av driftstilskudd fastsettes ut fra størrelsen på tilskuddsposten og en samlet skjønnsmessig vurdering. Sentrale momenter i vurderingen er antall tellende medlemmer, antall aktive lokallag og aktiviteter i organisasjonen det siste regnskapsåret.
- *Regelverk for prosjektstøtte til nasjonale minoriteter post 70*
 - I regelverket framgår hvilken informasjon departementet skal legge til grunn i søknadsbehandlingen. Dette er beskrivelser av organisasjonen, mål for prosjektet, målgruppe, aktiviteter, budsjett, finansieringsplan og opplysninger om det søkes om midler fra andre kilder.
- *Regelverk for tilskudd til kvensk språk og kvensk/norskfinsk kultur post 73*
 - I regelverket framgår hvilken informasjon departementet skal legge til grunn i søknadsbehandlingen. Dette er informasjon om mål og målgruppe for prosjektet, aktiviteter og fremdriftsplan, budsjett, og opplysninger om det søkes om midler fra andre kilder.
- *Regelverk for prosjektstøtte til romanifolk/taterne post 75*
 - I regelverket framgår hvilken informasjon departementet skal legge til grunn i søknadsbehandlingen. Dette er informasjon om mål og målgruppe for prosjektet, aktiviteter og fremdriftsplan, budsjett, og opplysninger om det søkes om midler fra andre kilder.

I Prop. 1 S (2017–2018) viser Kommunal- og moderniseringsdepartementet til at det har ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter og skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Innenfor tilskuddsforvaltningen til nasjonale minoriteter tilsier dette at departementet bør samordne tilskuddsforvaltningen for å sikre en helhetlig tilnærming til private organisasjoner, både internt i departementet og med andre offentlige tilskuddsgivere.¹³

I økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 framgår at departementet skal sende tilskuddsbrev til tilskuddsmottakerne som beskriver formål, tilskuddsbeløp, utbetalingsordning, vilkår for bruk av midlene, krav til rapportering, kontrolltiltak som kan bli iverksatt og mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptre i samsvar med forutsetningene for tilskuddet.

Det følger videre av økonomibestemmelsene i punktene 6.3.4 og 6.3.5 at departementet skal utbetale tilskuddsmidler etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene. Tilskudd til driften av en virksomhet skal utbetales i terminer avpasset etter størrelsen av tilskuddet og de formålene som skal tilgodeses.

Departementet skal innhente rapporter fra tilskuddsmottaker. Økonomibestemmelsene punkt 6.3.6 fastslår at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne skal gjøre det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Dette tilsier blant annet at departementet i tildelingen må legge føringer for hvilke tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til og krav til regnskapsrapporteringen. Rapporteringen kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder hvis dette gir relevant og tilfredsstillende informasjon, jf. punkt 6.3.6.

For de utvalgte tilskuddsordningene legger revisjonen til grunn at departementets krav til rapportering fra tilskuddsmottaker følger regelverkene for den enkelte tilskuddsordning.

I regelverkene framgår følgende krav:

- *Driftsstøtte til nasjonale minoriteters organisasjoner post 70*, som gjelder for 2017

¹³ Mer samordnet, åpnere og enklere: Gjennomgang av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Rapport fra ekspertgruppe til Kulturdepartementet 30. april 2018.

- innhente årsregnskap for bruk av tilskuddet som er satt opp i samsvar med revidert budsjett og planlagte aktiviteter ifølge søknad. Avvik fra plan, og tilskuddsbeløp som ikke er brukt opp skal forklares
 - innhente revisorbekreftelse for regnskapet og antall betalende medlemmer og for at offentlige tilskudd er spesifisert i regnskapet
 - innhente årsrapport innen 31. mars påfølgende år, som beskriver organisasjonens virksomhet i løpet av året
- **Forskrift om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter post 70, som gjelder fra 2018**
 - departementet må innhente årsregnskap og årsrapport for året tilskuddet gjelder for innen 31. mars påfølgende år
 - årsrapporten skal inneholde en beskrivelse av organisasjonens virksomhet i løpet av året, og dokumentere at gjennomførte aktiviteter er i tråd med tilskuddsordningens formål og vilkår i tilskuddsbrev
 - årsregnskapet skal være satt opp i samsvar med det budsjettet som departementet har mottatt og de planlagte aktivitetene ifølge søknaden. Avvik fra plan, og tilskuddsbeløp som ikke er benyttet skal forklares
 - departementet må innhente revisorbekreftelse for regnskapet, og bekreftelse basert på ISRS 4400 Avtalte kontrollhandlinger for betalende tellende medlemmer og at offentlige tilskudd er spesifisert i regnskapet
- **Regelverk for prosjektstøtte til nasjonale minoriteter, post 70**
 - resultatrapport og regnskap skal være innhentet innen 31. mars påfølgende år
 - departementet må innhente regnskapsrapport, og kravene til regnskapsrapporten skal framgå av tilskuddsbrev
 - departementet må innhente resultatrapport som skal inneholde en bekreftelse av hva som er gjort, og hvem som er nådd gjennom prosjektet, og en skjønnsmessig vurdering av resultatene som er oppnådd i forhold til målet for prosjektet
 - departementet må innhente revisorbekreftelse for tilskudd over 50 000 kroner
 - Riksrevisjonen og departementet har adgang til å iverksette kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene, slik det går fram etter lov om Riksrevisjonen¹⁴ og *bevilgningsreglementets* § 10, annet ledd
- **Regelverk for tilskudd til kvensk språk og kvensk/norskfinsk kultur post 73**
 - resultatrapport og regnskap skal være innhentet innen 31. mars påfølgende år
 - departementet må innhente regnskapsrapport, og kravene til regnskapsrapporten skal framgå av tilskuddsbrev
 - departementet må innhente resultatrapport som skal inneholde en bekreftelse av hva som er gjort og hvem som er nådd gjennom prosjektet, og en skjønnsmessig vurdering av resultatene som er oppnådd i forhold til målet for prosjektet
 - departementet må innhente revisorbekreftelse for tilskudd over 100 000 kroner
- **Regelverk for prosjektstøtte til romanifolk/taterne post 75**
 - resultatrapport og regnskap skal være innhentet innen 31. september påfølgende år
 - departementet må innhente regnskapsrapport, og kravene til regnskapsrapport skal framgå av tilskuddsbrev
 - departementet må innhente resultatrapport som skal inneholde en bekreftelse av hva som er gjort og hvem som er nådd gjennom prosjektet, og en skjønnsmessig vurdering av resultatene som er oppnådd i forhold til målet for prosjektet
 - departementet må innhente revisorbekreftelse for tilskudd over 100 000 kroner

Når det gjelder rapportering fra de navngitte tilskuddsmottakerne under post 72 Det Mosaiske Trossamfund, post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur, driftsstøtte og post 74 Kultur- og ressurscenter for norske rom, legger revisjonen til grunn kravene som framgår av tilskuddsbrevene fra departementet.

¹⁴ § 12 tredje ledd i lov om Riksrevisjonen.

Bevilgningsreglementets § 10 annet ledd fastslår at departementet skal føre kontroll med private tilskuddsmottakere når det er gitt særlig hjemmel til dette. Det skal føres kontroll med at midlene blir benyttet etter forutsetningene og at opplysninger som inngår i søknaden og rapporteringen er korrekte. Det er videre et krav i økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 at det i tilskuddsbrevene skal framgå at departementet kan iverksette kontrolltiltak. Departementet har i tilskuddsbrev og i regelverkene for tilskuddsordningene lagt til grunn at tilskuddsmottakerne skal ha etablert god internkontroll¹⁵ for å sikre at:

- regnskapsførte utgifter i 2017 og 2018 er dokumentert med bilag som er innenfor formålet med tilskuddsbevilgningen.
- regnskapsførte reiseregninger er dokumentert med bilag og at reisene er innenfor formålet med tilskuddet. Videre legges det til grunn at reiseutgiftene ikke må overstige satsene i statens reiseregulativ.
- kostnadsbilagene som ligger til grunn for regnskapsføringen, er attestert og godkjent av ansvarlige personer hos tilskuddsmottakerne.
- arbeidsgiveravgift av eventuelle lønnsutgifter er innbetalt.
- lønn er innrapportert til ligningsmyndighetene.
- regnskapsføring av tilskuddsmidlene er i tråd med Norsk Regnskaps Standard 4 Offentlige tilskudd (NRS 4). Av NRS 4 framgår at tilskudd skal resultatføres samtidig med den kostnaden det skal redusere, og at resultatføring først kan skje når det er sannsynlig at betingelse for tilskuddet er eller vil bli oppfylt.
- medlemsregisteret inneholder informasjon som kan identifisere betalende medlemmer.
- innbetalte medlemskontingenter kan identifiseres til et medlem som oppfyller kravene til medlemskap.

5.3 Problemstilling 3 - Rapporterer departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal i henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.2.1.3 rapportere i sin budsjettproposisjon til Stortinget om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål.

Økonomibestemmelsene punkt 6.3.6 første og andre ledd fastsetter at når rapporteringen til Stortinget er basert på rapportering fra flere tilskuddsmottakere, må departementet sammenstille og vurdere rapporteringen opp mot målene for de ulike tilskuddsordningene og etterprøve om målene tilskuddene er ment å bidra til å realisere er nådd. Rapporteringen fra tilskuddsmottakerne kan suppleres med informasjon innhentet fra andre kilder hvis disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon.

I økonomibestemmelsene punkt 6.5 framgår det at departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvens og omfang skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering og stå i rimelig omfang i forhold til nytten man vil ha av informasjonen som fremkommer.

6 Funn

6.1 Problemstilling 1 - Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med bestemmelser om økonomistyring i staten?

6.1.1 Tilskuddsordninger med normalprosedyre

¹⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1, departementets regelverk for tilskuddsordningene og tilskuddsbrev.

Departementet skal utforme og presentere tilskuddsordninger for Stortinget som regulerer de fem hovedelementene a) mål og målgruppe for ordningen b) kriterier for måloppnåelse, c) tildelingskriterier, d) oppfølging og kontroll og e) evalueringer.¹⁶ Det er videre et krav om at departementet skal fastsette bestemmelser som regulerer punktene a til d, og eventuelt e.

Revisjonen viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Prop. 1 S (2017–2018) har utformet mål og hvilke målgrupper det tas sikte på å nå for de utvalgte tilskuddsordningene. For tilskuddsordningene er det fastsatt hvilke opplysninger som skal innhentes for å belyse måloppnåelse, og det er utarbeidet tildelingskriterier. Videre har departementet fastsatt regler om nødvendig oppfølging og kontroll med opplysningene som ligger til grunn for tildelingene og som inngår i rapporteringen. Det framgår imidlertid ikke om departementet har utformet et hovedelement om evaluering av tilskuddsordningene i budsjettproposisjonene.

I de fire regelverkene som departementet har utarbeidet for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter, er hovedelementene fra a til d formulert, og i ett av regelverkene framkommer at departementet vil sørge for at tilskuddsordningen blir evaluert.

6.1.2 Tilskuddsordninger med avvik fra normalprosedyren

I utformingen av tilskuddsordninger der mottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen, kan departementet gjøre unntak fra hovedelementene på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende. Det gjelder blant annet unntakene fra kravet om å formulere tildelingskriterier og utforming av regelverk.¹⁷

Revisjonen viser at departementet har utarbeidet tre av de fire hovedelementene: mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, oppfølging og kontroll og evaluering for tilskuddsordningene til de navngitte mottakerne under postene 72, 73 og 74 i budsjettproposisjonen. Det er ikke utformet et hovedelement om evaluering. Hovedelementene er presentert for Stortinget i Prop.1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

6.2 Problemstilling 2 - Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten og annet regelverk?

6.2.1 Systemer og rutiner i tilskuddsforvaltningen

Departementets regelverk for tilskuddsordningene inneholder føringer for søknadsbehandlingen. I tillegg har departementet utarbeidet følgende dokumenter som skal bidra til å sikre korrekt saksbehandling:

- «Interne saksbehandlingsregler for tilskuddspostene under post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter og for post 73 Tilskudd til kvensk språk og informasjon»
- Elektroniske søknadsskjemaer for følgende tilskuddsordninger
 - Søknad om driftsstøtte til nasjonale minoriteter, post 70
 - Søknad om prosjektstøtte til nasjonale minoriteter, post 70
 - Søknad om støtte til kvensk språk og kultur, post 73
 - Søknad om prosjektstøtte til romanifolket/taterne, post 75
- Skjema for særattestasjon fra revisor i henhold til ISRS 4400 Avtalte kontrollhandlinger - vedlegg til søknad, post 70 driftsstøtte
- Rapporteringsskjema, post 70 bruk av driftsstøtte
- Veileder for søknader til prosjektstøtte for romanifolket/taterne

Departementet lagrer dokumentasjon til og fra tilskuddsmottaker i arkivsystemet Websak, slik som søknader, tilskuddsbrev, rapporter og skriftlig kommunikasjon.

Saksbehandlingen av tilskuddsforvaltningen under postene 70, 73 og 75 dokumenteres i et Excel dokument for hver av tilskuddsordningene, og for søknader om driftsstøtte under post 70 også i et word-dokument. I dokumentene framkommer både sentrale data i søknaden, og saksbehandlers og

¹⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.1.1 Hovedelementer, og 6.2.1.3 Presentasjon for Stortinget.

¹⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.4.2 Andre avvik fra normalprosedyren, a).

avdelingens vurderinger av søknaden. I notater til politisk ledelse framkommer det vurderinger av søknadene med begrunnelse og innstilling om tilskuddsbeløp.

6.2.2 Søknadsbehandling

Tilskuddsordninger med normalprosedyre

Det er saksbehandler som gjennomgår alle søknader om drifts- og prosjektstøtte under postene 70, 73 og 75. Sentrale data fra søknaden og vedlegg blir registrert i saksbehandlingsdokumentene for hver av tilskuddsordningene.

Avdelingen sender et svarbrev til søkerne hvor det bekreftes at søknaden er mottatt med nødvendig dokumentasjon, alternativt etterspørres manglende dokumentasjon. I svarbrevet er det også anslått tidspunkt for når søknaden skal være ferdig behandlet.

Saksbehandler vurderer søknadene opp mot kravene i regelverkene for tilskuddsordningene, og utarbeider et forslag til tildeling og foretar en skjønnsmessig fordeling av hvor stor andel av postene 70 og 73 som skal gå til henholdsvis drifts- og prosjektstøtte. Forslagene blir drøftet med annen saksbehandler i avdelingen, og det blir utarbeidet notater fra Same- og minoritetspolitisk avdeling til politisk ledelse i departementet for beslutning. I notatene framgår navn på søker, søknadssum og innstilling om tildeling eller avslag på søknad med begrunnelse.

Tilskuddsordninger med avvik fra normalprosedyren

Post 72 Det Mosaiske Trossamfund

Ifølge budsjettproposisjonen er tilskuddsbevilgningen øremerket for Det Mosaiske Trossamfund til sikkerhet rundt lokalene, og til informasjonstiltak for å bidra til reduksjon av antisemittisme. For å kunne vurdere om tildelingen til informasjonstiltak er innenfor målet for tilskuddsordningen setter departementet krav til aktivitetsplan og budsjett for prosjektene.

Post 73 Kvensk språk og kultur

Tilskuddsordningen skal bidra til å revitalisere kvensk språk og til å fremme kvensk/norskfinsk kultur. Tilskuddet skal gå til drift av Storfjord Språksenter, Halti Kvenkultursenter og den kvenske avisen Ruijan Kaiku. I budsjettproposisjonen for 2017 og 2018 framgår ikke tilskuddsbeløp til disse mottakerne. Departementet stiller krav til aktivitetsplan og budsjett fra de tre tilskuddsmottakerne for å kunne vurdere om tildeling er innenfor målet med tilskuddsordningen. Fordelingen av tilskuddsbeløp til hver av de tre mottakerne blir besluttet av politisk ledelse i departementet, etter forslag fra Same- og minoritetspolitisk avdeling.

Post 74 Kultur- og ressurscenter for norske rom

Ifølge budsjettproposisjonen er tilskuddsbevilgningen øremerket Kultur- og ressurscenter for norske rom. For å vurdere om tildelingen er innenfor formålet med prosjektet setter departementet krav til mandat (aktivitetsplan) og budsjett fra tilskuddsmottaker.

Etter at tilskuddsbrev er sendt den enkelte tilskuddsmottaker publiserer departementet en oversikt over tildelinger til nasjonale minoriteter på nettstedet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Koordinering av søknadsbehandlingen

Det er flere av organisasjonene som søker om tilskudd, på mer enn én av tilskuddspostene på kapittel 567 Tilskudd til nasjonale minoriteter. Revisjonen viser at én organisasjon som i 2017 og 2018 mottar prosjektmidler under kapittel 567 post 70 i tillegg mottar midler fra departementet under kapittel 500 post 21 i 2017 og 2018.

Departementet opplyser i intervju¹⁸ at det ikke er større miljø i avdelingen enn at saksbehandlerne og ledelsen har informasjon om søkerne på de ulike tilskuddsordningene og kan samordne søknadene og tildelingene.

¹⁸ Verifisert referat fra intervju med departementet den 8. januar 2019.

Risikovurderinger i tilskuddsforvaltningen

Avdelingen opplyser at den løpende gjør risikovurderinger av tilskuddsforvaltningen under kapittel 567 Nasjonale minoriteter. Det er vurdert at det er risiko ved forvaltningen og risiko rundt enkelte av søknadene blir beskrevet i notatene til politisk ledelse. Avdelingen anser det som viktig at alle fem nasjonale minoriteter blir innvilget tilskudd for å utvikle og styrke eget språk og egen kultur.¹⁹

Departementets grunnlag for tildeling av driftsstøtte og prosjektstøtte

I søknadsskjemaene stiller departementet krav til at søker skal opplyse om organisasjonen, mål for prosjektet, målgruppe, aktiviteter, budsjett, og finansieringsplan.

Tilskuddsordninger med normalprosedyre

Revisjonen har kontrollert søknadene fra de utvalgte²⁰ tilskuddsmottakerne under postene 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter, 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur og 75 Midlertidig tilskuddsordning for romanifolket/taterne. Resultatet viser at:

- avdelingen mottar søknadsskjemaer fra alle tilskuddsmottakere som inneholder nødvendig informasjon.
- tiltakene som det innvilges tilskuddsmidler til, vurderer revisjonen å være innenfor formålet for tilskuddsordningene.

Revisjonen har videre kontrollert om departementet beregner driftsstøtten til tilskuddsmottakerne under post 70 i 2018 ut fra en samlet skjønsmessig vurdering av antall tellende medlemmer, antall aktive lokallag og aktiviteter i organisasjonen det siste året.²¹

Organisasjonene skal vedlegge søknaden en bekreftelse fra revisor på antall medlemmer som har innbetalt medlemskontingent, fordelt på type medlemskap per 31.12.2016 (Særattestasjon for 2016).

Revisjonen viser at departementet:

- mottar informasjon om antall aktive lokallag og organisasjonenes aktiviteter.
- for fire av sju organisasjoner har mottatt revisorbekreftelse for antall betalende medlemmer fordelt på type medlemskap.
- for tre av sju organisasjoner ikke har mottatt revisorbekreftelse på antall betalende medlemmer fordelt på type medlemskap:
 - én organisasjon mangler revisorbekreftelse på antall innbetalte kontingenter fordelt på type medlemskap. Departementet klassifiserer derfor organisasjonen etter regelverket som en paraplyorganisasjon, og vurderer skjønsmessig driftstilskudd på et lavere nivå.
 - én organisasjon mangler revisorbekreftelse på antall medlemmer som har innbetalt kontingent. Organisasjonen består av en hovedorganisasjon med 13 lokallag, men har ikke et sentralt medlemsregister. Revisor har derfor tatt stikkprøver på innbetalte medlemskontingenter i 5 lokallag. Departementet velger likevel ikke å klassifisere organisasjonen som en paraplyorganisasjon, for å vurdere skjønsmessig driftstilskuddet på et lavere nivå.
 - én organisasjonen har en uttalelse fra revisor hvor det framgår at alle medlemsinnbetalinger som er registrert i banken, er kontrollert, men at ikke alle medlemmer kan identifiseres fordi noen medlemskontingenter ikke blir betalt av medlemmet/hovedmedlemmet.

Tilskuddsordninger med avvik fra normalprosedyren

Departementet skal innhente og vurdere aktivitetsplan og budsjett for organisasjonen og/eller prosjektene for å vurdere om aktivitetene er innenfor formålet med tilskuddsordningen. Revisjonen viser at departementet i 2017 og 2018 mottar disse dokumentene fra navngitte mottakere under postene 73 og 74. Fra den navngitte mottakeren under post 72 har departementet i 2017 mottatt dokumentene for ett av de to tiltakene som er tildelt tilskuddsmidler. Departementet etterlyser

¹⁹ Møte med Same- og minoritetspolitisk avdeling 19. juni 2018.

²⁰ I kapittel 4 Metode finnes en oversikt over antall kontrollerte tilskudd per tilskuddsordning fordelt på årene 2017 og 2018.

²¹ Forskrift om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter § 7 Beregning og utbetaling av tilskudd.

aktivitetsplan og budsjett for det andre tiltaket etter at første termin for 2017 er utbetalt. Departementet mottar aktivitetsplan og budsjett for 2018, og utbetaler resterende terminer for 2017 basert på dette.

6.2.3 Tilskuddsbrev og utbetaling

Departementet skal bekrefte tilsagnene med et tilskuddsbrev. Tilskuddsbrevene skal utformes i tråd med kravene til utforming som er gitt i økonomibestemmelsene,²² og utbetaling skal skje etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene.²³

Departementets regelverk

Revisjonen viser at departementets regelverk for tilskuddsordningene inneholder kravene i økonomibestemmelsene til hvilke opplysninger som skal framgå av tilskuddsbrevet, med unntak av opplysninger om utbetalingsordning og kontrolltiltak som kan bli iverksatt. Imidlertid fremkommer disse opplysningene under et annet punkt i regelverkene.

Post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter, drifts- og prosjektstøtte

Tilskuddsbrevene i 2017 og 2018 inneholder alle kravene som økonomibestemmelsene stiller til et tilskuddsbrev. Tilskuddsbeløpene som er innvilget til prosjektstøtte er imidlertid gjennomgående lavere enn søknadsbeløpet, uten at det framgår hvilke tiltak som skal prioriteres. Når det gjelder tilskudd til driftsstøtte, ber departementet om at tilskuddsmottaker utarbeider og sender inn et revidert budsjett som samsvarer med innvilget driftstilskudd. Departementet ber ikke om at tilskuddsmottaker skal utarbeide revidert budsjett for prosjekttilskuddene.

Post 72 Det Mosaiske Trossamfunn, prosjektstøtte

Tilskuddsbrevene for 2017 og 2018 inneholder alle kravene i økonomibestemmelsene om hva et tilskuddsbrev skal inneholde.

Post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur, drifts- og prosjektstøtte

Tilskuddsbrevene til drifts- og prosjektstøtte i 2017 og 2018 inneholder alle kravene gitt i økonomibestemmelsene, med unntak av ett tilskuddsbrev til prosjektstøtte for 2017. Tilskuddsbeløpene som er innvilget er imidlertid gjennomgående lavere enn søknadsbeløpene, uten at det framgår hvilke tiltak som skal prioriteres, eller eventuelt nedskaleres eller utgå. Departementet ber ikke om at tilskuddsmottakerne skal utarbeide revidert budsjett verken for drifts- eller projekttilskuddene.

Post 74 Kultur- og ressursenter for norske rom

Tilskuddsbrevene for 2017 og 2018 mangler en beskrivelse av kontrolltiltak som kan bli iverksatt av departementet og Riksrevisjonen med en henvisning til bevilgningsreglementet § 10 (2).

Post 75 Midlertidig tilskuddsordning for romanifolket/taterne

Tilskuddsbrevene for 2017 og 2018 beskriver ikke formål eller hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttes til, men departementet viser til beskrivelsene av tiltakene i søknadene. I 2017 har i underkant av halvparten av de kontrollerte prosjektene, og i 2018 ett av prosjektene, fått innvilget lavere tilskuddsbeløp enn søknadsbeløpet. Det framgår imidlertid ikke av tilskuddsbrevene hvilke tiltak som skal prioriteres, eller eventuelt nedskaleres eller utgå. Departementet ber ikke om at tilskuddsmottaker skal utarbeide et revidert budsjett for projekttilskuddet.

Departementet uttaler i intervju²⁴ at tilskuddsmottakere kan prioritere innenfor og mellom prosjektene når det er innvilget lavere beløp enn det mottakerne har søkt om. Det blir derfor ikke stilt krav til at tilskuddsmottakerne skal utarbeide et revidert budsjett verken for drifts- eller projekttilskuddene. Dette er fordi departementet mener tilskuddsmottakerne har bedre forutsetninger til å prioritere innenfor og mellom egne prosjekter.

²² Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.3 Tilskuddsbrev.

²³ Bestemmelser om økonomistyring i staten punktene 6.3.4 og 6.3.5.

²⁴ Verifisert referat fra intervju med departementet den 8. januar 2019.

Utbetalingsordning

Departementet skal utbetale tilskuddsbeløp etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene.²⁵

Kontroll av regnskapet til departementet i 2017 og 2018 viser at departementet utbetaler driftsstøtten til tilskuddsmottakere under post 70 *Tilskudd til nasjonale minoriteter* i to eller flere terminer. Den første delutbetalingen skjer før fristen for rapporteringen for fjoråret er gått ut, mens øvrige delutbetalinger skjer etter at departementet har mottatt og kontrollert rapporteringen for forrige år.

Når det gjelder de tre navngitte tilskuddsmottakerne under post 73 *Tilskudd til kvensk språk og kultur* utbetaler departementet i 2017 driftsstøtten i to terminer. I 2018 utbetaler departementet imidlertid ikke driftsstøtten i terminer, men samlet i mars og før rapporteringen fra tilskuddsmottaker for 2017 er mottatt. Ett prosjekttilskudd på 1 mill. kroner under samme post er også utbetalt som en engangssum.

Departementet utbetaler 7,032 millioner kroner til tilskuddsmottakeren under post 72 *Det Mosaiske Trossamfund* i 2017 og 7,222 millioner kroner i 2018. Tilskuddsbeløpene er utbetalt i tre terminer. Videre er utbetalingene på 3,167 millioner kroner i 2017 og 10,3 millioner kroner i 2018 under post 74 *Kultur- og ressursenter for norske rom* utbetalt i to terminer.

6.2.4 Oppfølging og kontroll av rapportering og regnskap

Revisjonen har kontrollert om departementet har etablert systemer og rutiner for å innhente²⁶ og kontrollere²⁷ rapporter fra tilskuddsmottakeren som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse.

Krav til rapportering

Departementet har satt krav til rapportering fra tilskuddsmottaker i de fire regelverkene, som gjelder for tilskudd til nasjonale minoriteter. I regelverkene framgår krav til både årsrapport med beskrivelse av gjennomførte aktiviteter og til årsregnskap med eventuelle noter og særattestasjoner. Det er krav til at mottakers rapportering både på drifts- og prosjektstøtte skal få fram om aktivitetene er gjennomført innenfor formål og i tråd med vilkår for tilskuddet.

Departementets krav til rapportering fra de navngitte tilskuddsmottakerne i budsjettproposisjonen under postene 72 *Det mosaiske Trossamfund*, 73 *Tilskudd til kvensk språk og kultur* og 74 *Kultur- og ressursenter for norske rom*, framgår av tilskuddsbrevene. Det er i tilskuddsbrevene satt krav til både resultatrapport med beskrivelse av aktiviteter og årsregnskap/prosjektregnskap med revisorattestasjon.

Departementets rutiner

Departementets oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakernes rapportering under postene 70, 73 og 75 blir dokumentert i Excel dokumenter. Det blir registrert om og når rapporteringen er mottatt, og om det er rapportert om måloppnåelse. I kommentarfeltet registreres puringer, nye frister og annet om rapporteringens innhold. For organisasjoner som mottar driftsstøtte noteres også revisorbekreftet medlemstall.

Revisjonen viser at saksbehandler for de navngitte mottakerne under postene 72 og 74 følger opp at rapporteringen kommer innen fristen og at rapportene tilfredsstiller kravene for rapporteringen. Departementet har ikke rutiner for å dokumentere kontrollene av rapporteringen.

Departementet opplyser i intervju²⁸ at tilskuddsmottakere som ikke rapporterer innen fristen, blir purret. Tilskuddsmottakerne som ber om utsatt frist for rapportering, får innvilget dette innenfor budsjettåret.

²⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.5.

²⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6 Informasjon om måloppnåelse.

²⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.

²⁸ Verifisert referat fra intervju med departementet den 8. januar 2019.

Innhold i rapporteringen

Det er kontrollert om tilskuddsmottakernes rapportering fra 2017 for bruk av tilskuddsmidler til drift- og prosjektstøtte til departementet tilfredsstillende kravene som stilles i regelverkene for tilskuddsordningene eller i tilskuddsbrevene.²⁹

Rapportering fra tilskuddsmottaker til departementet, post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter, driftsmidler

Resultatet fra kontrollen av rapporteringen fra sju utvalgte tilskuddsmottakere viser at:

- alle regnskapene er revidert av statsautorisert eller registrert revisor.
- alle årsrapportene inneholder en beskrivelse av organisasjonens virksomhet i løpet av året, men to av sju ikke har levert fullstendig rapportering innen fristen.
- én av sju har ikke satt opp årsregnskapet i samsvar med det reviderte budsjettet og de planlagte aktivitetene.
- for kravet til særattestasjoner har
 - tre av sju ikke levert særattestasjon fra revisor.
 - tre av de fire som har levert særattestasjon har omtalt svakheter ved medlemsregistreringen.
 - én av de fire som har levert særattestasjon har ikke benyttet departementets foretrukne mal, og attestasjonen inneholder ikke bekreftelse på at offentlige tilskudd er spesifisert i regnskapet.
- ingen forklarer avvik mellom budsjett og regnskap utover hvordan et eventuelt overskudd er disponert og et eventuelt underskudd inndekket.

Rapportering fra tilskuddsmottaker til departementet, post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter, prosjektstøtte

Resultatet fra kontrollen av rapporteringen fra fem utvalgte tilskuddsmottakere viser at:

- alle tilskuddsmottakerne har rapportert på aktiviteter i prosjektet og hvilken målgruppe som er nådd.
- to av fem tilskuddsmottakere har ikke en skjønnsmessig vurdering av resultatene som er oppnådd i forhold til målet for prosjektet.
- tre av fem tilskuddsmottakere har ikke levert regnskap som er satt opp i samsvar med budsjett og planlagte aktiviteter i søknaden.
- én av fem tilskuddsmottakere har ikke levert revisorbekreftet prosjektregnskap, men revisorbekreftet årsregnskap for hele organisasjonen i henhold til krav gitt i tilskuddsbrev.
- tre av fem prosjekter er gjennomført med mindre tilskuddsmidler enn mottatt, men overskuddet er ikke tilbakebetalt til departementet. Dette gjelder mindre beløp opp til ca. 6 000 kroner.
- ett flerårig prosjekt viderefører overskuddet for hvert år i hele prosjektets levetid.

Rapportering fra tilskuddsmottaker til departementet, post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur, prosjektstøtte

Resultatet fra kontrollen av rapporteringen fra ni prosjekter viser at departementet:

- ikke har mottatt rapportering for fem av de ni utvalgte prosjektene.
- har avtalt utvidet frist for tre av prosjektene, men har per januar 2019 ikke mottatt rapporteringen.
- ikke har purret det fjerde prosjektet.
- ikke har avtalt ny frist på det femte prosjektet, men har purret og vurderte per januar 2019 å kreve tilskuddsmidlene tilbakebetalt.

Kontroll av rapporteringen for de fire prosjektene som det er rapportert på, viser at:

- alle fire har rapportert på planlagte aktiviteter i årsregnskapet og hvilken målgruppe som er nådd.

²⁹ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6 Informasjon om måloppnåelse.

- tre av fire har ikke foretatt en skjønnsmessig vurdering av oppnådde resultater i forhold til målet for prosjektet.
- én har ikke rapportert på om det er gjennomført en evaluering³⁰ av et flerårig prosjekt, og departementet har ikke fulgt opp den manglende evalueringen med tilskuddsmottaker.
- to av fire har ikke levert et regnskap som er satt opp i samsvar med budsjett.
- det er stilt krav til revisorattestasjon for tre av de fire prosjektene, uten at departementet har mottatt dette.

Det er videre kontrollert om det er tilskuddsmottakere som har fått utbetalt prosjekttilskudd i 2018 under post 73 uten å ha levert fullstendig rapportering for 2017. Revisjonen viser at dette gjelder tre tilskuddsmottakere som mottar større tilskuddsbevilgninger.

Rapportering fra tilskuddsmottaker til departementet, post 75 Midlertidig tilskuddsordning for romanifolket/taterne

Revisjonen viser at departementet ikke har mottatt rapportering for tre av tolv tilskuddsmottakere. Årsaken til dette er at:

- ett prosjekt ikke er gjennomført, og departementet har fått refundert tilskuddsbeløpet.
- ett prosjekt har fått utsatt frist, men departementet har ikke mottatt rapportering per januar 2019.
- ett prosjekt har på tross av flere purringer ikke rapportert, og departementet vurderer å kreve tilskuddet tilbakebetalt.

Kontroll av rapporteringen for de ni prosjektene det er rapportert på viser at:

- alle har levert revisorbekreftet regnskap.
- to av ni prosjekter har overskudd som er tilbakeført til departementet.
- to av ni prosjekter har ikke levert regnskap som er satt opp i samsvar med budsjettet.
- tre av ni ikke har rapportert innen fristen, men fått utsatt frist og levert senere i 2018.
- alle har rapportert på planlagte aktiviteter om hvilken målgruppe som er nådd og har en skjønnsmessig vurdering av oppnådde resultater i forhold til målet for prosjektet.

Rapportering fra navngitte tilskuddsmottakere i budsjettproposisjonen til departementet

Resultatet av kontrollen av rapporteringen under post 73 *Tilskudd til kvensk språk og kultur*, driftsstøtte fra tre navngitte tilskuddsmottakere viser at:

- alle tre har levert revisorattestert årsregnskap.
- to av tre har levert årsrapportering som beskriver aktivitetene, men rapporteringen inneholder ikke en skjønnsmessig vurdering av hvilken nytte målgruppen har hatt av dette.
- den tredje mottakeren ikke har levert årsrapportering.

Resultatet av kontrollene under post 72 *Det Mosaiske Trossamfund* viser at:

- departementet har mottatt rapportering for informasjonstiltakene. Denne beskriver aktivitetene og det er redegjort for hvordan midlene bidrar til å nå målene med tilskuddet. Departementet har i tillegg bedt om at tilskuddsmottaker i rapporten skal sannsynliggjøre effekten av informasjonstiltakene.³¹ Dette framgår imidlertid ikke av rapporteringen, og departementet har ikke etterlyst manglende informasjon om effekt av tiltaket.
- departementet har mottatt revisorattestert regnskap for både sikkerhetstiltakene og informasjonstiltakene. De flerårige prosjektene har overskudd på henholdsvis kr. 69 389 og kr. 82 588 som tilskuddsmottakeren har balanseført. Overskuddene er ikke trukket fra i departementets bevilgning til prosjektene i 2018.
- departementet ikke har mottatt rapportering for sikkerhetstiltakene.

Resultatet av kontrollene under post 74 *Kultur- og ressurscenter for norske rom* viser at:

- departementet har mottatt resultatrapportering på krav stilt i tildelingsbrevet.
- departementet har mottatt regnskap med revisorattestasjon.

³⁰ I tilskuddsbrev av 8. februar 2017 fra departementet forutsettes det at tilskuddsmidlene skal benyttes slik det er beskrevet i søknaden, og i søknaden framgår det at prosjektet skal evalueres.

³¹ Krav i brev av 6. januar 2017 fra departementet til tilskuddsmottaker.

- regnskapet for prosjektet er oppgjort med et overskudd på 1,162 mill. kroner som tilskuddsmottakeren har balanseført. Departementet har i tilskuddsbrevet for 2018 akseptert at overskuddet kan overføres og benyttes i tillegg til ny tildeling for 2018.

6.2.5 Kontrolltiltak

Departementets kontroll med tilskuddsmottaker

Revisjonen har kontrollert om departementet ivaretar kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.³²

Revisjonen viser at departementet i 2017 og 2018 ikke har benyttet seg av adgangen til å gjennomføre kontroll hos tilskuddsmottakerne. Departementet opplyser at det til sammen er gjennomført tre besøk hos utvalgte tilskuddsmottakere, som har mottatt driftsstøtte på kapittel 567 post 70. Ett av disse ble gjennomført i 2015, og de to øvrige i 2014.³³

I departementets rapporter fra kontrollbesøkene ble det konkludert med at det var svakheter ved internkontrollen hos de tre organisasjonene. Svakheterne gjaldt for eksempel manglende attestasjon og godkjenning av kostnadsbilag, at ikke billigste reisemåte ble benyttet, og at det ikke var foretatt måltidstrekk ved kostgodtgjørelse på reiser. For én av organisasjonene ble det konkludert med at medlemsregistreringen ikke var tilfredsstillende, og for en annen at tilskuddsmidlene i stor grad så ut til å komme leder og nestleder til gode framfor medlemmene. Departementets funn i kontrollene førte til at regelverkene for tilskuddsordningene og innholdet i tilskuddsbrevene ble endret.

Riksrevisjonens kontroll med tilskuddsmottaker

Revisjonen har gjennomført kontroll med de elleve tilskuddsmottakerne som ble utvalgt for revisjonsbesøk. I besøkene er det ved stikkprøver kontrollert om tilskuddet er benyttet etter forutsetningene, og om tilskuddsmottakerne har etablert god internkontroll som sikrer at tilskuddsmidlene blir benyttet etter forutsetningene.³⁴

Internkontroll og regnskapsføring hos tilskuddsmottakerne

I revisjonen er det vektlagt å kontrollere om:

- tilskuddsmottakerne har innbetalt arbeidsgiveravgift av honorar, og om lønnsutgifter er innberettet.
- reisene er refundert i tråd med statens satser.
- kostnadsbilagene og reisene er dokumentert, innenfor formålet med tilskuddet, attestert og godkjent av personer med slik fullmakt hos tilskuddsmottakerne.
- regnskapsføring av tilskuddsmidlene er i tråd med *Norsk Regnskaps Standard 4 Offentlige tilskudd*.

Resultatet av revisjonen hos de elleve utvalgte tilskuddsmottakere viser at:

- kostnadene til organisasjonene er innenfor formålet med tilskuddsordningene.
- reiseregningene er innenfor formålet med tilskuddsordningene. De fleste organisasjonene kan imidlertid beskrive tydeligere hva som er formålet med reisene.
- organisasjonene har rutiner for innberetning av lønnsutgifter.
- organisasjonene som er lokalisert i arbeidsgiveravgiftsone I - IV, har betalt arbeidsgiveravgift av lønnsutgiftene.

Resultatet av revisjonen viser hos flere av de elleve organisasjonene følgende feil og mangler i internkontrollen og regnskapsføringen:

- åtte av elleve organisasjoner har ikke rutiner for at kostnadsbilag og reiseregninger blir godkjent av én i organisasjonen med slik fullmakt.
- åtte av elleve organisasjoner utbetaler kostnadsbilag og reiseregninger for daglig leder uten at disse er godkjent eller attestert av annen person.

³² Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2. Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker.

³³ Verifisert referat fra intervju med departementet den 8. januar 2019.

³⁴ § 12 tredje ledd i lov om Riksrevisjonen.

- fire av elleve organisasjoner har reiseregninger som ikke er tilstrekkelig dokumentert med kvitteringer for utlegg.
- to av de større organisasjonene utbetaler fast lønn som verken har signatur for godkjenning eller attestasjon.

Resultatet av revisjonen viser følgende feil og mangler i internkontrollen og regnskapsføringen hos enkeltorganisasjoner:

- én organisasjon har:
 - mottatt tilskudd både fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og en annen offentlig tilskuddsgiver til samme prosjekt. Prosjektregnskapet viser at tilskuddsmottaker ikke har inntektsført de to tilskuddene. Det framgår videre at prosjektkostnadene ikke er høyere enn at de dekkes av tilskuddet som er bevilget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
 - ikke fast rutine for å registrere klokkeslett for start og slutt på reisen. I de tilfeller der klokkeslett er registrert, er det utbetalt for mye kostgodtgjørelse.
 - flere reiseregninger hvor det ikke er foretatt måltidstrekk der underdokumentasjonen viser at måltider er en del av arrangementet.
 - verken godkjent eller attestert lønnsutbetalingene i 2017 eller timelistene som ligger til grunn for lønnsutbetalingene.
 - lønnsutbetalinger overstiger antall timer dokumentert i timelistene for to av medlemmene.
 - i 2018 utbetalt godtgjørelse til sekretær som fakturerer med 25 % mva., selv om sekretærens enkeltmannsforetak ikke er registrert i mva. registeret.
- én organisasjon
 - utbetaler overtid til daglig leder som ikke er godkjent eller attestert eller har hjemmel i form av styrevedtak.
 - har mange fakturaer med gebyr for purringer og inkasso.
- én organisasjon
 - fører ikke prosjektregnskap.
 - balansefører ikke prosjekttilskudd og eventuelle overskudd og midler fra prosjekter som ikke er gjennomført, framgår ikke av årsregnskapet.
 - har mottatt tilskuddsmidler til et prosjekt som ikke er gjennomført. Det framgår av regnskapet at organisasjonen har lav egenkapital og vil få utfordringer med å tilbakebetale tilskuddsmidler til departementet.
- én organisasjon
 - inkluderer ikke lønn i prosjektregnskapene, som er den vesentligste kostnaden i prosjektene.
 - tilbakebetaler ikke overskudd på prosjektene til departementet, men resultatfører overskuddet.
- én organisasjon verken attesterer eller godkjenner kostnadsbilag før utbetaling.
- ett enkeltmannsforetak mottar prosjekttilskudd, men departementet mottar prosjektregnskap fra et annet enkeltmannsforetak.

Medlemsregisteret og medlemsinnbetalinger

Departementet beregner driftsstøtten til medlemsbaserte organisasjoner blant annet på grunnlag av antall medlemmer som har betalt medlemsavgift.

Organisasjonene skal ved søknad om tilskudd levere bekreftelse fra revisor på antall medlemmer. I skjemaet for særattestasjon, som fortrinnsvis skal benyttes, skal revisor bekrefte:

- innbetalte kontingenter fordelt enkelt- og familiemedlemsskap, og eventuelle andre medlemskategorier organisasjonen benytter.
- at organisasjonen har et medlemsregister.
- at det finnes dokumentasjon for innbetaling av medlemskontingent fra hvert enkelt medlem.

- at medlemsregisteret inneholder medlemmets navn, adresse, fødselsår og eventuell tilknytning til lokallag.

Kontroll av medlemsregisteret og stikkprøver av innbetalte medlemskap i 2017 og/eller 2018 til de fire utvalgte tilskuddsmottakerne som mottok driftsstøtte, viser at:

- for én organisasjon er medlemsregisteret og innbetalte medlemskontingenter for 2017 i tråd med kravene, som er stilt til medlemsregistrering og innbetaling av medlemsavgift.
- én organisasjon har
 - et medlemsregister som ikke inneholder all nødvendig informasjon om fødselsår og/eller kobling mellom hovedmedlem og familiemedlemmer.
 - ikke dokumentasjon for alle innbetalte medlemskontingenter.

Organisasjonen har 13 lokallag, som er ansvarlige for å registrere nødvendig informasjon om egne medlemmer i medlemsregisteret. Noen medlemmer betaler direkte til lokallaget som oppbevarer dokumentasjonen. En stikkprøvekontroll hos ett av lokallagene for å få verifisert om medlemmer som har innbetalt medlemsavgift, tilfredsstillende kravene til medlemskap viser at:

- innbetalte medlemskontingenter for 2018 er dokumentert.
 - 26 av lokallagets 94 betalende medlemmer er oppført uten fødselsår.
 - for de 68 medlemmene hvor fødselsår er oppgitt, er ett medlem under aldersgrensen for medlemskap.
 - det ikke er mulig å identifisere hvilke medlemmer som er inkludert i et familiemedlemskap. Årsakene til dette er at familiemedlemmene ikke er identifisert med referanse til sporbar innbetaling eller er registrert i tett nummerrekkefølge. Det er ikke et krav at familiemedlemmer skal ha samme adresse, og derfor gir heller ikke søk i medlemsregisteret på adresse informasjon om familiemedlemskap.
- én organisasjon kunne ikke fremlegge medlemsregister for 2017. Medlemsregisteret for 2018 er kontrollert. I tillegg ble medlemsinnbetalinger for både 2017 og 2018 kontrollert. Kontrollen viser at:
 - for regnskapsførte innbetalinger i 2017 er det medlemmer som har betalt flere medlemskontingenter, og det er innbetalinger som det ikke er mulig å knytte til et medlem.
 - for 2018 er ved vårt besøk innbetalinger for hovedorganisasjonen og for ett av tre lokallag registrert i medlemsregisteret og dokumentert med bilag. For disse medlemmene er det mulig å knytte innbetalingene til et medlem.
 - i medlemsregisteret for 2018 er flere innbetalinger merket familiemedlemsskap, uten at familiemedlemmene er oppgitt.
 - flere medlemmer er ikke registrert med fødselsår og/eller adresse. Dette gjelder spesielt familiemedlemmene. For eksempel er en medlemsinnbetaling koblet til elleve familiemedlemmer, uten at verken fødselsår eller adresse er oppgitt.
 - én annen organisasjon kunne heller ikke fremlegge medlemsregister for 2017. Medlemsregisteret for 2018 er kontrollert. I tillegg ble medlemsinnbetalinger for 2018 kontrollert. Kontrollen viser at:
 - for regnskapsførte innbetalinger er det medlemmer som har betalt flere medlemskontingenter, og det er innbetalinger som det ikke er mulig å knytte til et medlem.
 - i medlemsregisteret er flere innbetalinger merket familiemedlemsskap, uten at familiemedlemmene er oppgitt.
 - flere medlemmer ikke er registrert med fødselsår og/eller adresse. Dette gjelder spesielt familiemedlemmene.

6.3 Problemstilling 3 - Rapporterer departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?

6.3.1 Rapportering til Stortinget

Departementet skal rapportere i budsjettproposisjonen til Stortinget om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål.³⁵

Departementet uttaler i intervju³⁶ at rapporteringen i Prop. 1 S for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter er på et overordnet nivå. Det er saksbehandlere på de enkelte tilskuddsordningene og avdelingen som gir innspill til tekst og budsjettall til budsjettkoordinator, og informasjonen er blant annet hentet fra tilskuddsmottakernes rapportering. Departementet uttaler videre at andre kilder som blir benyttet for rapporteringen er for eksempel informasjon innhentet ved utarbeidelse av NOU'er eller andre interne eller eksterne kilder.

I Prop.1 S (2018–2019) rapporterer departementet til Stortinget for 2017 på de enkelte tilskuddsordningene om aktiviteter og tiltak, som bidrar til måloppnåelsen. Under post 72 Det Mosaiske Trossamfund rapporteres det i budsjettproposisjonen på informasjonstiltakene, men ikke på tiltak som er gjennomført eller resultatet som er oppnådd for tilskuddsmidlene som blir bevilget til sikkerhetstiltak.

6.3.2 Evaluering

Departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer³⁶ som et supplement til løpende kontroll- og styringsinformasjon internt i departementet. Evalueringer skal bidra til å heve nivået på departementets styringsinformasjon og den informasjonen departementet presenterer for Stortinget.³⁷

Departementet har ikke evaluert om tilskuddsordningene er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål, og har ikke dokumentert behovet for frekvens og omfang av evalueringer i en risiko- og vesentlighetsvurdering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomførte en evaluering av tilskuddsordningen til nasjonale minoriteters organisasjoner i 2008.

Departementet tildeler tilskudd til én av mottakerne under post 73, som blant skal benyttes til å dekke en evaluering av et flerårig prosjekt. Videre har departementet i brev til tilskuddsmottakeren under post 72, uttrykt at i en framtidig ekstern evaluering vil det være verdifullt at det blir samlet inn informasjon underveis i prosjektet. Departementet har imidlertid ikke mottatt eller etterlyst rapportering om denne informasjonen, jf. punkt 6.2.4 i rapporten.

Departementet uttaler i intervju³⁸ at tilskuddsordningene blir fulgt opp i arbeidet med å følge opp NOU 2015: *7 Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag* og høringsinnspillene. Videre har departementet startet et arbeid med en ny stortingsmelding om nasjonale minoriteter, som skal legges fram for Stortinget i 2020. Formålet med meldingen er å beskrive utviklingen de siste 20 årene og foreslå hvordan regjeringen kan bidra til å styrke de nasjonale minoritetenes språk, kultur og situasjon i det norske samfunnet framover.

7 Konklusjoner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter og er ansvarlig for utarbeidelse, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering av tilskuddsordningene. Som nasjonale minoritetene regnes jøder, kvener, rom, romanifolket og skogfinner. På kapittel 567 Nasjonale minoriteter utgjør bevilgningen på de fem postene som inngår i revisjonen 23,3 millioner kroner i 2017 og 33,3 millioner kroner i 2018.

Målet med bevilgningene er at de nasjonale minoritetene deltar aktivt i samfunnet og kan uttrykke og videreutvikle sin kultur. Tilskuddsordningene støtter opp om tiltak som kan gi allmennheten større innsikt i nasjonale minoriteters situasjon. Økt kunnskap om nasjonale minoriteter og deres kulturuttrykk kan motvirke diskriminering, stereotypier og negative holdninger overfor gruppene.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter tilskudd til nasjonale minoriteter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger og øvrige krav.

³⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.1.3.

³⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.5.

³⁷ Veileder til gjennomføring av evalueringer, Finansdepartementet september 2005.

³⁸ Verifisert referat fra intervju med departementet den 8. januar 2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter i hovedsak tilskudd til nasjonale minoriteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og øvrige krav. Departementet følger de fleste krav i økonomibestemmelsene for de fire hovedfasene: etablering, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering. Det er likevel avdekket risiko på følgende tre områder:

- I utmåling av driftstilskudd til medlemsorganisasjoner er et sentralt element antall medlemmer, som har betalt medlemskontingent. Departementet beregner driftsstøtte til flere organisasjoner uten at revisor kan bekrefte antall medlemmer. Revisjonen viser at flere av organisasjonene som mottar driftsstøtte, ikke har et fullstendig medlemsregister og mangler dokumentasjon for innbetalte medlemskontingenter. Det er derfor risiko for at departementets tildeling av driftstilskudd er basert på feil grunnlag.
- Departementet skal følge opp og kontrollere rapporteringen fra tilskuddsmottakerne. Revisjonen viser at departementet mottar ufullstendig rapportering fra flere tilskuddsmottakere. Dette reduserer departementets mulighet for å prioritere satsingsområder sammen med andre offentlige aktører, samtidig som det øker risikoen for at tiltak blir dobbeltfinansiert. Det er derfor risiko for at departementet baserer sin kontroll på ufullstendig informasjon når det skal kontrollere om midlene er benyttet til formålet.
- God internkontroll hos tilskuddsmottakerne skal blant annet sikre pålitelig og nøyaktig regnskap og hindre ubevisste feil og misligheter. Revisjonens kontroll hos elleve tilskuddsmottakere viser at det er vesentlige mangler i organisasjonenes internkontroll ved utbetaling av kostnadsbilag og reiseregninger. Det er derfor risiko for at midlene kan benyttes til annet enn formålet.

7.1 Problemstilling 1 - Er regelverkene for tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter utformet i samsvar med bestemmelser om økonomistyring i staten?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet etterlever fire av fem krav til utforming av hovedelementene i tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter. Det er formulert mål for ordningene med kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes og føringer for oppfølging og kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakerne. Departementet har fastsatt regelverk for de fire aktuelle tilskuddsordningene etter bestemmelsenes krav. For tilskuddsordningene med avvik fra normalprosedyren har departementet oppfylt hovedelementene det er stilt krav til. Departementet har imidlertid ikke utformet og fastlagt et hovedelement for evaluering.

7.2 Problemstilling 2 - Saksbehandler departementet tilskuddsordningene etter kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten og annet regelverk?

Systemer og rutiner i tilskuddsforvaltningen

For å sikre korrekt saksbehandling har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom regelverkene for tilskuddsordningene og rutinene for dokumentasjon av saksbehandlingen, etablert internkontroll for saksbehandlingen av tilskudd til nasjonale minoriteter.

Søknadsbehandling

Departementet innhenter relevant informasjon om tiltakene det søkes midler til gjennom søknadsskjemaer, og revisjonen vurderer tiltakene å være innenfor formålet for tilskuddsordningene.

Søknader om driftsstøtte på post 70 skal ha vedlagt revisorbekreftelse for antall medlemmer som har innbetalt medlemskontingent, og en bekreftelse på at medlemsregisteret inneholder nødvendig informasjon. Departementet mottar ikke revisorbekreftelsene fra tre av sju organisasjoner. Den ene av organisasjonene blir i samsvar med regelverket klassifisert som en paraplyorganisasjon, for skjønnsmessig å vurdere tilskuddet på et lavere nivå. For de to øvrige organisasjonene velger departementet å forholde seg til medlemstallene som organisasjonene har oppgitt i søknadene. Departementets beregning av driftsstøtte skjer derfor med utgangspunkt i ufullstendig informasjon om antall medlemmer, og det kan føre til at den skjønnsmessige beregningen av driftstilskudd blir urettmessig fordelt mellom organisasjonene.

Flere organisasjoner tildeles tilskuddsmidler på mer enn én av tilskuddsordningene til nasjonale minoriteter, og én organisasjon blir også tildelt midler under et annet kapittel i Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon. Det er flere av organisasjonene som mottar tilskudd fra andre offentlige tilskuddsgivere, men i søknadene og rapporteringen til departementet framkommer det ofte ikke informasjon om dette. Revisjonen viser at Same- og minoritetspolitisk avdeling har rutiner for å samordne tildelingen i avdelingen, men mangler rutiner for å samordne søknadsbehandlingen med andre offentlige organer. Fra 2019 overtar Norsk kulturråd ansvaret for saksbehandlingen av postene 70 og 75, mens departementet fortsatt skal saksbehandle tilskuddene under postene 72, 73 og 74. Dette medfører økt behov for at departementet samordner søknadsbehandlingen til nasjonale minoriteter.

Tilskuddsbrev og utbetaling

Departementet bekrefter tilsagnene om tilskuddsbeløp med et tilskuddsbrev, som i stor grad inneholder informasjonen som det stilles krav om i økonomibestemmelsene. Departementet følger i stor grad økonomibestemmelsenes krav til å utbetale tilskuddsbeløp etter hvert som mottakeren har behov for å dekke aktuelle utgifter. Imidlertid er utbetaling av driftstøtte i 2018 under post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur utbetalt i sin helhet til tilskuddsmottakerne før rapportering fra fjoråret er mottatt.

Oppfølging og kontroll av rapportering

Departementet skal innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Departementet mottar årsrapporter med beskrivelse av aktiviteter fra ni av ti tilskuddsmottakere som mottar driftsstøtte under postene 70 og 73, og alle ti tilskuddsmottakere har levert revisorattestert årsregnskap. Departementet har ikke mottatt særattestasjon fra revisor for tre av sju driftsstøttmottakere under post 70 om antall medlemmer som har innbetalt medlemsavgift, og om offentlige tilskudd er spesifisert i regnskapet. Videre inneholder tre særattestasjoner en beskrivelse av svakheter i medlemsregisteret.

Departementet har ikke mottatt prosjektrapportering for 2017 på 7 av 29 prosjekter. Departementet har i tillegg utbetalt tilskuddsmidler i 2018 til videreføring av sikkerhetstiltak under post 72, uten å ha mottatt resultatrapportering for 2017. I flere tilfeller mangler prosjektregnskap, og flere prosjektregnskap er ikke satt opp i samsvar med budsjett. Opplysninger om hvorvidt organisasjonene mottar tilskudd fra andre offentlige tilskuddsgivere mangler ofte både i søknadene og i rapporteringen. Prosjektrapportene inneholder en beskrivelse av gjennomførte aktiviteter og hvilken målgruppe som er nådd og prosjektregnskap. Det mangler revisorattestasjon for tre regnskap.

Departementet må i tildelingen legge føringer for hvilke tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til og krav til regnskapsrapporteringen. Revisjonen viser at tilskuddsbeløpene som innvilges til prosjektstøtte, gjennomgående er lavere enn søknadsbeløpet. Departementet gir unntaksvis føringer om hvilke tiltak som bør prioriteres, nedskaleres eller utgå, og ber ikke om et revidert budsjett i samsvar med tildelingen. Et budsjett satt opp i henhold til ny aktivitetsplan vil gjøre det mulig for departementet å kontrollere at tilskuddsmidlene er benyttet til prioriterte tiltak og at regnskapet er i samsvar med budsjett.

Kontrolltiltak

Departementet har i 2014 og 2015 benyttet seg av adgangen til å føre kontroll hos tre medlemsorganisasjoner som mottar driftsstøtte. I departementets rapporter fra gjennomførte kontroller framgår det flere svakheter ved internkontrollen, som for eksempel manglende attestasjon og godkjenning av kostnadsbilag, mangler ved reiseregninger og svakheter ved medlemsregistreringen.

Resultatet av revisjonens kontroller av elleve utvalgte tilskuddsmottakere viser at organisasjonene har rutiner for innberetning av lønnsutgifter og betaling av arbeidsgiveravgift. Organisasjonenes utgifter og reisekostnader er vurdert å være innenfor formålet til organisasjonene og målet for prosjektene. God internkontroll hos organisasjonene har til hensikt å forebygge ubevisste feil og misligheter, for å sikre at tilskuddet blir benyttet etter forutsetningene. Revisjonen viser imidlertid at åtte av elleve organisasjoner har vesentlige mangler i internkontrollen, i form av manglende rutiner for godkjenning og attestasjon av kostnadsbilag og reiseregninger.

Informasjonen om antall medlemmer som har innbetalt medlemsavgift, er sentral for departementets beregning av størrelsen på driftstilskuddet. Fire av de elleve kontrollerte organisasjonene skal ha et

medlemsregister som kan identifisere hvem som har betalt medlemsavgift. Tre av disse fire organisasjonenes medlemsregistre tilfredsstill ikke kravene til informasjon, og har svakheter i dokumentasjon av medlemsinnbetalinger.

7.3 Problemstilling 3 - Rapportert departementet til Stortinget om resultatet som er oppnådd ved tilskuddsordningene i forhold til fastsatte mål?

Departementet rapporterer til Stortinget om aktivitetene fra tilskuddene som støtter opp under formålet med ordningene som er språk, kultur og egenorganisering.

Departementet sikrer informasjon om tilskuddene til nasjonale minoriteter gjennom tilskuddsmottakers rapportering og eventuelle andre interne eller eksterne kilder. Departementet har også satt i gang et arbeid med en ny stortingsmelding om nasjonale minoriteter. Denne forventer departementet vil gi informasjon om de nasjonale minoritetenes språk, kultur og situasjon i det norske samfunnet framover.