



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Tilskuddsregimet

Lokaldemokrati, offentlige anskaffelser, offentlig støtte og kryssubsidiering

Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune



Forvaltningsrevisjon
november 2012

Postadr.: Postboks 417 Lund,
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgata 6
Org.nr.: NO 987 183 918

Hovedkontor Kristiansand Søgne
Telefon: 38 07 27 00 Tlf 38 05 55 55
Telefaks: 38 07 27 20
e-post: post.revisjonen@kristiansand.kommune.no

Songdalen Vennesla
Tlf 38 18 33 33 Tlf 38 13 72 18

0.1 Innhold

0.1	INNHold	2
1	SAMMENDRAG	4
2	INNLEDNING	6
2.1	GJENNOMGANG AV KOMMUNENS «TILSKUDDSREGIME» - BAKGRUNN.....	6
2.1.1	Generelt om tilskudd i Kristiansand kommune	6
2.1.2	Opptakt til Kontrollutvalgets bestilling av dette prosjektet.....	6
2.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
2.2.1	P1: Tilskudsregimet i lys av demokratiske / lokaldemokratiske idealer.....	8
2.2.2	P2: Fungerer kommunale tilskuddsordninger på en tilfredsstillende måte?.....	8
2.2.3	P3: Håndtering av større tilskudd i Helse- og sosialsektoren.....	8
2.3	METODE OG GJENNOMFØRING	9
2.3.1	Dokumentanalyse	9
2.3.2	Dialog med ASSS-kommuner	9
2.3.3	Intervjuer med personer i administrasjon samt med Shalam	10
3	REVISJONSKRITERIER.....	11
3.1	P1: TILSKUDDSREGIMET I LYS AV LOKALDEMOKRATISKE IDEALER.....	11
3.1.1	Om demokratibegrepet.....	11
3.1.2	KS' plattform for godt lokaldemokrati	12
3.1.3	Forskerbidrag (som ligger til grunn for KS' plattform).....	16
3.1.4	Komparativt perspektiv: praksis i andre ASSS-kommuner.....	16
3.2	P2: TILSKUDDSORDNINGER OG TILSKUDD: RETNINGSLINJER, RUTINER OG KONTROLL?	17
3.2.1	Kontrollansvaret i en kommune	17
3.2.2	«Frifond»: eksempel på god administrasjon av tilskuddsordning.....	18
3.3	P3: HÅNTERING AV ENKELTE STØRRE TILSKUDD I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN	19
3.3.1	Frivillighetsmeldingen om forholdet mellom offentlig sektor, privat sektor og frivillig sektor.....	19
3.3.2	Meld. St. 30 (2011–2012): Økt juridifisering av rusomsorg utenfor spesialisthelsetjenesten.....	20
3.3.3	Lov om offentlige anskaffelser (LOA)	20
3.3.4	Kort om forskriftens (FOA) inndeling	22
3.3.5	Offentlig støtte og kryssubsidiering.....	23
4	P1: TILSKUDDSREGIMET OG LOKALDEMOKRATISKE IDEALER OM LEGITIMITET	25
4.1	PÅLITELIG STYRE I KRISTIANSAND? LIKEBEHANDLING OG DE FOLKEVALGTES INTEGRITET.....	25
4.1.1	Innbyggers oppfatning mht. likebehandling i Kristiansand (2009).....	26
4.1.2	Innbyggers oppfatning mht. de folkevalgtes integritet (2009).....	28
4.1.3	Folkevalgtes oppfatning mht. likebehandling i Kristiansand (2009)	29
4.2	INNSPILL FRA AGENDAS RAPPORT OM FRIVILLIGHET OG FRIVILLIGHETSMELDING	30
4.2.1	AGENDAs rapport	30
4.2.2	Frivillighetsmelding for Kristiansand	31
4.3	REVISJONENS VURDERING: POTENSIAL FOR Å STYRKE TILSKUDDSREGIMETS LEGITIMITET.....	32
5	P2: FUNGERER KOMMUNALE TILSKUDDSORDNINGER TILFREDSSTILLENDE?	33
5.1	HELSE- OG SOSIALSEKTORENS TILSKUDDSORDNING - SAMLELEGAT (977 000 KR I 2012)	33
5.1.1	Beskrivelse av tilskuddsordningen	33
5.1.2	Revisjonens kommentarer: noe lavt presisjonsnivå på retningslinjer.....	34
5.2	KULTURSEKTORENS FORSKJELLIGE TILSKUDDSORDNINGER (4,4 MILL. KR I 2012)	35
5.2.1	De forskjellige tilskuddsordningene i kultursektoren.....	35
5.2.2	Revisjonens oppsummering av status for tilskuddsordninger i kultursektoren	37

5.3	NÆRMERE OM KULTURSEKTORENS RESTERENDE TILDELINGER (DRØYE 52 MILL. KR I 2012)	37
5.3.1	<i>Saksbehandling for tilskudd som fordeles over egen budsjettpost</i>	37
5.3.2	<i>Tilskudd knyttet opp mot avtaler med staten (26,6 mill. kr i 2012)</i>	38
5.3.3	<i>Resterende tilskudd: «Tonivåmodell» for potensielle tilskuddsmottakere i Kristiansand</i>	39
5.4	REVISJONENS VURDERING: FOR MANGE TILSKUDD OVER EGEN BUDSJETTPOST	40
6	P3: HÅNTERING AV TILSKUDD I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN	42
6.1	TILSKUDD I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN TILDELT UTEN ADMINISTRATIV BEHANDLING	42
6.2	HVILKE TILSKUDD I HS KOMMER INN UNDER LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (LOA)?.....	43
6.2.1	<i>Tilskudd som går til virksomhet som erstatter kommunal tjenesteproduksjon</i>	43
6.3	HVA INNEBÆRER DET AT KOMMUNEN KJØPER LOVPÅLAGTE TJENESTER AV PRIVATE TILBYDERE?	44
6.3.1	<i>Beslutning om hvem som skal levere tjeneste flyttes fra folkevalgte til administrasjon</i>	44
6.3.2	<i>Formalisering / juridifisering innebærer nytt regime: tilsyn og forvaltningsrevisjon</i>	44
6.3.3	<i>Konkurransutsetting der deler av virksomheten har blitt drevet med frivillig arbeid</i>	45
6.3.4	<i>Innhold mht. kommunens lovpålagte tjenester: livssynsnøytral innretning</i>	45
6.3.5	<i>Krysssubsidiert: Tilskudd kan falle bort i kjølvannet av konkurranseutsetting</i>	46
6.3.6	<i>FOA § 2-1, (3): begrense konkurranse til ideelle organisasjoner?</i>	47
6.3.7	<i>Bevisstheten omkring LOA og FOA må bli større i Helse- og sosialsektoren</i>	48
6.4	JEGERSBERG GÅRD OG FRIVILLIG SEKTOR, MED UTGANGSPUNKT I LOA OG FOA	49
6.5	SHALAM-SAKEN, MED UTGANGSPUNKT I LOA OG FOA	50
7	REVISJONENS ANBEFALINGER OG FORSLAG	53
7.1	A1: DEMOKRATISK LEGITIMITET: TILSKUDD BØR DELES UT GJENNOM TILSKUDDSORDNINGER.....	53
7.2	A2: JURIDISK STATUS FOR TILSKUDD I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN	54
7.3	PRAKTISKE FORSLAG I DET VIDERE ARBEIDET MED KOMMUNENS TILSKUDDSREGIME	54
7.3.1	<i>Initiativ til samarbeid / prosjekt innenfor ASSS?</i>	54
7.3.2	<i>Organisatoriske endringer: Anskaffelses- og tilskuddsavdeling?</i>	54
7.3.3	<i>Nettbasert søknadssystem og informasjon: «Frivillighetsportal»?</i>	55
7.4	REVISJONENS ANBEFALINGER OPPSUMMERT	55
8	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	56
9	LITTERATUR / REFERANSER	57

1 Sammendrag

Kontrollutvalget i Kristiansand kommune har vedtatt at det skal gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg tilskudsregimet i Kristiansand kommune. Revisjonen har i så måte for det første lagt opp til å belyse **problemstillinger** knyttet opp mot tilskudsregimets demokratiske legitimitet. For det andre ser vi på kommunens håndtering av eksisterende tilskudsordninger. For det tredje tar vi for oss problematikk knyttet opp mot i hvilken grad lov og forskrift om offentlige anskaffelser, lov om offentlig støtte samt regelverk knyttet opp mot kryssubsidiering innebærer at praksis for håndtering av tilskudd i Helse- og sosialsektoren må endres.

Bystyret er kommunens øverste organ, og står i utgangspunktet fritt til å fatte budsjettvedtak til de formål det ønsker. Samtidig ser vi i kapitlet om **revisjonskriterier** at det vil være skranker for Bystyrets handlingsrom: På den ene siden peker legitimitetsbegrepet på viktigheten av likebehandling og åpenhet i forbindelse med tildeling av tilskudd. På den andre siden vil anskaffelsesregelverket og lov om offentlig støtte legge juridiske bindende begrensninger for Bystyrets handlingsrom.

I kapittel 5 tar vi for oss tilskudsordningene i Helse- og sosialsektoren og i Kultursektoren, og revisjonens inntrykk er at disse fungerer godt og etter hensikten.

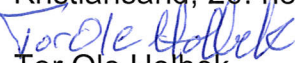
Som denne forvaltningsrevisjonsrapportens kapittel 4 viser, er det indikasjoner på at særinteresser i Kristiansand kommune får gjennomslag på en måte som ikke er optimal med tanke på lokaldemokratiets legitimitet. Videre kommer det i kapittel 5 og 6 fram at det både i Kultursektoren og i Helse- og sosialsektoren er et kraftig misforhold mellom andelen midler som deles ut gjennom tilskudsordninger som er åpne for alle og som baserer seg på kjente kriterier på den ene siden, og på den andre siden tilskudd som deles ut over egen post i budsjettet uten kjente tildelingskriterier, i flere tilfeller uten at det er kjent at det foreligger søknad. I kapittel 6 konkluderer vi i tillegg med at det er behov for en opprydning i Kristiansand kommune når det gjelder hvilke kommunale helse- og sosialtjenester som i dag finansieres gjennom tilskudd, men som i realiteten erstatter lovpålagt kommunal virksomhet og derfor, i tråd med LOA og FOA, må legges ut på anbud. Videre må kommunen sikre at ulovlig, konkurransevridende kryssubsidiering ikke finner sted i forbindelse med framtidige anbudsrunder mot frivillig sektor.

Revisjonen **anbefaler** at tilskudd som i dag gis over egen post i budsjettet, hvor ikke spesielle hensyn taler for videreføring av dagens praksis, bør overføres til kommunale tilskudsordninger. Videre må Helse- og sosialsektorens tilskudd over fast post i budsjettet gjennomgås for å klargjøre hver enkelt post med tanke på juridisk status (tilskudd eller kjøp). Avslutningsvis har revisjonen 3 **praktiske forslag**: Det kunne være hensiktsmessig (a) å ta initiativ til et ASSS-prosjekt rettet inn mot storbyenes tilskudsregimer, (b) å vurdere å samlokalisere håndtering av offentlige anskaffelser og kommunale tilskudd, samt (c) å utvikle en «Frivillighetsportal».

Oppsummert indikerer revisjonens kontakt med andre storbykommuner at utviklingen går i retning av en arbeidsfordeling hvor politikerne på mer overordnet nivå legger føringer gjennom retningslinjer og forskrifter etc., og at administrasjonen vurderer søknader om frivillighetsmidler / tilskudd og lager en innstilling til politisk behandling. En kan her også tenke seg at den faglige vurderingen gjøres av en jury hvor politikere er i flertall.

Rapporten er skrevet av doktorgradskandidat og master (Université Paris 8), Cand.-Philol (filosofi) og siviløkonom Stein Grøntoft. Revisjonssjef Tor Ole Holbek er oppdragsansvarlig for prosjektet og har bistått i arbeidet med rapporten.

Kristiansand, 20. november 2012


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

2 Innledning

2.1 Gjennomgang av kommunens «tilskudsregime» - bakgrunn

2.1.1 Generelt om tilskudd i Kristiansand kommune

I forbindelse med Kristiansand kommunes tilskudd til organisasjoner, lag og foreninger, fatter både politikerne og kommuneadministrasjonen beslutninger om hvordan felleskapets midler skal fordeles. I kommunens handlingsprogram for 2012-15 var det budsjettet med samlede tilskudd på i underkant av hele 100 millioner kroner¹. For organisasjoner, lag og foreninger som ønsker å motta kommunal støtte, er kommunens prioriteringer et nullsumspill: hver gang det besluttes at noen skal motta tilskudd, betyr det samtidig at andre organisasjoner, lag og foreninger går glipp av kommunal støtte. I et velfungerende lokaldemokrati er det i så måte sentralt at kommunens tilskudsregime nyter stor tillit blant borgere, organisasjoner og institusjoner.

2.1.2 Opptakt til Kontrollutvalgets bestilling av dette prosjektet

Fædrelandsvennen satte i et oppslag 14. mars 2012 søkelys på offentlige tildelinger i Kristiansand kommune². Her stilles det spørsmål ved i hvilken grad systemet for tildelinger av offentlige midler i kommunen er hensiktsmessig innrettet. Det påpekes at andelen tilskudd som fordeles gjennom egne poster i budsjettet, er klart større enn andelen midler som fordeles i kjølvannet av en ordinær administrativ prosedyre hvor organisasjoner konkurrerer om utlyste midler som tildeles med utgangspunkt i mer eller mindre objektive kriterier og faglig skjønn. I forbindelse med dette oppslaget uttaler Guro Slettemark, generalsekretær i *Transparency International*, på generelt grunnlag, at når det ikke er full åpenhet, kommer man lettere i en sårbar posisjon i forhold til det å tildele penger «etter kjennskap og vennskap». Fra politisk redaktørs kommentar i forbindelse med oppslaget siterer vi de avsluttende avsnittene:

[...] Problemet er ikke dem som fikk. Men alle dem som ikke fikk. Ikke fordi alle kan få. Men fordi alle bør ha samme mulighet til å søke om kommunal støtte. Det har de ikke med dagens system.

Enkelte organisasjoner stenges ute fordi de ikke vet om alle pengene som politikerne i år tildeler gode formål. Det er ikke deres feil. Jeg tviler på om noen utenfor politikkenes aller innerste sirkler visste at det er så store summer i omløp på dette området.

Og vel så alvorlig: Når det ikke er etablert formelle søknadsrutiner, kan muligheten for å nå fram til dem som bestemmer være avhengig av bekjenskaper. Eller i alle fall skape et inntrykk av nettopp det. Slik nettdebattinnlegget på fvn.no viser.

¹ Se side 112-115 i *Vedtatt handlingsprogram 2012-15*, jf. http://www.kristiansand.kommune.no/PageFiles/23624/Vedtatt%20handlingsprogram%202012-2015_hoveddokument_web.pdf?epslanguage=no

² Det er videre verdt å merke seg at det i prosjektperioden i nasjonale medier har fremkommet kritikk blant annet mot nasjonale tilskudsordninger for *festivalstøtte*, fordi den oppleves som konkurransevridende, og i forbindelse med tildeling av såkalte *grasrotmidler*, fordi det er avdekket alvorlig mangel på kontroll med tildeling av og bruk av disse midlene.

I forbindelse med oppslaget i Fædrelandsvennen uttalte rådmannen at han ønsker en gjennomgang av kommunens tilskudsregime. Det har vist seg at også Kristiansand kommunes Kontrollutvalg vurderer situasjonen dithen at det er behov for å belyse i hvilken grad kommunens tilskudsregime

- i. på den ene siden bidrar til å styrke lokaldemokratiet.
- ii. på den andre siden oppfyller krav i lover og forskrifter, og

det synes i så måte å være enighet mellom Kontrollutvalg og administrasjon om behovet for dette prosjektet.

Med utgangspunkt i Kontrollutvalgets bestilling la revisjonen frem en prosjektplan på kontrollutvalgsmøtet i mai 2012. Kontrollutvalget gjorde følgende vedtak:

19/2012 Prosjektplan for forvaltningsrevisjon av kommunens tilskudsordninger

Vedtak:

Kontrollutvalget tar prosjektplan for forvaltningsrevisjon av kommunens tilskudsordninger til etterretning.

(Enst.)

2.2 Formål og problemstillinger

Frivillig sektor formidler viktige verdier og er en tradisjonsrik, levende og mangfoldig del av norsk kultur. Frivillig arbeid har hatt og har fortsatt stor betydning for et velfungerende bysamfunn, og Kristiansand kommune tilrettelegger for og støtter opp under det viktige arbeidet som utføres av ideelle organisasjoner, brukerorganisasjoner med videre. Gjennom administrasjonens budsjettforslag og Bystyrets vedtak av årsbudsjettet gir kommunen en rekke tilskudd til disse organisasjonene.

Tilskudd kan defineres som bevilgninger gitt av kommunen til mottakere utenfor den kommunale forvaltningen, og tilskudsbevilgninger ytes på ulike måter og har ulike form. En generell beskrivelse av slike bevilgninger er at de gjelder utbetalinger som ikke er lønn eller kommunale anskaffelser / kjøp.

Det overordnede målet med dette prosjektet vil være

å vurdere i hvilken grad kommunen håndterer tildelingen av tilskudd på en tilfredsstillende måte.

Dette er en meget krevende oppgave som krever at det overordnede formålet operasjonaliseres i mer konkrete problemstillinger som kan vurderes i lys av revisjonskriterier. Etter revisjonens skjønn vil en gjennomgang av følgende tre problemstillinger bidra til å belyse status når det gjelder Kristiansand kommunes tilskudsregime:

2.2.1 P1: Tilskudsregimet i lys av demokratiske / lokaldemokratiske idealer

- i. bidrar kommunens tilskudsregime til å skape tillit til det politiske systemet blant kommunens innbyggere?

Her er nøkkelord åpenhet og mulighetene for å konkurrere om tilskudd på lik linje med andre organisasjoner, lag og foreninger. I den overnevnte artikkelen i Fædrelandsvennen peker *Transparency International* på at kommuner har større korrupsjonsrisiko om de ikke har åpne søkeprosesser før tildeling av kommunale tilskudd.

2.2.2 P2: Fungerer kommunale tilskudsordninger på en tilfredsstillende måte?

Denne problemstillingen er knyttet opp mot den administrative håndteringen av regulære tilskudsordninger, det vil si tilskudsordninger hvor midlene lyses ut slik at det er mulig for alle å søke og hvor søknadene underlegges en faglig-administrativ vurdering som tar utgangspunkt i retningslinjer som de folkevalgte har utarbeidet og vedtatt.

Vi spør i så måte:

- i. Fungerer kommunale tilskudsordninger på en tilfredsstillende måte?

Her tar vi for det første for oss Helse- og sosialsektorens tilskudsordning, hvor det i vedtatt handlingsprogram 2012-15 er budsjettert med tildeling av 877 000 kr i 2012. For det andre ser vi nærmere på Kultursektorens 10 forskjellige tilskudsordninger, hvor det er budsjettert med tildeling av til sammen 4,4 millioner kr. Det er her i tillegg naturlig å kommentere de resterende tildelingene på drøye 52 millioner kroner som går gjennom kultursektoren.

I denne omgang vil vi på den annen side *ikke* ta for oss Teknisk sektor, for det første av kapasitetshensyn, for det andre fordi beløpene det gjelder er noe mindre i Teknisk sektor enn i Kultursektoren og i Helse- og sosialsektoren, og for det tredje fordi revisjonenes inntrykk, blant annet med utgangspunkt i mediaomtale, har vært at tildelingen av disse tilskuddene har vært mindre omstridt enn tilskuddene i de overnevnte sektorene.

2.2.3 P3: Håndtering av større tilskudd i Helse- og sosialsektoren

Videre vil revisjonen kommentere de resterende tildelingene i Helse- og sosialsektoren som ikke går gjennom sektorens tilskudsordning. Disse tildelingene beløper seg til i underkant av 20³ millioner kr. Vi velger å diskutere disse tildelingene i et eget kapittel blant annet fordi det er interessant å se nærmere på flere av tilskuddene i denne sektoren med tanke på følgende spørsmål:

³ Vi trekker fra midler til krisesentertiltak på om lag 5 millioner kr, idet dette er et kjøp hvor det har vært gjennomført anbudsrunder i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

- i. har lov om offentlige anskaffelser blitt fulgt i forbindelse med opprettelse / videreføring av driftsavtaler?
- ii. er det, i lys av EØS-regler om offentlig støtte, problematisk at organisasjoner med forankring i frivillig sektor både har driftsavtaler på tjenester som flere i markedet kan levere, samtidig som de mottar tilskudd over poster i kommunens budsjett? Her vil det være aktuelt å se nærmere på problematikk som er kjent fra mange bransjer hvor aktører på den ene siden leverer tjenester som finansieres av det offentlige, samtidig som de konkurrerer om oppdrag med andre aktører i et marked: i hvilken grad sikres det at krysssubsidierting ikke forekommer?

Det har videre vist seg at Shalam er kritisk til kommunens håndtering av forhold knyttet opp til Shalams virksomhet, og det er et ønske både fra politikere og administrasjon om at det ses nærmere på denne saken. I dette prosjektet, hvis innretning er generell og prinsipiell, vil det være interessant å belyse forhold knyttet til lov om offentlige anskaffelser og offentlig støtte. Videre vil det være aktuelt å ta opp Shalams kritikk av manglende mulighet til å tilby sine tjenester i forbindelse med prosjektet på Jegersberg gård samt å kommentere manglende utbetaling fra kommunens side av tilskudd som er vedtatt i Bystyret.

På den annen side vil rusfaglige spørsmål knyttet til nedgang når det gjelder kommunens etterspørsel etter Shalams tjenester, samt i hvilken grad kommunens saksbehandling i forbindelse med Shalams virksomhet har vært tilfredsstillende, falle utenfor problematikken som dette prosjektet søker å belyse. Disse spørsmålene må eventuelt belyses i et eget prosjekt.

2.3 Metode og gjennomføring

2.3.1 Dokumentanalyse

Informasjonsinnhentingene består i stor grad av dokumentanalyse. Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer kjennskap til relevant lovverk på de aktuelle områdene samt til forskning som tar for seg problematikk knyttet opp mot demokratisk legitimitet, jf. revisjonskriterier i kapittel 3. Videre må rutiner knyttet til kommunens tilskuddsordninger, samt dokumenter som kan belyse forhold rundt enkelte større tilskudd i helse og sosialsektoren, gjennomgås.

2.3.2 Dialog med ASSS-kommuner

Problematikken knyttet til offentlige anskaffelser og offentlig støtte er særlig komplisert. Det har derfor vært interessant for revisjonen å se om det er gjort arbeid i ASSS-kommunene som man kan dra nytte av i dette prosjektet

2.3.3 Intervjuer med personer i administrasjon samt med Shalam

Revisjonen vil intervjuere personer i administrasjonen som håndterer tilskudd i Kristiansand kommune. Det er også relevant å få innspill fra innkjøpsenheten. I tillegg har revisjonen hatt en samtale med Shalam. Hensikten med dette møtet var for det første å høre Shalams egen fremstilling samt mer generelt å møte en organisasjon som mottar tilskudd fra kommunen. Samtidig, gitt dette prosjektets innretning, er det viktig å møte en organisasjon som i tillegg til å motta tilskudd fra kommunen også har en avtale med kommunen om salg av døgnplasser i forbindelse med rusomsorg.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriteriene kan defineres som uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat, eller liknende.

Bakteppet for etableringen av revisjonskriterier i dette prosjektet er følgende: Bystyret er kommunens øverste organ, og står i utgangspunktet fritt til å fatte budsjettvedtak til de formål det ønsker. Samtidig er det klart at det vil være skranker for Bystyrets handlingsrom⁴. For det første vil vi se nærmere på i hvilken grad hensyn til demokratiske idealer - lokaldemokratisk legitimitet - indikerer at kursen i Kristiansand kommune bør justeres. For det andre vil anskaffelsesregelverket og lov om offentlig støtte legge juridisk bindende begrensninger for Bystyrets handlingsrom. Vi bemerker at når det gjelder rusomsorg, så vil også pasient- og brukerrettighetsloven samt helse- og omsorgstjenesteloven⁵ legge begrensninger på Bystyrets handlingsrom, men dette vil ikke være hovedtemaet i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

3.1 P1: Tilskudsregimet i lys av lokaldemokratiske idealer

3.1.1 Om demokratibegrepet

Demokrati betyr folkestyre, og styreformens utgangspunkt er at folket skal styre seg selv. En enkel måte å belyse forskjellige overordnede innfallsvinkler til demokratibegrepet er å ta utgangspunkt i følgende to idealtypiske motpoler⁶:

- smal / minimalistisk / formell forståelse av demokratibegrepet: det legges vekt på rettigheter og på at alle formelt sett har mulighet til å delta i politiske aktiviteter på lik linje. Borgere har på forhånd fastlagte preferanser, og politiske prosesser handler først og fremst om å telle opp stemmer.
- bred / substansiell forståelse av demokratibegrepet: det legges her vekt på at borgernes formelle rettigheter i realiteten er «tomme» hvis ikke et sett med

⁴ Dette er et spesialtilfelle av det som må regnes som fundamentet for enhver rettsstat: En rettsstat er en stat hvor styresmakt / myndigheter både er bundet og begrenset av rettsregler. Eksempelvis kan ikke det demokratiske valgte flertallet i rettsstat vedta å frata mindretallet deres grunnleggende demokratiske rettigheter.

⁵ Her er det viktig å understreke at det i henhold til helse- og omsorgstjenesten vil være en faglig vurdering av de individuelle behovene til den enkelte bruker som skal være bestemmende for om kommunen kjøper døgnplasser fra frivillig sektor. Vi viser videre til denne rapportens kapittel 3.3 og kapittel 6 for en gjennomgang av hvordan kommunen, dersom konklusjonen er at en gitt bruker har behov for døgnplass i en gitt periode, må forholde seg til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vi ser imidlertid allerede at et politisk vedtak om en på forhånd bestemt kapasitetsutnyttelse av døgnplasser kjøpt i frivillig sektor, ikke vil være i tråd med lovverket som regulerer denne virksomheten

⁶ Disse helt enkle idealtypene tar utgangspunkt i Habermas' teori om kommunikativ handling, Jon Elters artikkel *The Market and the Forum*, og Sage forlags bok fra 2004 *Handbook of Political Theory*. Det er verdt å merke seg at demokratiindeksen til *Economist Intelligence Unit*, som i 2011 toppes av Norge, legger til grunn et substansielt demokratibegrep som er operasjonalisert i følgende fem kategorier: (i) *electoral process and pluralism*; (ii) *civil liberties*; (iii) *the functioning of government*; (iv) *political participation*; and (v) *political culture*.

substansielle forutsetninger (eksempler kan være utdanning, tilgang på helse-tjenester og et sett med materielle forutsetninger) er oppfylt. Borgernes preferanser er dynamiske og påvirkes i rasjonell politisk debatt, det vil si debatt hvor politikere argumenterer utfra felleskapets beste snarere enn utfra det som åpenbart er i ens egen personlige interesse.

I dette prosjektet er det *tilliten - legitimiteten* - til kommunens tilskudsregime som belyses. Utgangspunktet er at det er felleskapets midler som forvaltes av kommunen, samtidig som innvilgning / avslag på forespørsel om tilskudd er et nullsumspill: når noen får tilskudd, betyr det samtidig at andre *ikke* får. Med utgangspunkt i de overnevnte innfallsvinklene til demokratibegrepet er det klart at for det første handler det om at lover og forskrifter overholdes, det vil si det rent juridiske aspektet ved tilskudsregimet. Videre er også et helt sentralt demokratisk ideal at borgere / lag / organisasjoner og institusjoner *likebehandles*. I lys av det brede / substansielle demokratibegrepet er det her, når det gjelder kommunens tilskudsregime, rimelig å tolke «likebehandling» i retning av at det ikke bare er en teoretisk mulighet for alle til å søke på midler, men at offentligheten har kjennskap til kommunens tilskudsordninger og at lag, organisasjoner og institusjoner reelt sett har mulighet til å konkurrere på lik linje med andre søkere. Kort sagt: at mer eller mindre like saker behandles likt, slik at det er søknadens kvalitet som avgjør om man får tilskudd eller ikke.

Gitt at en vurdering av tilskudsregimet reiser interessante lokaldemokratiske spørsmål knyttet opp mot forholdet mellom politikk og administrasjon, må vi i tillegg til overordnede perspektiver på demokratibegrepet se nærmere på forskning knyttet opp mot lokaldemokrati. Det er i så måte naturlig å ta utgangspunkt i KS' plattform for godt lokaldemokrati, samt forskerbidragene som ligger til grunn for denne.

3.1.2 KS' plattform for godt lokaldemokrati⁷

Den uttalte målsetningen til KS er at lokaldemokratiplattformen skal 'gi en standard å måle seg mot'. Med utgangspunkt i formuleringen '*Et godt lokaldemokrati har vi når...*', er veilederen delt opp i tre «kapitler» som gir innhold til spørsmålet om hva godt lokaldemokrati er. Nedenfor har vi trukket ut det som er mest relevant for dette prosjektet, gitt dets innretning mot kommunens tilskudsregime. Vi velger å presentere «punkt 2» først, da dette punktet er mest relevant gitt prosjektets innretning:

ii) «...de folkevalgte setter dagsorden, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne»

Følgende punkter fra det andre kapitlet i KS' lokaldemokratiplattform kommenteres ikke nærmere her:

- *Godt samarbeid og godt miljø i kommunestyret;*
- *Balansert kjønnsrepresentasjon;*
- *Gode vilkår for å utøve rolle som folkevalgt.*

På den annen side er det verdt å kommentere punktene nedenfor. For det første legges det vekt på at fellesinteresser må ligge til grunn for den enkelte folkevalgtes politiske virke:

⁷ Se <http://www.ks.no/PageFiles/1758/Lokaldemokrati.pdf>

Høy etisk standard og fravær av korrupsjon

Folkevalgte gjør vedtak på vegne av fellesskapet. Det gjelder også administrasjonen. Da må det være fellesskapets interesser som er det sentrale. Å utnytte rollen som folkevalgt eller ansatt for egen eller venners vinning⁸ er ødeleggende for den tilliten som er nødvendig i et godt demokrati.

Neste punkt følger opp denne tankegangen:

Åpen offentlig politisk debatt

En god demokratisk fremgangsmåte er at avgjørelser først blir tatt etter en åpen debatt der alle som har synspunkter får delta og der det er kvaliteten på argumentene som er avgjørende - ikke makten eller ressursene til de som fremmer dem.

Punktene over peker i retning av at prosedyrene for tildeling av tilskudd i størst mulig grad bør innrettes slik at de bidrar til å opprettholde tilliten til kommunens tilskudsregime. Nøkkelord her vil være *forutsigbarhet* og *likebehandling*.

Det er klart at det er utfordrende å balansere rollefordelingen mellom folkevalgte og administrasjon, men KS' veileder gir noen indikasjoner. Generelt synes det å være relativ stor enighet om at denne relasjonen bør være preget av hierarkisk autoritet hvor administrasjonen er iverksettere av politiske vedtak. Dette er sentralt for å sikre muligheten for å stille de folkevalgte til ansvar for det administrasjonen utfører. I KS' veileder kan vi lese:

Avklarte roller og rutiner mellom de folkevalgte og administrasjonen

De folkevalgte må i hovedsak styre gjennom administrasjonen. Det er den som forbereder saker og som setter vedtak ut i livet.

Samtidig er det klart at kommuneorganisasjonen i stadig økende grad er preget av juridifisering, differensiering, fragmentering og kompleksitet når det gjelder oppgavetyper og oppgaveløsning. Som nevnt vil dette legge juridisk bindende begrensninger for Bystyrets handlingsrom. Veilederen understreker videre at en administrasjon som detaljstyres av politiske vedtak neppe er en effektiv administrasjon. Administrasjonen må slik sett tillates noe frihet for å kunne utøve faglig skjønn innenfor de forskjellige tjenesteområdene og for effektivt å kunne opptre både i rollen som rådgiver, organisator og tjenesteutøver.

Balansegangen her er utvilsomt fin, men det er verdt å merke seg at KS er tydelige på at det generelt sett anbefales en modell hvor de folkevalgte utarbeider retningslinjer / kriterier for fordeling av tilskuddsmidler (*forutsigbarhet*), mens administrasjonen på sin

⁸ Når det gjelder begrepet «egen vinning», så viser vi til definisjonene av begrepene *korrupsjon*, *smøring* og *kameraderi* i Etikerveilederen til KS (<http://www.ks.no/PageFiles/9197/Etikerveilederen.pdf>):

- o **Korrupsjon / mislighet:** Eksempelvis når en ansatt mottar en godtgjørelse for å utføre eller unnlate å utføre en tjenestehandling. Det er også korrupsjon når en folkevalgt mottar godtgjørelse for å innta et bestemt standpunkt. Dersom hensikten med en gave er å påvirke utfallet av en sak er dette straffbart både for den som gir og den som mottar gaven.
- o **Smøring:** brukes ofte når en ansatt mottar et mindre beløp for å gjøre jobben sin raskere eller legge til rette for en gunstigere saksbehandling enn det som ellers er vanlig.
- o **Kameraderi:** å forfordele eller tilgodese "våre egne". Det kan for eksempel være venner, andre medlemmer i det idrettslaget man deltar i, partikamerater eller gamle kjente.

side på faglig grunnlag veier de enkelte søknader innenfor de forskjellige områdene opp mot hverandre (*likebehandling*). I enkelte tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig at innstillingen fremmes av en jury bestående av de folkevalgte selv, men uansett bør innstillingen basere seg på kjente kriterier for tildeling.

i) «...innbyggerne har tillit til lokalpolitikere»

Følgende punkter fra det første kapittelet i KS' lokaldemokratiplattform kommenteres ikke nærmere her:

- *Høy valgdeltakelse;*
- *Innbyggerne har et godt grunnlag å velge på og blir motiverte til å stemme;*
- *God informasjon til innbyggere om rettigheter, politikk og tjenester;*
- *God rettssikkerhet;*
- *Mindretallsrettigheter blir ivaretatt;*
- *Det er god aktivitet i lokale partilag;*
- *Partiene sikrer god rekruttering til lokalpolitikken.*

På den annen side er det verdt å referere og kommentere følgende to punkter, fordi de er informative i forhold til å avgrense dette prosjektets innretning:

Innbyggerne vet hvordan man kan ta opp saker med det politiske nivået i kommunen.

Med dagens organisering av kommunene er mange i tvil om hvordan man skal gå frem for å ta opp en sak med de folkevalgte og hvem man skal vende seg til. Dette kan bøtes på ved intern avklaring og god informasjon til innbyggerne.

Innbyggerne får delta utenom valg

Høy deltakelse fra innbyggerne utenom valgene er ikke i seg selv et bevis på godt demokrati. Å ha en korrigerende mekanisme som gir innbyggerne mulighet til å engasjere seg når de ønsker det, er likevel viktig for å sikre at avstanden mellom velger og representant ikke blir for stor

Kommunen bør derfor ha avklart hvordan innbyggerne kan delta utenom valg slik at avstanden mellom velger og representant ikke blir for stor. Eksempler på dette kan være direkte demokrati i form av innbyggerinitiativ til folkeavstemming, borgerpanel, brukerstyre og brukerutvalg, lokale utvalg eller annen deltakelse for å gi folkevalgte organ råd og innspill før de gjør vedtak. Ny teknologi gir nye muligheter til å delta. I alle tilfeller er det viktig at kommunen avklarer når og hvordan innbyggerne blir invitert til å delta og hva resultatene skal brukes til, slik at de som deltar skal oppleve at deltakelsen blir tatt på alvor.

Det interessante her er at disse to punktene er mest aktuelle når det gjelder politiske saker eksempelvis knyttet til arealbruk (for eksempel planer om utbygging) og større endringer i kommunens tjenestetilbud (eksempelvis nedleggelse av enheter), hvor en gruppe innbyggere mer eller mindre direkte blir påvirket av en politisk beslutning, eller hvor saken det gjelder fører til engasjement blant en bredere del av befolkningen. En gruppe eller flere grupper med innbyggere engasjerer seg og ønsker i disse sakene å få gjennomslag for sitt standpunkt, og spørsmålet er hvordan dialogen med politikere kan finne sted på en best mulig måte. Vi bemerker at det er ulike syn på i hvilken grad denne typen innbyggerengasjement i enkeltsaker er en styrke eller en svakhet for lokaldemokratiet. Maktutredningen fra 2003 er til dels kritisk til at denne typen «øye-

blikksorganisering», som i motsetning til eksempelvis folkebevegelser ikke har en samfunnsformende agenda, men i større grad angår en selv. Blant annet legges det i *Maktutredningen* vekt på at:

*Påvirkning gjennom aksjoner, lobbying og markedsvalg gir korrektiver til politikere og produsenter. Disse påvirkningskanalene er samtidig karakterisert ved at **evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt**. De krever artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft.⁹*

Andre analyser indikerer på den annen side at «aksjonskanalen» ikke nødvendigvis er et demokratisk problem, men at gjennomslagskraften for denne typen initiativ er klart større når det gjelder å få satt saker på den lokalpolitiske agendaen enn når det gjelder utfallet av behandlingen i politiske organer:

Når alt kommer til alt er den reelle påvirkningsmuligheten på utfallet av en sak likevel relativt liten, og aktiviteten er i stor grad styrt av de tunge og formaliserte politiske prosesser som følger med det representative demokratiet vi har i Norge.¹⁰

Revisjonen konkluderer her med at det i lys av ønsket om å optimalisere lokaldemokratiet i Kristiansand er svært viktig at kommunen bevisst jobber med problemstillingene knyttet opp mot innbyggers deltakelse utenom valg. Samtidig er det klart at det ikke er dette som er hovedfokuset i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, idet tilskudsproblematikken handler om den årlige konkurransen om kommunens begrensede tilskuddsmidler. Og her er det klart at *forutsigbarhet* i form av kjente kriterier for tildeling av midler, samt *likebehandling* basert på kvaliteten på en prosjektsøknad, er sentralt for tilskudsregimets legitimitet; på den annen side vil tildelinger basert på kontaktnett og «evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende», jf. sitat over fra *Maktutredningen*, utvilsomt vil svekke tilskudsregimets demokratiske legitimitet.

Vi tar med at det i veilederen til KS understrekes at aktivitet i frivillige lag og organisasjoner oppfattes som positivt for lokaldemokratiet:

Aktive frivillige lag og organisasjoner

Høy aktivitet i frivillige lag og organisasjoner gir grobunn for et godt lokaldemokrati. Det bygger opp om det som blir kalt sosial kapital. Det bygger tillit mellom mennesker og det gir erfaring med arbeidsformer og spilleregler som er viktige i et demokrati.

Følgelig er det viktig at midler til denne gruppen fordeles på en måte som oppfattes som åpen og rettferdig blant kommunens innbyggere.

iii) «...man leverer det man lover»

Følgende punkter fra det tredje kapittelet i KS' lokaldemokratiplattform kommenteres ikke nærmere her:

- *Aktiv eierstyring av kommunale og interkommunale selskaper;*

⁹ Se NOU (2003:19): *Makt og demokrati - Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*, s. 59

¹⁰ Kvelland, Eva (2009): *"Bridge over troubled water" - en studie av samspillet mellom folkeaksjoner og politiske prosesser i en norsk kommune.*, s. 103. Masteroppgave UiA

- Avklaring av roller mellom kommunestyret og kommunens representanter i utenomkommunale organer og partnerskap;
- Resultat i tråd med løfter;
- Gode tjenester;
- God samfunnsutvikling og god utnyttelse av handlingsrom;
- Tilsyn og kontroll med egen virksomhet.

3.1.3 Forskerbidrag (som ligger til grunn for KS' plattform)¹¹

Det viser seg at ingen av forskerbidragene som ligger til grunn for KS' plattform direkte kommer inn på problematikk knyttet til tilskuddsordninger. Artikkelen *Godt lokaldemokrati*¹² er imidlertid verdt å nevne fordi den, med utgangspunkt i en postulert ekvivalens mellom «godt demokrati» og «legitimt demokrati», nyanserer legitimitetsbegrepet på en måte som er relevant i forhold til lokaldemokratiet. Det skilles mellom 1) *inntakslegitimitet*, 2) *gjennomstrømningslegitimitet* og 3) *utfallslegitimitet*:

1) inntakslegitimitet

Her argumenteres det for at inntakssiden først og fremst skal sikre demokratisk likhet, det vil si at alle innbyggere skal ha samme rett til å *delta* og *påvirke* beslutninger. Demokratiske prosedyrer må følgelig legges opp slik at de sikrer denne retten.

2) gjennomstrømningslegitimitet

Gjennomstrømningslegitimitet handler om åpenhet. Her påpekes det at

Korrupsjon er en kilde til legitimitetskriser i mange land. Mistanker om "samrøre" i form av skjulte politiske hestehandler mellom politikere og representanter for sentrale samfunnsinstitusjoner kan ha samme virkning, og trekker hele grunnlaget for det representative systemet i tvil.

3) utfallslegitimitet

Her pekes det på at effektivitet i bred forstand kan regnes som en kilde til demokratisk legitimitet. Demokratiet er et system for å oppnå kollektiv handling, det vil si å håndtere samfunnsproblemer, utnytte samfunnsmessige utviklingsmuligheter og skaffe til veie fellesgoder.

3.1.4 Komparativt perspektiv: praksis i andre ASSS-kommuner

Revisjonen har i tillegg henvendt seg til de største ASSS-kommunene, jf. avsnitt 2.3.2, for å høre nærmere om hvilken praksis andre kommuner legger til grunn når det gjelder håndtering av kommunale tilskudd. Mens mange kommuner ikke har svart på henvendelsen, viser det seg at det i Trondheim og Oslo kommune har vært eller pågår prosesser hvis målsetning nettopp er at tilskuddsregimet skal gjennomgås. I lys av saksfremlegg som er offentlig tilgjengelig synes det klart at det overordnede målet med disse prosessene har vært / er å utvikle et felles rammeverk for kommunenes til-

¹¹ Se <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Demokrati/Forskningsbidrag-som-grunnlag-for-lokaldemokratiplattform/>

¹² Klausen, Jan Erling og Signy Irene Vabo (2007): *Godt lokaldemokrati*, KS FoU-prosjekt, <http://www.ks.no/PageFiles/2901/ForskerbidragKlausenVabo.pdf> Merk at analysen av legitimitetsbegrepet i stor grad bygger på Haus og Heinelt samt på Scharpf, jf. litteraturlisten i artikkelen.

skuddsregime som sikrer *likebehandling* og *forutsigbarhet*. Eksempelvis var utgangspunktet i Trondheim følgende:

Vi ønsker å gi støtte mer treffsikkert i forhold til våre mål, og ber om en totalgjennomgang av kriterier for tildeling av støtte, og hvilke lag og organisasjoner vi gir støtte til.

Revisjonen opplever at det bildet som tegnes i de kommunene som har gjort et arbeid med å gjennomgå og revidere egne tilskuddsordninger er relativt entydig: Det legges stor vekt på å sikre likebehandling, og i dette legges det at tilskuddsordningene utlyses offentlig og at alle må søke på basis av disse utlysningene. Alle søkere skal underlegges en faglig-administrativ vurdering og behandles likt. Det er sentralt at søknadsprosessen skal sikre at alle søkere blir vurdert ut i fra samme vilkår og med samme forutsetninger, og at det ved fastsettelse av tilskudd skal tilstrebes en likeverdig behandling av tilnærmet like søknader.

Videre er det tydelig at utviklingen i kjølvannet av disse prosessene går i retning av en arbeidsfordeling hvor politikerne på mer overordnet nivå legger føringer gjennom retningslinjer etc., og at administrasjonen vurderer søknader om frivillighetsmidler / tilskudd og lager en innstilling til politisk behandling.

Det er verdt å merke seg at det særlig i Oslo synes som om initiativet til denne utviklingen kommer fra politisk nivå.

3.2 P2: Tilskuddsordninger og tilskudd: Retningslinjer, rutiner og kontroll?

3.2.1 Kontrollansvaret i en kommune

Ifølge kommunelovens § 76 ligger det overordnede kontroll- og tilsynsansvaret i en kommune hos kommunestyret. Av Kristiansand kommunes delegasjonsreglement, som finner sin hjemmel i kommuneloven¹³, følger det at rådmannen gis myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, dersom ikke annet fremgår av lov, bestemmelse gitt i medhold av lov eller Bystyrevetdakt.

Rådmannen skal ifølge kommunelovens § 23-2 sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det er rimelig å legge til grunn at kommunens internkontrollsystem bør være sentralt i arbeidet med å sikre at rådmannen har betryggende administrativ kontroll. Det er verdt å merke seg at det etter kommunelovens ordlyd ikke kan utledes form- eller innholdskrav til internkontrollen. Fra ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det imidlertid nærliggende å tolke kommunelovens § 23-2 i retning av at "*betryggende kontroll*" innebærer et internkontrollsystem som er *etterprøvbart* og som bidrar til at man er i stand til å føre kontroll med virksomheten.

¹³ De viktigste paragrafene her er kommunelovens § 23 (Rådmannens generelle myndighet) og § 24 (Rådmannens stilling i personalsaker).

I forbindelse med en kommunes tilskuddsregime vil internkontroll kort sagt handle om å ha definert hvilke krav som gjelder i forhold til tildeling av tilskudd, samt å ha tilfredsstillende rutiner som sikrer kontroll med at tilskudd anvendes i tråd med intensjonen. Revisjonen mener at støtteordningen «Frifond»¹⁴ kan være en god referanse når det gjelder hva man i utgangspunktet kan forvente av kommunens håndtering av tilskudd som fordeles administrativt.

3.2.2 «Frifond»: eksempel på god administrasjon av tilskuddsordning

Frifond er en støtteordning opprettet av Stortinget for å bedre de økonomiske rammebetingelsene for demokratisk og frivillig aktivitet i lokalsamfunn - og i så måte er denne tilskuddsordningen interessant for mange organisasjoner og lag i Kristiansand kommune. «*Frifond organisasjon*» går til lokale lag som er organisert i en nasjonal organisasjon, mens «*Frifond barn og unge, teater og musikk*» går til lokalt organiserte lag uten nasjonal tilknytning. I 2009 fordelte denne tilskuddsordningen om lag 170 millioner kroner.

Frifond understreker at det legges vekt på å være en enkel og byråkratisk støtteordning med enkle søknadsskjemaer og rapportskjemaer. Stegene i søknadsprosessen beskrives på følgende måte:

- i. skriv søknad med budsjett
- ii. saksbehandling hos Frifond
- iii. søknad innvilges / avslås
- iv. ved innvilgning: akseptskjema fra mottaker leveres
- v. TILSKUDD UTBETALES & PROSJEKT GJENNOMFØRES
- vi. rapport med regnskap leveres
- vii. rapport behandles hos Frifond
- viii. a) alt ok, rapport godkjennes;
b) mer informasjon ønskes, rapport avslås;
c) prosjekt har penger til overs: disse betales tilbake;
d) midler ikke brukt i tråd med retningslinjer / forutsetninger: midler kreves tilbake

I forbindelse med punktet «skriv søknad med budsjett» er det utarbeidet en kort og konsis veiledning som blant annet peker på at det må komme frem *hvordan* ting skal gjøres og ikke bare *hva* som skal gjøres, og at det må fremkomme at støtten skal gå til en *gruppe* som er *åpen for alle*¹⁵ og som er *lokalt forankret*.

I utgangspunktet kan denne måten å administrere tilskuddsordninger på være en hensiktsmessig referanse i forhold til kommunens håndtering av administrativt tildelte tilskudd. Samtidig må det tas høyde for at prosjekter som tildeles kommunale tilskudd kan være av svært forskjellig omfang og karakter, og at formkrav når det gjelder de minste tilskuddene i enkelte tilfeller må kunne tillempes.

¹⁴ Se <http://www.frifond.no/>

¹⁵ At gruppen / laget / organisasjonen er åpen for alle, synes formelt sett ikke å være et krav i forbindelse med kommunale tilskuddsordninger.

3.3 P3: Håndtering av enkelte større tilskudd i Helse- og sosialsektoren

I dette kapittelet orienteres det om hovedlinjene når det gjelder regelverk som må følges ved behandling og tildeling av tilskudd¹⁶. Det sentrale her er at det ikke kan gis tilskudd som kommer i konflikt med regelverket for offentlige anskaffelser eller som er i strid med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte. Kort sagt: Der Bystyrets / kommunens disposisjon reguleres av anskaffelsesregelverket, må kommunen følge de prosedyrekrav som dette regelverket stiller til avtaler av tilsvarende art og verdi.

Innledningsvis kan det imidlertid her være hensiktsmessig å vise Kristiansand kommunes *Frivillighetsmelding*, vedtatt i Bystyret 12. mai 2010, for en diskusjon av forholdet mellom offentlig sektor, privat sektor og det man kan kalle frivillig sektor.

3.3.1 Frivillighetsmeldingen om forholdet mellom offentlig sektor, privat sektor og frivillig sektor

I Frivillighetsmeldingens kapittel 2.2 pekes det på at frivillig sektor ofte defineres som forskjellig fra det offentlige ved at den drives av engasjement, mens offentlig sektor drives av lovpålegg og politiske føringer. Videre pekes det på at forskjellig drivkraft innebærer forskjellig funksjon, og det siteres fra St.prp.nr. 1. (2004-2005):

Frivillig sektor, ofte kalt sivilsamfunnet eller tredje sektor, er grunnleggende forskjellig fra offentlig sektor og fra markedet. Frivillig sektor er et supplement til disse sektorene og gir et viktig bidrag til velferdssamfunnet.

Altså: forskjellig drivkraft innebærer forskjellig funksjon, og frivillig sektor er i utgangspunktet et supplement til kommunens lovpålagte oppgaver. Formen til denne typen organisasjon er oftest en eller annen form for non-profit-organisering. De to siste avsnittene i frivillighetsmeldingens kapittel 2.2 fanger imidlertid på en meget god måte inn det faktum at det tilsynelatende klare skillet mellom offentlig sektor, privat sektor og frivillig sektor i realiteten ofte er uklart:

Samtidig finnes det mange gråsoner. I forhold til offentlige tjenester kan det være vanskelig å definere skille mellom tjenester som drives av offentlige enheter og profesjonelle medarbeidere i frivillig sektor underlagt det samme lovverket, og ofte også finansiert av offentlige midler med krav til rapportering og kvalitet.

I tillegg er det gråsoner i forhold til markedet. Organisasjoner og stiftelser kan ha forretningsmessige mål. De kan for eksempel opptre som konkurrerende aktører for å selge velferdstjenester i markedet. Noen organisasjoner opptre også i finansmarkedet ved at de har store verdier de forvalter, og ved at de gjennom arv og gaver har betydelige fond som skal forvaltes. Noen organisasjoner er kommersielle, men mobiliserer likevel mange frivillige. Det gjelder for eksempel mange av de store festivalene, og noe av de større idrettsklubbene.

¹⁶ Byråds sak 143/12 *Behandling av tilskudd* fra Oslo, jf. <http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Byr/-2012/BR1/2012022743-1038484.pdf>, har i betydelig grad bidratt til å gi retning til revisjonens etablering av revisjonskriterier på dette området.

3.3.2 Meld. St. 30 (2011–2012)¹⁷: Økt juridifisering av rusomsorg utenfor spesialisthelsetjenesten

I dette kapittelet orienteres det om hovedlinjene når det gjelder regelverk som må følges ved behandling og tildeling av tilskudd¹⁸. Det sentrale her er at det ikke kan gis tilskudd som kommer i konflikt med regelverket for offentlige anskaffelser eller som er i strid med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte. Kort sagt: Der Bystyrets / kommunens disposisjon reguleres av anskaffelsesregelverket, må kommunen følge de prosedyrekrav som dette regelverket stiller til avtaler av tilsvarende art og verdi.

3.3.3 Lov om offentlige anskaffelser (LOA)¹⁹

LOA kommer til anvendelse der det foreligger, eller skulle ha foreligget, en på en eller annen måte *skriftliggjort og gjensidig bebyrdende avtale* mellom en eller flere offentlige oppdragsgivere og en eller flere leverandører om anskaffelse/levering av varer, tjenester, bygg eller anlegg. Det er realiteten i forholdet som avgjør om anskaffelsesregelverket får anvendelse. Det at man eventuelt har tatt spesielle grep ("konstruert seg bort fra") for å tilsløre realiteten i forholdet, endrer ikke på dette.

For at forholdet skal reguleres av anskaffelsesregelverket, må avtalen være inngått mellom to forskjellige rettssubjekter²⁰. Merk at alle former for *egenregi* på den annen side faller utenfor anskaffelsesregelverket.

Formålsparagrafen i lov om offentlige anskaffelser lyder:

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Det primære formålet med lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter er i så måte å sikre at det offentlige foretar kostnadseffektive anskaffelser basert på likebehandling. LOA § 5 inneholder videre de grunnleggende krav til anskaffelsesprosessen. Her framgår det blant annet at en oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsmessighet og sikre en høy forretningsjuridisk standard i saksbehandlingen. I tillegg oppstiller LOA § 5 krav til *likebehandling, forutsigbarhet, gjennomsiktighet /*

¹⁷ Se kapittel 6.9, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-30-20112012.html?id=686014>

¹⁸ Byrådssak 143/12 *Behandling av tilskudd* fra Oslo, jf. <http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Byr/-2012/BR1/2012022743-1038484.pdf>, har i betydelig grad bidratt til å gi retning til revisjonens etablering av revisjonskriterier på dette området.

¹⁹ Se *Lov om offentlige anskaffelser* <http://www.lovdata.no/all/hl-19990716-069.html>

²⁰ Merk at dette er en nødvendig - men ikke tilstrekkelig - forutsetning for at anskaffelsesregelverket gjelder. Grunnen til at forutsetningen ikke er tilstrekkelig, er at alle former for egenregi faller utenfor anskaffelsesregelverket, og kapittel 3 i veilederen til reglene om offentlige anskaffelser understrekes det at egenregi kan gjelde også når to separate juridiske personer inngår en kontrakt, gitt at følgende to kriterier er oppfylt:

- Oppdragsgiveren må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen virksomhet.
- Den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren må være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiveren.

Dette betyr at aksjeselskap (AS) kan falle inn under egenregibegrepet, jf. eksempelvis Avfall Sør, mens interkommunale selskap (IKS) bare unntaksvis faller utenfor egenregibegrepet.

åpenhet og etterprøvbarehet i anbudsprosessen. Disse kravene gjelder helt generelt, men vil - sammen med de særskilte prosedyrereglene som må følges ved en anskaffelse - kunne bidra til økt bevissthet hos oppdragsgiver og mulighet for etterprøvbarehet for leverandører også med hensyn til etikk, korrupsjon og kameraderi. Anskaffelsesreglene inneholder også habilitetsregler.

Flere av kravene i innkjøpsregelverket har til formål å hindre at useriøse leverandører får et konkurransefortrinn. For eksempel gjelder dette reglene om innlevering av skatte- og avgiftsattest.

Når Bystyret eller andre kommunale instanser stiller midler til disposisjon uten krav om gjenytelse fra den som får tilskuddet, anses dette å være uproblematisk i forhold til anskaffelsesregelverket. For at forholdet skal omfattes av anskaffelsesregelverket, må kommunen motta en leveranse mot vederlag. Leveransen må utgjøre en økonomisk fordel for kommunen. Vederlaget for leveransen kan være penger, men kan også bestå i at kommunen eksempelvis gir avkall på noe den ellers ville fått. Dette betyr at dersom det knyttes slike vilkår til utbetalingen at det i realiteten oppstår en gjensidig bebyrdende avtale mellom kommunen og den som får utbetalingen, skal forholdet som oftest reguleres av LOA og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA). Fremgangsmåten ved tildelingen av midler må da skje i henhold til anskaffelsesregelverket.

I de tilfellene der kommunen for eksempel *bevilger penger til virksomheter som betaling for tjenester som **erstatte** - i motsetning til tjenester som **supplerer** - kommunal tjenesteproduksjon*, vil vi i utgangspunktet alltid stå overfor en kontrakt i henhold til anskaffelsesregelverket. Revisjonen legger her til grunn at dette må forstås dithen at dersom kommunen betaler for en tjeneste der hvor kommunen ellers måtte gitt en bruker en tjeneste, så gjelder anskaffelsesregelverket - selv om tjenesten som kjøpes ikke nødvendigvis er identisk med den tjenesten kommunen ellers ville ytt til brukeren.

Det er videre viktig å merke seg at dersom en tjeneste er lovpålagt, så erstatter den per definisjon kommunal tjenesteproduksjon, og vi står i så måte alltid overfor en kontrakt i henhold til anskaffelsesregelverket. Revisjonen bemerker her at det i helse- og omsorgstjenesteloven er fastlagt kriterier for at kommunen skal oppfylle sitt lovpålagte ansvar for helse- og sosialtjenester. I § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c vises det til «*plass på institusjon*». I forskrift for kommunal helse- og omsorgsinstitusjon § 1 bokstav c presiseres det at «institusjon» innbefatter

«Institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for rusmiddelavhengige».

Med andre ord, kjøp av døgnplasser for rusmisbrukere må regnes som en lovpålagt tjeneste og kommer i så måte inn under anskaffelsesregelverket.

Også i de tilfellene der kommunen bevilger midler kun med forbehold om rett til visse motytelser, vil vi som oftest stå overfor anskaffelser som reguleres av anskaffelsesregelverket. Vi kan stå overfor en kontrakt i henhold til anskaffelsesregelverket selv om det er misforhold mellom leveranse og vederlag. En av ytelsene må imidlertid ha preg av å være en form for kontraktsrettslig vederlag før vi står overfor en kontrakt i henhold til anskaffelsesregelverket.

Samlet sett kan vi konkludere med at regelverket altså skal bidra til å redusere risikoen for korrupsjon og kameraderi. Det er i så måte åpenbart at regelverket gjelder både for administrasjon og for politikere: heller ikke det politiske flertallet i en kommune kan gjøre vedtak som er i strid med regelverket for anskaffelser. Eksempelvis erklærte i 2010 det daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) vedtaket til Finnmark fylkeskommune om å tildele transportkontrakt til Veolia Transport Nord uten anbud, for ugyldig. Videre besluttet EFTAs overvåkingsorgan ESA sommeren 2012 at Norge har brutt EØS-avtalen ved at Aust-Agder fylkeskommune inngikk avtaler med Nettbus Sør AS og fire andre busselskaper uten konkurranseutsetting.

3.3.4 Kort om forskriftens (FOA)²¹ inndeling

Forskriften om offentlige anskaffelser gir konkrete bestemmelser for gjennomføring av anskaffelser. Av forskriftens *del 1* fremgår de grunnleggende krav som gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Det viktigste er nevnt i forrige avsnitt om LOA, men det er i tillegg verdt å merke seg at ved anskaffelser til en verdi opp til 500 000 kr kan en velge å bare følge de overnevnte grunnleggende bestemmelsene. Kapittel tre i forskriften inneholder krav om protokoll og krav om skatteattest, MVA-attest og HMS-egenerklæring for alle anskaffelser som overstiger 100 000 kr.

Del 2 i forskriften gjelder for anskaffelser hvor prosedyreforpliktelser inntreffer, det vil si anskaffelser av verdi mellom 500 000 kr og EØS-terskelverdiene (1,6 mill kr) samt uprioriterte tjenester²². I denne delen finner en regler for blant annet;

- Tillatte anskaffelsesprosedyrer
- Kommunikasjon
- Grunnlaget for konkurranse
- Kunngjøringsregler
- Frister
- Gjennomføring og avslutning av konkurransen

Ifølge KS handler mange av bruddene på LOA om

- i. Ulovlige direkteanskaffelser (foreligger når oppdragsgiver ikke har foretatt slik kunngjøring som kreves etter anskaffelsesdirektivet)
- ii. Oppdeling av kontrakter
- iii. Feil i konkurransegrunnlaget
- iv. Brudd både på støtteregelverket og anskaffelsesregelverket

²¹ Se *Forskrift om offentlige anskaffelser* <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/xa-20060407-0402.html>

²² Omfatter blant annet hotell- og restaurantvirksomhet, jernbanetransport, juridiske tjenester, helse- og sosialtjenester og fritids-, kultur- og sportstjenester. Merk at **del III** i forskriften, som gjelder anskaffelser over EØS terskelverdien på 1,6 mill kr, er bygget opp på samme måte som del II med regler for anskaffelsesprosedyrer, kunngjøring, frister og regler for gjennomføring av konkurranser.

3.3.5 Offentlig støtte²³ og kryssubsidiering

Av begrepet gjensidig bebyrdende følger det at ensidig tildeling av støtte fra en oppdragsgiver i utgangspunktet ikke omfattes av kontraktsbegrepet. Men selv om disposisjoner fra Bystyret uten krav om gjenytelser ikke skulle være ulovlige i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kan de være ulovlige etter *EØS-avtalens regler om forbud mot offentlig støtte* (implementert i norsk lov ved lov om offentlig støtte av 27. november 1992 nr. 117).

Formålet med støttereglene er å sikre likebehandling og forutsigbarhet i markedene, fremme integrasjon, motvirke kameraderi og korrupsjon, bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet og forsvarlig styring, samt unngå ødeleggende subsidiekonkurranse mellom stater. Reglene skal bidra til like konkurransevilkår, og gi både nasjonale og lokale myndigheter et grunnlag for å stå imot krav om særbehandling. Støttereglene oppstiller klare begrensninger i adgangen til å gi økonomisk støtte til et eller flere foretak som er i konkurranse med andre, mens anskaffelsesreglene i stor grad medvirker til å forebygge at det offentlige mer indirekte favoriserer ulike foretak gjennom kjøp og anskaffelser av varer og tjenester.

Hovedregelen i EØS-avtalen er at offentlig støtte er forbudt. Merk at støttebegrepet tolkes vidt. Således omfatter det ikke bare direkte økonomiske tilskudd, men også andre former for direkte eller indirekte subsidier (også gaver reguleres av lovverket for offentlig støtte). For at støtten skal være ulovlig, må følgende syv nærmere vilkår i bestemmelsen være oppfylt:

- i. Støtten må være en økonomisk fordel for mottakeren
- ii. Støtte må være gitt av offentlige midler
- iii. Støtten må begunstige kun enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester.
- iv. Mottaker av støtten må drive økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet)
- v. Støtten må vri eller potensielt kunne vri konkurransen
- vi. Støtten må være egnet til potensielt å påvirke samhandelen innen EØS-området.
- vii. Offentlig støtte totalt (samlet statlig og kommunalt) må være over € 200 000 over en treårsperiode

Merk at tildeling av støtte/tiltak som i utgangspunktet er tilgjengelige for alle og som baserer seg på objektive, ikke-diskriminerende og etterprøvbare kriterier, normalt ikke vil innebære noen favorisering av enkeltforetak eller bli ansett for å være selektive. Dersom Bystyrets tilskudd innebærer økonomisk støtte/ tiltak som kommer all næringsvirksomhet til gode²⁴, rammes således ikke disposisjonen av forbudet mot offentlig støtte.

Frivillige og ideelle organisasjoner antas i utgangspunktet ikke å være omfattet av foretaksbegrepet i forhold til sin kjernevirksomhet. Ved støtte til disse vil vilkåret om at støtten må begunstige foretak ikke være oppfylt. Hvis disse organisasjonene imidlertid i tillegg til sin ideelle kjernevirksomhet driver noen form for økonomisk aktivitet i

²³ Se KS: «Hørte jeg støtte?» - Faktaark offentlig støtte.

http://www.ks.no/PageFiles/7259/Faktaark_offentlig%20st%C3%B8tte_siste%20versjon_m_layout_02062010.pdf

²⁴ Dette gjelder eksempelvis tilskudd til private barnehager.

konkurransen med andre (selv om organisasjonen ikke har profitt som formål), vil disposisjoner til organisasjonene allikevel kunne omfattes av forbudet mot offentlig støtte dersom det ikke er helt vanntette skott mellom den ideelle og den forretningsmessige delen av organisasjonen. Tilskudd som ikke er tydelig begrenset til enkelte aktiviteter eller formål som helt klart kun sorterer under organisasjonens ideelle del, vil uansett kunne innebære en subsidiering av den økonomiske aktiviteten, såkalt krysssubsidiering. Det samme gjelder forskjellige former for indirekte støtte, eksempelvis fritak for eiendomsskatt. Virksomheten vil i disse tilfellene få en fordel konkurrerende virksomheter ikke får, slik at det ikke blir konkurranse på like vilkår.

Regelverket for offentlig støtte inneholder flere unntaksbestemmelser. Den viktigste gjelder tjenester av «allmenn økonomisk betydning». EØS-statene har i utgangspunktet stor frihet til selv å definere hva som er tjenester av allmenn økonomisk betydning. Tjenester av allmenn økonomisk betydning kan være de (økonomiske) tjenester som myndighetene definerer som særlig viktige, men som også er samfunnsnyttige for innbyggerne, og som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet alene. Selv om det finnes et visst marked for tjenestene, kan det være at det offentlige eksempelvis har et ønske om å tilby en annen type tjeneste, tjenester av et annet omfang eller til en annen pris/kvalitet, av for eksempel helseforebyggende eller av sosiale grunner.

Merk at dersom oppdragsgiver forbeholder seg rett til visse motytelser, noe som er vanlig blant annet ved tildeling av offentlige forsknings- og utviklingskontrakter, kan imidlertid forholdet likevel falle inn under anskaffelsesregelverket. Det avgjørende her vil være om det kan sies å foreligge et forhold som er gjensidig bebyrdende.

4 P1: Tilskudsregimet og lokaldemokratiske idealer om legitimitet

4.1 Pålitelig styre i Kristiansand? Likebehandling og de folkevalgtes integritet

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er målet vårt å belyse i hvilken grad det, i lys av lokaldemokratiske idealer, kan være behov for å justere innretningen av kommunens tilskudsregime. I så måte kan sekundærdata fra to forskningsprosjekter²⁵ være interessante. Til tross for at disse prosjektene ikke fokuserer direkte på tilskudsregimene til de forskjellige kommunene, kommer det frem forhold når det gjelder det lokale folkestyrets oppfattede legitimitet som vil kunne få konsekvenser for prosedyrene for tildeling av tilskudd i Kristiansand kommune.

For det første vil vi peke på KS' arbeide²⁶ med å utvikle kjennetegnene ved godt lokaldemokrati i fire standarder:

- *pålitelig* styre,
- *ansvarlig* styre,
- *borgernært* styre og
- *effektivt* styre.

Disse standardene avspeiler lokaldemokratiplattformen vedtatt av KS, sentrale dimensjoner i Europarådets prosjekt om lokaldemokrati, samt viktige momenter fra den internasjonale faglitteraturen. I lys av dette forvaltningsrevisjonsprosjektets vektlegging av tilskudsregimets legitimitet, er særlig det første punktet, som tar for seg pålitelig styre, interessant. «*Pålitelig styre*» forstås her på følgende måte:

Pålitelig styre: *Preges av likebehandling, politisk redelighet, respekt for spilleregler; i sum berører spørsmålene omkring denne standarden kommunepolitikkenes allmenne omdømme.*

Kontrollspørsmål: *Har innbyggerne tillit til at de behandles likt i forhold til de kommunale beslutningsprosessene?*²⁷

²⁵ Vi viser her til:

- a) UiO - Institutt for statsvitenskap (2009): HVOR GODT ER LOKALDEMOKRATIET? Standarder og målemetoder for innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. Dokumentasjonsrapport fra et prøveprosjekt
- b) KS / Kommunal og regionaldepartementet (2010): HVORDAN FUNGERER LOKALDEMOKRATIET? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner

²⁶ Se KS / KRD (2010), s. 5-6

²⁷ De øvrige tre punktene forstås på følgende måte:

- **Ansvarlig styre:** *Fremmer oversiktlig politikk og informerte borgere som grunnlag for borgernes kontroll med de folkevalgte.*

Kontrollspørsmål: *Har innbyggerne tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å føre tilsyn med hvordan folkevalgte skjøtter sine verv?*

- **Borgernært styre:** *Stimulerer borgernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter.*

Institutt for statsvitenskap ved UiO har på oppdrag fra KS gjennomført et prosjekt hvor de dimensjonene som KS og KRD har utviklet operasjonaliseres i indikatorer som man søker å måle. Prosjektet ble gjennomført i 2009, og det viser seg, til alt hell for dette prosjektet, at Kristiansand kommune er en av seks kommuner som deltok i prosjektet, og at datamaterialet som ligger til grunn for Kristiansand er solid: 400 innbyggere samt 51 av 53 bystyreprerentanter ble intervjuet.

Revisjonen tar i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet for seg de tre mest relevante figurene i rapporten²⁸, som alle er knyttet opp mot dimensjonen «pålitelig styre»²⁹. Selv om det er klart at man må ta forbehold når man tolker både

- det relative resultatet: hvilken virkning har det for resultatet at Kristiansand er betydelig større³⁰ enn de andre kommunene, og
- det «absolutte» resultatet: det er vanskelig å vite hvor mye man skal legge i hvert enkelt avvik i forhold til det «nøytrale» nullpunktet (som vi tolker som en «verken det ene eller det andre»-posisjon),

så gir etter revisjonens skjønn likevel de tre figurene et verdifullt øyeblikksbilde av i hvilken grad oppfatningen er at Kristiansand kommune har et pålitelig styre. Det er i så måte meningsfullt, på tross av mulige feilkilder, å vurdere om kommunen kommer godt, nøytralt eller dårlig ut i denne undersøkelsen.

4.1.1 Innbyggers oppfatning mht. likebehandling i Kristiansand (2009)

Figur 3.1 tar for seg innbyggernes oppfatninger og erfaringer når det gjelder likebehandling, med utgangspunkt i følgende to formuleringer:

- i. *..Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggers fellesinteresser.*
- ii. *..De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivaretatt sine interesser.*

Figur 3.1 viser at Kristiansand ligger betydelig over nullpunktet når det gjelder i hvilken grad innbyggerne oppfatter at særinteresser får gjennomslag på bekostning av felles-

Kontrollspørsmål: Hvordan og hvor langt inndras borgerne i de kommunale beslutningsprosessene? Er det etablert kanaler for å høre og inndra borgerne i beslutningsprosessene?

- **Effektivt styre**: *Folkevalgte har god styring, leverer resultater.*

Kontrollspørsmål: Er det ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen? Leverer kommunen resultater innbyggere og folkevalgte er tilfreds med?

²⁸ Se UiO (2009), s. 22, 23 og 38

²⁹ Revisjonen bemerker at gitt at det under «pålitelighet» refereres til «kommunepolitikkens allmenne omdømme», samtidig som datainnsamlingen er rettet mot innbyggere på den ene siden, og folkevalgte på den andre siden, så er det rimelig å legge til grunn at de tre figurene refererer til oppfatningen politiske prosesser snarere enn til administrative prosesser. Samtidig er utsagnene det skal tas stilling til, slik de fremkommer i figurene, uklare når det gjelder presisering av forskjell mellom folkevalgte og administrasjon. Gitt at begrepsvaliditeten her i så måte ikke fremstår som så god som man kunne ønske, må det tas høyde for at respondenter kan ha tatt utgangspunkt i hele kommunens virksomhet når de har besvart spørsmålene.

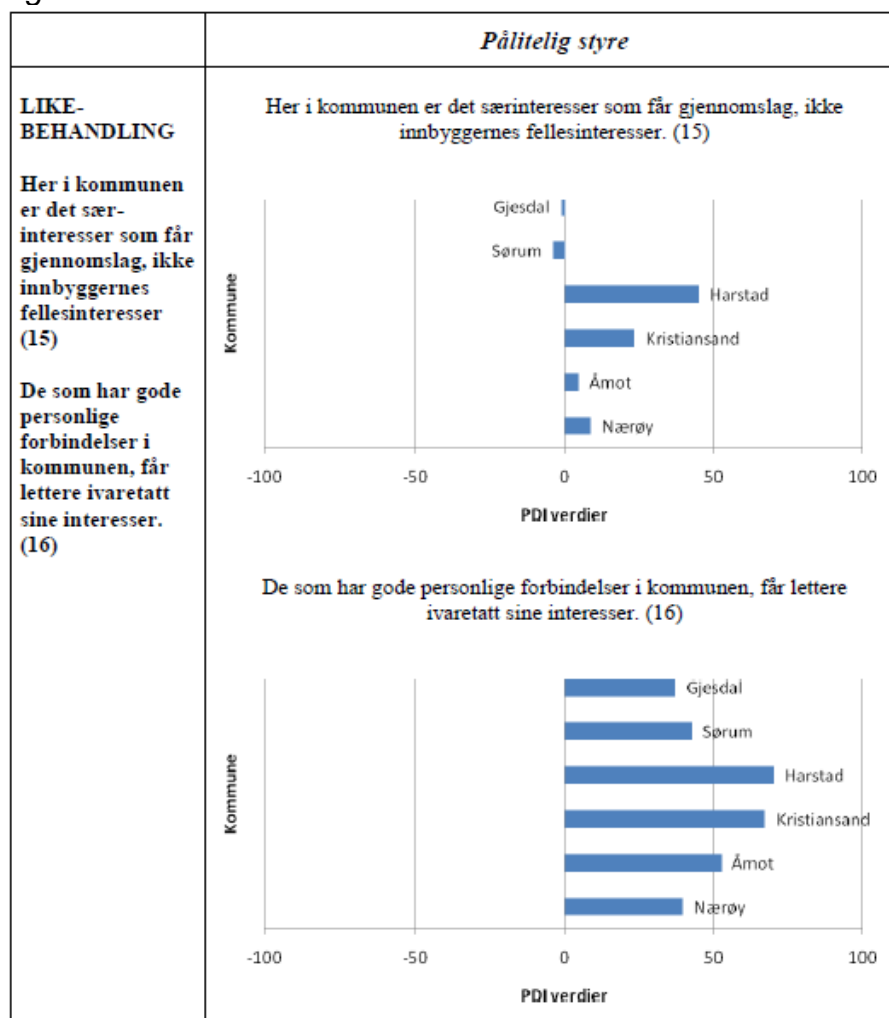
³⁰ Det er klart at de andre kommunene, det vil si Harstad (23 100 innbygger), Sørumsund (14 200 innbyggere), Gjesdal (9 200 innbyggere), Nærøy (5 000 innbyggere) og Åmot (4 300 innbyggere).

interesser. På dette spørsmålet er det betydelig variasjon blant kommunene, og Kristiansand kommune kommer nest-dårligst ut av de seks kommunene.

På spørsmål om gode personlige forbindelser gjør det lettere å få ivaretatt sine personlige interesser, kommer Kristiansand svært dårlig ut i forhold til nullpunktet. Videre kommer Kristiansand nest dårligst ut relativt sett, men samtidig er variasjonen noe mindre hva angår dette spørsmålet: alle kommunene kommer dårlig ut her.

Dersom man knytter disse resultatene opp mot problematikken vedrørende kommunens tilskudsregime, så er det rimelig å legge til grunn følgende: jo større andel av midlene som fordeles uten at de er lyst ut på en måte som gjør at alle kan konkurrere om dem med utgangspunkt i fastlagte og kjente kriterier, jo større er sannsynligheten for at innbyggerne opplever at enkelte kommer bedre ut enn andre basert på personlige forbindelser.

Figur 3.1

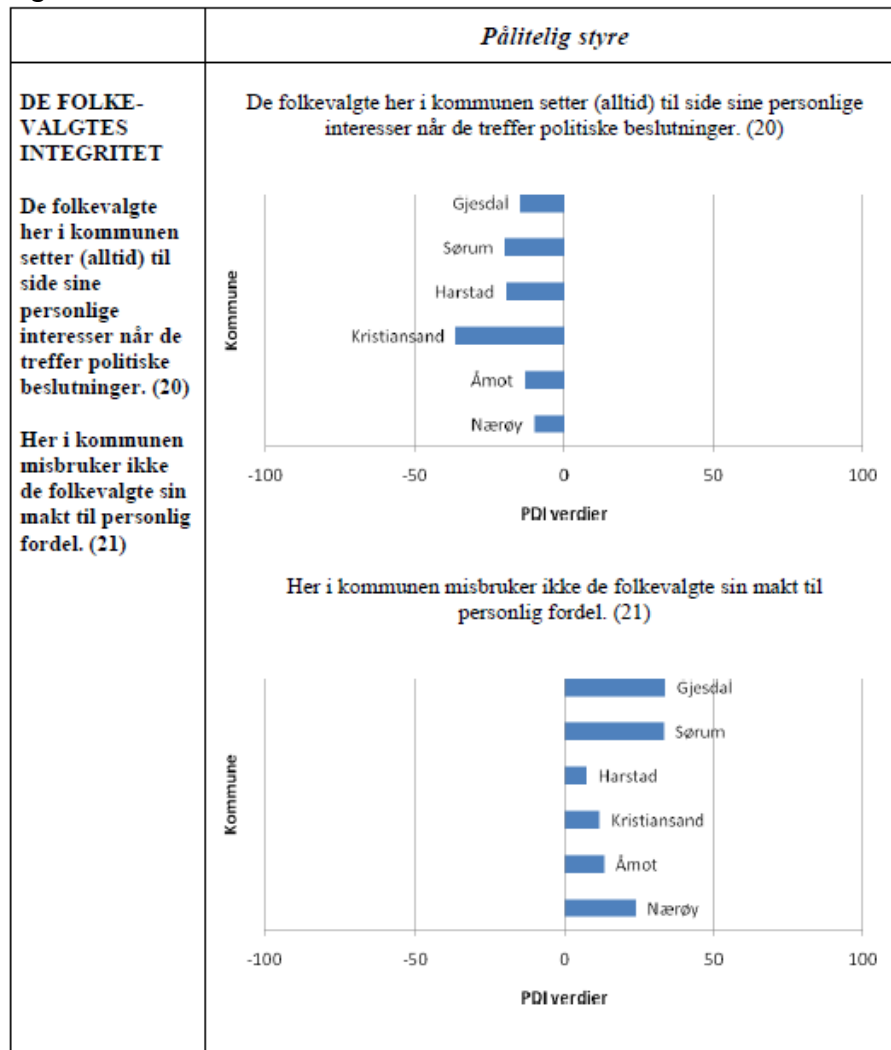


4.1.2 Innbyggers oppfatning mht. de folkevalgtes integritet (2009)

Figur 3.2 tar for seg innbyggernes oppfatning av de folkevalgtes integritet, med utgangspunkt i disse formuleringene:

- i. ...De folkevalgte her i kommunen setter (alltid) til side sine personlige interesser når de treffer politiske beslutninger.
- ii. ...Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel.

Figur 3.2



Vi ser at Kristiansand kommer klart dårligst ut av de 6 kommunene på spørsmålet om de folkevalgte setter sine personlige interesser til side når de treffer politiske beslutninger. Samtidig er det klart at også de andre kommunene kommer negativt ut på dette spørsmålet.

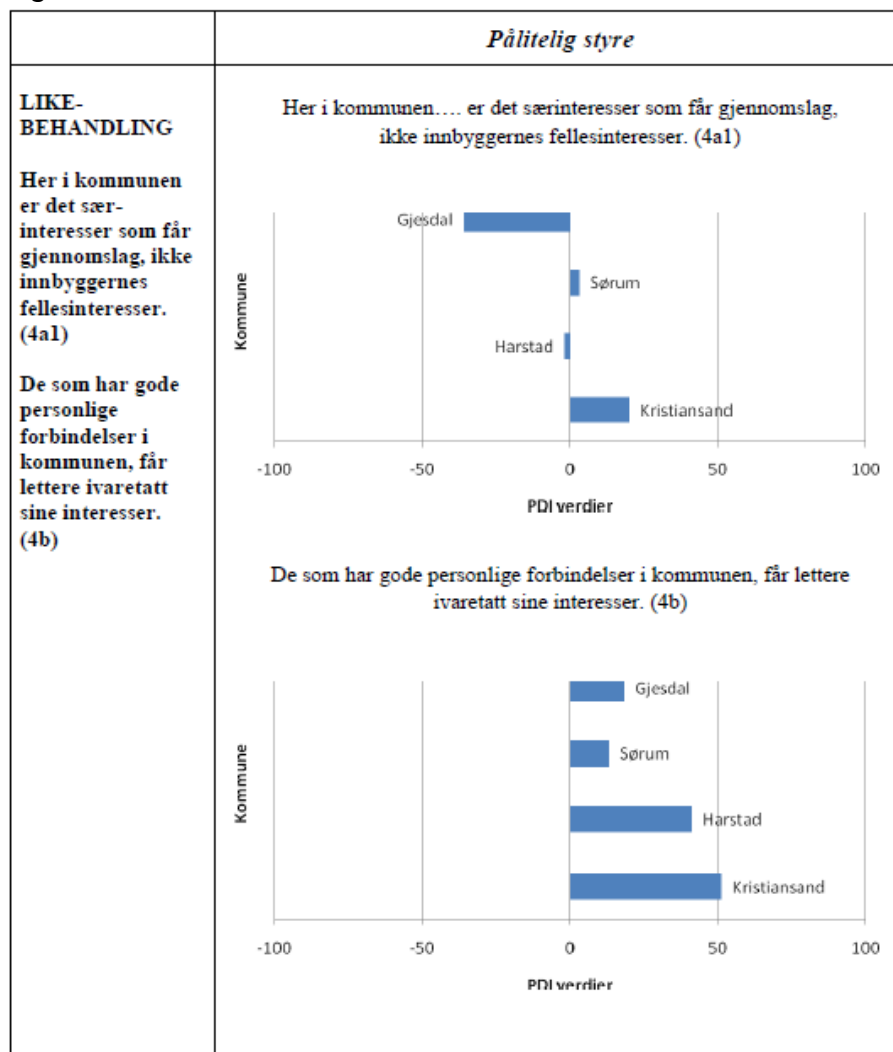
På den annen side kommer Kristiansand nestbest ut på spørsmålet hvor man bes om å bekrefte eller avkrefte utsagnet om at de folkevalgte *ikke* misbruker sin makt til personlig fordel.

Hvordan skal man forstå disse to tilsynelatende motstridende resultatene? I lys av problematikken knyttet til tilskudsregime, kan en tolkning - og vi understreker at dette er en tolkning - være at det første spørsmålet om personlige interesser kan knyttes opp mot begrepet «kameraderi», jf. fotnote 10, mens det andre spørsmålet er tettere opp mot «korrupsjon / mislighet», jf. samme fotnote. I så fall vil innbyggernes svar kunne forstås dithen at man opplever sannsynligheten for korrupsjon som relativt liten, mens kameraderi oppfattes å være mer utbredt.

4.1.3 Folkevalgtes oppfatning mht. likebehandling i Kristiansand (2009)

Figur 3.3 tar for seg de folkevalgtes oppfatninger og erfaringer når det gjelder likebehandling (mens figur 3.1, hvor utsagnene er de samme, altså tar for seg innbyggernes).

Figur 3.3



Det mest bemerkelsesverdige her er at mens de folkevalgte i to av de tre andre kommunene *mener at situasjonen er klart bedre enn innbyggerne mener* når det gjelder i hvilken grad særinteresser får gjennomslag på bekostning av fellesinteresser, så bekrefter faktisk de folkevalgte i Kristiansand innbyggernes oppfatning om at dette

er tilfelle i en grad som i lys av lokaldemokratiske idealer synes å være klart større enn ønskelig.

Det samme gjelder spørsmålet om personlige forbindelser innebærer at man lettere får ivaretatt sine interesser: de folkevalgte bekrefter at dette i utstrakt grad synes å være tilfellet.

4.2 Innspill fra AGENDAs rapport om frivillighet og Frivillighetsmelding

4.2.1 AGENDAs rapport

AGENDA Utvikling & Utredning AS la i 2009 fram en rapport som skulle dokumentere en kartlegging av samhandlingen mellom Kristiansand kommune og frivillig sektor. Kartleggingen skulle være et grunnlag for utvikling av kommunal politikk og samhandling med frivillig sektor, og en egen melding om dette temaet som er planlagt utarbeidet i 2009.

Rapporten fra Agenda beskriver situasjonen når det gjelder frivillighet generelt samt kontakten mellom frivillige og kommunen spesielt. I tillegg presenterer rapporten forslag når det gjelder den videre veien fremover. På den annen side dekker Agendas rapport i liten grad problematikken i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Men selv om problematikken knyttet til forholdet mellom frivillighet på den ene siden og erstatning av kommunens tjenesteproduksjon og lov om offentlige anskaffelser og offentlig støtte på den andre siden er fraværende i konsultantselskapets rapport, finner vi likevel poenger som er verdt å ta med seg i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. For det første merker vi oss at i sammendraget, når innspill til hva som fungerer bra og forslagene til forbedring skal oppsummeres, så vises det i første punkt til at

- *Økonomisk støtte er viktig, flere vil ha mer og noen er opptatt av prinsippene for støtte.*

Vi finner en tilsvarende formulering i en kort oppsummering under kapittel 4.3, som omhandler økonomisk støtte:

Noen er opptatt av prinsippene for tildeling av midler og ønsker klarere prinsipper og kriterier for tildeling.

Dette ønsket må ses i sammenheng med et av innspillene fra dialogkonferansen som ble arrangert i forbindelse med AGENDAs rapport, hvor økonomisk støtte var tema:

Den kommunale støtten til trossamfunn fordeles etter prinsipper som er ukjente og som trolig ikke er rettferdige. En idé kan være at støtten i større grad ble fordelt etter antall medlemmer.

Denne oppfatningen er konsistent med innbyggernes oppfatning av manglende likebehandling i kommunen - en oppfatning som byens folkevalgte jo faktisk deler, jf. kapittel 3.1.

Videre nærmer AGENDAs rapport seg problematikken i dette prosjektet når det pekes på at

Noen av tilskuddene kan nås fra en egen side for kultursektoren som heter "mine tilskudd". For en bruker fremstår informasjonen som fragmentert, og det er ikke uten videre opplagt hvor informasjon om de ulike tilskuddene er. Det er også en utfordring at nettsiden ikke omfatter informasjon om alle tilskuddsordningene.

Problemet her er at vi får inntrykk av at dette er et rent informasjonsproblem som kan løses ved å samle sammen og strukturere foreliggende informasjon. Denne forvaltningsrevisjonsrapporten viser på den annen side at problemet her er strukturelt, og at det må ses i sammenheng med kommunens «tonivåmodell» for tildeling av kommunale tilskudd, jf. kapittel 5.

4.2.2 Frivillighetsmelding for Kristiansand

Frivillighetsmeldingen for Kristiansand kommune fra mai 2010 tar blant annet utgangspunkt i AGENDAs rapport. Det er forhold knyttet til økonomisk støtte som er mest relevant i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, og i sammendraget av frivillighetsmeldingen, under *Kap. 6 Økonomisk støtte*, kan vi lese følgende:

[...] Informasjon om de ulike ordningene er fragmentert og vanskelig tilgjengelig. Det bør gjøres en gjennomgang av sektorenes rutiner for tildeling og rapportering. Samtidig bør det utarbeides felles og enhetlig informasjon om støtteordningene.

I kapittel 6.3 i Frivillighetsmeldingen kan vi lese at Kristiansand i perioden 2006-2007 deltok i et storbyforskningsprosjekt hvor hensikten var å kartlegge storbyenes politikk i forhold til sivile eller frivillige sammenslutninger. Forskerne fant store variasjoner i kommunens støtteordninger. Her er det interessant å merke seg at det ble avdekket at det var uklare tildelingskriterier for det som den gangen ble kalt med fleksible tiltaksmidler. Og ikke minst:

*I tillegg vises det til at kommunens midler til frivillige i stor grad er bundet opp, men at **det ikke finnes kriterier for hva som gir fast plass på budsjettet.**(utheving i Frivillighetsmeldingen)*

Problematikken knyttet til det å få egen post i budsjettet versus det å søke tilskudd gjennom kommunens tilskuddsordninger (det vi kan kalle kommunens «tonivåmodell») kommer vi tilbake til i kapittel 5.

I kommunene som deltok i storbyforskningsprosjektet var videre et gjennomgående trekk fraværet av uttalte målsettinger for hva kommunene ønsket å oppnå med midlene som fordeles til frivillige organisasjoner, samt at støtteordningene var uoversiktlige og preget av mangel på samordning. Forskerne konkluderte med at

[...] både kommuner og organisasjoner vil være tjent med større grad av oversiktighet og innsyn, fordi det vil gjøre det lettere å få øye på urimelige forskjeller i måten kommunen forholder seg til ulike grupper av organisasjoner.

Ifølge frivillighetsmeldingen var det imidlertid ikke bare forskerne som var av denne oppfatningen; enda viktigere er det at også flere av høringsinstansene satte spørsmålstegn ved likebehandlingen innenfor dagens tilskudsregime:

Flere av høringsinstansene etterlyser felles tilskuddspolicy. Noen opplever dagens tildelingspraksis som en forfordeling av særinteresser og sterke pressgrupper, og håper en felles tilskuddspolicy både kan gi større likeverd mellom aktuelle søkergrupper, samt at det kan bli mer forutsigbart for søkerne.

4.3 Revisjonens vurdering: potensial for å styrke tilskudsregimets legitimitet

Alt i alt er det indikasjoner på at særinteresser i Kristiansand kommune får gjennomslag på en måte som ikke er optimal med tanke på lokaldemokratiets legitimitet. En gjennomgang av Agendas rapport samt kommunens egen Frivillighetsmelding indikerer at dette gjelder også innenfor kommunens tilskudsregime. Som vi skal se, må dette etter revisjonens skjønn ses i sammenheng med at en betydelig andel av tilskuddene i Kristiansand ikke deles ut gjennom tilskudsordninger som fordeles basert på en faglig vurdering med utgangspunkt i kjente retningslinjer.

Følgelig er det et betydelig potensial for å styrke legitimiteten til Kristiansand kommunens tilskudsregime.

5 P2: Fungerer kommunale tilskuddsordninger tilfredsstillende?

Denne problemstillingen er i første rekke knyttet opp mot den administrative håndteringen av regulære tilskuddsordninger, det vil si tilskuddsordninger hvor midlene lyses ut slik at det er mulig for alle å søke og hvor søknadene underlegges en faglig-administrativ vurdering som tar utgangspunkt i retningslinjer som politikerne har vedtatt. I tillegg tar vi her for oss tilskuddsordninger hvor midler lyses ut og hvor det foreligger kriterier for tildeling, men hvor innstilling utarbeides av jury hvor folkevalgte er i flertall.

Vi vil her se nærmere på problemstilling 2 (P2), og vi spør i så måte:

- ii. Fungerer kommunale tilskuddsordninger på en tilfredsstillende måte?

Her tar vi for det første for oss Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning, hvor det i vedtatt handlingsprogram 2012-15 er budsjettert med tildeling av 877 000 kr i 2012. For det andre ser vi nærmere på Kultursektorens forskjellige tilskuddsordninger, hvor det er budsjettert med tildeling av til sammen 4,4 millioner kr.

Det er her i tillegg naturlig å kommentere de resterende tildelingene på drøye 52 millioner kroner som går gjennom kultursektoren.

5.1 Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning - samlelegat (977 000 kr i 2012)

5.1.1 Beskrivelse av tilskuddsordningen

Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning til ideelle og sosiale organisasjoner ble i 2010 overført til Kristiansand kommunes samlelegat. Tilskudd kan gis til ideelle, humanitære og sosiale foreninger, brukerorganisasjoner, institusjoner, selvhjelpsgrupper og andre grupper som har sin virksomhet knyttet til helse- og sosialsektorens ansvarsområde. Dette innebærer helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeid, rusforebyggende arbeid, omsorgsarbeid, sosialt arbeid, diakonalt arbeid og ettervern.

Midlene som deles ut gjennom tilskuddsordningen har blitt utlyst i Fædrelandsvennen og på kommunens nettside. Søknadsfrist er 01.03 hvert år.

På kommunens nettportal finnes følgende retningslinjer for tildeling:

Målgruppe: De som kan søke er ideelle, humanitære og sosiale foreninger, brukerorganisasjoner, institusjoner, selvhjelpsgrupper.

Kriterier/vilkår: For å komme i betraktning må søkeren ha aktiviteter i Kristiansand kommune. Det gis tilskudd til vanlig drift og tilskudd til prosjekter. Frivillig innsats må være et bærende element. Tilskudd gis etter en samlet skjønnsmessig vurdering. Det kommunale tilskuddet blir overført til Kristiansand kommunes samlelegat og blir tildelt i tråd med legatets retningslinjer, som er sammenfallende med kommunens ovennevnte

retningslinjer. Søknad om tilskudd fremmes derfor på søknadsskjemaet for samlelegatet, som finnes under legater, på skjemasiden. Det leveres kun ett søknadsskjema.

Hva forventes av bruker: *Innlevering av søknad med nødvendig beskrivelse av virksomheten og med nødvendig dokumentasjon som beskrevet i søknadsdokumentene, herunder regnskap og budsjett. Dersom det er mottatt midler året før, skal det komme fram hvordan disse er disponert. Vi gjør oppmerksom på at manglende dokumentasjon vil medføre at søknaden ikke blir behandlet.*

I 2012 ble det mottatt 41 søknader, og det ble søkt totalt om i overkant av 3,7 mill. kr. Kommunens utbetaling, basert på innstilling fra Helse- og sosialdirektøren, var på den annen side på 977 000 kr. (100 000 fra legat og 877 000 fra kommunal tilskuddsordning).

5.1.2 Revisjonens kommentarer: noe lavt presisjonsnivå på retningslinjer

Revisjonens inntrykk er at Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning fungerer godt og etter hensikten.

Samtidig bemerker revisjonen at retningslinjene for Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning til ideelle og sosiale organisasjoner kunne hatt et noe høyere presisjonsnivå. For det første tyder vår kontakt med andre kommuner på at det er vanlig med en overordnet formulering for ordningens formål, som i tillegg til en understreking av at ordningen gjelder tiltak som kan bidra til økt kvalitet og mangfold, tilrettelegge for og stimulere til frivillig innsats, knytter tilskuddsordningen eksplisitt opp mot aktivitet som bidrar til nytenking og utvikling *i henhold til kommunens vedtatte mål og strategier*. En slik formulering mangler i dag.

Gitt at mange organisasjoner som mottar støtte gjennom tilskudd fra Helse- og sosialsektoren leverer et mangfold av tjenester til kommunen, ville det videre vært ryddig å ha skriftliggjort de viktigste kontraindikasjonene for tildeling av tilskudd gjennom denne tilskuddsordningen, det vil si hva og hvem det *ikke* gis tilskudd til. Eksempler på dette kan være

- virksomhet som er lovpålagt for kommunen
- virksomhet som er konkurransesatt
- organisasjoner, foreninger, stiftelser eller tiltak med forretningsmessig formål eller kommersiell karakter,
- enkeltpersoner
- søkere som ikke har brukt tilskudd tildelt tidligere år etter forutsetningene i denne forskrift og/eller tilsagnsbrev

Dagens organisering, som altså innebærer at Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning til ideelle og sosiale organisasjoner er overført til Kristiansand kommunes samlelegat, kan imidlertid, så vidt revisjonen kan se, gjøre det vanskelig å få oppdatert retningslinjene. Grunnen er at dette vil kreve vedtektsendringer i samlelegatet, noe som ifølge kommunen erfaringsmessig er en meget omfattende prosess.

5.2 Kultursektorens forskjellige tilskuddsordninger (4,4 mill. kr i 2012)

5.2.1 De forskjellige tilskuddsordningene i kultursektoren

Kulturdirektøren har oversendt en oversikt over kultursektorens tilskuddsordninger i 2012. I tillegg har revisjonen mottatt en oversikt, som også skal være tilgjengelig på nettet via kommuneportalen, over retningslinjer for de forskjellige tilskuddsordningene. Nedenfor kommenteres håndteringen av de forskjellige ordningene:

1. **Kunstnerstipend, kr 140 000.** Søknadsfrist 1.10 hvert år. Vedtas av kulturstyret.

Det foreligger retningslinjer for Kristiansand kommunes kunstnerstipend som ble vedtatt i 1999. Retningslinjenes alder tilsier isolert sett at det nå er på tide med en gjennomgang av disse retningslinjene. Samtidig bemerker revisjonen at de gjeldende retningslinjene innholdsmessig fremstår som solide og presise, og at nettopp dette kan være grunnen til at behovet for oppdatering ikke oppleves som presserende.

Generelt bør som nevnt retningslinjer for tildeling av tilskudd også inneholde *kontraindikasjoner*, det vil si presiseringer og eksempler på hva det *ikke* gis tilskudd (stipend) til. Retningslinjene for tildeling av kommunens kunstnerstipend inneholder ikke kontraindikasjoner, men i dette konkrete tilfellet er retningslinjene så konkrete når det gjelder hva det *gis* støtte til, at dette kan forsvares.

2. **Tilskudd til kunst- og kulturformål, kr 1,1 mill. kr.** Søknadsfrister 15.1 og 15.8. Egne retningslinjer vedtatt av kulturstyret. Mesteparten tildeles administrativt, men store søknader/tilskudd vedtas av kulturstyret.

Kulturdirektøren omtaler denne tilskuddsordningen som «hovedtilskuddsordningen» i kultursektoren og peker på at det er denne ordningen som er mest åpen. Det foreligger rundt regnet 100 søknader hvert halvår. Om lag 60 pst. av søknadene innvilges med et eller annet beløp, mens rundt 40 pst. av søknadene avslås.

Kulturstyret vedtok i 2010, etter en evaluering av denne tilskuddsordningen, at den skal opprettholdes i sin eksisterende form. De vedtatte retningslinjene inneholder formål, hva og hvem det kan gis tilskudd til, kontraindikasjoner (hva og hvem det *ikke* gis tilskudd til), krav til søknad, informasjon om saksbehandling samt krav til mottaker av tilskudd. Søknader hvor tiltakets totalbudsjett er 500 000 kr eller mer skal behandles av kulturstyret. For andre søknader har kulturdirektøren myndighet til å innvilge tilskudd på opptil 50 000 kr.

Det er verdt å merke seg at det i formuleringen av tilskuddsordningens formål understrekes at tilskuddsordningen skal medvirke til å oppnå Kristiansand kommunes kulturpolitiske målsettinger, jf. plandokumenter vedtatt i Bystyret. Dette er etter revisjonens skjønn en hensiktsmessig og rimelig forutsetning for tildeling av tilskudd.

3. **Satsing på rytmisk musikk, kr 943 000.** Forvaltes av Sørf kompetansesenter etter retningslinjer vedtatt av kulturstyret. Eget tildelingsutvalg.

Det foreligger et relativt omfattende sett med retningslinjer for fordeling av tilskudd til rytmisk musikk. Eksempelvis inneholder retningslinjer for arrangement- og turnéstøtte (a) formål, (b) hva og hvem det kan gis tilskudd til, (c) kontraindikasjoner (hva og hvem det ikke kan gis tilskudd til), (d) krav til søknad, (e) informasjon om saksbehandling samt (f) krav til mottaker av tilskudd.

4. **Driftsstøtte barne- og ungdomsorganisasjoner, kr 1,165 mill.** Søknadsfrist 1.4. Fordeles matematisk etter kriterier vedtatt av kulturstyret. Behandles i kulturstyret i juni.

Vi velger å gjengi settet med kriterier for dette tilskuddet nedenfor, fordi dette er et godt eksempel på en tilskuddsordning som er åpen for alle og hvor politikerne har vedtatt objektive kriterier som medfører stor grad av likebehandling av søknadene som kommer inn:

Driftsstøtten skal dekke deler av organisasjonenes utgifter til drift.

- har minst 15 medlemmer under 20 år
- minst 60 pst. av alle medlemmene er under 20 år
- eller for store foreninger som har 50 (eller flere) betalende medlemmer under 20 år
- har medlemskontingent på minst kr 200 per år
- har eget styre og regnskap / årsrapport.
- organisasjonen skal ha eksistert i minimum 1 år
- organisasjonen skal ha minimum 15 møter / samlinger pr. år

For organisasjoner over en viss størrelse gis et "administrasjonstillegg" etter følgende beregning:

Antall medlemmer	Poeng
50 - 100	15
101 - 150	30
151 - 300	45
over 300	60

Alle godkjente organisasjoner som oppfyller kriteriene kan få tilskudd. Tilskuddets størrelse avhenger av organisasjonens aktivitet forrige år og antall medlemmer under 20 år pr. 31.12. siste driftsår. Variasjoner i kommunale budsjettammer og antall søkere kan gi variasjoner i tilskuddets størrelse fra år til år.

Revisjonen bemerker her at i forbindelse med Trondheim kommunes gjennomgang av tilskuddsordningene foreslår rådmannen at det i tillegg bør gjøres en skjønnsmessig vurdering i lys av organisasjonens aktiviteter, da inntrykket i Trondheim er at antall medlemmer ikke nødvendigvis gjenspeiles i organisasjonenes aktivitetsnivå. Selv om beregning av tilskudd basert på antall medlemmer medfører stor grad av forutsigbarhet for organisasjonene, mener rådmannen i Trondheim at denne typen tilskuddsordning også bør ta hensyn til parametre som aktivitetsnivå og type aktivitet. Dette vil i så fall føre til en noe mindre mekanisk rutine for tildeling av tilskudd.

5. **Oppstarts-/opplæringsstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner, kr 65 000.** Ingen søknadsfrist. Tildeles administrativt.
6. **Private grendehus, kr 105 000,** søknadsfrist 1.4. Vedtas av kulturstyret i juni.
7. **Tilskudd til aktiviteter for funksjonshemmede barn og unge, kr 150 000.** Ingen søknadsfrist. Tildeles administrativt.
8. **Tilskudd til korps og orkester, kr 800 000.** Søknadsfrist 1.4. Vedtas av kulturstyret i juni.

For tilskuddsordningene i punkt 5 - 9 foreligger det tilsvarende retningslinjer. Disse er tilgjengelige på kommunens nettportal³¹.

9. **Kulturstyrets tilleggsbevilgningskonto, kr 200 000.** Kan brukes til å gi tilskudd. All bruk vedtas av kulturstyret etter innstilling fra kulturdirektøren.

Kulturstyret har en tilleggsbevilgningskonto som ifølge retningslinjer skal benyttes til å

- toppfinansiere prosjekter i regi av sektorens egne enheter
- gi ekstratilskudd til organisasjoner og institusjoner med egen post i budsjettet
- imøtekomme klager på avslag
- gi tilskudd til aktiviteter som ikke omfattes av eksisterende tilskuddsordninger på Kultursektorens budsjett.

10. **Fleksible tiltaksmidler/nærmiljøaktiviteter i bydelene (barn og unge).** Ingen søknadsfrist. Tildeles administrativt.

5.2.2 Revisjonens oppsummering av status for tilskuddsordninger i kultursektoren

De 4,4 millioner kronene som kultursektoren administrerer gjennom tilskuddsordninger lyses ut på forskjellige måter og tidspunkt, noe som innebærer at alle i prinsippet har mulighet til å konkurrere om midlene.

Oppsummert er revisjonens inntrykk at *Kultursektoren håndterer tilskuddsordningene på en god måte.*

5.3 Nærmere om kultursektorens resterende tildelinger (drøye 52 mill. kr i 2012)

5.3.1 Saksbehandling for tilskudd som fordeles over egen budsjettpost

Tilskuddene som fordeles over egen post på budsjettet lyses *ikke ut* i pressen eller på kommunens nettsider. Alle potensielle mottakere av disse kommunale tilskuddene har i så måte *ikke* mulighet til å konkurrere om midlene på likefot med de som har kommet

³¹ Se <http://www.kristiansand.kommune.no/no/ressurser/TMCore/emneord/Kulturmidler/>

i en posisjon hvor de mottar faste tilskudd over egen post på budsjettet. Som vi skal se nedenfor, er det imidlertid klart at tilskuddene som fordeles over egen post på budsjettet er av forskjellig karakter, men felles for dem er følgende rutiner, som knyttes opp mot et såkalt årshjul i kultursektoren:

I mars sendes det ut likelydende brev til mottakere av tilskudd fra egen post. Brevene inneholder informasjon om:

- søknadsfrist, som er 1. mai
- krav til vedlegg (årsmelding, og revidert regnskap for foregående år, samt budsjett/ handlingsplan for kommende år)
- saksgang
- eventuelle andre krav til søknaden
- at spesielle behov skal angis (eventuelt ønske om økt tilskudd utover generell prisstigning må begrunnes)
- hvilken annen informasjon som må oppgis (e-postadresse, kontonummer etc.)

I mai lager administrasjonen så en liste over innkomne søknader, med korte, skriftlige begrunnelser for forslag til prioriteringer. På fagmøte i juni drøftes det hvilke søknader som skal prioriteres og fremmes overfor rådmannen. I november orienteres søkerne om rådmannens forslag. Budsjettvedtak gjøres av Bystyret i desember, og første kvartalsvise utbetaling gjøres i januar for tilskudd over 800 000 kr, mens de under 800 000 kr utbetales i sin helhet i januar.

Det er klart at tilskuddene som fordeles over egne poster på budsjettet er bundet opp, og de representerer i så måte ikke noe økonomisk handlerom for kultursektoren gjennom året.

5.3.2 Tilskudd knyttet opp mot avtaler med staten (26,6 mill. kr i 2012)

Av de 56,2³² mill. kr som ble fordelt i tilskudd over kultursektorens budsjett i 2012, kan hele 26,6 mill. kr knyttes opp mot avtaler med staten. Disse midlene er fordelt på fire større tilskudd:

Tekst	Budsjett 2011	Budsjett 2012
Etter avtale med Staten		
Sørlandets Kunstmuseum	2 700 000	2 784 000
Kristiansand Symfoniorkester	12 237 000	14 793 000
Opera Sør	1 004 000	1 458 000
Agder Teater	4 354 000	7 599 000

Gitt at Kristiansand kommune ønsker å dra nytte av statlige midler, synes det å være lite kontroversielt at de aktuelle institusjonene mottar tilskudd over egen post på kommunens budsjett.

³² Det vil si 4,4 millioner kr., jf. kapittel 5.2 + 51,8 millioner kr., jf. kapittel 5.3

5.3.3 Resterende tilskudd: «Tonivåmodell» for potensielle tilskuddsmottakere i Kristiansand

Det gjenstår nå i overkant av 25 mill. kr som i 2012 ble fordelt over egen post i kultursektorens budsjett. Det viser seg at det ikke er lett å karakterisere og kategorisere disse forskjellige tilskuddene, som gjelder alt fra virksomheten til en sentral og profesjonell kulturinstitusjon som Kilden, til helgearrangementer. Det kan imidlertid være opplysende å nevne at dersom man trekker fra de 3 klart største tilskuddene, det vil si

	Budsjett 2011	Budsjett 2012
Kilden kulturhusvirksomhet	4 370 000	6 851 000
Agder naturmuseum og botaniske hage	2 595 000	2 630 000
Vest-Agder-museet (inkl. Kanonmuseet)	2 910 000	3 580 000

så står vi igjen med om lag 12 mill. kr. fordelt på rundt regnet 45 organisasjoner / formål. Det er klart at mange av de organisasjonene / formålene som mottar disse midlene over egen post i budsjettet ikke skiller seg vesentlig fra andre organisasjoner / formål som må konkurrere om langt mindre beløp gjennom kultursektorens tilskudsordninger. Legger vi til grunn de prinsippene som ble skissert i revisjonskriteriene, hvor særlig *likebehandling* står sterkt, er det følgelig klart at potensielle mottakere av tilskudd på kulturområdet i Kristiansand kommune forholder seg til to forskjellige tilskudsregimer - til en «tonivåmodell»:

- «A-laget», de som er «innenfor», har egen post på budsjettet. Selv om det er misvisende å si at disse organisasjonene ikke må søke hvert år om fornyet tilskudd, jf. gjennomgang av rutiner over, er det klart dersom man først har fått en egen post på kulturbudsjettet (og denne ikke eksplisitt er tidsavgrenset), så er man i klart bedre posisjon enn
- «B-laget», de som er «utenfor», som konkurrerer om snau 4,4 mill. kr gjennom kultursektorens tilskudsordninger, jf. kapittel 5.2.

Det er her klart at organisasjoner, arrangementer, tiltak etc. som kulturfaglig sett har omtrent identisk aktivitetsnivå og kvalitet på det som tilbys, kan ende opp med å bli behandlet ulikt, avhengig av om de tilhører kommunens A-lag eller B-lag. På den ene siden kan det pekes på at listen over organisasjoner med egen post kan knyttes opp mot historikk og tradisjoner: De internasjonale kirkefestspillene har eksempelvis hatt en lang historie i Kristiansand. Samtidig er det klart at alle ønsker å bli en del av kommunens A-lag, med egen post på budsjettet - og det er mange av tilskuddsmottakerne med egen post som har kort fartstid. Det er følgelig i denne fasen at spørsmålet om å motta tilskudd uten at det foreligger søknad er aktuelt: Mens det som sagt er misvisende å si at det deles ut over 50 mill. kr i kultursektoren uten at det foreligger søknad, så viser det seg at det er flere eksempler (revisjonen har her kun tatt for seg de tre seneste årene) på at Bystyret i budsjettbehandlingen velger å gi tilskudd over egen post på kulturbudsjettet, enten fast eller for en tidsavgrenset periode, uten at administrasjonen har blitt forelagt noen søknad:

Ved budsjettbehandlingen i desember 2009 (handlingsprogrammet for 2010-2013) vedtok Bystyret på kulturbudsjettet

- et tilskudd på kr 200 000 i 2010 og kr 300 000 i 2011 til Søndagsskolene i byen uten at kulturadministrasjonen hadde registrert noen søknad om dette.

- et etableringstilskudd på kr 100 000 i 2010 til «Haugeinstituttet» uten at kulturadministrasjonen hadde registrert noen søknad om dette.

Ved budsjettbehandlingen i desember 2010 (handlingsprogrammet for 2011-2014) vedtok Bystyret på kulturbudsjettet

- et tilskudd på kr 210 000 i hhv. 2011 og 2012 til «Ungdom sammen for byen» uten at kulturadministrasjonen hadde registrert noen søknad om dette.

Ved budsjettbehandlingen i desember 2011 (handlingsprogrammet for 2012-2015) vedtok Bystyret på kulturbudsjettet

- et tilskudd på kr 25 000 (kun for 2012) til festivalen «Øygospel» uten at kulturadministrasjonen hadde registrert noen søknad om dette.
- et fast årlig tilskudd til Terrengkarusellen på kr 100 000 uten at kulturadministrasjonen hadde registrert noen søknad om dette.

Denne problemstillingen er også relevant, om enn i en noe annen form, når det gjelder tilskudd til organisasjoner som har kommet i en posisjon hvor de mottar tilskudd over egen post på budsjettet: det synes som om enkelte organisasjoner har blitt bevilget et høyere tilskuddsbeløp enn det som har blitt foreslått i rådmannens budsjettforslag, jf. kapittel 6.1.

5.4 Revisjonens vurdering: for mange tilskudd over egen budsjett-post

På denne bakgrunnen må vi konkludere med at kommunens måte å håndtere tilskuddene i kultursektoren på, med en stor andel tildelinger utenfor ordinære tilskuddsordninger, innbyr til at tilskuddsmottakere bruker ressurser på lobbyvirksomhet. Tendensen er da også at listen over tilskuddsmottakere med egen budsjettpost blir stadig lengre. Det er videre åpenbart at organisasjoner med godt utbygd kontaktnett innenfor et slikt tilskuddsregime vil ha større mulighet for å få kommunal støtte enn organisasjoner som mangler dette kontaktnettet - selv om realiteten var at en faglig vurdering av respektive søknader måtte konkludere med at søknadene kulturfaglig sett var likeverdige.

Etter revisjonens skjønn, gitt det prinsipielle utgangspunkt som er skissert i kapittel 2 om revisjonskriterier, er listen over organisasjoner med egen post på kulturbudsjettet for lang. En klart større andel av tilskuddsmidlene bør fordeles gjennom tilskuddsordninger som er åpne for alle og hvor tildelingskriteriene er kjent på forhånd. Det vil følgelig styrke tilskuddsregimets lokaldemokratiske legitimitet dersom denne listen blir betydelig kortere. I kapittel 5.2 så vi at en modell hvor de folkevalgte utarbeider retningslinjer for tildelingen av tilskudd synes å fungere meget godt for tilskuddsordningene i Kultursektoren. Det er i så måte så vidt revisjonen kan se ingenting til hinder for at en betydelig del av tilskuddene som tildeles over fast post i kultursektoren overføres til tilskuddsordninger. Det er etter revisjonens skjønn kun når det gjelder de store, tunge institusjonene at det synes rimelig at tilskudd fordeles over fast post på budsjettet. Grad av avtalefesting av samarbeidet kan også være en indikator her.

Et av forslagene som har blitt vedtatt i Trondheim i forbindelse med kommunens gjennomgang av tilskudsordningene, er også verdt å nevne her. Forslaget gjelder tidsavgrensing i forbindelse med det å ha fast post i budsjettet:

Forslag om tidsavgrensing 3-5 år for tilskuddsmottakere på egen budsjettpost ("fast post").

Hovedinnvendingene går her på hvor lang perioden for tilskudd bør være. Flere påpeker at denne bør være nærmere 5 enn 3 år, med tanke på at det kreves tid for å utvikle og tilpasse de ulike prosjektene/tiltakene. Det påpekes også at det bør være tett dialog underveis i et slikt tidsløp.

Rådmannens vurdering: Rådmannen ser at det i mange tilfeller kan være aktuelt med en tilskudsperiode på 5 år. Samtidig kan det også være aktuelt med en kortere periode for andre. Det vil uansett være behov for en kontinuerlig dialog med tilskuddsmottakerne.

Konklusjon: Rådmannen opprettholder sitt forslag om en tidsavgrenset periode på 3-5 år, noe som imøtekommer både de innvendinger som har kommet angående dette, og behov for fleksibilitet med tanke på fastsettelse av varigheten for denne type tilskudd.

Avslutningsvis bemerker revisjonen at vi oppfatter at kommunen har rimelig kontroll med bruken av tilskudd fra kultursektoren. Det er eksempler på at kommunen har fått tilbakebetalt midler, både fordi kommunen selv har funnet ut at arrangementer rent faktisk ikke ble dimensjonert i tråd med søknaden, eller fordi mottaker av tilskudd selv har gjort kommunen oppmerksom på dette. Det bemerkes videre at det i Kultursektoren synes å være bevissthet om lov om offentlige anskaffelser, og sektoren har søkt råd hos kommuneadvokaten der hvor de har vært usikre på i hvilken grad konkrete saker kommer inn under dette regelverket.

6 P3: Håndtering av tilskudd i Helse- og sosialsektoren

De mest kompliserte problemstillingene i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet omhandler tilskuddene i Helse- og sosialsektoren.

6.1 Tilskudd i Helse- og sosialsektoren tildelt uten administrativ behandling

I lys av revisjonskriteriene tar vi utgangspunkt i normen om at tilskudd bør deles ut på bakgrunn av åpne søknadsprosesser hvor alle har mulighet til å søke og hvor søknader blir vurdert i lys av kjente kriterier. Som vi tidligere har sett, så har Helse- og sosialsektoren en tilskuddsordning hvor det fordeles i underkant av 1 million kr. På den annen side ser vi i handlingsprogrammet 2012-15 at det i tillegg ble delt ut rundt 25³³ millioner kr. i tilskudd over Helse- og sosialsektorens budsjett, uten at det er klart hvordan frivillige organisasjoner skal forholde seg for å få tilgang til disse midlene.

Dette innebærer, analogt med diskusjonen i forbindelse med kultursektorens tilskudd, at Kristiansand kommunes tilskuddsmottakere er delt inn i et A-lag og et B-lag. I tillegg er det klart at dersom tilskudd fordeles i budsjettbehandlingen uten at administrasjonen kjenner grunnlaget for disse tildelingene, så er administrasjonens grunnlag for å følge opp og vurdere i hvilken grad midlene brukes i tråd med intensjonen, sviktende. I et kontrollperspektiv er dette åpenbart problematisk, og det er denne typen tildeling *Transparency International*, på generelt grunnlag advarer mot fordi man lettere kommer i en sårbar posisjon i forhold til det å tildele penger «etter kjennskap og vennskap», jf. innledning.

Som for kultursektoren, har revisjonen bedt om en oversikt over tilskudd som har blitt tildelt politisk, uten at administrasjonen har behandlet eller har kjennskap til at det foreligger noen søknad. Det ble bedt om at det i Helse- og sosialsektoren kun ble tatt utgangspunkt i tildelinger de 3 siste årene.

- Shalam fikk, under tittelen «akutt hjelp rusomsorgstilbud - ett år», et tilskudd på 1 000 000 kr. i HP 2012. Det foreligger ingen avtale i forbindelse med tilskuddet. I forbindelse med revisjonens gjennomgang har det imidlertid vist seg at det likevel forelå en søknad, stilet til Kristiansand kommune v/varaordfører. I søknaden, som ikke ble videreformidlet til administrasjonen, ber Shalam «om en støtte på 500.000 kr. - som nødhjelp». Videre bes det om en økning av støtten i kommende års budsjett, for å få mer forutsigbarhet.
- Salem fikk, under tittelen «samlivskurs - ett år», et tilskudd på 75 000 kr. i HP 2012 uten at administrasjonen kjenner til at det foreligger søknad om dette.

³³ Dette tallet vil imidlertid, som vi skal se, være lavere etter at man har korrigert for poster som allerede har vært gjennom anbudskonkurranse (og som i så måte allerede må betegnes som kjøp) samt for poster som må gjennom anbudskonkurranse i henhold til Lov om offentlige anskaffelser (LOA). Det er likevel uansett klart at det synes å være et betydelig misforhold i Kristiansand kommune mellom midler som deles ut etter en åpen prosess på den ene siden, og midler som fordeles over budsjettposter på den andre siden, jf. det avsluttende kapittelet om anbefalinger og vurderinger.

- Frikirken fikk, under tittelen «samlivskurs - ett år», et tilskudd på 50 000 kr. i HP 2012 uten at administrasjonen kjenner til at det foreligger søknad om dette.
- Filadelfia omsorgssenter fikk, under tittelen «ettervernsprosjekt», et tilskudd på 250 000 kr i HP 2012. Tilskuddet ble bevilget første gang i HP 2010, da som engangsbevilgning, men fra 2012 er tilskuddet fast.
- Frelsesarmeen fikk, under tittelen «Home start», et tilskudd på 400 000 kr. i HP 2012. Det legges opp til en videreføring av dette tilskuddet, og det må følgelig karakteriseres som fast.
- God helgestart DNT fikk i HP 2012 en engangsbevilgning på 50 000 kr.
- Alene foreldre foreningen tur fikk i HP 2012 en engangsbevilgning på 50 000 kr.
- "Sammen om nøden" SON –senteret fikk, under tittelen «Fra mat til mestring - et år», en engangsbevilgning på 55 000 kr. i HP 2012
- I tillegg er det her relevant å nevne at Filadelfia omsorgssenter i 2007 fikk politiske tildelte tilleggsbevilgninger på 400 000 kr. i HP 2007, på 600 000 kr. i HP 2010 og på 400 000 kr. i HP 2012. Alle tilleggsbevilgningene har blitt videreført, noe som innebærer at det opprinnelige driftstilskuddet på 443 000 kr. i 2004 har økt til 2 020 000 kr. i HP 2012.

6.2 Hvilke tilskudd i HS kommer inn under lov om offentlige anskaffelser (LOA)?

6.2.1 Tilskudd som går til virksomhet som erstatte kommunal tjenesteproduksjon

Som vi så i revisjonskriteriene i kapittel 3.3, så kommer virksomhet som erstatte lovpålagt kommunal tjenesteproduksjon inn under LOA (i motsetning til virksomhet som supplerer kommunal tjenesteproduksjon). Dette må, så vidt revisjonen kan se, gjelde alle tjenester som av frivillige organisasjoner stilles til disposisjon til brukere som kommunen ellers ville hatt plikt til å gi et eller annet tilbud. Det betyr at lovpålagt kommunal tjenesteproduksjon erstattes også der hvor kommunen ikke ville være forpliktet til å gi et tilbud som er identisk med den tjenesten som produseres i frivillig sektor. Det mest aktuelle eksempelet for Kristiansand kommune er følgende: I motsetning til det som er tilfellet hva angår crisesenter, så er kommunen *ikke* lovpålagt å drive institusjoner som tilbyr døgnplasser til rusmisbrukere eksempelvis knyttet opp mot ventetiden i forbindelse med tverrfaglig spesialisert behandling (TSB). På den annen side er kommunen forpliktet til å gi hver enkelt rusmisbruker et forsvarlig tilbud som er tilpasset den enkelte brukerens behov. Følgelig er det klart at selv om kommunen ikke nødvendigvis ville være forpliktet til å tilby døgnplass til en rusmisbruker som har fått dette tilbudet gjennom kommunens samarbeid med frivillig

sektor, så vil kommunen være forpliktet til å tilby den nevnte rusmisbrukeren et egnet tilbud.

I lys av revisjonskriteriene i kapittel 3.3 legger vi altså til grunn at lovpålagt tjeneste-produksjon som kommunen ikke selv leverer i egenregi, skal håndteres i tråd med LOA. Dette gjelder så vidt revisjonen kan se

- kjøp av døgnplasser fra Shalam
- kjøp av døgnplasser fra Filadelfia omsorgssenter
- kjøp av døgnplasser fra Blå Kors-internatet

Dersom kommunen viderefører disse kjøpene, så må det etter revisjonens skjønn gjennomføres anbudsrunder hvor utgangspunktet er at lov og ikke minst forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) må hensyntas.

Revisjonen bemerker at kommunen har gjennomført anbudsrunder i tråd med LOA i forbindelse med kommunens *krisesenter* (oppgis som tilskudd på 5 275 000 kr. i 2012) samt drift av *Natthjemmet* i regi av Kirkens bymisjon (oppgis som tilskudd på 3 818 000 kr. i 2012). Følgelig bør disse postene, som er regulære kjøp, fjernes fra listen over kommunale tilskudd.

6.3 Hva innebærer det at kommunen kjøper lovpålagte tjenester av private tilbydere?

6.3.1 Beslutning om hvem som skal levere tjeneste flyttes fra folkevalgte til administrasjon

For det første er det klart at når en tjeneste som tidligere har blitt finansiert gjennom kommunens tilskuddsregime kategoriseres som et kjøp, og i så måte kommer inn under lov og forskrift om offentlige anskaffelser, så blir valg av leverandør, med utgangspunkt i konkurransegrunnlag og på forhånd fastlagte prosedyrekrav, et administrativt forehavende. Utgangspunktet er de nevnte kravene i LOA § 5 til *likebehandling, forutsigbarhet, gjennomsiktighet / åpenhet og etterprøvnbarhet* i anbudsprosessen.

6.3.2 Formalisering / juridifisering innebærer nytt regime: tilsyn og forvaltningsrevisjon

Når en lovpålagt kommunal tjeneste kjøpes, og i så måte *erstattes* i markedet, er det klart at avtalen med den private aktøren må formaliseres og juridifiseres på en annen måte enn tilfellet er når frivillige aktører gis tilskudd til tiltak som *supplerer* kommunens tilbud, uten at det i nevneverdig grad stilles betingelser for anvendelsen av midlene. Når lovpålagt kommunal virksomhet kjøpes i markedet, må det, blant annet med hensyn til brukeres rettssikkerhet, opprettes en gjensidig bebyrdende kontrakt hvor det stilles krav til tjenesten som leveres blant annet når det gjelder kvalitet, kvantitet, personalkompetanse, resultater, faglig metodikk, dokumentasjon, rapportering samarbeid med andre frivillige eller kommunale virksomheter, etc. Slik vil kommunen selv ha

et grunnlag for å følge opp tjenesten og for å kunne sanksjonere eventuell uhensiktsmessig eller kritikkverdig tjenesteutøvelse.

Videre er det slik at lovpålagt kommunal virksomhet er underlagt offentlige tilsynsmyndigheter. Eksempelvis skal Fylkesmannen blant annet se til at den nasjonale helsepolitikken blir fulgt opp i kommunene samt se til at innbyggerne og andre får den rettssikkerheten de har krav på etter regelverket for den enkelte helsetjenesten. Videre behandler Fylkesmannen klager og fører tilsyn med helsetjenester og helsepersonell. Også kommunerevisjonen spiller, gjennom sine forvaltningsrevisjoner, en rolle når det gjelder kontroll med kommunens lovpålagte oppgaver. Det er klart at i tillegg til kommunens egen internkontroll, vil private aktører som produserer helsetjenester som kommunen er lovpålagt å tilby, måtte forholde seg til innsyn og tilsyn fra offentlige myndigheter.

6.3.3 Konkurransetsetting der deler av virksomheten har blitt drevet med frivillig arbeid

Det er klart at når kommunen skal kjøpe en tjeneste i markedet som erstatter produksjon av en kommunal, *lovpålagt* tjeneste i egen regi, så kan kommunen i utgangspunktet kun inngå en gjensidig bebyrdende og tidsavgrenset kontrakt som gjelder fullfinansierte tjenester. I en slik kontrakt må leverandøren forplikte seg til å levere en tjeneste som fyller gitte krav når det gjelder kvalitet og kvantitet etc., jf. forrige avsnitt. Det er i så måte åpenbart problematisk å kontraktsfeste at frivillig arbeid skal ligge til grunn for produksjon av en lovpålagt tjeneste, idet kommunen ikke kan basere seg på at en lovpålagt tjeneste leveres «på dugnad». Beskrivelsen av frivillig arbeid i Frivillighetsmeldingens sammendrag illustrerer dette:

Kap. 5. Politiske mål

Frivillig og offentlig sektor har grunnleggende forskjellige roller og ansvar. Frivillige skal først og fremst være tro mot sitt formål, ikke kommunen. Det sies at "Frivillighet lever av lyst, og dør av tvang". [...]

Det er ingen tvil om at tvangselementet - *plikten* til å levere tjenesten dag ut og dag inn - vil være helt sentral når en lovpålagt kommunal tjeneste legges ut på anbud. Samtidig er det klart at frivillighet som supplement, *i tillegg* til kravene som følger i forbindelse med produksjonen av den lovpålagte tjenesten, vil være en styrke.

6.3.4 Innhold mht. kommunens lovpålagte tjenester: livssynsnøytral innretning

Kristiansand kommunes samarbeid med frivillig sektor når det gjelder rusomsorg handler utelukkende om organisasjoner med en religiøs innretning. I utgangspunktet skal samarbeidet med frivillig sektor bidra til mangfold, til at brukerne får et bredt spekter av tilbud. Selv om de forskjellige aktørene har forskjellige nisjer / spesialiseringer, så kan man vanskelig si at målet om mangfold er nådd, i og med at alle de nevnte organisasjonene har en eksplisitt kristen innretning. Det er etter revisjonens skjønn betenkelig at rusmisbrukere, som er i svært sårbare situasjoner, i Kristiansand kommune kun kan velge mellom forskjellige kristne alternativer dersom kommunens faglige vurdering er at det mest egnede tilbudet i et tidsrom er institusjonsplass. For

rusmisbrukere som ikke ønsker å forholde seg til tilbud med mer eller mindre tydelige religiøse (her: kristne) innretninger - eller som har en annen religiøs bakgrunn - er konsekvensen at de ikke får et så godt tilbud som andre rusmisbrukere som deler tiltaksapparatets grunnsyn.

Revisjonens inntrykk er at jo mer profesjonelle aktørene er, jo mer nedtones det religiøse aspektet i den daglige driften. Når det gjelder kommunal, *lovpålagt* virksomhet som settes ut på anbud, så må kommunen likevel sikre at tjenesten i størst mulig grad fremstår som livssynsnøytral. Det betyr ikke at ikke kristent orienterte organisasjoner kan produsere og levere tjenesten, men i og med at alle innbyggerne i kommunen, uavhengig av livssyn, potensielt kan bli brukere av tjenesten, betyr det at kristent orienterte organisasjoner i denne sammenhengen er en profesjonell leverandør av kommunale tjenester, og at det religiøse aspektet i så måte må komme i bakgrunnen. Revisjonen har i dette prosjektet ikke tatt for seg den enkelte institusjons behandlingsopplegg, men det ville være problematisk dersom det eksempelvis viste seg at man ikke kan være rusmisbruker med institusjonsplass i Kristiansand kommune uten at det forventes at man jevnlig deltar i evangeliske aktiviteter.

6.3.5 Krysssubsidiering: Tilskudd kan falle bort i kjølvannet av konkurranseutsetting

Generelt gis det *ikke* tilskudd gjennom kommunale tilskuddsordninger rettet inn mot frivillig sektor til virksomhet som er satt ut på anbud i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, idet denne virksomheten vil være regulert gjennom en gjensidig bebyrdende avtale mellom kommunen og leverandør³⁴.

Videre kan enkelte former for tilskudd fra staten også opphøre for organisasjoner som frem til nå har drevet virksomhet som i realiteten erstatter lovpålagt kommunal virksomhet og som derfor må på anbud i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Eksempelvis vil tilskudd som gis fra Helsedirektoratet, hvor intensjonen er at midlene skal brukes til frivillig virksomhet som supplerer kommunal virksomhet, ikke kunne legges til grunn i en anbudskonkurranse hvor frivillige organisasjoner deltar på lik linje med andre frivillige og / eller private aktører. For det første vil bruk av disse midlene i forbindelse med at anbud legges inn, i konkurranse med andre frivillige og / eller private aktører, være i strid med forutsetningene for tildeling av tilskuddet. For det andre vil det innebære en kraftig krysssubsidiering som vil bety at aktøren kan tilby eksempelvis døgnpriser som ikke reflekterer de reelle kostandene ved å produsere tjenesten, med den følge at de får et betydelig konkurransefortrinn i forhold til andre private aktører.

Som nevnt er det prinsipielt ingen ting til hinder for at organisasjoner som tradisjonelt har operert innenfor frivillig sektor og i hovedsak supplert kommunale tjenester, kan delta i og vinne anbudskonkurranser vedrørende lovpålagte tjenester som kommunen lyser ut i det private markedet med utgangspunkt i lov og forskrift for offentlige anskaffelser. Samtidig er det klart at krysssubsidieringsproblematikk, jf. revisjonens forvalt-

³⁴ Offentlig støtte til konkurranseutsatt virksomhet er ikke ulovlig som sådan, men det forutsettes i så fall at støtten fordeles gjennom objektive kriterier til alle som etter kriteriene kvalifiserer til støtte. Med andre ord, støtten må i så tilfelle ikke være ekskluderende/diskriminerende og dermed konkurransevridende.

ningsrevisjon av Avfall Sør i 2009³⁵, blir svært aktuell i disse sakene. Dersom en organisasjon mottar tilskudd fra Kristiansand kommune, og kanskje også fra staten, til det som helt åpenbart supplerer kommunal lovpålagt virksomhet (eksempelvis kafedrift, oppsøkende virksomhet etc), så er det helt sentralt at offentligheten kan ha tillit til at disse midlene ikke krysssubsidiierer eventuelle tilbud som legges inn i anbudskonkurranser om å levere kommunale, lovpålagte tjenester: tjenesten som en gitt frivillig organisasjon leverer etter å ha vunnet en anbudskonkurranse skal reguleres gjennom en gjensidig bebyrdende kontrakt, mens supplerende frivillig virksomhet finansieres gjennom tilskudd. Følgelig må man minimum forvente av organisasjoner i frivillig sektor, når de deltar i konkurranser om kontrakter for kommunale, lovpålagte tjenester, at de har et regnskapsmessig og budsjettmessig skille mellom (i) virksomheten som gjelder frivillig virksomhet som supplerer kommunale tjenester på den ene siden, og (ii) virksomheten som etter anbudskonkurranse erstatter lovpålagte kommunale tjenester på den andre siden. Inntrykket fra andre byer er imidlertid at regnskapsmessig og budsjettmessig skille er nødvendig, men ikke tilstrekkelig: det bør også være et organisatorisk skille mellom disse områdene, slik at man eksempelvis ikke kommer i en situasjon hvor lederen for en supplerende tjeneste som kafedrift også leder tjenesten som erstatter kommunal lovpålagt virksomhet og som i så måte har vært ute på anbud og reguleres gjennom en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Oppsummert er det behov for en opprydning i Kristiansand kommune,

- i. for det første for å komme frem til hvilke kommunale helse- og sosialtjenester som i dag finansieres gjennom tilskudd, men som i realiteten erstatter lovpålagt kommunal virksomhet og derfor, i tråd med LOA og FOA, må legges ut på anbud, og
- ii. for det andre for å sikre at ulovlig, konkurransevridende krysssubsidiering ikke finner sted. I framtidige anbudsprosesser må kommunen stille krav til regnskapsmessig og budsjettmessig skille dersom organisasjoner mottar tilskudd fra kommune eller stat, samtidig som de legger inn tilbud i anbudskonkurranser om å levere lovpålagte kommunale tjenester.

6.3.6 FOA § 2-1, (3): begrense konkurranse til ideelle organisasjoner?

Forskriftens § 2-1, punkt 3, lyder:

§ 2-1. Anvendelsesområde for forskriftens ulike deler

[...]

(3) For kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon er oppdragsgiver ikke forpliktet til å følge reglene i forskriftens del II eller III. Dersom kontrakten overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdiene), gjelder likevel § 17-3 (krav til ytelsen og tekniske spesifikasjoner) og § 18-4 (kunngjøring av konkurranseresultater).

Revisjonens foreløpige fortolkning av denne paragrafen var at den må forstås dithen at frivillige organisasjoner i en anbudskonkurranse kan få dispensasjon eksempelvis fra formelle krav i del 2 og 3 om skatteattest, HMS-erklæring, protokoll etc., slik at de har mulighet til å delta i anbudskonkurranser som lyses ut av kommunen i det private markedet. Utgangspunktet for denne tolkningen er at stadig flere helse- og

³⁵ Se <http://komrevsor.no/getfile.php/22/Forvaltningsrevisjon%20RK%20AS%202009%20-%20Kristiansand.pdf>

sosialtjenester de seneste årene har blitt lovpålagte, og i så måte har de endret juridisk status (eksempelvis ble krisesenter en lovpålagt kommunal oppgave i 2010). Det synes rimelig å legge til grunn at en lovpålagt kommunal tjeneste må legges ut på en anbudskonkurranse hvor alle private aktører kan delta.

Samtaler med departementet gjør det imidlertid klart at den overnevnte paragrafen skal tolkes kontrært: når det gjelder lovpålagte *helse- og sosialtjenester*, muliggjør den overnevnte paragrafen at private aktører i forbindelse med helse og sosialtjenester kan ekskluderes fra anbudskonkurranser dersom kommunen finner dette hensiktsmessig å begrense konkurransen til kun å gjelde ideelle aktører³⁶ (merk at utenlandske ideelle organisasjoner ikke kan ekskluderes, men det synes i Kristiansands tilfelle å ha liten praktisk betydning). Med andre ord, FOA § 2-1, punkt 3, åpner for at kommunen kan velge at det kun er ideelle organisasjoner som skal få konkurrere om å levere gitte lovpålagte helse- og sosialtjenester.

Revisjonen bemerker her at det i liten grad synes å være praksis i andre store kommuner at konkurransen begrenses til ideelle organisasjoner. Videre vil krysssubsideringsproblematikk og spørsmål omkring ulovlig offentlig støtte være like aktuell i tilfeller hvor private aktører ekskluderes fra konkurransen til fordel for ideelle organisasjoner.

6.3.7 Bevisstheten omkring LOA og FOA må bli større i Helse- og sosialsektoren

Gjennomgangen over viser at Helse- og sosialsektoren har mye å gå på når det gjelder å innarbeide lov og forskrift om offentlige anskaffelser i arbeidet med å forholde seg til kommunens forskjellige samarbeidspartnere. Dette har en formell dimensjon, i den forstand at Helse- og sosialsektoren må håndtere tjenester som produseres i ideell sektor og som erstatter lovpålagt tjenesteproduksjon i egenregi i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det har videre en innholdsmessig dimensjon, idet gode offentlige anskaffelser fordrer at kommunen er bevisst - eller i beste fall er rimelig sikre på - hvilke behov sektoren har og hvordan man ønsker å håndtere fremtidig etterspørsel etter tjenester. En formulering som oppsummerer dette punktet kan være: «Helse- og sosialsektoren må bli en bedre bestiller».

Det er åpenbart krevende å utarbeide gode konkurransegrunnlag i forbindelse med anbudskonkurranser. En av fallgruvene er at det som kontraktsfestes kun er de mest grunnleggende dimensjonene ved den aktuelle tjenesten, og at forhold utover dette blir vurdert av leverandøren å komme i tillegg til det som oppfattes kontrakten gjelder. Konsekvensen er at tjenesten i realiteten blir langt dyrere for kommunen enn det som reflekteres i et ufullstendig konkurransegrunnlag.

I tillegg vil en større andel av Helse- og sosialsektorens budsjetter bli bundet opp i langsiktige kontrakter, og det vil være en utfordring å utforme avtaler slik at eventuelle

³⁶ Begrepet «ideell organisasjon» må her forstås med utgangspunkt i formelle kriterier, det vil si med utgangspunkt i organisasjonsformen som er valgt - åpenbart vil eksemplvis organisasjonsformen aksjeselskap *ikke* komme inn under klassen «ideell organisasjon».

pålagte kutt i Helse- og sosialsektoren i fremtiden ikke i sin helhet må belastes tjenesteproduksjonen i egenregi.

6.4 Jegersberg gård og frivillig sektor, med utgangspunkt i LOA og FOA

Jegersberg gård er et ambisiøst og komplekst prosjekt som, basert på en modell fra San Patrignano i Italia, legger opp til å gi rusmiddelavhengige et behandlings- og rehabiliteringstilbud over en 3-årsperiode som i norsk sammenheng er nyskapende. Kristiansand kommune skal være prosjektets vertskommune, og i tillegg er Knutepunktkommunene og Sørlandet sykehus HF blant oppdragsgiverne. Det er klart at lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder når offentlige instanser er oppdragsgivere i denne typen samarbeid. En rekke andre aktører, blant annet Universitetet i Agder, Husbanken og frivillige organisasjoner, har vært involvert som samarbeidspartnere i prosjektets utviklingsfase.

Prosjektet er fortsatt i utviklingsfasen, og det viser seg at Kristiansand kommune / oppdragsgiverne per i dag ikke har kjøpt tjenester fra frivillig sektor i forbindelse med Jegersberg gård. Følgelig har kommunen ikke brutt lov eller forskrift om offentlige anskaffelser i forbindelse med prosjektets utviklingsfase. Når prosjektet i 2013 går over i driftsfasen, legges det i utgangspunktet heller ikke opp til utstrakt kjøp av tjenester fra frivillig sektor. Revisjonen understreker imidlertid at det er klart at eventuelle fremtidige gjensidige bebyrdende kontrakter mot frivillig sektor må håndteres i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

I prosjektets utviklingsfase har oppdragsgiverne samarbeidet med frivillig sektor, nærmere bestemt A-larm (en landsdekkende bruker- og pårørendeorganisasjon innen rusfeltet) og Kirkens Bymisjon. Kommunen oppgir at den ikke har gitt tilskudd til disse organisasjonene knyttet opp mot dette samarbeidet, men at organisasjonene selv har mottatt forskjellige typer tilskudd fra statlig hold og slik sett selv finansiert eget engasjement i prosjektet. Kommunen oppgir videre at alle de frivillige organisasjonene³⁷ har hatt mulighet til å melde sin interesse i forbindelse med utviklingsfasen av prosjektet Jegersberg gård, blant annet gjennom innspills- og dialogkonferanser. Det er på bakgrunn av at Kirkens Bymisjon aktivt meldte sin interesse og samtidig satt på nyttig kompetanse som gjorde at nettopp denne organisasjonen har blitt sentral i utviklingsfasen.

Oppsummert så har kommunen ikke kjøpt tjenester fra frivillig sektor i utviklingsfasen av Jegersberg-prosjektet, og kommunen har heller ikke gitt tilskudd i forbindelse med dette prosjektet. Det synes også som om aktører i frivillig sektor har hatt rimelig

³⁷ I prosjektrapporten fra 2010 kan vi på side 26-27 lese:

Følgende aktører utenfor prosjektet har det vært kontakt med:

Brukerorganisasjoner: RIO, Way Back, Mental Helse, Landsforbundet mot stoffmisbruk (LMS) og brukerrepresentant fra ROM.

Rusfaglig felt: Borgestad kompetansesenter, sosialtjenesten og ruskonsulentene i knutepunktkommunene, Samtun, Tyrili, Shalam, Krimkoordinatorer i kommunene, psykiatrien i spesialisthelsetjenesten, diverse behandlings- og rehabiliteringssentre i Norden, forskningsavdelingen på andre fagenheter ved ARA, Kirkens Bymisjon med bla. Natthjemmet.

mulighet til å melde sin interesse i forbindelse med utviklingsfasen av prosjektet. Det er verdt å merke seg at kommunen forventer at andre typer kompetanse i frivillig sektor enn den som Kirkens Bymisjon har bidratt med i utviklingsfasen, vil være relevant når prosjektet trinnvis går over i driftsfasen.

6.5 Shalam-saken, med utgangspunkt i LOA og FOA

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet anlegges det et prinsipielt perspektiv på tilskudsregimet i Kristiansand kommune. Det er dette perspektivet vi viderefører når vi i denne rapporten kommenterer forhold rundt tilskudd / utbetalinger til Shalam. Det betyr at flere konkrete forhold knyttet til Shalams klage (for det første rusfaglige spørsmål knyttet til nedgang når det gjelder kommunens etterspørsel etter Shalams tjenester; for det andre i hvilken grad kommunens saksbehandling i forbindelse med Shalams virksomhet kan sies å ha vært tilfredsstillende) ikke diskuteres i denne rapporten. I hvilken grad denne prinsipielle gjennomgangen gjør spørsmålene knyttet opp mot de overnevnte konkrete forholdene mer eller mindre aktuelle, er det ikke opp til revisjonen å vurdere.

Gitt den relativt grundige diskusjonen i denne rapporten av spørsmål knyttet til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, lov om ulovlig offentlig støtte og kryssubsidiering, gjelder det nå å anvende disse betraktningene i saken som gjelder Shalam:

- a) For det første, som nevnt i kapittel 6.2, må etter revisjonens skjønn kjøp av døgnplasser for rusmisbrukere hos Shalam vurderes som en tjeneste som erstatte en lovpålagt kommunal tjeneste. Bakgrunnen for dette er at kommunen ellers ville hatt plikt til å tilby disse brukerne ett eller annet tilbud, om enn ikke identisk med det tilbudet Shalam har gitt. Dette innebærer at det skulle vært gjennomført anbudsrunde i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser for dette tjenestekjøpet. Ansvaret for at dette ikke er gjort ligger ikke hos Shalam men hos Helse- og sosialsektoren, jf. forrige kapittel hvor det påpekes at Helse- og sosialsektoren ikke i tilstrekkelig grad har hensyntatt overnevnte lovverk.
- b) Dette kaster et nytt lys over bevilgningen i HP 2012 på 1 000 000 kr til Shalam. Selv om det lenge var uklart hva som formelt var intensjonen med tilskuddet, har det i realiteten vært liten tvil om at det var ment å støtte Shalam Rehabilitering, det vil si døgnplassene som selges til kommunene. Dette bekreftes da også av søknaden til Kristiansand kommune v/varaordfører fra november 2011, som først ble videreformidlet til administrasjonen i oktober 2012. Revisjonen må her ta forbehold om at dette, juridisk sett, er svært kompliserte problemstillinger, men vi vil likevel peke på følgende: når det legges til grunn at utgangspunktet er at Shalams døgnplasser, som er nedfelt i en avtale med kommunen som beskriver vilkårene for kjøp av Shalams tjenester, i realiteten kommer inn under lov og forskrift for offentlige anskaffelser, så synes det klart at dette tilskuddet oppfyller 6 av 7 punkter for ulovlig offentlig støtte, jf. kapittel 3.3.5:
 - i. Støtten må være en økonomisk fordel for mottakeren
 - ii. Støtte må være gitt av offentlige midler

- iii. Støtten må begunstige kun enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester.
- iv. Mottaker av støtten må drive økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet)
- v. Støtten må vri eller potensielt kunne vri konkurransen
- vi. Støtten må være egnet til potensielt å påvirke samhandelen innen EØS-området.

Når det gjelder det syvende punktet,

- vii. Offentlig støtte totalt (samlet statlig og kommunalt) må være over € 200 000 over en treårsperiode

så er dette også etter all sannsynlighet oppfylt, i og med at om lag halvparten av de reelle kostnadene for en døgnplassering hos Shalam har vært subsidiert gjennom statlige tilskudd rettet inn mot frivillig sektor. Ansvar for at Bystyret sannsynligvis kan sies å ha bidratt til ulovlig offentlig støtte for Shalam ligger hos Bystyret selv.

- c) Mens ansvaret for offentlig støtte må plasseres hos det offentlige - hos den instansen som bevilger tilskuddet - så må krysssubsideringsproblematikken knyttes opp mot leverandøren, som i frivillig sektor både leverer *supplerende* tjenester finansiert av tilskudd og *erstattende* tjenester som må ta utgangspunkt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA og FOA). Gitt det juridiske regimet som Shalam til nå har forholdt seg til, som ikke har blitt regulert av LOA og FOA, så ville det være helt misvisende å si at Shalam har drevet med krysssubsidering. Snarere er det slik at Shalam, med utgangspunkt i de rammevilkårene de har forholdt seg til og således i god tro, har opptrådd rasjonelt i forhold til å optimere stiftelsens aktiviteter. Samtidig vil Shalam fremover, dersom det inngås avtaler med kommunen i kjølvannet av prosess hvor Shalam vinner anbuds konkurranse på en tjeneste som skal leveres til kommunen, aktivt måtte forholde seg til krysssubsideringsproblematikk, jf. avsnitt 6.3.5.
- d) I lys av revisjonens gjennomgang, og særlig med tanke på likebehandling, ville det vært problematisk å omdisponere de resterende 500 000 kr. av tilskuddet «akutt hjelp rusomsorgstilbud - ett år», som *erstatte* kommunens lovpålagte tjenesteproduksjon, til kafedrift, som *supplerer* kommunens lovpålagte tjenester. Shalam får i år et tilskudd på 576 000 kr. og har i tillegg fått utbetalt 500 000 kr. i forbindelse med «akutt hjelp rusomsorgstilbud - ett år». Til sammenligning konkurrerte 41³⁸ organisasjoner om 977 000 kr. gjennom Helse- og sosialsektorens tilskuddsordning i 2012.
- e) Revisjonen søker i dette prosjektet å vurdere forhold knyttet opp mot kommunens tilskudsregime på prinsipielt grunnlag. Når det gjelder kommunens tilbakeholding av den andre utbetalingen på 500 000 kr. av bevilgningen «akutt hjelp rusomsorgstilbud - ett år» på 1 000 000 kr., er det noe mer problematisk å komme med en prinsipiell vurdering, gitt at deler av samarbeidet med Shalam ikke har vært regulert innenfor det som etter revisjonens skjønn er det korrekte juridiske rammeverket, nemlig lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som

³⁸ Det viste seg at den rette adressaten for et par av disse søknadene i realiteten var Kultursektoren.

igjen aktiverer lovverk om ulovlig offentlig støtte og kryssubsidiering. Shalams døgnplasser ville i dette perspektivet erstattet kommunal lovpålagt virksomhet. Virksomheten skulle følgelig vært ute på anbud og deretter, med utgangspunkt i konkurransegrunnlag, vært regulert gjennom en gjensidig bebyrdende kontrakt. I dette rammeverket er svaret enkelt: Kommunen skal ikke gi diskriminerende tilskudd til konkurranseutsatt virksomhet.

Med dette utgangspunktet, hvor kommunens forpliktelser i forhold til parten som man inngår en gjensidig bebyrdende kontrakt med vil være klare, bør kommunen kunne unngå å komme opp i liknende situasjoner i fremtiden.

7 Revisjonens anbefalinger og forslag

Med utgangspunkt i gjennomgangen i denne rapporten kommer revisjonen nedenfor med anbefalinger når det gjelder den demokratiske legitimiteten til tilskudsregimet Kristiansand kommune. I tillegg legger vi vekt på at det er behov for en gjennomgang av tilskuddene i Helse- og sosialsektoren med utgangspunkt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA og FOA). For det tredje indikerer vi enkelte praktiske forslag som etter revisjonens skjønn kan være hensiktsmessige i det videre arbeidet med kommunens tilskudsregime.

7.1 A1: Demokratisk legitimitet: Tilskudd bør deles ut gjennom tilskuddsordninger

Som tidligere understreket i kapittel 3.2 om revisjonskriterier, er to nøkkelord, *åpenhet* og *likebehandling*, sentrale når legitimiteten til kommunens tilskudsregime skal sikres. Beslutningstakere må være bevisst at det er fellesskapets midler som forvaltes av kommunen, og at innvilgning / avslag på forespørsel om tilskudd er et nullsumspill: når noen får tilskudd, betyr det samtidig at andre ikke får.

I åpenhet og likebehandling ligger det at offentligheten har kjennskap til kommunens tilskuddsordninger og at lag, organisasjoner og institusjoner reelt sett har mulighet til å konkurrere på lik linje med andre søkere. Forhold som vil være avgjørende for utfallet av søknaden, det vil si politisk utarbeidede kriterier for tildeling, må være kjent på forhånd. Søknadsprosessen skal sikre at alle søkere blir vurdert på faglig grunnlag ut i fra det politiske sanksjonerte grunnlaget for tildeling. Dette vil være utgangspunktet for en innstilling til politisk behandling. Kort sagt: at mer eller mindre like saker med utgangspunkt i faglige vurderinger behandles likt, slik at det er søknadens kvalitet som avgjør om man får tilskudd eller ikke.

Oppsummert indikerer revisjonens kontakt med andre storbykommuner at utviklingen går i retning av en arbeidsfordeling hvor politikerne på mer overordnet nivå legger føringer gjennom retningslinjer og forskrifter etc., og at administrasjonen vurderer søknader om frivillighetsmidler / tilskudd og lager en innstilling til politisk behandling. En kan her også tenke seg at den faglige vurderingen gjøres av en jury hvor politikere er i flertall.

Som kapittel 4 viser, er det indikasjoner på at særinteresser i Kristiansand kommune får gjennomslag på en måte som ikke er optimal med tanke på lokaldemokratiets legitimitet. Når det gjelder kommunens tilskudsregime som sådan, så viser denne forvaltningsrevisjonsrapportens kapittel 5 at det både i Kultursektoren og i Helse- og sosialsektoren er et kraftig misforhold i Kristiansand kommune mellom

- andelen midler som deles ut gjennom tilskuddsordninger som er åpne for alle og som baserer seg på kjente kriterier på den ene siden, og
- på den andre siden tilskudd som deles ut over egen post i budsjettet, i flere tilfeller uten at det er kjent at det foreligger søknad.

For å styrke den demokratiske legitimiteten til kommunens tilskudsregime, anbefaler revisjonen på dette grunnlaget at

1. Tilskudd som i dag gis over egen post i budsjettet, hvor ikke spesielle hensyn taler for videreføring av dagens praksis, bør overføres til kommunale tilskudsordninger.

7.2 A2: Juridisk status for tilskudd i Helse- og sosialsektoren

I lys av denne rapportens kapittel 3.3 og kapittel 6 anbefaler revisjonen at

2. Helse- og sosialsektorens tilskudd til og samarbeid med frivillig sektor gjennomgås med utgangspunkt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, lov om offentlig støtte og regelverk mot kryssubsidiering.

7.3 Praktiske forslag i det videre arbeidet med kommunens tilskudsregime

Revisjonen har i arbeidet med denne rapporten vært i kontakt med miljøer som må sies å ha kommet lengre enn Kristiansand kommune når det gjelder enhetlig tilskudsforvaltning innenfor rammeverket av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, lov om offentlig støtte samt kryssubsidieringsproblematikk. Følgelig mener revisjonen at det, med utgangspunkt i kompetansen vi har opparbeidet oss i forbindelse med arbeidet med dette prosjektet, er hensiktsmessig å komme med noen praktiske forslag når det gjelder Kristiansand kommunes videre arbeid på dette feltet.

7.3.1 Initiativ til samarbeid / prosjekt innenfor ASSS?

Byrådssak 143/12 *Behandling av tilskudd fra Oslo*, jf. denne rapportens kapittel 3.3 som tar for seg revisjonskriterier, viser at særlig Oslo kommune er langt fremme når det gjelder arbeid med tilskudsforvaltning og offentlige anskaffelser. Med stadig økende juridifisering innenfor særlig helse- og sosialfeltet vil kommune-Norge framover i økende grad måtte forholde seg til problematikken som diskuteres i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, og spørsmålet er om det ikke hadde vært hensiktsmessig å jobbe med dette i en eller annen form innenfor ASSS-samarbeidet.

Gitt Kristiansand kommunes utfordringer på dette feltet kan en mulighet være at Kristiansand tar initiativ til et samarbeid / prosjekt innenfor ASSS-samarbeidet.

7.3.2 Organisatoriske endringer: Anskaffelses- og tilskuddsavdeling?

Organisasjonskart fra Oslo kommune³⁹ viser at Velferdsetaten er organisert slik at én enkelt avdeling, *Anskaffelses- og tilskuddsavdelingen*, er delt inn i seksjoner som

³⁹ Se

<http://www.velferdsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Velferdsetaten%20%28VEL%29/Internett%20%28VEL%29/Dokumenter/Organisasjonskart%20Velferdsetaten%208%20%20mai%202012%281%29.pdf>

håndterer henholdsvis «Anskaffelser i konkurranse», «Tilskudd til ideelle og frivillige organisasjoner» og «Juridiske spørsmål».

Denne rapporten har vist at det særlig når det gjelder helse- og sosialtjenester kan være utfordrende å skille mellom tilskudd og anskaffelser. Det synes i så måte å være en stor styrke med tanke på lovlighet, ryddighet, likebehandling og forutsigbarhet at spørsmål om offentlige anskaffelser på den ene siden og tilskudd til frivillig sektor på den andre siden håndteres innenfor samme avdeling. Det bør følgelig vurderes om et slikt organisatorisk grep kan ha noe for seg også i Kristiansand kommune.

7.3.3 Nettbasert søknadssystem og informasjon: «Frivillighetsportal»?

I det siste avsnittet i kapittel 6 *Økonomisk støtte* i Kristiansand kommunes frivillighetsmelding kan vi lese:

Det er behov for felles, enhetlig og nettbasert informasjon om støtteordningene som sikrer innsyn og forenkler søknadsprosessen. Informasjonen bør tilrettelegges slik at det er lettere for søkerne å finne fram. Blant annet bør det utarbeides felles retningslinjer for innhenting av informasjon fra kommunens søkere, gjerne i form av samme elektroniske skjemamal, samt at søknadsfrister samordnes så langt det er mulig. De indirekte støtteordningene bør inngå i oversikten.

I lys av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det klart at dette punktet bør følges opp. Ikke bare med tanke på tilskudsregimets demokratiske legitimitet langs dimensjonen «åpenhet», men også med tanke på å styrke rekrutteringen til frivillig sektor. Oslo kommunes Frivillighetsportal⁴⁰ er et meget godt eksempel på en måte å håndtere informasjon på som etter all sannsynlighet bidrar til økt rekruttering til frivillig arbeid.

7.4 Revisjonens anbefalinger oppsummert

1. Tilskudd som i dag gis over egen post i budsjettet, hvor ikke spesielle hensyn taler for videreføring av dagens praksis, bør overføres til kommunale tilskudsordninger.
2. Helse- og sosialsektorens tilskudd til og samarbeid med frivillig sektor gjennomgås med utgangspunkt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, lov om offentlig støtte og regelverk mot kryssubsidiering.

⁴⁰ Se <http://www.frivillighetsportalen.no/web/guest/forsiden>

8 Rådmannens høringsuttalelse

Rapporten «Tilskudsregimet - Lokaldemokrati, offentlige anskaffelser, offentlig støtte og kryssubsidiering.» er mottatt, lest og akseptert som dekkende hva angår kommuneadministrasjonens forvaltning av de ulike tilskudds- og støtteordninger som er vurdert.

Gjennomgangen av Kultursektoren og Helse- og sosialsektorens tilskuddsordninger og faste støtteordninger avdekker en del forhold som vil bli tatt fatt i hvor rutiner og prosesser vil bli vurdert og eventuelt endret. Dette er et omfattende arbeid som vil få følger for blant annet budsjett og handlingsprogram og vil derfor kreve noen tid for å kunne bli gjennomført. Endringer bør tas sikte på å bli tatt hensyn til i forberedelsene til Handlingsprogram for 2014 - 17.

Rapporten omfatter to sektorer, det er imidlertid flere sektorer som har støtteordninger og som kan ha tilsvarende problematikk i sine rutiner. Spesielt gjelder tilsvarende for Teknisk sektor, men alle sektorers rutiner og praksis i tilskuddssaker og ved faste overføringer vil bli vurdert etter samme kriterier.

Kommunen har faste overføringer og kjøp av tjenester fra heleide og deleide selskaper samt andre selskaper. En vurdering av om slike kjøp skjer i henhold til LOA og FOA må også finne sted. Dette gjelder for eksempel Visit Sørlandet o.a.

De organisatoriske forslag til kopling av kommunale tilskudd til enhet for håndtering av offentlige anskaffelse, som vi oppfatter som kommunens innkjøpstjeneste, vil bli tatt opp administrativt og vurdert i forhold til hensiktsmessighet.

Forslagene om å foreslå å etablere et ASSS-prosjekt for etablering av tilskudsregime og opprettelsen av en «Frivillighetsportal» vil også bli vurdert. #

9 Litteratur / referanser

Agenda (2009): *Kristiansand kommune - Frivillighetsmelding - Kartlegging av samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor.*

Baldersheim, Harald (2007): *Notat om GODT LOKALDEMOKRATI: Kjenneteikn og målepunkt*, http://www.ks.no/PageFiles/2901/GODTLOKALDEMOKRATI_26feb07.pdf

Economist Intelligence Unit (2011): *Democracy Index 2011*

Grøntoft, Stein (2005): *Skeptisk postmodernisme, etnosentrisk neopragmatisme eller postskeptisk modernitet? Formal-pragmatiske perspektiver på kommunikativ rasjonalitet og demokratisk politikk.* Hovedoppgave filosofi, UiB

Klausen, Jan Erling og Signy Irene Vabo (2007): *Godt lokaldemokrati*, KS FoU-prosjekt, <http://www.ks.no/PageFiles/2901/ForskerbidragKlausenVabo.pdf>

Kristiansand kommune (2007): *Forprosjekt til senter for behandling/rehabilitering til rusmiddelavhengige*, <http://www.kristiansand.kommune.no/jegersberg-gard>

Kristiansand kommune (2010): *Frivillighetsmelding for Kristiansand*

Kristiansand kommune (2010): *Prosjektrapport - Modell for REHABILITERINGS- OG KOMPETANSESENTER TIL RUSMIDDELAVHENGIGE*, August 2009, oppdatert April 2010, <http://www.kristiansand.kommune.no/jegersberg-gard>

KS: «Høre jeg støtte?» - *Faktaark offentlig støtte*.
http://www.ks.no/PageFiles/7259/Faktaark_offentlig%20st%C3%B8tte_siste%20versjon_m_layout_02062010.pdf

KS: *Godt lokaldemokrati - ei plattform*
<http://www.ks.no/PageFiles/1758/Lokaldemokrati.pdf>

KS: *KS' prosessveileder i arbeidet med ETIKK, SAMFUNNSANSVAR OG ANTIKORRUPSJONSARBEID I KOMMUNEN - Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?*
<http://www.ks.no/PageFiles/9197/Etikkeveilederen.pdf>

KS / Kommunal og regionaldepartementet (2010): *HVORDAN FUNGERER LOKALDEMOKRATIET? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger.* En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner

Kvelland, Eva (2009): *"Bridge over troubled water" - en studie av samspillet mellom folkeaksjoner og politiske prosesser i en norsk kommune.* Masteroppgave UiA
http://brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_17624/1/Masteroppgave%20Eva%20Kvelland.pdf

NOU 2003:19: *Makt og demokrati - Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2003/nou-2003-019.html?id=118893>

Oslo kommune (2012): *Byrådssak 143/12 - Behandling av tilskudd*
<http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Byr/2012/BR1/2012022743-1038484.pdf>

Stortingsmelding 30 (2011–2012): *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-30-20112012.html?id=686014>

Trondheim kommune (2010): *Saksframlegg - KOMMUNALE TILSKUDD TIL LAG - ORGANISASJONER - TILTAK*. Arkivsaksnr.: 10/18813

UiO - Institutt for statsvitenskap (2009): *HVOR GODT ER LOKALDEMOKRATIET? Standarder og målemetoder for innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. Dokumentasjonsrapport fra et prøveprosjekt

Aars, Jacob (2007): *Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati*, Rokkansenteret
<http://www.ks.no/PageFiles/2901/JacobAarsKjennetegn.pdf>