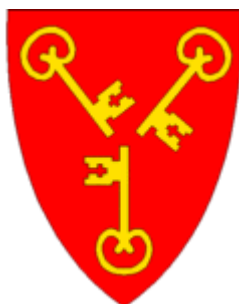


Til Kontrollutvalget i Sør-Odal kommune  
v/Glåmdal sekretariat IKS  
2226 Kongsvinger

## **KOMMUNENS INNTEKTER**

**Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon i Sør-Odal kommune.**



Sør-Odal kommune

Prosjektnr. 500 807

Kongsvinger 9.10.2013

## INNHOOLD:

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INNLEDNING</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>SAMMENDRAG - KONKLUSJON</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>3</b> | <b>ANBEFALING</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>4</b> | <b>FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING</b> .....                             | <b>5</b>  |
| <b>5</b> | <b>INFORMASJON OM REVIDERT ENHET</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>6</b> | <b>METODE</b> .....   | <b>6</b>  |
| 5.1      | Generelt.....   | 6         |
| 5.2      | Dette prosjektet .....  | 7         |
| <b>7</b> | <b>PROBLEMSTILLINGER</b> .....  | <b>8</b>  |
| 7.1      | Hva gjør kommunen for å skaffe seg oversikt over aktuelle tilskuddsmidler? .....  | 8         |
| 7.2      | Hvordan har tilskuddsordninger blitt fulgt opp av kommunen? .....                 | 14        |
| 7.3      | Hvilke forbedringsmuligheter i utnyttelse av tilskuddsordninger foreligger? ..... | 18        |
| 7.4      | Sikrer rutinene en effektiv innkreving av kommunens inntekter?.....               | 19        |
|          | <b>KILDER</b> .....   | <b>20</b> |
|          | <b>VEDLEGG 1: SØR-ODAL KOMMUNES INNFORDRINGSRUTINER</b> .....                     | <b>21</b> |
|          | <b>VEDLEGG 2: RÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....                                      | <b>23</b> |

## 1 INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene etter Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003 (kommune-loven). Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommunelovens § 77 nr. 4: ”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)”.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet “Kommunens inntekter” er vedtatt av Sør-Odal kommunestyre (12.2.2013, KS-sak 010/13), bestilt av kontrollutvalget (8.4.2013, KU-sak 15/2013) og oversendt av Glåmdal sekretariat IKS (11.4.2013).

Vi takker for godt samarbeid med Sør-Odal kommune i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

## 2 SAMMENDRAG - KONKLUSJON

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om Sør-Odal kommune har gode nok rutiner for å sikre at de mottar inntektene som de skal – med hovedfokus på tilskuddsmidler. Glåmdal revisjon IKS konkluderer som følger på problemstillingene:

- 1 **Hva gjør kommunen for å skaffe seg oversikt over aktuelle tilskuddsmidler?** Sør-Odal kommunes rådmann, økonomileder og enhetsledere m.m. har god oversikt over tilskuddsmidler som kommunen allerede mottar. De følger også aktivt med på andre tilskuddsmuligheter som kan passe inn i kommunens langsiktige drift. Praksisen er god, men tilskuddsarbeidet er ikke nedfelt i skriftlige rutiner (økonomireglement m.m.).
- 2 **Hvordan har tilskuddsordninger blitt fulgt opp av kommunen?** Medarbeiderne på tjenesteområdene følger opp og “sanker” tilskudd gjennom å søke på tilskuddsordninger, lede prosjekter og rapportere på bruken av midlene. Kommunen skaffer stort sett de tilskudd som er naturlig innenfor en langsiktig driftsstrategi. Praksisen er god, men også her er det mangel på skriftlige rutiner.
- 3 **Hvilke forbedringsmuligheter i utnyttelse av tilskuddsordninger foreligger?** Revisors gjennomgang har avdekket at Sør-Odal kommunes tilskuddsadministrasjon mangler skriftlige rutiner og er sårbar, jf. forbedringspunkter nevnt i kapittel 3 Anbefaling.
- 4 **Sikrer rutinene en effektiv innkreving av kommunens inntekter?** Sør-Odal kommune har gode rutiner skriftlig så vel som i praksis for innfordring av kommunens inntekter.

## 3 ANBEFALING

Glåmdal revisjon IKS anbefaler Sør-Odal kommune å vurdere følgende forbedringstiltak:

- Kommunen har ingen skriftlige rutiner for arbeidet med å skaffe oversikt over og følge opp tilskuddsordninger. Retningslinjer for arbeidet med tilskuddsmidler bør nedtegnes i økonomireglementet og særskilte rutiner.

- Økonomireglementet bør presisere at tjenesteområdene/enhetene er prosjekteiere og har ansvar for oppfølgingen av tilskuddene. Enhetene bør også pålegges å sende tilsagnsbrev snarlig til økonomienheten, som bilag til regnskapsføringen.
- Administrasjonens tertialrapportering bør trolig inneholde et punkt om tilskuddsmidler, for å gi større oppmerksomhet om inntektsbringende aktivitet.
- Tilskuddinnhenting er sårbar ved at den i stor grad avhenger av enkeltpersoner. Ved siden av å utarbeide skriftlige rutiner bør kompetansen spres til stedfortredere. At flere medarbeidere får tilskuddsinnhenting som en definert arbeidsoppgave, vil også høyne fokuset på inntektsbringende arbeid.

Kongsvinger 9.10.2013

---

Lina Kristin Høgås  
Oppdragsansvarlig  
forvaltningsrevisor

---

Didrik Hjort  
forvaltningsrevisor

## 4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

Bestillingen angir følgende *formål*: “Formålet er å undersøke om Sør-Odal kommune har gode nok rutiner for å sikre at de mottar inntektene som de skal. For å begrense undersøkelsen har kontrollutvalget sagt at hovedfokuset skal være på tilskuddsmidler.”

Bestillingen angir følgende *problemstillinger*:

1. “Hva gjør kommunen for å skaffe seg oversikt over aktuelle tilskuddsmidler og finansieringsmuligheter?”
2. Hvordan har tilskuddsordninger og finansieringsmuligheter blitt fulgt opp av kommunen?
3. Gitt at det avdekkes mangler i forhold til utnyttelse av tilskuddsordninger og finansieringsmuligheter:
  - a. Hva er det som gjør at en ikke får tak i tilgjengelige midler?
  - b. Hvilke forbedringsmuligheter foreligger?
4. Sikrer rutinene en effektiv innkreving av kommunens inntekter?”

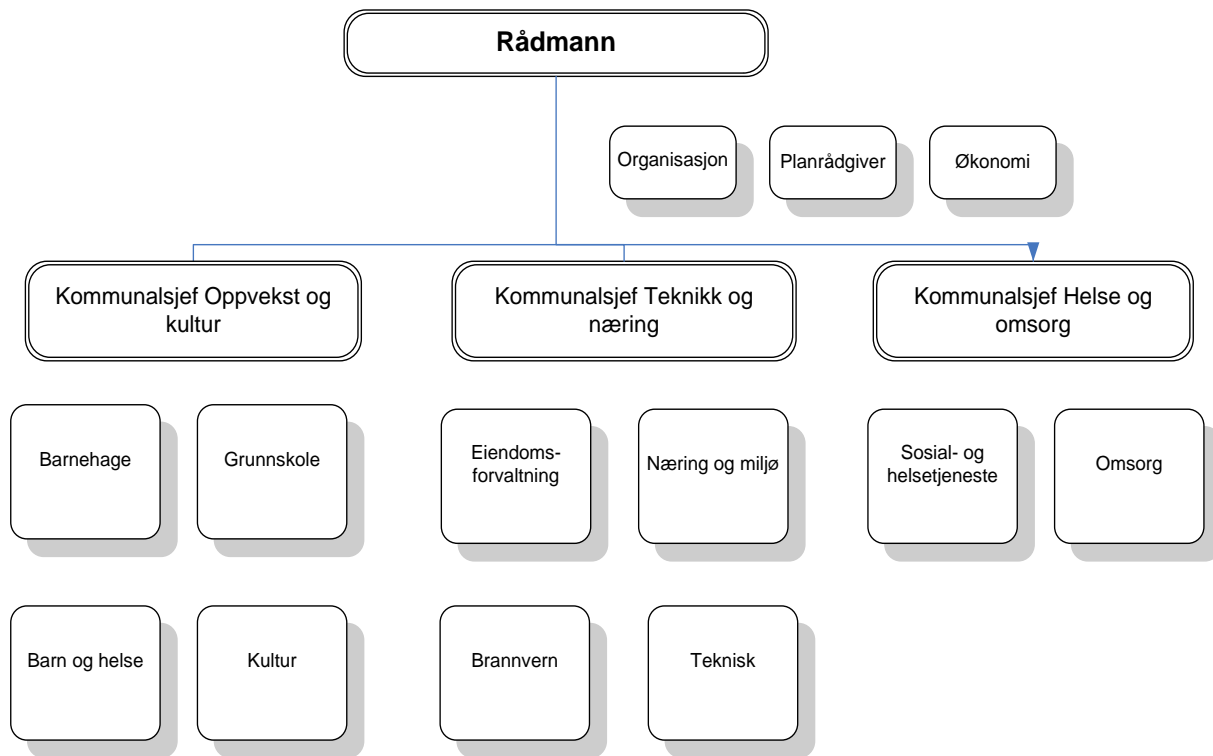
I tråd med angitt formål har vi hovedfokus på tilskuddsmidler - ikke andre finansieringsmuligheter - i de tre første problemstillingene. Problemstilling nr. 4 er videre og dreier seg om innkreving av kommunens inntekter generelt. Problemstilling nr. 1 – 3 glir noe over i hverandre. Problemstilling nr. 3 sine to underproblemstillinger behandler vi under ett.

Temaet er tilskudd til kommunen, men vi berører også tilskudd formidlet gjennom kommunen til lag og foreninger, som kommunen samarbeider nært med. Rammetilskudd til kommunen fordeles stort sett etter demografiske kriterier og faller utenfor vårt tema. Vi berører likevel såkalt prosjektskjønn, det vil si skjønntilskudd etter søknad som gir tillegg i rammetilskuddet til kommunen.

De fleste tilskuddsytere er offentlige instanser: staten, inkludert direktorater og ytre etater (f.eks. Husbanken), ofte i samarbeid med fylkesmannen, og fylkeskommunen. Private tilskuddsytere – som banker og ideelle organisasjoner – forekommer også.

## 5 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET

Sør-Odal har 7824 innbyggere (per 1.4.2013). Sør-Odal kommunes administrative organisering fremgår av følgende organisasjonskart:



Organisasjonsstrukturen består av stab og støttefunksjoner og tre tjenesteområder, som igjen er inndelt i 14 rammeområder, så som barnehage og grunnskole. Disse er videre inndelt i 29 enheter (vises ikke på organisasjonskartet over). Denne organiseringen ble etablert i 2009 – med bare mindre justeringer senere.

Sør-Odal kommune sysselsetter til sammen 423,7 årsverk (per 1.1.2013). Av dette har økonomienheten 10,3 årsverk (lønn, budsjett, regnskap, fakturering og skatt).

## 6 METODE

### 5.1 Generelt

Med hjemmel i kommunelovens § 77 nr. 4 foreligger forskrift for revisjon av 15.6.2004, som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har vedtatt en standard som skal gjelde som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon: *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som er utdypet i NKRFs *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Glåmdal revisjon IKS etterstreber å følge standarden i sitt arbeid generelt og i dette prosjektet.

Forvaltningsrevisjonens metode følger en firetrinns prosess:

1. *Problemstillinger*: Oppdragsgivers (kontrollutvalgets) formål og problemstillinger, eventuelt presisert av oppdragsutfører (Glåmdal revisjon IKS).
2. *Revisjonskriterier*: "Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området" (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon).
3. *Data*: Kommunens skriftlige rutiner og praksis på det aktuelle saksområdet.
4. *Vurderinger*: Revisjonens vurdering av om kommunens skriftlige rutiner og praksis oppfyller revisjonskriteriene (begge deler er viktig).

*Standard for forvaltningsrevisjon* (punkt 31) presiserer at revisor i valg av metode må kvalitetssikre dataenes relevans og pålitelighet. *Relevans* (validitet) vil si om dataene måler det man ønsker å måle, jf. problemstillingene. Relevans ivaretas ved at rådmannen har utpekt sin kontaktperson i revisjonsprosjektet, som vi har forholdt oss til. *Pålitelighet* (reliabilitet) er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes med en revisjonsrapport (dette dokument). Et rapportutkast sendes til kommunens kontaktperson for prosjektet for verifisering av data. Etter denne kvalitetssikringen sendes ferdig rapport til rådmannen for uttalelse om rapportens konklusjon og anbefalinger (kontradiksjon). Rådmannens uttalelse følger revisjonsrapporten som vedlegg.

## 5.2 Dette prosjektet

Kontrollperioden settes til 2012 og 1. halvår 2013.

Revisor har i samråd med rådmannen valgt å se nærmere på arbeidet med tilskuddsordninger på tre områder i Sør-Odal kommunes virksomhet: rehabilitering/bistand, skole/barnehage (samt noe kultur) og kommunalteknikk. Disse er valgt fordi de mottar betydelige tilskuddsmidler og representerer et vidt spekter av kommunens virksomhet. De utvalgte fagområdene kan beskrives slik:

- *Rehabilitering/bistand*: Enhet for rehabilitering og bistand omfatter bofelleskap for utviklingshemmede og multihandikapede (Furubo, Brekke og Sykehusvegen 70/72), samt helsetjenester innen rus, psykiatri, rehabilitering, fysioterapi, ergoterapi, aktivitetssenter og hjelpemidler.
- *Skole/barnehage*: Enhet for grunnskole omfatter fem barneskoler (Disenå, Korsmo, Sander, Slåstad og Ullern) og én ungdomsskole (Sør-Odal ungdomsskole) med til sammen 960 elever. Enhet for barnehage omfatter fire kommunale barnehager (Disenå, Korsmo, Sander og Tronbøl) med 209 barn, samt fire ikke-kommunale barnehager med 128 barn.
- *Kommunalteknikk*: Teknisk enhet omfatter bl.a. avdeling kommunalteknikk, som bestyrer vei, vann og avløp. Sør-Odal kommune forsyner om lag 5 800 husstander med vann – i egen kommune og deler av Nes kommune – samt fritidseiendommer og industri. Sør-Odal kommune deltar i vannområdene Glomma og Øyeren. Vannområdene er initiert av EUs vanddirektiv og skal forbedre vannkvaliteten i vassdrag i Norge.

Data er innhentet muntlig og skriftlig fra:

- *Sør-Odal kommunes administrative ledelse*: rådmann Eyvind Alnes og økonomileder Jostein Torkildsrud, som rådmannen har utpekt som kontaktperson for prosjektet.
- *Helse og omsorg* (tjenesteområde): enhetsleder Berit Ingvaldsen, enhet for rehabilitering og bistand.
- *Oppvekst og kultur*: skole- og barnehagefaglig rådgiver Guro K. Vangen, staben til kommunalsjef oppvekst og kultur.
- *Teknikk og næring*: avdelingsleder kommunalteknikk Ingeborg Aasvanger, enhet for tekniske tjenester.
- *Økonomienhet*: økonomileder Jostein Torkildsrud og saksbehandler Lena Hagen.

Oppstartsmøte ble avholdt 11.6.2013. Avsluttende møte (verifisering) ble avholdt 17.9.2013.

Revisjonen baseres på diverse offentlige dokumenter fra Sør-Odal kommune, jf. kilder. I tillegg har vi innhentet regnskapsrapporter fra kommunen etter behov og informasjon om tilskuddsordninger fra diverse offentlige nettsteder.

I Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning regnskapsåret 2012 har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) fastsatt regnskapsstandarden for kommunenes føring av utgifter og inntekter. Her sorteres (side 79) tilskudd i to artsserier:

- 7 Refusjoner: “Tilskudd som er knyttet til utgifter som kommunen har pådratt seg i forbindelse med produksjon av konkrete tjenester defineres som refusjoner.”
- 8 Overføringsinntekter: “overføringer og tilskudd som kommunen mottar uavhengig av kommunens konkrete tjenesteproduksjon, dvs at tilskuddets størrelse ikke påvirkes av den faktiske tjenesteproduksjonen.”

‘Tilskudd’ omfatter hele 8 Overføringsinntekter og prosjektrelaterte deler av 7 Refusjoner. Refusjoner som er fullstendig driftspregete, f.eks. sykkelønsrefusjon, faller rimeligvis utenfor vårt tema. Hvor store tilskuddsinntekter kommunen mottar, er et definisjonsspørsmål og kan ikke besvares eksakt.

## 7 PROBLEMSTILLINGER

### 7.1 Hva gjør kommunen for å skaffe seg oversikt over aktuelle tilskuddsmidler?

#### 7.1.1 Revisjonskriterier

Det heter følgende i kommunelovens § 1 Lovens formål: “Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.”

Kommuner er tradisjonelt orientert mot å *bruke* penger; inntektsskapende aktiviteter står mindre sentralt. Å skaffe et tilskudd minner om salg; man må “selge seg inn” til tilskuddsgiver. Som i salgsarbeid kreves det en aktiv innstilling for å lykkes. Med en energisk innsats kan kommuner sanke flere tilskudd. På den annen side er det ikke realistisk for kommunen å søke på alle tilgjengelige tilskuddsordninger.

Revisjonskriteriet for denne problemstillingen blir som følger: Kommunelovens § 1 stiller krav om en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser. På denne bakgrunn skal Sør-Odal kommune aktivt følge med på tilskuddsordninger som kan passe inn i kommunens langsiktige drift. Dette gjelder både i praksis og nedtegnet i skriftlige rutiner.

#### 7.1.2 Data

##### 7.1.2.1 Oversikt over mottatte tilskudd

Det er her naturlig å starte med en oversikt over de tilskudd kommunen faktisk mottar i dag. Sør-Odal kommune mottok følgende tilskuddsmidler i driftsregnskap 2012:

| <b>TILSKUDD TIL SØR-ODAL<br/>KOMMUNE – DRIFT 2012</b> | 2012<br>Regnskap | KOMMENTAR<br>Beløp avrundet til 1000 kr     |
|---|------------------|---|
| 732 Miljøarbeidertjenesten BUAS                       | 5 134 000        | Ressurskrevende brukere                     |
| 431 Renter og avdrag fra Husbanken                    | 3 072 000        | Rentekomp. til kommunale bygg, kirker       |
| 722 Flyktningkontor                                   | 2 836 000        | Integreringstilskudd fra IMDI               |
| 741 Admin helse                                       | 727 000          | Tilskudd til rusarbeid                      |
| 661 Barnevern   | 283 000          | Tilskudd til styrking av barnevern          |
| Sum 18100 Andre statlige overf./tilskudd              | 12 052 000       |   |
| 641 Ungdomsskolen                                     | 350 000          | Styrking 10. trinn                          |
| 671 Allment kulturarbeid - spillemidler               | 1 360 000        | Betales videre til idrettslag, jf. side 12. |



|   |                   |                                      |
|---|-------------------|--------------------------------------|
| 672 Kulturskole                               | 225 000           | Kulturell skolesekk                  |
| 831 Næring og miljø                           | 255 000           | Næringsfond                          |
| Sum 18300 Overføring fra fylkeskommun         | 2 190 000         |                                      |
| <b>Sum 18 Overføringer</b>                    | <b>14 242 000</b> | Kjernen av tilskudd                  |
| 610 Admin oppvekst og kultur                  | 1 658 000         | Opplær. voksne innvandrere fra IMDI  |
| 641 – 645 Skoler                              | 144 000           | Refusjon til 5 skoler for leirskole  |
| 742 Fysio- og ergotjenesten                   | 300 000           | Tilskudd fallforebyggende arbeid     |
| 710 Admin helse og omsorg                     | 175 000           | Tilskudd kompetanseløft helse/omsorg |
| 751 Hjemmebasert omsorg                       | 100 000           |                                      |
| 561 Økonomi, gebyr på skatteinnfordring       | 65 000            | Gebyrer fra andre kommuner           |
| 531 FDV, 721 NAV og 831 Næring/miljø          | 43 000            | Ref. presteboliger, NAV-klient m.m.  |
| Sum 17000 Statstilskudd, øremerket            | 2 485 000         |                                      |
| 711 Legetjenesten                             | 240 000           | Tilskudd turnustjeneste              |
| Sum 17001 Statstilskudd, ikke øremerket       | 240 000           |                                      |
| Sum 17002 Andre refusjoner (fra staten)       | 4 180 000         | Div. refusjoner fra Helfo, NAV       |
| Sum 17300 Refusjon fra fylkeskommune          | 2 526 000         | Div. ref. til barnehager, skoler, VA |
| Sum 17700 Refusjon fra andre (private)        | 2 811 000         | Stort sett ikke tilskudd             |
| <b>Sum 17 Refusjoner</b>                      | <b>12 242 000</b> | Gråsoner med en del tilskudd         |
| <b>Sum total 18 Overfør. og 17 Refusjoner</b> | <b>26 484 000</b> | “Brutto brutto” tilskudd             |

Kilde: Regnskapsrapporter fra økonomisystemet Visma Enterprise, økonomileder Jostein Torkildsrud 31.7.2013. I 18 Overføringer og 17 Refusjoner står første siffer for 1 Drift; deretter artsserie 8 og 7.

18 Overføringer på 14,2 mill. kr i 2012 er kjernen i kommunens tilskuddsinntekter. I tillegg anslår revisor at om lag halvparten av 17 Refusjoner har tilskuddskaraktér. Sør-Odal kommune kan dermed sies å ha mottatt til sammen ca. 20 mill. kr i tilskudd i 2012, det vil si ca. 4 % av kommunens totale inntekter på 495 mill. kr.

Dette stemmer godt med en opplysning fra *Kommuneøkonomiproposisjonen* som gjengis i Sør-Odal kommunes *Handlingsprogram med økonomiplan 2013 – 2016 – Årsbudsjett 2013* opplyser (side 19): «Øremerkede tilskudd må benyttes i tråd med formålet som er angitt for bevilgningen. Andelen øremerkede tilskudd utgjør generelt 4,3 % av de samlede inntektene.»

Handlingsprogrammet kommenterer for øvrig tilskudd til kommunen en håndfull ganger (samt tilskudd fra kommunen til foreninger o.l.). I kapittel 12.1 Arbeidsform i Sør-Odal kommune (side 97) står følgende: «Sør-Odal kommune arbeider etter følgende grunnelementer: ... Selvstendig ansvar for enhetsledere innen tjenesteproduksjon/-kvalitet, økonomi og forvaltning av personalressurser. Dette forankres i lederavtaler med rådmann.» Denne rutinen tilsier at enhetsledere har et ansvar også for å skaffe tilskudd.

I Sør-Odal kommunes *Kommuneregnskap 2012* (årsmelding og regnskap) nevnes ordet «tilskudd» 15 ganger. Vi kan bl.a. lese (side 36) at kommunen mottok et «øremerket tilskudd til interkommunal øyeblikkelig hjelp avdeling 900.000» kr. Videre opplyses det (side 47) at kommunen har mottatt tilskudd (695 000 kr) til næringsfond som innbyggere kan søke på. I årsregnskapets talldel leser vi også (side 81) at bundne driftsfond omfatter 347 000 kr i ubrukte tilskudd fra Husbanken.

I investeringsregnskap 2012 var det ingen tilskudd (men 1 mill. kr i anleggsbidrag fra Nes kommune for vanninvestering). Dette henger sammen med at statlig støtte til investeringer nå som regel gis som rentekompensasjon - en driftsinntekt - fra Husbanken. (Ovenstående fire avsnitt er skrevet inn etter at rådmannen avga sin uttalelse, men ikke relatert til denne.)

Seniorrådgiver Øystein Engen i Kommunalavdelingen opplyser at Fylkesmannen i Hedmark har en skjønnstilskuddsramme på ca. 100 mill. kr for alle 22 kommuner i Hedmark. Over 90 mill. kr fordeles imidlertid "automatisk" i rammetilskuddssystemet, mens bare 5 – 10 mill. kr er såkalt prosjektskjønn (skjønnstilskudd etter søknad). Engens inntrykk er at Sør-Odal kommune helt klart er aktive med å søke prosjektskjønn.

Fylkesmannen i Hedmark bevilget i 2012 300 000 kr i prosjektskjønn til Sør-Odal kommunes *Prosjekt bedre økonomistyring*. Bakgrunnen for tilskuddet var at Sør-Odal kommune i juli 2011 ble registrert i ROBEK (KRDs "Register om betinget godkjenning og kontroll").

### **7.1.2.2 Rehabilitering/bistand**

Innen tjenesteområdet helse og omsorg kommer de fleste søknader om tilskudd fra enhet for rehabilitering og bistand. Enheten har siden 2006 søkt og mottatt flere millioner kroner i prosjektmidler. Mesteparten har gått til stillinger: prosjektansatte i midlertidige stillinger eller frikjøp av fast ansatte i en periode for å bygge opp et tjenestetilbud. For et par år siden var 3 årsverk tilskuddsfinansiert, men sommeren 2013 har enheten bare 0,5 prosjektstillinger.

Enhetsleder Berit Ingvaldsen opplyser at enhet for rehabilitering og bistand forholder seg til statlige tilskuddsordninger av tre typer:

- *Driftstilskudd*: tilskudd til ordinær drift hvert år, så som til kommunalt ansatte fysioterapeuter og ressurskrevende brukere.
- *Planleggingstilskudd*: tilskudd til utarbeiding av planer, f.eks. boligpolitisk handlingsplan.
- *Prosjektilskudd*: tilskudd til kommunal implementering av en nasjonal opptrappingsplan, der kommunene kan forvente at midlene innbakes i rammetilskuddet etter endt prosjekt.

Sør-Odal kommune mottar driftstilskudd til 3,5 fysioterapeuter - 170 000 kr per årsverk - fra Helfo (Helseøkonomiforvaltningen - en ytre etat under Helsedirektoratet som forvalter stønadsordninger for befolkningens helserettigheter). Kommunen har videre 7 ressurskrevende brukere som utløser driftstilskudd.

Kommunen har mottatt planleggingstilskudd til utarbeiding av ruspolitisk handlingsplan og boligpolitisk handlingsplan.

Prosjektilskudd har etter årtusenskiftet dreid seg om tre nasjonale reformer:

- *Psykiatriformen*: avsluttet 2009.
- *Styrk-prosjektet* (opptrapping av tjenester til rusavhengige): avsluttet 2012.
- *Samhandlingsreformen*: 2012 – 2016.

Enhet for rehabilitering og bistand mottar statstilskudd særlig fra tre tilskuddsytere, som enhetsleder følger nøye med på:

- *Helsedirektoratet*: På nettsidene [www.helsedirektoratet.no/Tilskudd](http://www.helsedirektoratet.no/Tilskudd) finner man en mengde tilskudd, f.eks. tilskudd til kronikergrupper og samhandlingstiltak (samhandlingsreformen). En lenke viser vei til Altinn, der elektronisk søknadskjema ligger. Dette ble innført i 2013 og sparer tid i søknadsprosessen.
- *Fylkesmannen i Hedmark*: Tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet fordeles ofte via fylkesmannsembetene. Fylkesmannens medarbeidere er særlig aktive innen rus og psykiatri. Sør-Odal kommune opplever samarbeidet med Fylkesmannen i Hedmark som godt.
- *KoRus-Øst* (Kompetansesenter rus – region øst ved Divisjon Psykisk Helsevern, Sykehuset Innlandet HF): KoRusØst har fått tildelt 2,4 mill. kr i stimuleringsmidler for 2013 fra Helsedirektoratet, som skal fordeles blant 88 kommuner i fire fylker (Østfold, Akershus, Hedmark og Oppland).

Helsedirektoratet har nylig gitt svar på to tilskuddssøknader fra Sør-Odal kommune:

- *Fallforebyggende prosjekt*: Helsedirektoratet gir tilskudd til forebygging av fallulykker og passivitet, slik at flere eldre over 70 år kan bo tryggere og lengre i eget hjem og unngå behov for omfattende helsetjenester. Sør-Odal kommune mottok 300 000 kr i tilskudd til 0,5 stilling i 2012; det samme er innvilget for 2013.
- *Prosjekt innsatsteam hverdagsrehabilitering*: Dette er et nytt delprosjekt under kommunens tilpasning til samhandlingsreformen. Helsedirektoratet har innvilget 400 000 kr til 1 årsverk. (Kommunen søkte om 3 årsverk, men fikk ikke “full pott”.) Tverrfaglige innsats-team bestående av fysioterapeut, ergoterapeut og rehabiliteringspleier i hjemmetjenesten vil yte tidlig innsats hos hjemmeboende med funksjonssvikt, for at de kan bo i sitt eget hjem lengst mulig.

Fylkesmannen i Hedmark støtter Sør-Odal kommunes *Prosjekt boligsosialt miljøarbeid for rusmisbrukere*. Rusmisbrukere, som ofte har kognitiv svikt/demens, vil her få brukeroppfølging av miljøarbeider for å utvikle sin boevne. Kommunen søkte våren 2013 om tilskudd til tre prosjektstillinger, men Fylkesmannen i Hedmark har innvilget 560 000 kr til én stilling fra høsten 2013. Kommunen har også søkt Husbanken om tilskudd til bygging av to boliger for mennesker med lav boevne; svar avventes.

Sør-Odal kommune har også mottatt lokale tilskuddsmidler: St.Thomas minnefond ga 20 000 kr i 2012 til musikkterapi for klienter. Kreftforeningen i Sør-Odal har gitt tilskudd til kreftsykepleier i 40 % stilling i hjemmetjenesten. Også lokale lag av Rotary og Sanitetsforeningen hører med blant tilskuddsytere i årenes løp.

Enhetsleder Berit Ingvaldsen opplyser at det ikke er nedfelt skriftlige rutiner for tilskudsarbeidet innen fagområdet rehabilitering/bistand, hverken når det gjelder å skaffe oversikt eller følge opp tilskuddsordninger.

### 7.1.2.3 Skole/barnehage

Innen skole/barnehage opplyser rådgiver Guro K. Vangen at Sør-Odal kommune mottar to typer tilskudd: driftstilskudd og prosjekttilskudd. Kommunen har de senere år mottatt følgende *driftstilskudd* til skole/barnehage:

- *Voksenopplæring i norsk/samfunnskunnskap av minoritetsspråklige*: IMDI (Integrasjons- og Mangfoldsdirektoratet) yter tilskudd til voksenopplæring av flyktninger og familiejenforente – for tiden 17 personer fra Sør-Odal. Kommunen kjøper voksenopplæringstjenesten av GIV (Glåmdal Interkommunale Voksenopplæring). IMDI yter også “resultattilskudd” når innvandrerne har avlagt norskprøve; kommunen sender søknad til IMDI hvert kvartal.
- *Språkstimulerende tiltak overfor minoritetsspråklige barn i barnehage*: Utdanningsdirektoratet yter tilskudd gjennom Fylkesmannen i Hedmark til tiltak for å bedre barns språkforståelse. Sør-Odal kommune mottar tilskudd til 17 barn (3552 kr per barn) i 2013. Tilskuddet kommer på grunnlag av rapportering av årsmelding for barnehager til Utdanningsdirektoratet; det er ikke nødvendig å søke på tilskuddet.
- *Leirskole-deltakelse*: Utdanningsdirektoratet utbetaler leirskole-tilskudd via Fylkesmannen i Hedmark til Sør-Odals grunnskoler. Skolene velger selv leirskole, f.eks. Kystleirskole i Grimstad. Kommunen skjøter på med en liten sum per elev; noe midler skaffes også gjennom frivillige bidrag og elevenes dugnadsinnsats.
- *Etter-/videreutdanning for lærere i Glåmdalsregionen*: Fylkesmannen yter skjønnsmidler til felles kurs for lærere i undervisning i grunnleggende ferdigheter som lesing og regning m.m. Kommunene har også hatt mulighet til å gi lærere 1 års etterutdanning på deltid (30 studiepoeng) med en stillingsreduksjon på 20 %. Denne tilskuddsordningen er nå utgått og erstattet med GNIST (jf. nedenfor).

- *Kompetanseheving for barnehageansatte*: Fylkesmannen yter skjønnstilskudd til kurs for assistenter med sikte på å gå opp til fagprøve i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Sør-Odal kommune har to assistenter som nå tar fagarbeiderutdanning. Fylkesmannen betalte likeledes etterutdanning for seks førskolelærere ved Karlstad universitet i 2011, der kommunen dekket vikar. Denne tilskuddsordningen er nå utgått og erstattet med GNIST.

Av kommunens syv ressurskrevende brukere er det nå én i skole, men dette utløser ingen tilskudd. Spesialundervisning utløser generelt ingen tilskudd utover kommunens rammetilskudd.

Driftstilskuddet til private barnehager (96 % av driftsutgiftene i kommunale barnehager fra 1.8.2013) ble innbakt i rammetilskuddet til kommunen fra 2012.

Sør-Odal kommune mottar følgende *prosjekttilskudd* til skoler og barnehager:

- *Prosjekt barn og unge i Sør-Odal* (2011 – 2014): Som et ledd i fylkesmannens Prosjekt *Barn og Unge i Hedmark* ytes prosjektskjønn (skjønnstilskudd etter søknad) til “Kompetanse og rådgivende team” (KORT) i Sør-Odal kommune. Dette dreier seg om koordinert innsats av helsestasjon, barnehager og skoler for å avdekke risikoutsatte barn på et tidlig stadium. Gjennom prosjektet utarbeides rutiner for gjennomføring av bekymringssamtale og oppfølging av skolefravær. En prosjektleder i 20 % stilling er ansatt (leder for helsestasjon er delvis frikjøpt), og tre fagdager for alle ansatte i oppvekst/kultur er gjennomført. Fylkesmannen i Hedmark bevilget 25 000 kr i oppstartsåret 2010, 250 000 kr i 2011 og 250 000 kr i 2012. Samme beløp bevilges trolig i 2013, som er siste år; prosjektet avsluttes sommeren 2014. Kommunen dekker om lag halvparten av prosjektkostnadene med egne midler.
- *Prosjekt vurdering for læring* (2012 – 2013): Utdanningsdirektoratet yter tilskudd til utviklingsarbeid (opplæring av lærere) i tråd med Kunnskapsløftet. Sør-Odal kommune har siden høsten 2012 mottatt midler til 20 % stilling som prosjektleder; kommunen finansierer 50 % av kostnadene. Tilskuddet opphører ved utgangen av 2013. Sør-Odal kommune må vurdere om den har råd og tid til å videreføre ordningen uten tilskudd fra 2014.
- *Prosjekt Comenius ved Sander skole* (– 2012): Comenius er et program for samarbeid innenfor grunn- og videregående opplæring på tvers av landegrensene i EU. Programmet representeres i Norge av Senter for internasjonalisering av utdanning i Bergen (jf. SIU.no). Sander skole har vært Comenius-skole med tema holdningsskapende arbeid og konfliktløsning (Sabona, som er inspirert av fredsforsker Johan Galtung). Prosjektet krever mye tid av ansatte og er nå avsluttet – med en sluttutbetaling på 18 000 kr fra EU i 2012.
- *Prosjekt ny giv* (2011 – 2013): Utdanningsdirektoratet ga tilskudd til implementering av Ny-giv-metodikk på skolene med siktemålet å heve de 10 % svakeste elevene i 10. klasse. Sør-Odal kommune har mottatt tilskudd i et par år. Tilskuddsordningen utgår nå og erstattes av ungdomsskolesatsningen (jf. neste punkt).
- *Prosjekt ungdomsskolesatsning* (2013 – 2017): Utdanningsdirektoratet yter tilskudd til skolebasert kompetanseutvikling av klasseledelse og grunnleggende ferdigheter i lesing og regning (jf. Utdanningsdirektoratet.no). Sør-Odal kommune vil delta fra høsten 2014 og ventelig motta lønnsmidler til ressurslærer i 50 % stilling ved Sør-Odal ungdomsskole. Høgskolen i Hedmark deltar i et nettverk av grunnskoler i Hedmark.
- *GNIST – en nasjonal satsing for å styrke kvaliteten på lærerutdanningen og videreutvikle lærerprofesjonen* (2009 – 2014): GNIST jobber for å høyne statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for fremtiden. GNIST er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, Nasjonalt råd for lærerutdanning, Skolenes landsforbund, KS, NHO, LO, Pedagogstudentene, Norsk Studentorganisasjon, Elevorganisasjonen, Norsk Lektorlag og Skolelederforbundet (jf. Utdanningsdirektoratet.no). Hvert fylke har

et eget GNIST-forum og en prosjektleder som har som hovedoppgave å videreutvikle ungdomstrinnet. Sør-Odal kommune mottok GNIST-midler i 2012.

Seniorrådgiver Annebjørg Soleim i Oppvekst- og utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark gir uttrykk for at Sør-Odal kommune er aktiv når det gjelder tilskudd. Hun nevner spesielt at *Prosjekt barn og unge i Sør-Odal* er fulgt opp på en utmerket måte av kommunen.

Skole- og barnehagefaglig rådgiver Guro K. Vangen opplyser at det ikke er nedfelt skriftlige rutiner for tilskuddsarbeidet innen fagområdet skole/barnehage, hverken når det gjelder å skaffe oversikt eller følge opp tilskuddsordninger.

Innen tjenesteområdet oppvekst og kultur mottok Sør-Odal kommune også tilskudd til **kulturformål** i 2012:

- *Spillemidler*: 1,36 mill. kr ble formidlet gjennom kommunen til idrettslag, herunder 1,25 mill. kr til Skarnes ILs kunstgressbane, 61 000 kr til Slåstad ILs skileik-anlegg og 44 000 kr til Oppstad ILs ballbinge m.m.
- *Den kulturelle skolesekk*: 225 000 kr fra Hedmark fylkeskommune til kunstneriske tilbud til skoleelever.

Både kommuner og frivilligheten (lag og foreninger) kan søke spillemidler til idrettsanlegg og nærmiljøanlegg. Spillemidler kan finansiere inntil 1/3 av anleggskostnadene (jf. Kulturdepartementets *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2012*). Sør-Odal kommune bistår lag og foreninger aktivt, men har i mindre grad søkt spillemidler til egne anlegg, fordi kommunens stramme økonomi begrenser investeringene.

Hedmark fylkeskommune har i 2013 gitt tilsagn om bl.a. følgende tilskudd:

- *Prosjekt Stemmerettsjubileet 2013*: 30 000 kr til å utvikle Sør-Odal bibliotek som debattarrangør.
- *Munch*-utstilling: 2000 kr.
- *Prosjekt økt folketall i Hedmark*: 100 000 kr (delutbetaling) til “Livet på tunet i Odalen”.

Biblioteket har overtatt ansvaret for Den kulturelle spaserstokk, det vil si kunstneriske tilbud til eldre. Kommunen glemte å sende søknad om tilskudd for 2013, men søknad (83 500 kr) for 2014 er sendt. Kulturfaglig rådgiver Henriette Eriksen, som tiltrådte høsten 2013, vil ta tak i tilskudd til kulturformål.

#### **7.1.2.4 Kommunalteknikk**

Innen kommunalteknikk opplyser avdelingsleder Ingeborg Aasvanger at Sør-Odal kommune mottar informasjon om tilskuddsordninger gjennom rundskriv, konferanser og uformell dialog især fra følgende kilder:

- Fylkesmannen i Hedmark, samt statsbudsjettet.
- Hedmark fylkeskommune.
- KS.
- Driftsassistansen for Hedmark (DiH; drevet av Hias, Hedmark interkommunale avløpsselskap): Sør-Odal kommune er medlem av DiH.
- Andre kommuner i Glåmdalsregionen.

Kommuneadministrasjonen har en praksis for intern kommunikasjon om tilskuddsordninger. Avdelingsleder kommunalteknikk mottok eksempelvis opplysninger om fylkeskommunale vassdragsmidler, som kan benyttes til ulike tiltak i vassdrag, f.eks. fiskekultivering. Henvendelsen ble videreformidlet til andre enheter i kommuneadministrasjonen.

Det er få tilskuddsordninger innen avløp, da rådende politikk i Norge er at “forurensere skal betale”, det vil si at avløp skal dekkes av innbyggerne gjennom selvkostbetaling. Innen *vannforsyningsanlegg* fordeler Hedmark fylkeskommune årlig 750 000 kr til utbedring i de 22 hedmarks kommunene. Den beskjedne potten medfører at det ofte ytes kun ca. 10 % tilskudd, det vil si at kommunen må skaffe ca. 90 % finansiering fra egenkapital og bank. Tilskuddet reduserer låneopptaket i vannforsyningsprosjekter som gjennomføres uansett. Fra denne potten mottar Sør-Odal kommune 110 000 kr i 2013 til utskifting av eternittrør to steder:

- *Vannledning Bøssmyra – Borgen*: ved gang/sykkelvei langs Fv. 24.
- *Vannledning Sander – Skarnes*: Tilkobling av eksisterende abonnenter til ny vannledning. Til dette prosjektet mottok kommunen også 165 000 kr i 2012.

Rådgiver Hanne Thingstadberget i Hedmark fylkeskommune vurderer at Sør-Odal kommune utnytter tilskuddsordningen for vannforsyningsanlegg like godt som andre kommuner.

Sør-Odal kommune starter høsten 2013 opp planarbeidet med *Saneringsplan VA* (vann og avløp). Budsjett 2013 har avsatt penger til planarbeidet, som medfører bruk av ekstern konsulent. Saneringsplanen blir ferdig våren 2014. Saneringsplanen vil omfatte legging av vannrør, samt tvinge en del husstander til å kutte ut septiktank og koble seg på kommunal avløpsledning. Planen vil gjøre det enklere å søke tilskuddsmidler til vannforsyningsanlegg.

Når det gjelder *vei*, gir Hedmark Fylkeskommunes trafikksikkerhetsutvalg tilskudd til trafiksikring, f.eks. etablering av fartshumper har att tidligere (før 2007), men kommunen har nå ikke budsjettmessig rom for oppgradering av veier. Det begrenser seg stort sett til enkelt veivedlikehold, som det ikke ytes tilskudd til. Høsten 2013 starter byggingen av noen hundre meter gang-/sykkelsti fra rådhuset, men dette prosjektet er for lite til å være tilskuddsberettiget.

Sæteråa bru på Nordisvegen krever omfattende utbedring; riving og bygging av ny bru må vurderes. Også andre av kommunens bruer har mangler. Imidlertid finnes det ikke tilskuddsordninger for bruer.

Innen vann, avløp og vei har Sør-Odal kommune ingen nye søknader om tilskudd inne nå, fordi kommunen ikke har store utskiftingsprosjekter på gang.

Avdelingsleder Ingeborg Aasvangen opplyser at det ikke er nedfelt skriftlige rutiner for tilskuddsarbeidet innen fagområdet kommunalteknikk, hverken når det gjelder å skaffe oversikt eller følge opp tilskuddsordninger.

### 7.1.3 Vurderinger

Revisjonens inntrykk er at Sør-Odal kommunes aktuelle medarbeidere har god oversikt over tilskuddsordninger. Det gjelder både tilskuddsordninger som kommunen allerede mottar midler fra og øvrige tilskuddsmuligheter.

Kommunens praksis er god, men det foreligger ikke skriftlige rutiner for arbeidet med å holde oversikt over tilskuddsordninger.

## 7.2 Hvordan har tilskuddsordninger blitt fulgt opp av kommunen?

### 7.2.1 Revisjonskriterier

Anders A. Vik, Kristiansund kommune, holdt 26.8.2013 kurset *Hva kan kommunen hente inn av eksterne midler? Få nøkkelen til pengebingen!* for medarbeidere i Kongsvinger kommune.

Han hevdet at det finnes nesten 30 000 tilskuddsordninger (inkl. legater og stiftelser), som deler ut til sammen 31 milliarder kr hvert år til kommuner og foreninger i Norge. Denne “sareptas krukke” er større i Norge enn i noe annet land. Anders A. Vik ga følgende anbefalinger (oppsummert av revisor), særlig myntet på **små prosjekter**:

- a. *Skriv korte tilskuddssøknader!* Kommuner skriver gjerne for lange søknader; én side er ofte nok. Søknaden bør inneholde fem bolker: søker, beskrivelse, budsjett, bilde og kontaklinformasjon.
- b. *Send mange tilskuddssøknader!* Ikke bruk lang tid på å utarbeide en søknad på et lite prosjekt. Prosjektet kan forankres når tilsagn kommer. (“Hvorfor har ikke kommunen fått penger fra Gjensidigestiftelsen etc? Fordi den aldri har søkt!”)
- c. *Være kreativ i prosjektbeskrivelsen!* Bruk tidens honnørord, f.eks. “folkehelse”, “aktivitetsfremmende”, “rusforebyggende” og “kriminalitetsforebyggende”. (“Hvem i kommunen arbeider ikke med dette?”)
- d. *Tenk helhetlig i budsjetteringen!* Få med alle utgifter; verdsett dugnad og annen egeninnsats ordentlig.
- e. *Samarbeid med frivilligheten!* Få gjerne lag og foreninger til å sende søknad i stedet for kommunen. (Sparebankstiftelsen vil eksempelvis støtte en flytebrygge i regi av en velforening heller enn kommunen.)
- f. *Tenk langsiktig!* 5 - 7 års prosjekter er bedre enn 3 års prosjekter.
- g. *Ansett tilskuddskoordinator i kommunen; det lønner seg!* En løsning kan være at én medarbeider i hver sektor har tilskuddssanking som en definert arbeidsoppgave.
- h. *Kort sagt – være dristigere og mer energisk i tilskuddssankingen!*

For **store prosjekter**, der det ansettes prosjektmedarbeidere, er det grunn til en mer forsiktig linje. Rådmann Eyvind Alnes påpeker at offentlige tilskudd medfører tre forpliktelser for kommunen:

- *Kommunal egenandel:* Offentlige tilskudd forutsetter som regel en kommunal egenandel – ofte en 50/50-finansiering stat/kommune. Kommunen må følgelig ha egne midler å sette inn. (Kravet kan imidlertid ofte oppfylles gjennom eksisterende stillinger som knyttes opp mot prosjektet.)
- *Prosjektadministrasjon:* Kommunen må ha kapasitet til å administrere bruken av tilskuddene. Prosjekttilskudd krever prosjektledelse, arbeidsgiveransvar og rapportering. Også mindre tilskudd til drift eller planlegging krever administrasjon. Kommunen bør ikke gape over flere tilskudd enn den kan styre.
- *Forventinger om videre drift:* Statens eller Fylkeskommunens hensikt med prosjekttilskudd er å stimulere kommunene til å etablere og bygge opp varige tjenester. Også brukere, ansatte og folkevalgte forventer at tjenestetilbudet videreføres etter prosjektperioden.

Offentlige tilskudd kan være en “tilskuddsfelle” som koster mer enn kommunen har råd til nå og i fremtiden. Ingen kommuner har anledning til å hanke inn alle tilskudd. Kommunen bør ikke etablere et tungt prosjekt bare for tilskuddsmidlenes skyld, men følge en plan i utbyggingen av kommunens tjenester.

Et eksempel er bosetting av flyktninger. Sør-Odal kommune har som mål å bosette 10 flyktninger per år. For hver flyktning kommunen bosetter, betaler staten integreringstilskudd til kommunen på 666 800 kr i sum over fem år (for enslig voksne flyktninger, jf. Imdi.no). Kommunen får også andre fordeler, så som ca. 30 % Husbank-tilskudd til bygging av kommunale boliger for vanskeligstilte, høyning av kommunens innbyggertall og derigjennom statlig rammetilskudd til kommunen. Imidlertid opphører integreringstilskuddet etter fem år – kanskje før flyktningen står på egne ben. “Flyktningeregnskapet” kan dermed gå i minus for kommunen. Kommunestyrets vedtak om å bosette et antall flyktninger per år bør derfor vektlegge andre hensyn enn økonomisk lønnsomhet.

Kommunen må m.a.o. finne den rette balansen i arbeidet med tilskuddsordninger – en middelvei mellom grøftene “for mye” og “for lite” tilskuddssøking.

Vi konkluderer med følgende revisjonskriterium for problemstilling nr. 2: Kommunelovens § 1 stiller krav om en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser. På denne bakgrunn skal Sør-Odal kommunes medarbeidere med engasjement søke på de tilskuddsordninger som er naturlig innenfor kommunens langsiktige drift, samt lede prosjekter og rapportere på bruken av midlene. Dette gjelder både i praksis og nedtegnet i skriftlige rutiner.

## 7.2.2 Data

### 7.2.2.1 Rehabilitering/bistand

Innen rehabilitering/bistand skisserer enhetsleder Berit Ingvaldsen følgende tilskuddsoppfølging gjennom året:

- *1. kvartal* (og til dels i april/mai): Rapportering av pågående prosjekter; søknad på nye tilskuddsordninger.
- *4. kvartal*: Ubrukte prosjektmidler inndras ved årets slutt dersom kommunen ikke søker tilskuddsgiver om overføring til neste år. Søknad om overføring til neste år er derfor en viktig oppgave i årets siste måneder.
- *Hele året*: Drift av pågående prosjekter; overvåking av nettsider for å fange opp nye tilskuddsordninger.

I 1. kvartal bruker enhetsleder Berit Ingvaldsen mesteparten av sin arbeidstid på tilskuddsoppfølging: For pågående prosjekter skal årsrapport fra prosjektet med revisorattestert prosjektregnskap utarbeides og sendes til tilskuddsgiver. Dernest søker hun på nye tilskudd. Å søke på en tilskuddsordning krever ofte utfylling av et omfattende søknadsskjema. Prosjektplan og prosjektbudsjett skal utarbeides og vedlegges søknaden. Kommunen (administrasjonen og politisk utvalg) må ha tenkt over målsettingen for prosjektet og hva som skal skje etter prosjektperioden. Dokumentasjonskravet er høyt. Det tar tid å søke, men de utløste prosjektmidlene er verdt arbeidet.

I kjølvannet av mottatt tilskudd igangsettes prosjekter som må følges opp hele året. Dette innebærer normalt arbeidsgiveransvar for prosjektmedarbeidere, det vil si rekruttering, tilsetning, lønnsutbetaling, sykefraværsoppfølging og annen personaladministrasjon.

Kommunalsjef helse og omsorg Steinar Amundsen utarbeider saksfremlegg til omsorgsutvalget. Enhetsleder Berit Ingvaldsen forsyner ham med informasjon om prosjektene og møter i utvalgsmøter for å redegjøre muntlig ved behov.

Enhetsleder Berit Ingvaldsen, som har personalansvar for 100 medarbeidere (52 årsverk) fordelt på fire avdelinger, anslår at hun bruker 10 – 15 % av årets arbeidstid på tilskuddsadministrasjon.

Enhetsleder for rehabilitering og bistand anser seg som eier av prosjektene. I samarbeid med økonomienheten oppretter hun prosjektregnskap i økonomisystemet Visma Enterprise og utfører løpende økonomirapportering. “Vi har et meget godt samarbeid med økonomienheten, selv om arbeidsdelingen - hvem gjør hva - av og til kan diskuteres,” uttaler enhetslederen.

Enhetsleder samarbeider likeledes godt med personalkontoret og lønningskontoret om å registrere de prosjektansatte i personalsystemet. Avdelingsledere i enhet for rehabilitering og bistand kvalitetssikrer lønnsutbetalinger.



Sør-Odal kommune har i 2013 syv *ressurskrevende brukere*. Noen av disse er fysisk funksjonshemmede, der staten dekker 85 % av driftsutgifter over 975 000 kr (2012). Andre brukere er psykisk utviklingshemmede, der kommunene i tillegg mottar et særskilt tilskudd på 555 000 kr per person. For disse dekker staten 85 % av driftsutgifter over 1 530 000 kr.

Staten refunderer ikke administrasjonskostnader – kun tjenesteyting “ansikt til ansikt” (AA-tid) med bruker. Refusjonen baseres på enkeltvedtak om bistand og dokumentasjon av faktisk ytt bistand i henhold til turnusplan og vaktinnleie (vikarbruk). Her medregnes støttekontakt, hjemmesykepleie og fysioterapi, arbeidstid til å følge brukeren til legebesøk og jobb, utgifter til kjøp av arbeidsplass ved arbeidsmarkedsbedrift m.m. Forberedelsen av refusjonskravet er et nitid arbeid med gjennomgang av vaktbøker for årets 365 dager. Dokumentasjonsarbeidet utføres av fire medarbeidere. Glåmdal revisjon IKS gjennomgår kommunens refusjonskrav for fjoråret i 1. kvartal hvert år.

KS’ *EffektivitetsNettverk* har igangsatt et *pilotnettverk for ressurskrevende tjenester* (2012 – 2014). Sør-Odal kommune deltar i pilotnettverket fra 2013 (kostnadsfritt), som eneste kommune i Hedmark. Pilotnettverket tar sikte på å forbedre og forenkle utarbeidingen av klientregnskap (“økt innsikt i ressursbruk og kvalitet i tjenesten” og “hjelp til å forenkle dokumentasjon og søknadsprosedyre overfor staten i toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere”).

#### **7.2.2.2 Skole/barnehage**

I Sør-Odal kommunes stab for skole/barnehage er Guro K. Vangen eneste medarbeider og har ikke kapasitet til å administrere et stort antall prosjekter. Kommunen bør etter hennes mening konsentrere seg om få og langsiktige prosjekter i utviklingsarbeidet. Dette gjelder særlig tilskuddsfinansierte prosjekter, som krever ekstra mye rapportering og oppfølging fra kommunen.

Hun understreker også at prosjekter krever kommunal medfinansiering - ofte 50 % egenandel fra kommunen. Tilskuddsbaserte prosjekter bedrer tjenesteytingen til innbyggerne i prosjektperioden og gir kompetanseheving og entusiasme blant kommunens ansatte. Faren er imidlertid at kommunen får et tjenestenivå som den ikke klarer å opprettholde når tilskuddet opphører. “Prosjektene *må* ses i sammenheng med kommunens satsningsområder og økonomiske muligheter,” poengterer hun.

#### **7.2.2.3 Kommunalteknikk**

På området kommunalteknikk tror avdelingsleder Ingeborg Aasvangen ikke det finnes tilskuddsordninger for vei/vann/avløp som kommunen overser. Nøkkelen til tilskudd innen kommunalteknikk er å ha en helhetlig plan, slik som *Saneringsplan VA*. Dette er forutsetningen for en god søknad. “Dokumentasjonskravet er høyt i alle stadier av prosessen med tilskudd,” understreker avdelingslederen.

Avdelingsleder Ingeborg Aasvangen opplyser at det ikke er nedfelt skriftlige rutiner for arbeidet med tilskuddsordninger i fagområdet kommunalteknikk.

#### **7.2.2.4 Økonomienheten**

Når det gjelder arbeidsdelingen mellom økonomienheten og tjenesteområdet, opplyser økonomileder Jostein Torkildsrud at den enhet som søker tilskuddsmidlene, også er *prosjekteier*. Forankring i fagområdet sikrer samsvar mellom vilkår for og bruk av midlene. Økonomienheten er behjelpelig med etablering av prosjektet i kontoplanen og korrigerer dersom enheten f.eks. har glemt å anvise 20 % av en medarbeiders lønn på prosjektet.

Sør-Odal kommune abonnerte tidligere på Tilskuddsportalen.no fra Scan4news AS på Hamar. Dette er et overvåkingssystem som dekker 2100 tilskuddsordninger for kommuner, bedrifter og organisasjoner. Man erfarte imidlertid at enhetene brukte portalen lite. For å spare abonnementsutgiften på ca. 30 000 kr per år, avsluttet man abonnementet. Revisor kjenner til en annen kommune i regionen som har trukket tilsvarende slutning.

### 7.2.3 Vurderinger

Sør-Odal kommune har medarbeidere som har til oppgave å følge opp tilskuddsordninger. Medarbeiderne legger for dagen engasjement i å følge opp tilskuddsordninger og sanke tilskuddsmidler. Noe mangelfullt arbeid med tilskudd har forekommet, men dette preger ikke bildet. Kommunen balanserer innhenting av tilskudd opp mot utgifter til prosjektadministrasjon og langsiktig tjenestenivå.

Kommunens praksis er god, men det foreligger ikke skriftlige rutiner for arbeidet med å følge opp tilskuddsordninger.

## 7.3 Hvilke forbedringsmuligheter i utnyttelse av tilskuddsordninger foreligger?

### 7.3.1 Revisjonskriterier

Kommunelovens § 1 stiller krav om en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser. På denne bakgrunn skal Sør-Odal kommune ikke gå glipp av tilgjengelige tilskuddsmidler som følge av svikt i rutiner.

### 7.3.2 Data

Innen *rehabilitering/bistand* vurderer enhetsleder Berit Ingvaldsen at Sør-Odal kommune sanker de prosjektmidler som kommunen kan ha nytte av. Systemet er imidlertid sårbart. Ingen av enhetslederens medarbeidere er stedfortreder i tilskuddsadministrasjonen. Hvis enhetsleder er syk rundt årsskiftet, kan det svikte i overføring av ubrukte midler til neste år eller prosjektrapportering. Enheten har gått glipp av tilskuddsmidler, men slik glipp skjer sjelden.

Enhetsleder for rehabilitering og bistand savner å ha en økonomikonsulent med bransjekunnskap tilknyttet rammeområdet. Hun antar imidlertid at kommunen ikke har råd til dette. Innen *skole/barnehage* opplyser rådgiver Guro K. Vangen at Sør-Odal kommune fra tid til annen får tilbud om prosjekttilskudd som må fare. Kommunen kunne ha gått i gang med flere pedagogiske prosjekter, men har hverken bemanning eller økonomi til det. Større kommuner og større skoler har større "muskler" til å delta i flere prosjekter.

Skole- og barnehagefaglig rådgiver får god bistand fra økonomienheten i økonomistyringen av tilskuddsfinansierte skoleprosjekter, men synes likevel hun "må dra mesteparten av lasset selv".

For *kommunalteknikk* opplyser avdelingsleder Ingeborg Aasvagen at det ikke er nedfelt skriftlige rutiner for arbeidet med tilskuddsordninger.

Når enhetene mottar et tilskudd, ønsker *økonomienheten* at de sender kopi av tilsagnsbrev (eller utbetalingsbrev) med angitt konto for postering, som bilag til regnskapsføringen. Imidlertid skjer ikke dette alltid, slik at økonomienheten må finne ut av posteringen.

Økonomienheten sender i desember hvert år årsavslutningsrundskriv til enhetene der det redegjøres for rutine for avsetning og bruk av ubrukte øremerkede midler. Årlig rapportering til tilskuddsgiver med søknad om overføring av ubrukte tilskuddsmidler til neste år er prosjekteiers ansvar. Denne arbeidsdelingen står likevel ikke nevnt i Sør-Odal kommunes nye økonomireglement (vedtatt av kommunestyret 14.5.2013).

Når kommunen får tilsagn om et nytt tilskudd, kan det være hensiktsmessig å foreta budsjettjustering, som en påminnelse om oppfølging av inntekten. I *Økonomireglement for Sør-Odal kommune* står det (kap. 7.13 Rebudsjettering, side 17) om dette: «Dersom det skjer endringer i budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal kommunestyret foreta nødvendige endringer i budsjettet.»

I tertialrapporteringen redegjør ikke enhetslederne og rådmannen for tilskuddsmidler spesielt. Økonomileder ser ikke bort fra at tilskuddsmidler fortjener større oppmerksomhet i tertialrapporteringen.

### 7.3.3 Vurderinger

Sør-Odal kommune har betydelig fokus på tilskudd, men revisors gjennomgang har avdekket følgende forbedringspunkter:

- Kommunen har ingen skriftlige rutiner for arbeidet med å skaffe oversikt over og følge opp tilskuddsordninger. Retningslinjer for arbeidet med tilskuddsmidler bør nedtegnes i økonomireglementet og særskilte rutiner.
- Økonomireglementet bør presisere at tjenestoområdene/enhetene er prosjekteiere og har ansvar for oppfølgingen av tilskuddene. Enhetene bør også pålegges å sende tilsagnsbrev snarlig til økonomienheten, som bilag til regnskapsføringen.
- Administrasjonens tertialrapportering bør trolig inneholde et punkt om tilskuddsmidler, for å gi større oppmerksomhet om inntektsbringende aktivitet.
- Tilskuddinnhenting er sårbar ved at den i stor grad avhenger av enkeltpersoner. Ved siden av å utarbeide skriftlige rutiner bør kompetansen spres til stedfortredere. At flere medarbeidere får tilskuddsinnhenting som en definert arbeidsoppgave, vil også høyne fokuset på inntektsbringende arbeid.

## 7.4 Sikrer rutinene en effektiv innkreving av kommunens inntekter?

### 7.4.1 Revisjonskriterier

Kommunelovens § 1 stiller krav om en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser. På denne bakgrunn skal Sør-Odal kommune skal ha gode rutiner for innfordring av kommunens inntekter. Dette gjelder både i praksis og nedtegnet i skriftlige rutiner.

### 7.4.2 Data

Avdelingsleder *kommunalteknikk* Ingeborg Aasvangen opplyser at gebyrnivået for vann- og avløpstjenester beregnes i selvkostmodellen *Momentum selvkost*. Abonentene (husstandene) er registrert i fagsystemet *KomTek*, der fakturaer produseres. Inntekten regnskapsføres i økonomisystemet Visma Enterprise. Siden høsten 2012 har Lindorff utført fakturering i tillegg til purring/inkasso.

For et par år siden fant man en håndfull gratispassasjerer - husstander som hadde “falt ut” av faktureringen av årsavgifter for vann, avløp og renovasjon. Alle husstander antas nå å motta faktura for utførte tekniske tjenester Byggesaker faktureres i henhold til byggesaksgebyrer vedtatt i årsbudsjett og offentliggjort på kommunens nettsider.

I **Økonomienheten** sender saksbehandler Lena Hagen ut fakturaer for brukerbetaling av kommunale tjenester i henhold til *Sør-Odal kommunes innfordringsrutiner* (jf. vedlegg 1).

Økonomienheten utfører selv første gangs purring av mindre krav, f.eks. biblioteksgebyr og vaksinegebyr. Innfordring av større kommunale krav, f.eks. husleie, er satt ut til Lindorff. Kravene blir fulgt tett opp.

I henhold til *Vedtekter for SFO/barnehager i Sør-Odal kommune* (vedtatt av kommunestyret) kan brukeren miste plassen etter én måneds oversitting av betalingsfrist, men inkludert purringer går det i praksis 3 – 4 måneder. Uoversiktlige familier kan medføre problemer; når mor ikke har gjort opp for seg og blir oppsagt, har det hendt at far forsøker å overta som kunde.

Kommunen har enkelte gjesteelever (f.eks. fosterbarn) der hjemkommunen skal betale skolekostnader. Dersom hjemkommunen ikke betaler refusjon, purrer økonomienheten.

Økonomilederen opplyser at når økonomienheten mottar sykemeldinger, registreres de i personalsystemet Visma HRM. Dermed genereres og regnskapsføres sykelønnsrefusjonskrav, som så sendes til NAV. NAV utbetaler sykelønnsrefusjonen i henhold til sitt regelverk; beløpet avviker av og til noe fra krevd beløp. Hovedutfordringen i sykelønnsrefusjonen er at prosessen er arbeidskrevende og tar tid – noen ganger ett år.

Økonomileder Jostein Torkildsrud har dokumentert med regnskapsutskrift for revisor at 25 % av kommunens inntekter innbetales i årets siste kvartal. Dette indikerer at kommunen følger opp sine inntekter løpende – ikke som hastverksarbeid på tampen av året.

Regnskapsrevisor Tormod Østlie, Glåmdal revisjon IKS, opplyser at Sør-Odal kommunes utestående fordringer som er eldre enn ett år, beløper seg til 900 000 kr (per 31.12.2012). Han vurderer ikke dette som spesielt høyt. Økonomileder kommenterer likevel at “noe av dette kunne nok ha vært inndrevet gjennom flere innfordringsmedarbeidere og hardere oppfølging”.

### 7.4.3 Vurderinger

Sør-Odal kommune har gode rutiner skriftlig så vel som i praksis for innfordring av kommunens inntekter.

## KILDER

1. KommuneLOVEN (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 25.9.1992 nr. 107).
2. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2006: *Veileder i forvaltningsrevisjon*.
3. KS: [www.ks.no/Kommuneøkonomi](http://www.ks.no/Kommuneøkonomi)
4. Sør-Odal kommune, 21.5.2013: *Kommuneregnskap 2012* (årsmelding, årsberetning og talldel).
5. Sør-Odal kommune, 29.10.2012: *Handlingsprogram med økonomiplan 2013 – 2016 – Årsbudsjett 2013*.
6. Sør-Odal kommune, 14.5.2013 (vedtatt av kommunestyret): *Økonomireglement for Sør-Odal kommune*.
7. [www.sor-odal.kommune.no](http://www.sor-odal.kommune.no)
8. [www.fylkesmannen.no/Hedmark](http://www.fylkesmannen.no/Hedmark)
9. [www.hedmark.org](http://www.hedmark.org)
10. [www.utdanningsdirektoratet.no](http://www.utdanningsdirektoratet.no)
11. Kommunal- og regionaldepartementet, 20.12.2011: *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning regnskapsåret 2012* (KRDs Kostra-veileder).

## VEDLEGG 1: SØR-ODAL KOMMUNES INNFORDRINGSRUTINER

Kommentar: Innfordringsrutinene er en intern arbeidsveiledning og står ikke i kommunens økonomireglement. Økonomienheten har også *Rutine fakturering kommunale gebyrer* (12.10.2012), som er en datateknisk veiledning.

### Følgende reskontroer må følges opp hver mnd:

Forkortelser/forklaringer: xink = sendes til Lindorff (som foretar 1.purring, deretter inkasso)

P1 = vi sender 1. purring selv

K010 - Barnehage (xink)

K011 - Sfo (xink)

K012 - Kulturskole (P1 + xink)

K013 - Husleie (xink)

K014 - Tilfeldig fakturering/refusjonskrav (P1 + xink)

K019 - Sosiallån (ikke i løype)

K050 - Egenbetaling SOAS/Hjemmetjenester (P1 + xink)

K070 - Landbruk (P1 + xink)

K080 - Kommunale avgifter/eiendomsskatt (satt bort til Lindorff, fakturering + innfordring)

K081 - Kommunale avgifter teknisk (P1 + xink)

K082 - Byggegebyrer (P1 + xink)

K083 - Halleie (P1 + xink)

### Ved kjøring av purrelister må følgende rutiner gjennomføres først:

1. Negativliste: finne ut hvor minus-beløpene hører hjemme.  
(Noen betaler med feil KID, uten KID eller dobbeltbetaler.)
2. Lage bilag på plasseringene og levere regnskapsavdelingen.
3. Slette uaktuelle fakturaer fra purreforslaget for denne gang.
4. Trekkklister fra NAV – må plasseres.
5. Kun 1 oversendelse av purringer pr. dag til Lindorff – avvente avregningsretur dagen etter før neste purreliste kan overføres.
6. Må vente minst 14 dager/21 dager med neste skritt (1.purring/overføring til inkasso)
7. Betalingsavtaler skal ikke purres – husk utsette betalingsfrist.
8. Har løpende kontakt med NAV vedr. saker de har bedt om å vente med p.g.a. saks-gang.
9. Sjekke evt. vedtak barnevern (bhg/sfo).

### Betalingsutsettelse:

Dersom kunden selv tar kontakt for betalingsavtaler så forsøker vi å være så fleksible som mulig uten at det skal gå for lang tid før restansen er nedbetalt. Dersom betalingsavtalen ikke overholdes regnes avtalen som brutt fra første brudd, og restansen sendes til Lindorff. Slike betalingsavtaler krever mye manuell oppfølging, noe vi egentlig ikke har ressurser til.

### Utkastelser:

Ved varsel om opphør av tjeneste ”reagerer” mange og tar kontakt for nedbetalingsavtaler. Her må det vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er mulig og hvordan det eventuelt kan gjennomføres. Gjeldsbrev, pålegg om trekk (frivillig), muntlig betalingsavtale. NAV får kopi av oppsigelse når det gjelder husleie.

### Tvangssalg:

Ved begjæring av tvangssalg i forbindelse med kommunale avgifter og startlån, skal NAV ha beskjed om dette med en frist for eventuelt tilbakemelding. Ingen tilbakemelding = OK.

**Samarbeidsmøter:**

Økonomi, NAV og Namsmannen har samarbeidsmøter en gang i måneden for å samkjøre løpende saker og informere hverandre. Det er imidlertid nødvendig med løpende info i mellom disse møtene også. Har pr.d.d. veldig tett samarbeid med NAV om felles klienter, dette er mulig på grunn av at vi holder til i samme hus.

**Eksempel på løype barnehage/sfo/husleie:**

Denne løypa er stram og avhenger av kapasitet på innfordring:

- 20. oktober - faktura forfaller til betaling.
- 04. november - sak registrert hos Lindorff.
- 06. november - inkassovarsel sendes ut.
- 28. november - betalingsoppfordring sendes ut.
- 04. desember - telefon til skyldner fra Lindorff.
- 20. desember - varsel om oppsigelse (skyldner får første beskjed om oppsigelse via Lindorff).
- 12. januar - arbeidsliste, anbefaler oppsigelse.
- 13. januar - notat til enhetsleder om oppsigelse f.o.m. 1. februar. Brev må sendes fra enheten til skyldner innen 3 dager. Kopi til NAV vedr. husleie.
- 01. februar - tjenesten opphører.

(Lena Hagen, saksbehandler ved økonomienheten, 2.8.2013.)

## VEDLEGG 2: Rådmannens uttalelse

*Email fra rådmann Eyvind Alnæs 20.9.2013:*

Mitt tilsvaer er :

Forvaltningsrevisjonen har ikke avdekket at kommunen har gått glipp av aktuelle tilskudd til vedtatte prosjekter eller drift. Man anbefaler allikevel at kommunen bør ha skriftlige rutiner for å ha oversikt over tilskuddsordninger, samt at man har et økt kontrollregime og setter av flere ansatte til å overvåke og følge opp tilskuddsordninger.

Vi har utarbeidet skriftlige rutiner knyttet til søknad om tilskudd, disse sendes i egen mail.

Samtidig vil jeg få gjenta følgende :

- 1) Jakten på tilskudd må være forankret i kommunens mål og strategier, ikke hva som mer eller mindre tilfeldig finnes av tilskudd til enhver tid
- 2) Tilskudd er som regel nettopp det : tilskudd og ikke fullfinansiering av tiltak. Dvs. at egenfinansiering må påregnes.
- 3) Tilskudd opphører på et tidpunkt. Er organisasjonen og brukerne forberedt på at når tilskuddet opphører, så kan man måtte nedjustere denne tjenesten ?
- 4) Søking om prosjektmidler og rapportering om eventuelt innvilgede midler, krever ressurser.

Jeg stusser på at man anbefaler å bruke mer ressurser på noe som man ikke har avdekket mangler ved, i form av at man har gått glipp av tilskudd til prosjekter, fremfor andre påtrengende kommunale oppgaver, hvor kommunen påviselig er på etterskudd og kan ha mye å hente. Hvis man skal analysere den kommunale virksomheten så fragmentert, er jeg redd for at vi mister helhet og det essensielle av syne.

Med vennlig hilsen  
Eyvind Alnæs  
Rådmann

## Søknad om prosjektmidler

**ID:**950 **Forfatter:** Amundsen, Steinar **Godkjent av:** Wessel, Eva **Status:** publisert  
**Opprettet:** 20.8.2013 **Endret:** 16.9.2013 **Revidert:** 16.9.2013 **Neste revisjon:** 16.9.2014  
(Wessel, Eva) **Endringsnivå:** Revisjon **Utgaver:** 2  
16.9.2013

Søknader om prosjektmidler skal være i henhold til satsingsområder, mål i budsjett, handlingsprogram, kommunedelplan, kommuneplanens samfunnsdel, politiske vedtak eller i vedtatte delplaner.

Søknader om eksterne prosjektmidler undertegnes av kommunalsjef eller rådmann.

Det skal utarbeides prosjektplan for prosjektene, som skal godkjennes av kommunalsjef eller rådmann.

Dersom prosjektet skal delfinansieres av kommunen forutsettes det at dette løses innenfor enhet eller rammeområde.

For prosjekter som har økonomiske konsekvenser utover prosjektperioden skal prosjektplanen inneholde en skisse på hvordan tiltaket kan videreføres eventuelt avvikles.

Det politiske utvalget for området orienteres om prosjektet.

Alle tilsagn om prosjektmidler sendes i kopi til økonomileder.

Nødvendige justeringer av budsjettet foretas.

-----

**Kommentar fra Glåmdal revisjon IKS:** Kommunen fremla eller opplyste ikke om denne rutinebeskrivelsen på noe tidspunkt i prosjektarbeidet - heller ikke i verifiseringsmøtet 17.9.2013 eller mail-kommunikasjon dagen etter. Det er fint at kommunen følger opp forvaltningsrevisjonen med å etablere en skriftlig rutine.