



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune
Tilskotsforvaltning

November 2021

«Forvaltningsrevisjon av
tilskotsforvaltning»

November 2021

Rapporten er utarbeidd for Vestland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om fylkeskommunen har tilfredsstillande system, rutinar og prosessar for tilskotsforvaltning. Forvaltningsrevisjonen har omfatta til saman seks tilskotsordningar som blir forvalta i avdeling for innovasjon og næringsutvikling, avdeling for kultur, idrett og inkludering, og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering. I gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått dokumentasjon frå fylkeskommunen og gjennomført intervju med sakshandsamarar og leiarar på ulike nivå. Vidare har revisjonen gjennomført ein stikkprøvekontroll av eit utval tilskotstildelingar for å undersøkje om sakshandsaminga er tilfredsstillande.

Nedanfor er sentrale vurderingar frå kvart hovudkapittel kort presentert. Det som gjeld stikkprøvekontrollen vil bli omtalt undervegs. Til slutt blir revisjonen sine tilrådingar lista opp. Samandraget blir avslutta med ei lesarrettleiing der det går fram korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Om tenesteområdet

Avdelingane som har vore omfatta av denne forvaltningsrevisjonen forvaltar tilskotsordningar innanfor sine felt. Vi vil her kort omtale kva hovudoppgåver avdelingane har.

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har mellom anna ansvar for å styrke kommunen si rolle som samfunnsutviklar, samordne fylkeskommunen sin aktivitet og andre sektorovergripande prosesser.

Avdeling for innovasjon og næringsutvikling jobbar med berekraftig omstilling i næringslivet, sysselsetting i fylket, verdiskaping og innovasjon, samt nærings- og lokalsamfunnsutvikling.

Avdeling for kultur, idrett og inkludering skal leggje til rette for utforminga av ein sterk og kunnskapsbasert kulturpolitikk i fylkeskommunen. Avdelinga jobbar mellom anna med kulturtilbod i regi av både profesjonelle aktørar og amatørar, å forvalte kulturarven i Vestland, samt fylkeskommunen sine oppgåver knytt til integrering og inkludering.

Tilskotsordningar i Vestland fylkeskommune

Vestland fylkeskommune forvaltar over 70 ulike tilskotsordningar. Tilskotsordningane rettar seg mellom anna mot nærings- og samfunnsutvikling, folkehelse, forskning, idrett og friluftsliv, integrering, klima og natur, kunst- og kulturutvikling, kulturarv, bibliotekplanlegging, trafikktryggleik og utdanning. Nokre tilskotsordningar er retta mot offentlege aktørar (som kommunar), medan andre tilskotsordningar er retta mot næringsliv, frivillige eller private aktørar.

I avdeling for innovasjon og næringsutvikling har følgjande tilskotsordningar vore omfatta av forvaltningsrevisjonen:

- **Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling** (HNV-midlane). Tilskotsordninga skal bidra til å realisere måla i den politiske planen Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling i Vestland. Tilskotet skal delfinansiere utviklingsprosjekt retta mot dei strategiske innsatsområda frå handlingsplanen, som mellom anna er knytt til omstilling, entreprenørskap, kompetanse, grøn konkurransekraft, innovasjon og sirkulære forretningsmodellar. I 2021 er energi og sirkulære forretningsmodellar prioriterte område.
- **Partnerskapsavtalar og midlar til regionale næringsretta utviklingsaktørar.** Fylkeskommunen løyver midlar til aktørar som blir vurdert som strategisk viktige for å gjennomføre innovasjon og næringsutviklingsarbeidet i fylket. Aktørane som får støtte har samarbeidsavtalar med fylkeskommunen om å arbeide med mål og strategiar i næringsplanen, og prioriterte innsatsområde i handlingsprogrammet.
- **Tiltakspakke Vestland.** Dette er ei ekstraordinær tilskotsordning retta mot å dempe konsekvensane av koronapandemien. I denne revisjonen har vi sett nærare på den delen av tiltakspakken som retta seg mot destinasjonsselskapa i fylket.

I avdeling for kultur, idrett og inkludering har følgjande tilskotsordningar vore omfatta av forvaltningsrevisjonen:

- **Driftstilskot til kunst, kultur og idrett.** Fylkeskommunen lyser ut midlar til drift av verksemder innan kultur og idrettsfeltet som har regional aktivitet og/eller verdi. Fylkeskommunen beskriv denne tilskotsordninga som sitt viktigaste bidrag til finansieringa av og fremjinga av eit aktivt og allsidig kunst- og kulturliv i fylket.

- Tilskot til **inkludering og mangfald**. Gjennom denne tilskotsordninga ønskjer fylkeskommunen å fremme kunnskap om og respekt for ulike kulturar, demokrati og menneskerettar. Ordninga skal bidra til å motverke utanforskap, og stimulere til variasjon og mangfald i tilbod og aktivitetar.

I avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har følgjande tilskotsordning vore omfatta av forvaltningsrevisjonen:

- **Tilskot til drift av miljøorganisasjonar**. Fylkeskommunen lyser ut driftstilskot til miljøorganisasjonar som jobbar med klima og/eller miljø. Føremålet med denne tilskotsordninga er å fremje lokalt engasjement for miljø, klima og natur i fylket.

Mål og vurderingskriterium for ordningane

Mål og føremål

Mål og føremål med tilskotsordningar bør seie noko om kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordningane, og korleis tilskotsordningane er meint å fungere som eit verkemiddel for å oppfylle fylkeskommunen sine strategiar og mål. Tydelege mål og føremål er føresetnadar for å kunne utforme tilskotsordningane på ein god måte, der det er god samanheng mellom mål/føremål, vurderingskriterium og kriterium for måloppnåing.

Undersøkinga viser at det i varierende grad er formulert tydeleg mål/føremål for dei seks tilskotsordningane som har vore omfatta av denne revisjonen. To av tilskotsordningane har etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg tydelege føremål. Føremålet med tilskotsordninga *drift til miljøorganisasjonar* omtalar i liten grad kva fylkeskommunen vil oppnå med denne ordninga, utover å fremje lokalt engasjement for klima, miljø og natur. Føremålet verkar dermed å vere meir knytt til aktivitet, heller enn kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med å gje tilskot til miljøorganisasjonar. Revisjonen meiner føremålet med fordel kan vere meir retningsgivande for kva målsettingar fylkeskommunen har med tilskotet. Revisjonen vil også trekkje fram tilskotsordninga tilskot til inkludering og mangfald. Det er i utlysingsteksten vist til at tilskotsordninga skal bidra til å oppfylle fylkeskommunen sine mål og arbeid på området inkludering og mangfald, men det er ikkje i utlysinga vist til kva mål fylkeskommunen har på dette området. Revisjonen meiner dette kan tydeleggjerast. Revisjonen merkar seg også at fylkeskommunen sjølv peikar på at ordninga har eit breitt perspektiv og ei samansett målgruppe, og at det er viktig å evaluere og justere ordninga.

For dei andre tilskotsordningane er det i større grad definert kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordningane. Samtidig skal også desse tilskotsordningane bidra til å oppnå relativt breie og omfattande målsettingar. Dette kan vere føremålstenleg i seg sjølv, men kan også gjere det krevjande å vurdere tilskotsordningane si måloppnåing og kva fylkeskommunen oppnår med denne typen verkemiddelbruk. Breie og omfattande mål og føremål kan også gjere det krevjande å avgrense målgruppe i tilstrekkeleg grad, samt utarbeide vurderings/tildelingskriterium som gjer det mogeleg å prioritere mellom ulike søknadar. Revisjonen meiner difor at det kan vere føremålstenlege å ha ei rutine for evaluering av tilskotsordningar med omsyn til om tilskotsordningane bidreg til dei føremåla fylkeskommunen har definert.

Skriftlege vurderingskriterium og målgruppe

Undersøkinga viser at det er etablert skriftlege vurderingskriterium for alle tilskotsordningane som er omfatta av revisjonen. Det er samtidig varierende kor tydelege kriteria for den enkelte ordning er, noko som etter revisjonen si vurdering kan henge saman med at måla og føremåla ikkje alltid er tydelege, og/eller at føremålet med ordningane er omfattande og kan dekkje ulike område, aktørar og aktivitetar.

Når det gjeld informasjon om **målgruppe** for tilskotsordningane, er dette i all hovudsak tydeleg skildra i utlysingstekstar/retningslinjer for ordningane. Unntaket er målgruppe for tilskotsordninga drift til miljøorganisasjonar, der revisjonen meiner at det framstår uklart korleis målgruppe er definert (miljøorganisasjonar) når det i utlysingsteksten også er vist til 4H som eit eksempel på ein tidlegare tilskotsmottakar. Revisjonen meiner dette kan gjere det vanskeleg for søkjarar å oppfatte om dei er i målgruppa for ordninga. Utydelege formuleringar rundt målgruppe kan også gjere det meir krevjande i sakshandsaminga å vurdere om ein søkjar er innafor målgruppa eller ikkje.

Sjølv om målgruppe er definert, vil revisjonen også påpeike at det for fleire tilskotsordningar er målgrupper som kan dekke mange ulike aktørar innanfor ulike felt, utan at det er gitt nokre føringar for korleis ein eventuelt skal prioritere mellom ulike målgrupper dersom tilgjengelege midlar gjer dette nødvendig.

Revisjonen merkar seg at det i liten grad er konkretisert korleis **ulike vurderings-/tildelingskriterium er vekta opp mot kvarandre**, t.d. om eitt av kriteria blir vekta meir enn andre. I fleire tilfelle er det også uklart korleis kriteria blir vurdert. Dette inneber at det kan vere uklart for søkjarar korleis søknadar blir vurdert, og sakshandsaminga blir også i større grad prega av skjønsmessige vurderingar. Revisjonen vil oppmode fylkeskommunen om å vurdere – basert på dei erfaringane ein har gjort seg så langt - om det er kriterium som skal vektast meir enn andre i utlysingane. Det bør også for fleire kriterium utdypast korleis dei blir vurdert. Informasjon om dette må inngå i offentleg tilgjengeleg informasjon til søkjarar.

For fleire av tilskotsordningane er søknadstilfanget betydeleg høgare enn tilgjengelege midlar, noko som inneber prioritering av søknadar og i fleire tilfelle også avkorting av søknadsbeløp. Ingen av tilskotsordningane har inkludert informasjon om **korleis støttebeløp blir fastsett eller kva som ligg til grunn for vurdering av fastsetjing/avkorting av søknadsbeløp**. For nokre av ordningane er det heller ikkje sett øvre grense for søknadssum eller kva ein kan få tildelt. I utlysningane finst det heller ikkje alltid informasjon om budsjett for tilskotsordningane, noko som kunne gitt søkjar ein indikasjon på kor mykje det reelt er mogeleg å få tildelt. Revisjonen meiner manglande tydelegheit og føringar for desse prosessane medfører at avgjerder er lite føreseielege, og at det er risiko for at utanforliggende omsyn blir vektlagt i vurderingane.

Offentleg informasjon for søkjarar om mål og vurderingskriterium for tilskotsordningar

Undersøkinga viser at informasjon om tilskotsordningane sine mål/føremål og vurderingskriterium er offentleg tilgjengeleg for søkjarar via fylkeskommunen sine nettsider. Det blir også informert om tilskotsordningar gjennom nyheitssaker og andre kanalar som e-post og Facebook. Revisjonen har ikkje noko å utsetje på fylkeskommunen sin praksis med offentliggjerding av informasjon om tilskotsordningane, men vil påpeike at informasjonen i utlysingstekstane er varierende, og at informasjonen ikkje alltid er tilstrekkeleg tydeleg når det gjeld føremål med ordningane og korleis søknadar blir vurdert. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere å utarbeide felles retningslinjer og/eller sjekklister som omtalar kva informasjon utlysingstekstar skal innehalde. Per i dag er det berre ei av avdelingane som har rutinar for dette. Revisjonen har i samband med forvaltningsrevisjonen etterspurt fleire tidlegare utlysingstekstar, der ikkje alle har vore mogeleg for fylkeskommunen å finne igjen. Revisjonen vil påpeike at fylkeskommunen bør ha rutinar for å sikre at utlysingstekstar som er publisert via lenker blir arkivert, slik at informasjonen ikkje går tapt når lenker/tekstane på nettsidene blir endra.

Vurdering av tilskotssøknadar

Undersøkinga viser at kriteria for tilskotsordningane ikkje alltid gir eit godt grunnlag for å vurdere om søknadane er støtteverdige eller ikkje, og korleis ein ev. skal prioritere mellom støtteverdige søknadar. Etter revisjonen si vurdering heng dette saman med at føremål og målgruppe for nokre av ordningane er breie og kan famne om ei rekke ulike målsettingar, aktivitetar og aktørar. Revisjonen merkar seg vidare at det i nokre tilfelle blir lagt vekt på prioriteringar som ikkje er nemnde i utlysingstekstane/regelverk (t.d. prioritering av søkjarar som har fått tildelt tilskot tidlegare). Det går også fram at nokre av kriteria i praksis blir utslagsgivande sjølv om det ikkje er nemnd i utlysingsteksten at ei slik prioritering vil bli gjort dersom søknadstilfanget er høgare enn tilgjengeleg beløp. Vidare er det ulikt om søknadar blir rangert eller vurdert med karakter/poeng. I nokre tilskotsordningar blir dette gjort (t.d. HNV-midlane), medan det i andre tilfelle berre blir vurdert om søknaden er støtteverdig eller ikkje, utan noko tydeleg prioritering mellom dei som er støtteverdige. Revisjonen meiner fylkeskommunen med fordel kan tydeleggjere kriteria for fleire av ordningane, både med omsyn til å redusere bruken av skjøn i sakshandsaminga (som kan gjere prosessen meir effektiv), og for å sikre transparente prosessar der søkjarar er kjent med kva som vil bli vektlagt i vurderingar av søknadar. Tydelegare kriterium vil også kunne redusere risikoen for at utanforliggjande forhold blir vektlagde i vurderinga av søknadene, og dermed bidra til å sikre etterleving av viktige forvaltningsrettslege prinsipp.

Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført viser også at det for fleire tilskotsordningar i liten grad ligg føre tilstrekkeleg dokumentasjon på korleis søknadar er vurdert opp mot kriteria i utlysningane, og det er berre i avgrensa grad mogeleg å etterprøve vurderingane som er gjort.

Revisjonen stiller vidare spørsmål ved at det i fleire tilfelle ikkje blir gitt individuelle grunngevingar ved avslag eller berre delvis innvilging. Dette gjeld mellom anna *Driftstilskot til kunst, kultur og idrett*, der det blir opplyst at vurderingane er interne dokument som ikkje blir gjort offentlege. Revisjonen har heller ikkje på førespurnad fått tilgang til interne skriftlege vurderingar av søknadane. Revisjonen vil presisere viktigeita av transparens i saksbehandlinga, og vil peike på føremålet med offentleglova (§1) som er å leggje til rette for at offentleg verksemd skal vere open og gjennomsiiktig. Openheit om vurderingane vil også vere i samsvar med fylkeskommunen sine eigne retningslinjer for tilskotsordninga, som seier at «grunngevinga skal vere tydeleg formulert og tilgjengeleg, både internt og for allmenta.»

System og rutinar for å sikre tilfredsstillande sakshandsaming

Fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå

I fire av tilskotsordningane som er undersøkte i denne forvaltningsrevisjonen er det politisk nivå som fattar vedtak om tildeling. I dei to andre ordningane blir det gjort administrative vedtak om tildeling. Etter revisjonen si vurdering er det i hovudsak ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tilskotsforvaltninga. Revisjonen vil likevel påpeike at det er viktig at tildelingar blir grunnjevne, og at dette også må sikrast når det ved politisk handsaming blir gjort eit vedtak som ikkje er i samsvar med administrasjonen si innstilling. Det er også i desse tilfella viktig at kriteria for fordeling og tildeling av midlar blir følgd, og at ikkje utanforliggende omsyn blir vektlagt.

Revisjonen merkar seg også at det frå politisk hald blir peikt på at saksgrunnlaget frå administrasjonen ikkje alltid blir opplevd å innehalde tilstrekkeleg informasjon om dei vurderingane som er gjort administrativt.

System og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova

Undersøkinga viser at avdelingane som er omfatta av denne revisjonen har eit ulikt omfang av skriftlege rutinar som skal sikre at sakshandsaminga knytt til tilskotsordningar er i samsvar med sentrale krav i forvaltningslova. To av avdelingane har rutinar som skal sikre at fleire av dei sentrale krava i forvaltningslova blir følgt, medan ei av avdelingane ikkje har utarbeidd skriftlege rutinar for sakshandsamingsprosessen. Når det gjeld dei rutinane som er utarbeidde, meiner revisjonen at rutinane ikkje er tilstrekkeleg tydelege på søkjar sin rett til grunngeving ved avslag eller delvis innvilging og krav til innhald i grunngevinga.

Revisjonen stiller vidare spørsmål ved kvifor det ikkje er etablert felles skriftlege rutinar som gjeld på tvers av avdelingane. Revisjonen meiner at felles rutinar kan bidra til å sikre at praksis er lik og tilfredsstillande på tvers av avdelingar, uavhengig av kva tilskotsordning det gjeld. Felles rutinar på tvers av avdelingane vil også kunne vere meir effektivt enn at kvar avdeling skal utarbeide og vedlikehalde eigne skriftlege rutinar for saksbehandlinga.

Revisjonen finn også grunn til å stille spørsmål ved at fylkeskommunen tildeler driftstilskot til kunst, kultur og idrett som budsjettvedtak og ikkje etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Revisjonen si vurdering er at ordninga framstår såpass regulert at det er mykje som talar for at vedtak om tildeling er å sjå på som eit enkeltvedtak. Revisjonen baserer mellom anna dette på at det er ei tilskotsordning som er open for alle å søkje om midlar frå, med fast søknadsfrist og det er utarbeidd nokre kriterium for tildeling. Avgjerder i form av enkeltvedtak vil medføre at andre krav i forvaltningslova, som er knyt til enkeltvedtak, vil gjelde. Mellom anna dreier dette seg om krav om grunngeving og om søkjar sin klagerett. Revisjonen merkar seg at det er føreslått endringar i måten tildelinga blir gjort på.

Undersøkinga viser vidare at det blir gjort grundige vurderingar opp mot statsstøtteregulverket i avdeling for innovasjon og næringsutvikling. Dette blir i mindre grad gjort i dei andre avdelingane, men det blir vist til at det også blir vurdert å vere mindre aktuelt ettersom aktørane som får tildelt midlar i liten grad har kommersiell verksemd. Revisjonen merkar seg likevel at det innanfor kulturfeltet blir opplyst å bli meir aktuelt i tida framover, og at det vil bli arbeidd med dette. Revisjonen meiner det kan vere føremålstenleg å utarbeide felles rettleiing i fylkeskommunen knytt til korleis ein bør gjennomføre vurderingar knytt til statsstøtteregulverket når det gjeld tildeling av tilskot.

Revisjonen merkar seg vidare at fylkestinget har vedtatt å setje av midlar til søknadar om tilskot som er kome inn på kultur- og næringsfeltet utanom dei faste søknadsordningane. Revisjonen meiner det er viktig at tildeling av tilskot bør gjerast i samsvar med krav i forvaltningslova og god forvaltningsskikk, mellom anna med omsyn til utlysing/kunngjering av midlar og at det ligg føre etablerte vurderingskriterium som søknadar blir vurdert opp mot. Revisjonen stiller spørsmål ved om dette er mogeleg å innfri dersom midlane blir tildelt til søkjarar utanom opne utlysingar.

Rutinar for å be om tilbakemelding frå søkjar ved avkorting av søknadsbeløp

I fleire av tilskotsordningane som er omfatta av revisjonen er det vanleg å gjere avkortingar i tildelinga i forhold til omsøkt beløp. Revisjonen merkar seg at det er ulikt i kva grad fylkeskommunen ber om ei stadfesting på at aktivitetane/drifta kan gjennomførast med avkortingar i beløp. Særleg gjeld dette midlar til drift. Revisjonen meiner at fylkeskommunen som eit minimum bør be om ei slik stadfesting når det blir gjort avkortingar i forhold til omsøkt beløp. Fortrinnsvis bør også fylkeskommunen be om ei tilbakemelding på kva som ikkje vil vere mogeleg å realisere (anten det gjeld konkrete aktivitetar eller planlagde oppgåver i drift) når det blir gjort avkortingar i beløpet.

Rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane som forvaltar tilskot

Det er ikkje utarbeidd felles rutinar for koordinering og samhandling på tvers av avdelingar i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar handsamar søknadar om tilskot til same verksemd eller føremål, men revisjonen får opplyst at det er kontakt og dialog mellom sakshandsamarar på tvers av avdelingane. Fleire peiker likevel på behov for felles oversikter og betre samhandling eller meir systematisk kontakt på tvers av avdelingar i fylkeskommunen. Manglande rutinar og systematikk når det gjeld koordinering og samhandling på tvers av avdelingane medfører etter revisjonen si vurdering risiko for at det uintensivt blir gitt støtte til same aktør og/eller prosjekt frå ulike ordningar i fylkeskommunen. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å utarbeide system for å sikre at avdelingar på tvers kan ha oversikt over kva tilskotsmottakarar som har søkt og fått midlar frå ulike ordningar. I tilknytning til ei slik oversikt vil det slik revisjonen ser det også vere naturleg å etablere nokre rutinar for samhandling og koordinering på tvers.

Habilitetsvurderingar

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at det er retta betydeleg merksemd mot habilitetsvurderingar i dei tre avdelingane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen. Omfanget av skriftlege rutinar og rettleiarar som omtalar habilitetsvurderingar varierer likevel.

Avdeling for kultur, idrett og inkludering har etter revisjonen si vurdering utarbeidd ein utfyllande og grundig rettleiar i habilitetsvurderingar, som både omtalar automatisk inhabilitet, kva delar av sakshandsaminga habilitetsreglane gjeld for, viktigheita av habilitetsvurderingar i konkurranseforhold, og døme på særlege situasjonar/forhold/relasjonar som kan vere eigna til å svekke habiliteten og/eller medføre at det blir stilt spørsmål ved habiliteten. Avdeling for innovasjon og næringsutvikling har også utarbeidd skriftlege rutinar, men dei er mindre detaljerte, og omtalar ikkje i same grad alle relevante sider ved habilitetsvurderingar. Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje skriftlege rutinar som omtalar habilitetsvurderingar i det heile. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande.

Revisjonen merkar seg at fylkeskommunen ikkje har retningslinjer og rutinar som gjeld på tvers av avdelingane og som er felles for alle. Revisjonen meiner at felles retningslinjer og rutinar bør vurderast for å sikre at det er tilstrekkelege rutinar – og ein tilfredsstillande og lik praksis – ved alle avdelingar som forvaltar tilskotsordningar.

Sjølv om det er høg merksemd på habilitet, og det i intervju blir vist til at habilitet alltid blir vurdert, er det ingen av avdelingane som har rutinar som sikrar at habilitetsvurderingar alltid blir *dokumentert*. Revisjonen meiner at habilitetsvurderingar alltid bør dokumenterast for å sikre at det er mogleg å etterprøve kva vurderingar som er gjort. Det å måtte ta aktivt stilling til sin habilitet, og dokumentere til dømes at ein erklærer seg habil, vil også kunne ha ein bevisstgjerande funksjon, og bidra til auka medvit om problemstillingar ein må ta stilling til i samband med habilitetsvurderingar. Krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingar bør difor etter revisjonen si vurdering inngå i ein rutine som gjeld for alle avdelingar.

I rutinane til avdeling for kultur, idrett og inkludering er det presisert at søknadar om tilskot der samtlige søkjarar konkurrerer om ein avgrensa pott, vanlegvis vil bli sett som ei og same sak – dvs. at sakshandsamar som er inhabil i høve ein av søkjarane også vil vere inhabil til å vurdere andre søknadar. Revisjonen merkar seg at avdeling for innovasjon og næringsutvikling har ei anna forståing av dette, der sakshandsamar som er inhabil i høve ein av søkjarane blir erstatta i vurderinga av den aktuelle søknaden, men ikkje blir erstatta i vurderingar av øvrige søknadar. Revisjonen stiller spørsmål ved at to avdelingar i fylkeskommunen har heilt ulike rutinar på dette området, og meiner det er behov for å gjere ei avklaring av desse spørsmåla på tvers av avdelingane og sikre ein sams praksis.

System for å følgje opp bruken av tildelte midlar

Krav til rapportering frå tilskotsmottakar

Krava til rapportering inngår i tildelingsbrev som blir sendt til tilskotsmottakarane. Revisjonen meiner at fylkeskommunen i all hovudsak stiller tydelege krav til rapportering frå tilskotsmottakarane. Det er likevel enkelte døme i undersøkinga på at rapporteringskrava ikkje er tydelege.

Gjennomgang av rapportering og rutinar for å følgje opp manglande/ikkje tilstrekkeleg rapportering

Avdeling for innovasjon og næringsutvikling og avdeling for kultur, idrett og inkludering har utarbeidd rutinar for gjennomgang av rapportering og oppfølging av ev. mangelfull rapportering. Revisjonen si vurdering er at dei skriftlege rutinane i hovudsak er tilfredsstillande, men i undersøkinga går det fram at det likevel varierer kor inngåande rapporteringa blir gjennomgått i praksis. I stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført, er det også døme på at ein tilskotsmottakar ikkje har levert rapportering/obligatoriske vedlegg til søknad, utan at dette er fanga opp av fylkeskommunen. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og medfører ein risiko for at bruk av midlar som ikkje er i samsvar med føresetnadene ikkje blir fanga opp. Det er difor revisjonen si vurdering at det bør setjast i verk tiltak for å sikre at rutinane blir etterlevd.

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje skriftlege rutinar knytt til gjennomgang av rapportering og oppfølging av ev. mangelfull rapportering, men viser til ein praksis der rapportering blir sjekka før tilskot blir utbetalt i sin heilheit, og at det blir tatt kontakt med tilskotsmottakar ved mangelfull rapportering eller spørsmål. Dette synast å vere ein god praksis, men for å unngå at oppfølginga er personavhengig meiner revisjonen at det også i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering bør utarbeidast skriftlege retningslinjer eller rutinar som skildrar desse prosessane.

Rutinar for å krevje tilbakebetaling/stanse tilskot dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnadar

Undersøkinga viser at to av avdelingane (avdeling for innovasjon og næringsutvikling og avdeling for kultur, idrett og inkludering) har utarbeidd skriftlege rutinar som omtalar forhold knytt til krav om tilbakebetaling eller stans i tilskot dersom tilskotet ikkje er brukt i samsvar med føresetnadane. Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje utarbeidd tilsvarende rutinar, men har inkludert informasjon om at tilskot kan bli avkorta i mal for tildelingsbrev.

Retningslinene og rutineane som er skildra i avdelingane framstår som tydelege og gir klare føringar om at sanksjonar kan nyttast dersom tilskot ikkje blir brukt i samsvar med føresetnadene. Det er vist til nokre døme der tildeling er redusert eller stansa. Både avdeling for innovasjon og næringsutvikling og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ein praksis der det for fleire tilskot ikkje blir gitt full utbetaling før etter at prosjektet/aktiviteten er gjennomført og etter at rapportering er levert. Revisjonen meiner dette framstår som eit godt system for å redusere risiko knytt til at midlar blir brukt til andre føremål enn dei er tiltenkt.

Gjennomføring av risikovurderingar med omsyn til behov for oppfølging av tilskotsmottakarar

Ingen av avdelingane har gjennomført dokumenterte risikovurderingar knytt til behov for oppfølging av ulike tilskotsmottakarar. Samtidig blir det av fleire vist til at det er eit kapasitetsspørsmål når det gjeld kor godt rapportering frå ulike tilskotsmottakarar blir følgd opp i praksis. Revisjonen meiner det kan vere føremålstenleg å gjennomføre risikovurderingar av kor det er størst behov for oppfølging av tilskotsmottakarar. Dette kan bidra til at kapasiteten til oppfølging blir brukt målretta og der det er størst behov.

Konklusjon og tilrådingar

Fylkeskommunen forvaltar ei rekke ulike tilskotsordningar som totalt sett utgjer betydelege midlar. På fleire område er tilskot eit viktig verkemiddel for fylkeskommunen for å nå politisk vedtekne mål og strategiar. Det er difor viktig at fylkeskommunen har ei tilfredsstillande tilskotsforvaltning og ein tilfredsstillande internkontroll knytt til tildeling og oppfølging av tilskota. På fleire område har fylkeskommunen utarbeidd gode system og rutinar, men det er også område der det etter revisjonen si vurdering ikkje i tilstrekkeleg grad ligg føre system og rutinar som sikrar ei tilfredsstillande tilskotsforvaltning. Revisjonen stiller også spørsmål ved kvifor det ikkje er utarbeidd fleire felles rutinar og retningslinjer for sakshandsaminga som gjeld på tvers av avdelingane. Revisjonen ser at det kan vere ulikt kva rutinar avdelingane har behov for, men meiner likevel at rutinar som skal sikre at tildeling av tilskot blir gjort i samsvar med sentrale krav i forvaltningslova og god forvaltningsskikk bør vere felles for å sikre ein tilfredsstillande og lik praksis på tvers i fylkeskommunen. Revisjonen vil også påpeike at det i undersøkinga har blitt avdekka manglande dokumentasjon knytt til fleire av stikkprøvene. Revisjonen finn difor grunn til å påpeike viktigeita av at fylkeskommunen sikrar at sakshandsaming av tilskot blir dokumentert og arkivert.

På bakgrunn av det som er kome fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at fylkeskommunen set i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeide ei rutine for jamleg evaluering av tilskotsordningane med omsyn til om dei bidreg til dei føremåla fylkeskommunen har definert. Kva ordningar som blir evaluert bør vere basert på ei risikovurdering.
2. Sikre at vurderingskriterium for tilskotsordningar er tydelege med omsyn til målgruppe for ordningane, kriterium for tildeling og kriterium for korleis støttebeløp blir fastsett.
3. Utarbeide felles rettleiing, rutinar og sjekklister til bruk i tilskotsforvaltning, som blir brukt på tvers av avdelingane i fylkeskommunen, og som bidrar til å sikre at tildeling av tilskot er i samsvar med reglane i forvaltningslova og god forvaltningsskikk.
4. Sikre at tildeling av tilskot blir gjort i samsvar med forvaltningslov og god forvaltningsskikk, under dette mellom anna
 - a. Dersom fylkeskommunen skal halde fram med å tildele driftstilskot til kunst, kultur og idrett som del av budsjettprosessen til fylkestinget og ikkje etter reglane om enkeltvedtak, bør det gjerast ei juridisk vurdering av dette.
 - b. Vurdere korleis ein skal sikre at krav i forvaltningslova og prinsippa om god forvaltningsskikk blir følgd ved tildeling av midlar til søknadar som er komne inn utanom opne søknadsrunder
5. Vurdere å utarbeide system for å sikre at avdelingar på tvers kan ha oversikt over kva tilskotsmottakarar som har søkt og fått midlar frå ulike ordningar, samt utarbeide rutinar for samhandling og koordinering på tvers av avdelingar
6. Utarbeide felles rettleiing og legge til rette for erfaringsdeling på tvers av avdelingar knytt til vurderingar opp mot statsstøtteregelverket
7. Utarbeide felles rettleiing og rutinar for habilitetsvurderingar som inneheld omtale av
 - a. at habilitet skal vurderast for kvar enkelt søknad og at vurderinga skal dokumenterast sjølv om det ikkje blir identifisert inhabilitet
 - b. kva forhold/relasjonar som kan medføre inhabilitet
 - c. korleis søknadar skal handsamast ved identifisert inhabilitet, inkludert problemstillingar knytt til konkurranseaspektet ved vurderingar av andre søknadar ved identifisert inhabilitet knytt til ein av søknadane
8. Sikre at manglande rapportering frå tilskotsmottakarar blir følgd opp

9. Gjennomføre risikovurderingar knytt til behov for nærare oppfølging av tilskotsmottakarar
10. Gjennomføre stikkprøver eller andre kontrolltiltak for å sikre at skriftlege rutinar blir etterlevd i praksis

Lesarrettleiing

Kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir føremål og problemstillingar presentert, og det blir gjort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta og verifiseringsprosessar som er gjennomførte.

Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og inneheld informasjon om organiseringa i Vestland fylkeskommune.

Kapittel 3: I kapittel tre, *tilskotsordningar i Vestland fylkeskommune*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling. Problemstillinga blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Revisjonen svarer her på kva tilskotsordningar som blir forvalta i fylkeskommunen. Dette er ei kartleggjande problemstilling der revisjonen ikkje gjer ei vurdering opp mot revisjonskriterium.

Kapittel 4: I kapittel fire, *mål og vurderingskriterium for ordningane*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga. I dette kapitlet blir problemstilling og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Temaet i kapitlet er knytt til i kva grad det ligg føre mål og føremål for tilskotsordningane som er omfatta av denne revisjonen, om det ligg føre skriftlege vurderingskriterium, om informasjon om mål/føremål og vurderingskriterium er offentleg tilgjengeleg for søkjarar, og om dei som er involvert i tilskotsforvaltninga opplever at vurderingskriteria gjer det enkelt for dei å vurdere om søknadar om tilskot er støtteverdige eller ikkje, og korleis det skal prioriterast mellom støtteverdige søknadar dersom søknadstilfang er høgare enn tilgjengelege midlar.

Kapittel 5: I kapittel fem, *system og rutinar for å sikre tilfredsstillande sakshandsaming*, svarer revisjonen på den tredje hovudproblemstillinga. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis. Deretter blir det sett nærare på om det er gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tildeling av midlar. Det blir vidare sett på om det er etablert system og skriftlege rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og interne retningslinjer knytt til tilskotsforvaltning. Vidare omtalar vi kva rutinar fylkeskommunen har for å be om tilbakemelding frå søkjar dersom det blir vesentleg avkort i søknadsbeløp. Vi ser også på om det er etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhand mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar handsamar søknadar om tilskot til same verksemd eller føremål.

Kapittel 6: I kapittel seks, *habilitetsvurderingar*, svarer revisjonen på den fjerde hovudproblemstillinga. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis. Deretter blir det sett nærare på om det er etablert rutinar som skal sikre at det for kvar enkelt søknad blir gjort ei vurdering av habilitet, om det er etablert retningslinjer for kva relasjonar som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslova, om det er etablert rutinar som skal sikre at habilitetsvurderingar blir dokumentert, og om det er etablert rutinar som gir føringar for korleis søknadar skal bli handsama når det er identifisert inhabilitet.

Kapittel 7: I kapittel sju, *system for å følgje opp bruken av tildelte midlar*, svarer revisjonen på den femte hovudproblemstillinga. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis. Deretter blir det sett nærare på om det blir stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og om krava er tydeleg kommunisert til tilskotsmottakarane. Revisjonen ser også på om rapportering frå tilskotsmottakarane blir systematisk gjennomgått og vurdert av fylkeskommunen, og om det er etablert tilfredsstillande rutinar for å følgje opp manglande rapportering får tilskotsmottakar. Revisjonen ser vidare på om det er etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling eller stanse tildeling av tilskot dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnader.

Kapittel 8: I kapittel åtte, *stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga*, svarer revisjonen på den sjettede hovudproblemstillinga. Problemstillinga og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis. Deretter blir det sett nærare på om kriterium for tildeling/vurdering er følgt og dokumentert i eit utval tilskotstildelingar. Revisjonen ser også på om sentrale krav i forvaltningslov og interne retningslinjer er følgt, om det ligg føre dokumenterte habilitetsvurderingar, og om tilskotsmottakarane sin bruk av midlar er følgt opp av fylkeskommunen.

Kapittel 9: I kapittel 9, *konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presenterte, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på den undersøkinga som er gjennomført.

Innhald

1	Innleiing	14
2	Om tenestområdet	17
3	Tilskotsordningar i Vestland fylkeskommune	18
4	Mål og vurderingskriterium for tilskotsordningane	21
5	System og rutinar for å sikre tilfredsstillande sakshandsaming	33
6	Habilitetsvurderingar	45
7	System for å følgje opp bruken av tildelte midlar	49
8	Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga	56
9	Konklusjon og tilrådingar	63
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	67
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	68
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	72

Detaljert innhald

1	Innleiing	14
1.1	Bakgrunn	14
1.2	Føremål og problemstillingar	14
1.3	Avgrensing	15
1.4	Metode	15
1.4.1	Dokumentanalyse	15
1.4.2	Intervju	15
1.4.3	Stikkprøvegjennomgang	16
1.4.4	Verifiseringsprosessar	16
1.5	Revisjonskriterium	16
2	Om tenesteområdet	17
2.1	Organisering	17
3	Tilskotsordningar i Vestland fylkeskommune	18
3.1	Problemstilling	18
3.2	Datagrunnlag	18
3.2.1	Tilskotsordningar i avdeling for innovasjon og næringsutvikling	18
3.2.2	Tilskotsordningar i avdeling for kultur, idrett og inkludering	19
3.2.3	Tilskotsordningar i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering	20
4	Mål og vurderingskriterium for tilskotsordningane	21
4.1	Problemstilling	21
4.2	Revisjonskriterium	21
4.3	Mål og føremål for tilskotsordningane	21
4.3.1	Datagrunnlag	21
4.3.2	Vurdering	23
4.4	Skriftlege vurderingskriterium (tildelingskriterium) for tilskotsordningane	23
4.4.1	Datagrunnlag	23
4.4.2	Vurdering	27
4.5	Offentleg informasjon for søkjarar om mål og vurderingskriterium for tilskotsordningar	28
4.5.1	Datagrunnlag	28
4.5.2	Vurdering	28
4.6	Vurdering av tilskotssøknadar	28
4.6.1	Datagrunnlag	28
4.6.2	Vurdering	32
5	System og rutinar for å sikre tilfredsstillande sakshandsaming	33
5.1	Problemstilling	33
5.2	Revisjonskriterium	33
5.2.1	Normer for god forvaltningsskikk	34
5.2.2	Plikt til arkivering og journalføring	34
5.2.3	Reglane om offentleg støtte	35
5.3	Fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå	35
5.3.1	Datagrunnlag	35
5.3.2	Vurdering	37

5.4	System og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova	37
5.4.1	Datagrunnlag	37
5.4.2	Vurdering	41
5.5	Rutinar for å be om tilbakemelding frå søkjar ved avkorting av søknadsbeløp	42
5.5.1	Datagrunnlag	42
5.5.2	Vurdering	43
5.6	Rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen	44
5.6.1	Datagrunnlag	44
5.6.2	Vurdering	44
6	Habilitetsvurderingar	45
6.1	Problemstilling	45
6.2	Revisjonskriterium	45
6.3	Datagrunnlag	46
6.4	Vurdering	48
7	System for å følgje opp bruken av tildelte midlar	49
7.1	Problemstilling	49
7.2	Revisjonskriterium	49
7.3	Krav til rapportering frå tilskotsmottakar	50
7.3.1	Datagrunnlag	50
7.3.2	Vurdering	51
7.4	Gjennomgang av rapportering og rutinar for å følgje opp manglande/ikkje tilstrekkeleg rapportering	51
7.4.1	Datagrunnlag	51
7.4.2	Vurdering	52
7.5	Rutinar for å krevje tilbakebetaling dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnadar samt rutinar for å stanse tildeling av tilskot ved mistanke om mislegheiter	53
7.5.1	Datagrunnlag	53
7.5.2	Vurdering	54
7.6	Gjennomføring av risikovurderingar med omsyn til behov for oppfølging av tilskotsmottakarar	54
7.6.1	Datagrunnlag	54
7.6.2	Vurdering	55
8	Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga	56
8.1	Problemstillingar	56
8.2	Revisjonskriterium	56
8.3	Datagrunnlag	56
8.3.1	Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga i avdeling for innovasjon og næringsutvikling	56
8.3.2	Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga i avdeling for kultur, idrett og inkludering	58
8.3.3	Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga i avdeling strategisk utvikling og digitalisering	60
8.4	Vurdering	60
9	Konklusjon og tilrådingar	63
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	67
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	68
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	72

Figurar

Figur 1: Utsnitt frå sak til fylkesutvalet 02.03.2021	27
---	----

Figur 2: Skjerm bilde frå regionalforvaltning - erklæring om habilitet. Motteke frå avdeling for innovasjon og næringsutvikling.46

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune 15. februar 2021 i sak PS 6/2021. Prosjektet var prioritert som første prosjekt på kontrollutvalet sin plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Vestland fylkeskommune har tilfredsstillande system, rutinar og prosessar for tilskotsforvaltning.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

- 1. Kva ulike tilskotsordningar forvaltar avdeling for innovasjon og næring, avdeling for kultur, idrett og inkludering, og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering?¹ Under dette også:**
 - a) Kva tilskotsordningar forvaltar avdelingane på vegne av andre, t.d. statlege aktørar, og kva tilskotsordningar er finansiert med fylkeskommunen sine egne midlar?
 - b) Kva målgrupper er dei ulike tilskotsordningar retta mot (næring/frivillige/private aktørar)?
- 2. I kva grad er det etablert tydelege mål/føremål og vurderingskriterium for tilskotsordningane? Under dette:**
 - a) Ligg det føre tydelege mål/føremål for tilskotsordningane?
 - b) Ligg det føre skriftlege tildelingskriterium/vurderingskriterium for tilskotsordningane?
 - c) Er informasjon om tilskotsordningane sine mål/føremål og vurderingskriterium/kriterium for tildeling offentlig tilgjengeleg for søkjararar?
 - d) I kva grad opplever dei som er involvert i tilskotsforvaltninga at det ligg føre vurderingskriterium som gjer det enkelte for dei å vurdere
 - i) Om søknadar om tilskot er støtteverdige eller ikkje?
 - ii) Korleis det skal prioriterast mellom støtteverdige søknadar, dersom søknadstilfang/beløp er høgare enn tilgjengelege midlar?
- 3. Er det etablert system og rutinar for å sikre at sakshandsaminga i samband med tildeling av tilskot er tilfredsstillande? Under dette:**
 - a) Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tildeling av midlar?
 - b) Er det etablert system og skriftlege rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og ev. interne retningslinjer knytt til tilskotsforvaltning?
 - c) Er det etablert rutinar for å be om tilbakemelding frå søkjar dersom det blir gjort vesentleg avkorting i søknadsbeløp, under dette revidert finansieringsplan og stadfesting på at tiltaket er gjennomførbart?
 - d) Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar handsamar søknadar om tilskot til same verksemd eller føremål?
- 4. I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at habilitetsspørsmål blir vurdert og at søknadar om tilskot ikkje blir behandla av ugilde personar? Under dette:**
 - a) Er det etablert rutinar som skal sikre at det for kvar enkelt søknad blir gjort ei vurdering av habilitet?
 - b) Er det etablert retningslinjer for kva forhold (relasjonar og handlingar) som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslova?
 - c) Er det etablert rutinar som skal sikre at habilitetsvurderingar blir dokumentert?
 - d) Er det etablert rutinar som gir føringar for korleis søknadar skal bli handsama når det er identifisert inhabilitet?

¹ Problemstillingane og omfanget av undersøkinga omfatta i prosjektplanen berre avdeling for innovasjon og næring, og avdeling for kultur, idrett og inkludering. I samband med dokumentførespurnad blei revisjonen gjort merksam på at også avdeling for strategisk utvikling og digitalisering forvaltar tilskot. Problemstillingane og undersøkinga er i rapporten difor utvida til å omfatte også avdeling for strategisk utvikling og digitalisering.

5. I kva grad har Vestland fylkeskommune eit tilfredsstillande system for å følgje opp at tildelte midlar blir brukt i samsvar med føresetnadene? Under dette:

- a) Blir det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakarane?
- b) I kva grad blir det gjennomført risikovurderingar med omsyn til behov for oppfølging av tilskotsmottakarar?
- c) Blir rapportering frå tilskotsmottakarane systematisk gjennomgått og vurdert av fylkeskommunen for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med krava?
- d) Er det etablert tilfredsstillande rutinar for å følgje opp manglande/ikkje tilstrekkeleg rapportering frå tilskotsmottakarar?
- e) Er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnadane?
- f) Er det etablert rutinar for å stanse tildeling av tilskot ved mistanke om mislegheiter og/eller at midlane ikkje blir brukt i samsvar med føresetnadane?

6. I kva grad er den faktiske tilskotsforvaltninga tilfredsstillande i eit utval tilskotstildelingar? Under dette:

- a) Er kriterium for tildeling/vurdering følgt og dokumentert?
- b) Er sentrale krav i forvaltningslov og ev. interne retningslinjer følgt?
- c) Er det gjort dokumenterte habilitetsvurderingar?
 - i) Ved ev. inhabilitet, er sakshandsaminga og vedtak delegert til personar som ikkje er inhabile etter forvaltningslova?
- d) I kva grad er tilskotsmottakarane sin bruk av tilskotsmidlar følgt opp av fylkeskommunen i utvalte tilskotstildelingar? Under dette:
 - i) Er det rapportert i samsvar med krava i tildelingsbrevet/regelverket for ordninga?
 - ii) Er ev. mangelfull rapportering følgt opp av fylkeskommunen, og ev. korleis?

1.3 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen har omfatta til saman seks tilskotsordningar som blir forvalta i avdeling for innovasjon og næring, avdeling for kultur, idrett og inkludering, og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering. Kontrollutvalet har vore involvert i utveljinga av tilskotsordningar som har vore omfatta av revisjonen. Følgjande tilskotsordningar har vore undersøkt:

- Tilskot til innovasjon og næringsutvikling i Vestland, HNV-midlar (avdeling for innovasjon og næringsutvikling)
- Partnerskapsmidlar (avdeling for innovasjon og næringsutvikling)
- Tiltakspakke Vestland (avdeling for innovasjon og næringsutvikling). På bakgrunn av at dette er ei ekstraordinær tilskotsordning knytt til koronapandemien har ikkje revisjonen gjennomført stikkprøvegjennomgang av tildelingar innanfor denne ordninga. Revisjonen har vidare berre sett på den delen av tilskotsordninga som rettar seg mot reiselivet.
- Driftstilskot til kunst, kultur og idrett (avdeling for kultur, idrett og inkludering)
- Inkludering og mangfald (avdeling for kultur, idrett og inkludering)
- Tilskot til drift av miljøorganisasjonar (avdeling for strategisk utvikling og digitalisering)

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar til november 2021.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Vestland fylkeskommune sine system og retningslinjer, og dokumentasjon på etterleving av desse blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som har oppgåver og ansvar knytt til tilskotsforvaltning. Dette inkluderer avdelingsdirektørar i to av avdelingane som er omfatta av revisjonen, samt seksjonssjefer og saksbehandlarar i alle tre avdelingar. I tillegg

er utvalsleiarar for to politiske utval intervju. Totalt er det gjennomført 13 intervju med 19 personar (nokre av intervju blei gjennomført som gruppeintervju).

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

For å svare på problemstilling 6 har revisjonen gjennomført ein stikkprøvekontroll av totalt ti tildelingar av tilskot.²

Kontrollutvalet har vore involvert i å velje ut kva saker/tildelingar innafor dei konkrete tilskotsordningane som skulle undersøkast nærare i stikkprøvegjennomgangen. Deloitte mottok godkjenning på utvalet av saker frå kontrollutvalet per e-post 7. juni 2021.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til fylkeskommunen for verifisering, og det blei gjort nokre justeringar i rapporten på bakgrunn av tilbakemelding i samband med verifiseringa. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til fylkesdirektøren for uttale. Fylkesdirektøren sin høyringsuttale er vedlagt rapporten i vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Revisjonskriteria er henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og forvaltningslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

² Utvalet inkluderte i utgangspunktet elleve saker, men etter tilbakemelding frå fylkeskommunen blei sak om tildeling til Sentralbadet scenekunst tatt ut av stikkprøvegjennomgangen. Fylkeskommunen har opplyst at Sentralbadet scenekunst ikkje står som søkjar på driftstilskot, og ikkje er å rekne som driftstilskot til kulturverksemd. Fylkeskommunen opplyser at det er tilskot til investering og at det er lagt inn i driftsbudsjettet fordi fylkeskommunen ikkje hadde ei eiga ordning for tilskot til kulturhus. Tilskotet bygger på fylkestingsvedtak i Hordaland fylkeskommune (møte 12.06.2018), der det blei vedteke at fylkeskommunen skal gi 100 mill. kr til ombygginga fordelt over 20 år. Staten har løyvd kr 160 mill over posten Nasjonale kulturbygg på Statsbudsjettet. Bergen kommune er byggherre og dekkjer resten.

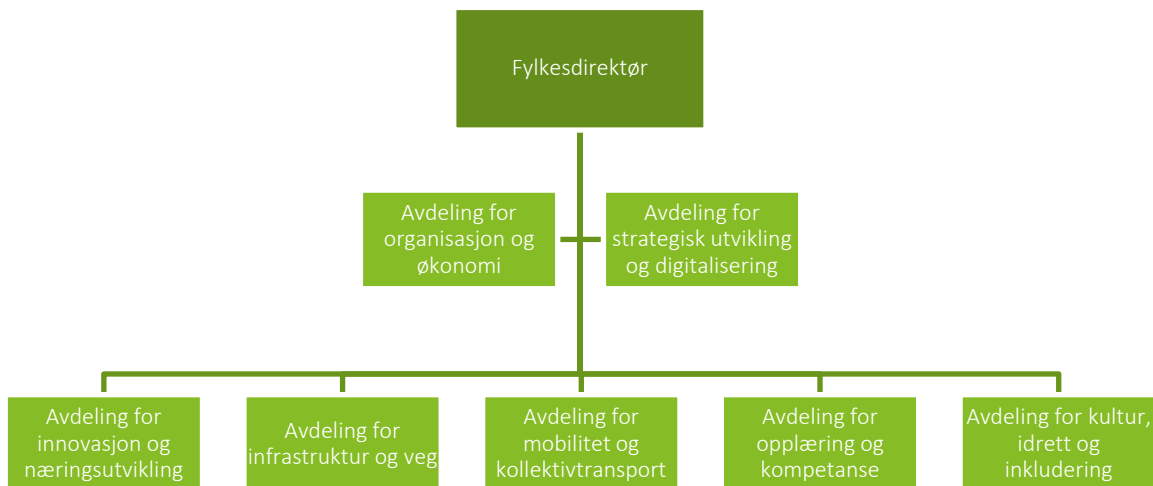
2 Om tenesteområdet

2.1 Organisering

1. januar 2020 blei Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune slått saman til Vestland fylkeskommune.

Figuren under viser organiseringa av Vestland fylkeskommune.

Figur 1: Organisering av Vestland fylkeskommune



Vestland fylkeskommune forvaltar om lag 74 ulike tilskotsordningar. Tilskotsordningane rettar seg mellom anna mot nærings- og samfunnsutvikling, folkehelse, forskning, idrett og friluftsliv, integrering, klima og natur, kunst- og kulturutvikling, kulturarv, bibliotekplanlegging, trafikktryggleik og utdanning. Nokre tilskotsordningar er retta mot offentlege aktørar (som kommunar), medan andre tilskotsordningar er retta mot næringsliv, frivillige eller private aktørar.

Denne forvaltningsrevisjonen har omfatta tilskotsordningar i avdelingane innovasjon- og næringsutvikling, strategisk utvikling og digitalisering og kultur, idrett og inkludering.

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har mellom anna ansvar for å styrke kommunen si rolle som samfunnsutviklar, samordne fylkeskommunen sin aktivitet og andre sektorovergripande prosesser. Avdelinga har seks seksjonar med ansvar for IKT, digitalisering, plan, klima og folkehelse, statistikk, kart og analyse, tannhelse og stab.

Avdeling for innovasjon og næringsutvikling jobbar med berekraftig omstilling i næringslivet, sysselsetting i fylket, verdiskaping og innovasjon, samt nærings- og lokalsamfunnsutvikling. Avdelinga har fire seksjonar som har ansvar for verdiskaping i byar og regionar, for naturressursar, landbruk og reiseliv, for forskning, kompetanse og internasjonalisering, samt for grøn vekst, klima og energi.

Avdeling for kultur, idrett og inkludering skal leggje til rette for utforminga av ein sterk og kunnskapsbasert kulturpolitikk i fylkeskommunen. Avdelinga jobbar mellom anna med kulturtilbod til både profesjonelle aktørar og amatørar, å forvalte kulturarven i Vestland, samt fylkeskommunen sine oppgåver knytt til integrering og inkludering. Avdelinga har åtte seksjonar; arkiv, bibliotekutvikling, kulturformidling, kulturarv, kunst- og kulturutvikling og idrett og friluftsliv, inkludering, strategi og analyse og stab.

3 Tilskotsordningar i Vestland fylkeskommune

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Kva ulike tilskotsordningar forvaltar avdeling for innovasjon og næring, avdeling for kultur, idrett og inkludering, og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering? Under dette også:

- *Kva tilskotsordningar forvaltar avdelingane på vegne av andre, t.d. statlege aktørar, og kva tilskotsordningar er finansiert med fylkeskommunen sine egne midlar?*
- *Kva målgrupper er dei ulike tilskotsordningar retta mot (næring/frivillige/private aktørar)?*

Dette er ei kartleggjande problemstilling der revisjonen ikkje gjer ei vurdering opp mot revisjonskriterium. Kontrollutvalet fekk i møte 22. mars 2021 (sak PS 19/2021) ei fullstendig [oversikt over tilskotsordningar](#) inkludert informasjon om kva tilskotsordningar fylkeskommunen forvaltar på vegne av andre og kva ordningar som er finansiert av fylkeskommunen sjølv, samt kva målgrupper dei ulike tilskotsordningane er retta mot. Oversikta blei nytta til å gjere eit utval av tilskotsordningar som skulle bli undersøkt nærare i denne forvaltningsrevisjonen.

I kapitla under omtalar vi ordningane som er omfatta av revisjonen noko meir inngåande.

3.2 Datagrunnlag

3.2.1 Tilskotsordningar i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Avdeling for innovasjon og næring forvaltar totalt 16 tilskotsordningar. Seks av ordningane er primært finansiert av statlege midlar, medan resterande ordningar er finansiert av fylkeskommunen sine egne midlar. Tilskotsordningane i avdelinga rettar seg i hovudsak mot næringsutvikling, landbruk og innovasjon. Avdelinga forvaltar òg ekstraordinære tilskotsordningar meint for å redusere konsekvensane av covid-19-pandemien. Målgruppene for tilskotsordningar frå avdelinga er både offentlege og private aktørar, inkludert bedrifter, organisasjonar, institusjonar og kommunar.

Tilskotsordninga **handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling** (HNV-midlane) skal bidra til å realisere måla i den politiske planen Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling i Vestland. Tilskotet skal delfinansiere utviklingsprosjekt retta mot dei strategiske innsatsområda frå handlingsplanen, som mellom anna er knytt til omstilling, entreprenørskap, kompetanse, grønn konkurransekraft, innovasjon og sirkulære forretningsmodellar. Prioriteringane i tilskotsordninga er dels basert på [Vestland Scenarione 2020](#), der det blir peika på eit behov for grønn omstilling for å styrke eksporten og sikre framtidig verdiskaping. I 2021 er energi og sirkulære forretningsmodellar prioriterte område.

HNV-midlar blir lyst ut to gonger i året. Det er noko ulikt kva område som blir prioritert og kor store beløp som blir utlyst i kvar utlysing. I oktober 2021 er det lyst ut 15 millionar.

Vestland fylkeskommune utlyser **partnarskapsavtaler** og midlar til regionale næringsretta utviklingsaktørar. Partnarskapsavtalane og midlane som følger med er ikkje knytt til spesifikke prosjekt, men er støtte til aktivitetar aktøren gjennomfører som støttar opp om regionale planer og handlingsprogram. Det blir løyvd midlar til aktørar som blir vurdert som strategisk viktige for å gjennomføre innovasjon og næringsutviklingsarbeidet i Vestland. Aktørane som får støtte har samarbeidsavtaler med fylkeskommunen om å arbeide med mål og strategiar i næringsplanen, og prioriterte innsatsområde i handlingsprogrammet.³

Partnarskapsmidlane bygger på tidlegare ordningar frå Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune. I Hordaland blei partnarskapsmidlar delt ut etter søknad, med tilsegn på ein treårig periode. Sogn og Fjordane hadde ei anna ordning, med fleirårige avtaler med eit fåtal aktørar. Nokre av desse ordningane var basert på eigarskapsforpliktingar, medan andre var basert på søknad. Etter samanslåinga hadde Vestland fylkeskommune i

³ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon om etablering av ny ordning for partnarskapsmidlar*. Møtedato 14.05.2020, sak PS 28/2020.

2020 ei overgangsordning der ein stod ved avtalane Hordaland hadde inngått ut året, og det vart laga ei overgangsordning for aktørar som hadde hatt tilsvarande avtalar eller midlar i Sogn og Fjordane.⁴

Frå 2021 er det lyst ut toårige avtalar. Aktuelle søkjarar til ordninga er inkubatorar, næringshagar og klynger, samt andre aktørar som leverer tenester knytt til tilrettelegging av innovasjon og næringsutvikling i fylket. Maksimal tildeling per år er NOK 1 million, men dei fleste tildelingane ligg vesentleg lågare enn dette. På fylkeskommunen si nettside går det fram at:

For å nå måla i dei regionale planane treng Vestland fylkeskommune partnarar i fylket som bidrar med dei verkemidla dei får over, og kunnskap som supplerer og utfyller den kunnskapen som fylkeskommunen har. Mange utviklingsmiljø og organisasjonar i fylket har stor kompetanse, og unik nærleik til næringsaktørar og ulike geografiske område, og kan tilpasse innsatsen i ulike deler av fylket. Fylkeskommunen ønsker difor å inngå partnarskapsavtalar med aktørar som kan hjelpe oss å nå målsettingane for innovasjon og næringsutvikling. Med avtalane følger ansvar for oppgåver men også eit finansielt bidrag og nettverk med dei andre partnarskapsaktørane.

I 2021 blei det inngått samarbeidsavtalar og tildelt midlar frå fylkeskommunen til 22 aktørar til ein samla verdi av over NOK 12 millionar. I tillegg fekk 11 inkubatorar og næringshagar som er med i SIVA sine program tildeling på totalt NOK 5 millionar gjennom oppdragsbrev til SIVA (det blir inngått samarbeidsavtale utan direkte finansiering til aktørane, tildelingane blir handsama av SIVA).

Tilskotsordninga **Tiltakspakke Vestland** er ei ekstraordinær tilskotsordning for å dempe konsekvensane av koronapandemien, vedtatt i Fylkesutvalet.⁵ Det blei utlyst NOK 17,7 millionar til tiltak for å avhjelpe situasjonen i næringslivet. Støtta rettar seg mot fire definerte innsatsområde:

- Reiseliv og beslekta næringar, samt leverandørindustrien innan olje og gass.
- Næringshagar og inkubatorar, med særleg fokus på tilbod om individuell rettleiing til næringslivet for å dra nytte av nye verkemiddel/tiltakspakker, auka kapasitet for kompetanseheving og opplæring av fleire rettleiarar, samt bidrag til omstillingsevne som gjer næringslivet betre rusta til vekst etter krisa.
- Auka tilbod om etter- og vidareutdanning, for å legge til rette for ny framtidig vekst og tilpassing til ny marknadssituasjon (gjeld alle bransjar).
- Samling av kunnskap om covid-19 og næringslivet.

Revisjonen har berre undersøkt den delen av tilskotsordninga som er retta mot reiselivet (destinasjonsselskapa). Det blei tildelt 8,5 millionar av Tiltakspakken til destinasjonsselskapa i 2020.

3.2.2 Tilskotsordningar i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Avdeling for kultur, idrett og inkludering forvaltar totalt 51 tilskotsordningar. Over halvparten av desse tilskotsordningane er finansiert med fylkeskommunale midlar, medan dei resterande ordningane er statlege tilskotsordningar eller finansiert av andre kjelder (t.d. Gjensidigestiftelsen). Tilskotsordningane i avdelinga rettar seg mellom anna mot bibliotekutvikling, idrett og friluftsliv, inkludering, kulturarv, kulturminne, kulturformidling og kunst- og kulturutvikling. Målgruppene for tilskotsordningane i avdelinga er både offentlege og private aktørar, til dømes kommunar, organisasjonar, idrettslag og i nokre tilfelle enkeltpersonar.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett nærare på følgjande tilskotsordningar i avdeling for kultur, idrett og inkludering: driftstilskot til kunst, kultur og idrett og tilskot til integrering og mangfald.

Gjennom tilskotsordninga **driftstilskot til kunst, kultur og idrett** (heretter kalla driftstilskot kultur) lyser Vestland fylkeskommune ut midlar til drift av verksemdar innan kultur og idrettsfeltet som har regional aktivitet og/eller verdi. Fylkeskommunen beskriv denne tilskotsordninga som sitt viktigaste bidrag til finansieringa av og fremjinga av eit aktivt og allsidig kunst- og kulturliv i fylket. Kvar tildeling skal grunnjevast med klar forankring i dei fylkespolitiske målsettingane på kulturområdet, som er vedtekne gjennom regional plan for kultur i Hordaland 2015–2025 og i regional plan for kultur i Sogn og Fjordane 2019–2027.

Aktørar innan kunst-, kultur-, friluftsliv- og idrettsfeltet med hovudaktivitet i Vestland fylke kan søke om støtte frå tilskotsordninga. Det er krav om at verksemda er ideell (ikkje-kommersiell), har eit tydeleg føremål innan kunst, kultur og/eller idrett og har sterk regional eller nasjonal verdi. Driftstilskot er ikkje knytt til eit særskilt tiltak eller

⁴ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon om ordning for næringsretta partnarskapsmidlar*. Møtedato 12.11.2019, sak PS 29/2019.

⁵ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i Fylkesutvalet om konsekvensar av korona-pandemien for næringslivet i Vestland*. Møtedato 26.03.2020, sak PS 42/2020.

prosjekt, men gjeld verksemda som heile. Driftstilskot til kunst, kultur og idrett har eit langsiktig, strategisk preg, og går som hovudregel til varige føremål.

Sidan 2019 har om lag 130 til 150 aktørar årleg fått innvilga driftsstøtte gjennom denne ordninga. Søkjarane er ulike festivalar, kulturtilbod, institusjonar og idretts- og friluftslivstiltak. Tilskotet blir ikkje gjort som eit enkeltvedtak, men er ein del av budsjettprosessen i fylkeskommunen. I 2021 blei det tildelt nærare 176 millionar.

Tilskotsordninga **inkludering og mangfald** har som mål å stimulere til brei samfunnsdeltaking og å redusere hinder som stengjer for dette. Ordninga skal bidra til å motverke utanforskap, og stimulere til variasjon og mangfald i tilbod og aktivitetar. Gjennom ordninga ønskjer fylkeskommunen å fremme kunnskap om og respekt for ulike kulturar, demokrati og menneskerettar. Tilskotsordninga skal bidra til å bygge opp under fylkeskommunen sine mål og arbeid på området inkludering og mangfald.⁶

Frivillige organisasjonar og institusjonar som arbeider innan inkludering og mangfald på regionalt nivå (og som har heile eller store delar av Vestland fylke som sitt arbeidsområde) kan søke om tilskot gjennom denne ordninga. I 2020 fekk elleve aktørar støtte gjennom ordninga og det blei delt ut NOK 1 300 000. I 2021 fekk åtte aktørar tilslag om støtte og det blei totalt delt ut NOK 880 000.

3.2.3 Tilskotsordningar i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering forvaltar totalt sju tilskotsordningar. To av ordningane er finansiert med statlege midlar. Tilskotsordningane rettar seg mot klima- og miljøtiltak, by- og stadutvikling og folkehelsearbeid. Målgruppene for tilskotsordningar frå avdeling for strategisk utvikling og digitalisering er kommunar og miljøorganisasjonar.

I tilskotsordninga **tilskot til drift av miljøorganisasjonar** lyser fylkeskommunen ut driftstilskot til miljøorganisasjonar som jobbar med klima og/eller miljø. Formålet med denne tilskotsordninga er å fremje lokalt engasjement for miljø, klima og natur i fylket. I 2020 blei det tildelt totalt NOK 550 000.

⁶ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald i 2020*. Møtedato 13.02.2020, sak PS 6/2020.

4 Mål og vurderingskriterium for tilskotsordningane

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert tydelege mål/føremål og vurderingskriterium for tilskotsordningane? Under dette:

- Ligg det føre tydelege mål/føremål for tilskotsordningane?
- Ligg det føre skriftlege tildelingskriterium/vurderingskriterium for tilskotsordningane?
- Er informasjon om tilskotsordningane sine mål/føremål og vurderingskriterium/kriterium for tildeling offentleg tilgjengeleg for søkjarar?
- I kva grad opplever dei som er involvert i tilskotsforvaltninga at det ligg føre vurderingskriterium som gjer det enkelte for dei å vurdere
 - Om søknadar om tilskot er støtteverdige eller ikkje?
 - Korleis det skal prioriterast mellom støtteverdige søknadar, dersom søknadstilfang/beløp er høgare enn tilgjengelege midlar?

4.2 Revisjonskriterium

Mål i samband med tilskotsordningar er ifølgje direktoratet for forvaltning og økonomistyring⁷ ei ønskt tilstand, og skal tydeleggjere kva det er ønskjeleg å oppnå med den enkelte tilskotsordning. Formulering av målet er sentralt for utforminga av dei øvrige hovudelementa i tilskotsordningane, dvs. kriterium for måloppnåing, tildelingskriterium, opplegg for oppfølging, kontroll og evaluering.

Tildelingskriteria bør utformast slik at dei undersøttar målet med tilskotsordninga. Tildelingskriteria har i hovudsak tre føremål:

- gje grunnlag for avgrensing av kven som er potensielle tilskuddsmottakar/-søklar
- gje føringar for kva tilskotet kan brukast til
- gje haldepunkt for korleis tilskot til den enkelte mottakar skal fastsetjast/berekast

4.3 Mål og føremål for tilskotsordningane

4.3.1 Datagrunnlag

Mål og føremål for dei tre tilskotsordningane i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Dei tre undersøkte tilskotsordningane i avdeling for innovasjon og næringsutvikling har på ulike måtar mål om å bidra til omstilling, arbeidskraft og grøn vekst i Vestland fylke. Mål og føremål framgår både av utlysingstekstar og av vedtekne retningslinjer for ordningane.

Tilskot til innovasjon og næringsutvikling (HNV-midlane) skal bidra til å realisere innsatsområda i den politiske planen Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling i Vestland 2020. Handlingsplanen inneheld nærare operasjonalisering av kva mål som er knytt til dei ulike innsatsområda. I utlysingsteksten for 2020 er det vist til at dei prioriterte innsatsområde frå handlingsplanen som midlar frå tilskotet skal bidra til å oppfylle, er knytt til omstilling, entreprenørskap og nyskaping, kompetanse og karriere, berekraftige byar og samfunn, naturressursar, samt grøn konkurransekraft og innovasjon. I utlysingsteksten for 2021 (med frist i april) er det vist til at innsatsområda frå handlingsplanen i 2020 er vidareførte, men i tillegg går det fram at energi og sirkulære forretningsmodellar er prioriterte innsatsområde. Det går vidare fram av utlysingsteksten at ordninga skal delfinansiere utviklingsprosjekt, og *ikkje* er retta mot bedriftsstøtte, etablererstøtte, produktutvikling, bedrifter eller privatpersonar.

Partnerskapsmidlar skal bidra til at fylkeskommunen når måla i dei regionale planane knytt til innovasjon og næringsutvikling (jf. utlysingstekst for tilskot 2021-2022). I utlysingsteksten blir det vist til at fylkeskommunen har

⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Utforme tilskuddsordninger*. Oppdatert 28. januar 2021.

behov for partnarar som kan bidra med verkemidlar og kunnskap som supplerer og utfyller den kunnskapen fylkeskommunen har. Det blir vist til at mange utviklingsmiljø og organisasjonar i fylket har stor kompetanse, og unik nærleik til næringsaktørar og ulike geografiske område, og kan tilpasse innsatsen i ulike delar av fylket. Fylkeskommunen ønskjer difor å inngå partnarsskapsavtalar med aktørar som kan hjelpe fylkeskommunen med å nå målsettingane for innovasjon og næringsutvikling. I utlysingsteksten er det også lenke til handlingsprogrammet for innovasjon og næringsutvikling der målsettingane er definerte. Døme på mål i handlingsprogram for 2020 er «eit næringsliv som er rusta til å møte ei framtid der ein kunnskapsbasert økonomi og eit grønt skifte er dominerande» og «Vestland fylkeskommune skal stimulere til entreprenørskap og innovasjon i heile regionen. Målet er fleire gode grunderar, fleire vekstkraftige bedrifter og fleire innovative næringsmiljø». For kvart mål er det sett opp aktuelle tiltak, der mellom anna tilskot og verkemiddelbruk er nemnde.

Tiltakspakke Vestland blei etablert for å avhjelpe situasjonen i næringslivet som følgje av koronapandemien. Føremålet med den delen av ordninga som er retta mot destinasjonsselskapa var å gje tilskot til m.a. innsats for å støtte og rådgje reiselivsbedrifter i ei krevande tid, og til aktivitetar der ein bur seg på å få opp igjen aktiviteten gjennom marknadsretta arbeid. Det var også slike tiltak destinasjonsselskapa kunne søkje om midlar til.

Mål og føremål for tilskotsordningar i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Driftstilskot for kunst, kultur og idrett (heretter kalla driftstilskotet) skal bidra til å fremme eit aktivt og allsidig kunst- og kulturliv i Vestland fylke. Midlane er ikkje knytt til eit særskilt tiltak eller prosjekt, men gjeld aktøren si verksemd som heile, og er knytt til verksemda sine vedtekte føremål og planar og grunngeve ut frå dei fylkespolitiske målsettingane på feltet (jf. retningslinjer for ordninga vedtatt i 2020⁸ og utlysingstekst for 2022). Det går vidare fram at tilskot til drift er fylkeskommunen sitt viktigaste bidrag til finansiering av kulturlivet og skal såleis fremje eit aktivt og allsidig kunst- og kulturliv i fylket.

Kvar tildeling skal grunnjevast i dei fylkespolitiske målsettingane i dei regionale planane på kulturfeltet (planar vedtatt i Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommunar). Døme på mål på kulturfeltet er mellom anna at fylkeskommunen skal ha eit rikt, aktivt og mangfaldig kulturliv, med tilgang for alle (frå Hordaland fylkeskommune sin regionale plan for kultur 2015-2025).

Det går vidare fram av retningslinjene at tilskotet har eit langsiktig, strategisk preg og at det som hovudregel går til varige føremål. I dette ligg det at verksemda har ei betydning for kulturtilbodet i regionen, som inneber at fylkeskommunen – ut frå vedtekte kulturpolitiske målsettingar – bør medverke økonomisk til drifta.

Tilskot til inkludering og mangfald har i følgje utlysingsteksten (2021) og vedtekte retningslinjer⁹ som mål å stimulere til ei brei samfunnsdeltaking og å byggje ned hinder som stengjer for dette. Ordninga skal bidra til å motverke utanforskap, og stimulere til variasjon og mangfald i tilbod og aktivitetar. Vidare skal ordninga også fremme kunnskap om og respekt for ulike kulturar, demokrati og menneskerettar. Det er presisert at tilskotsordninga skal bidra til å bygge opp under fylkeskommunen sine mål og arbeid på området inkludering og mangfald. Det er derimot ikkje vist til kva mål og arbeid fylkeskommunen har på dette feltet, og det er heller ikkje vist til t.d. vedtekte strategiar/planar. Det er likevel vist til vedtekte strategiar/planar i saka der retningslinjene for ordninga blei vedtatt av hovudutval for kultur, idrett og integrering i februar 2020.¹⁰

I retningslinjene for ordninga som blei vedtatt i februar 2020 står det at effekten av ordninga må kunne forventast å vere større grad av deltaking i samfunnsprosessar, variasjon og mangfald i tilbod og aktivitetar over heile fylket, auka kunnskap om og respekt for ulike kulturar, toleranse for andre sine haldningar og legning, demokrati og menneskerettar, og at det må arbeidast vidare med å utvikle indikatorar for dette.

I sak til hovudutval for kultur, idrett og integrering i april 2020¹¹ går det fram at ordninga er ny på den måten at det er nytt at hovudutval for kultur, idrett og integrering handterer den, og at den har fått nytt namn. Midlane som ligg til fordeling er overført frå organisasjons- og økonomiavdelinga i tidlegare HFK. Ordninga hadde då nemninga «Ymse tiltak», og det var fylkesutvalet som handsama søknadane. I arbeidet med overgangen blei det lagt vekt på at ny innretning ikkje skulle råke dei frivillege aktørane unødige.

I saka går det også fram at tilskotsordninga har eit breitt perspektiv, og at målgruppa er samansett. Det blir vist til at det såleis er viktig å evaluere og ev justere ordninga, innretning, retningslinjer, m.m, og at fylkesdirektøren vil

⁸ Vestland fylkeskommune. *Innretning og retningslinjer. Tilskot til drift for kunst, kultur og idrett*. Vedtatt av fylkestinget 03.03.2020.

⁹ Vestland fylkeskommune. *Retningslinjer for tilskot til inkludering og mangfald 2020*. Ikkje datert.

¹⁰ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald i 2020*. Møtedato 13.02.2020, sak PS 6/2020.

¹¹ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald i 2020 (tildeling)*. Møtedato 21.04.2020, sak PS 52/2020.

komme attende til dette i samband med budsjett og handlingsplan for 2021. I sak om tildeling i 2021, er det vist til tilsvarande formulering om at det er viktig å evaluere og justere ordninga, noko fylkesdirektøren vil kome tilbake til i samband med budsjett og handlingsplan for 2022.¹²

Mål og føremål for tilskotsordninga «tilskot til drift av miljøorganisasjonar» - avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Formålet med **tilskot til drift av miljøorganisasjonar** er å fremje lokalt engasjement for miljø, klima og natur i fylket (jf. utlysingstekst 2021). Det er ikkje nærare definert i utlysingstekst eller i vedtekne retningslinjer/skildring av ordninga¹³ kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordninga.

Revisjonen får opplyst at tilskotsordninga blei etablert etter fylkessamanslåinga, og at den er forsøkt innretta slik at organisasjonar som fekk tilskot gjennom tilskotsordningar i dei to tidlegare fylkeskommunane Hordaland og Sogn og Fjordane ikkje skulle kome i ein situasjon der dei stod utan finansiering og blei skadelidande av samanslåingsprosessen. Føremål, målgruppe og budsjetttramme for ordninga blei vedtatt i ei sak i fylkesutvalet i mars 2020. Det blei òg vedtatt at 2020 skulle vere eit prøveår, og at tilskotsordninga skulle evaluerast i 2021. På bakgrunn av erfaringane med utlysinga i 2020, blei målgruppa i ordninga noko justert, og det blei presisert at drift av private verksemder ikkje blir støtta (sjå nærare omtale av målgruppene for tilskotsordningane i neste kapittel).

4.3.2 Vurdering

Mål og føremål med tilskotsordningar bør seie noko om kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordningane, og korleis tilskotsordningane er meint å fungere som eit verkemiddel for å oppfylle fylkeskommunen sine strategiar og mål. Tydelege mål og føremål er føresetnadar for å kunne utforme tilskotsordningane på ein god måte, der det er god samanheng mellom mål/føremål, vurderingskriterium og kriterium for måloppnåing. Undersøkinga viser at det i varierende grad er formulert tydeleg mål/føremål for dei seks tilskotsordningane som har vore omfatta av denne revisjonen. To av tilskotsordningane har etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg tydelege føremål. Føremålet med tilskotsordninga *drift til miljøorganisasjonar* omtalar i liten grad kva fylkeskommunen vil oppnå med denne ordninga, utover å fremje lokalt engasjement for klima, miljø og natur. Føremålet verkar dermed å vere meir knytt til aktivitet, heller enn kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med å gje tilskot til miljøorganisasjonar. Revisjonen meiner føremålet med fordel kan vere meir retningsgivande for kva målsettingar fylkeskommunen har med tilskotet. Revisjonen vil også trekkje fram tilskotsordninga tilskot til inkludering og mangfald. Det er i utlysingsteksten vist til at tilskotsordninga skal bidra til å oppfylle fylkeskommunen sine mål og arbeid på området inkludering og mangfald, men det er ikkje i utlysinga vist til kva mål fylkeskommunen har på dette området. Revisjonen meiner dette kan tydeleggjerast. Revisjonen merkar seg også at fylkeskommunen sjølv peikar på at ordninga har eit breitt perspektiv og ei samansett målgruppe, og at det er viktig å evaluere og justere ordninga.

For dei andre tilskotsordningane er det i større grad definert kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordningane. Samtidig skal også desse tilskotsordningane bidra til å oppnå relativt breie og omfattande målsettingar. Dette kan vere eit mål i seg sjølv, men kan også gjere det krevjande å vurdere tilskotsordningane si måloppnåing og kva fylkeskommunen oppnår med denne typen verkemiddelbruk. Breie og omfattande mål og føremål kan også gjere det krevjande å avgrense målgruppe i tilstrekkeleg grad, samt utarbeide vurderings/tildelingskriterium som gjer det mogeleg å prioritere mellom ulike søknadar. Revisjonen meiner difor at det kan vere føremålstenlege å ha ei rutine for evaluering av tilskotsordningar med omsyn til om tilskotsordningane bidreg til dei føremåla fylkeskommunen har definert.

4.4 Skriftlege vurderingskriterium (tildelingskriterium) for tilskotsordningane

4.4.1 Datagrunnlag

Vurderingskriterium for tilskotsordningar i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

HNV-midlane

Målgrupper, kva midlane kan nyttast til, og kva som skal leggjast vekt på i vurderingar av søknadar framgår av utlysingstekstar og retningslinjer/handlingsplanar som er vedtatt politisk.

¹² Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og inkludering om tilskot til inkludering og mangfald i 2021*. Møtedato 25.03.2021, sak PS 31/2021.

¹³ Vedlegg til [sak i fylkesutvalet 26.03.2020](#) der innretning av ulike tilskotsordningar for klimaomstilling blei vedtatt.

Målgruppe for ordninga (jf. utlysingsstekst for 2021, frist 15. april) er kommunar, organisasjonar og forskings- og utviklingsinstitusjonar. Privatpersonar og føretak kan ikkje få støtte.

Midlane kan gå til delfinansiering av utviklingsprosjekt som bidrar til å realisere måla i Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling. Det har vore litt ulikt kva område som blir prioritert i utlysingane i 2020 og i 2021. I 2020 var det dei seks områda i handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling. I 2021 er det vist til at energi og sirkulære forretningsmodellar er prioriterte innsatsområde. Det er presisert at midlane ikkje kan brukast til bedriftsstøtte, etablererstøtte eller støtte til produktutvikling. Midlane kan heller ikkje dekke drift av næringsverksemd eller organisasjonar, kausjon eller anna økonomisk garanti, direkte eller indirekte investeringar i eigenkapital i verksemdar, eller renter og avdrag på lån og refinansiering av gjennomførte prosjekt.

Følgjande blir vektlagt ved vurdering av søknadar: I utlysingssteksten for 2021 går det fram at fylkeskommunen i vurdering av søknadar legg vekt på søkjer si gjennomføringsevne, forankring i næringslivet og eigeninnsats/eigenfinansiering, samt i kva grad prosjekta har utløysande effekt for å nå måla i dei prioriterte innsatsområda energi og sirkulære forretningsmodellar. I avdelinga sine retningslinjer for verkemiddelbruk er desse omgrepa nærare definert. Her går det mellom anna fram at «utløysande effekt» vil sei at prosjektet ikkje vil bli gjennomført utan tilskotet frå fylkeskommunen, eller at det ikkje blir gjennomført i ønska omfang eller til ønska tid. Kva som ligg i «gjennomføringsevne» er også nærare forklart i retningslinjene.

I utlysingssteksten blir det vidare vist til at omstilling mot verdiskaping og sysselsetting basert på styrking av grønn konkurransekraft, er grunnleggjande premiss i søknadsvurderinga. Alle søknadar blir vidare vurdert ut frå søknaden sin effekt for reduksjon av negative verknader for næringslivet av covid-19.

Tilgjengeleg budsjetttramme for denne søknadsrunden er i følge utlysingssteksten NOK 12 millionar.

I intervju får revisjonen opplyst at det har vore diskutert kor smale vurderingskriteria skal vere slik at dei både treff handlingsplanane, samtidig som dei er fleksible nok til at mange kan søke. I 2020 måtte avdelinga gi avslag til fleire gode søknadar, fordi responsen var for stor sett i lys av midlane fylkeskommunen hadde til disposisjon. I 2021 blei det difor vedtatt¹⁴ å lyse ut midlane med smalare kriterium for at søknadsmengda skulle passe betre til disponible midlar, under dette ei tydelegare prioritering av dei søkbare midlane inn mot satsingar knytt til energi og sirkulære forretningsmodellar.

Partnerskapsmidlar

Målgruppe for tilskotsordninga (jf. utlysingssteksten til partnerskapsmidlane for 2021-2022 og vedtekne retningslinjer/innretning for ordninga¹⁵) er inkubatorar, næringshagar og klynger, samt andre aktørar som leverer tenester knytt til tilrettelegging av innovasjon og næringsutvikling i fylket. Det er presisert i utlysingssteksten at aktørar som etablerarar, bedrifter, privatpersonar, regionråd og kommunar i Vestland ikkje kan søke. Det blir også presisert at Bergen Vitensenter, Fjord Norge og destinasjonsselskapa ikkje kan inngå partnerskapsavtalar, ettersom dei får tildelt andre midlar frå fylkeskommunen.

Midlane kan gå til støtte til den aktiviteten aktøren gjennomfører som ein del av sitt virke, og som støttar opp om regionale planar og handlingsprogram. Det blir presisert i utlysingssteksten at midlane ikkje er knytt til prosjekt.

Det er i utlysingssteksten vist til at maksimal tildeling er NOK 1 million per år, men det blir presisert at dei fleste tildelingar vil ligge vesentleg lågare enn dette. Det er ikkje utover dette gitt haldepunkt for korleis tilskot til den enkelte tilskotsmottakar skal fastsetjast/bereknast.

Følgjande blir vektlagt ved vurdering av søknadar:

1. Aktiviteten er knytt til regional tilrettelegging for innovasjon og næringsutvikling i samsvar med handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling 2020.
2. Om aktøren arbeider med å fremje innovasjon og næringsutvikling i tråd med fylkeskommunen sine mål og strategiar.
3. Om aktøren bidrar til å i) nå mål innafor dei prioriterte innsatsområda i handlingsprogrammet for innovasjon og næringsutvikling 2020, og ii) yter bidrag til å nå FN's berekraftsmål, særleg dei som er referert i handlingsprogrammet

¹⁴ Vestland fylkeskommune. Saksframlegg til hovudutval for næring om handlingsplan for innovasjon og næringsutvikling 2021. Møtedato 17.02.2021, sak PS 12/2021.

¹⁵ Vestland fylkeskommune. Saksframlegg i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon om etablering av ny ordning for partnerskapsmidlar. Møtedato 14.05.2020, sak PS 28/2020.

4. Om aktøren samlar og styrkjer arbeidet i ein større del av fylket, og minst i to kommunar
5. Om aktøren har gjennomføringsevne. Det omfattar mellom anna organisering, metodebruk og korleis arbeidet er finansiert. Vestland fylkeskommune fullfinansierer ikkje den einskilde aktøren.
6. Om aktøren arbeider med særlege utfordringar for næringslivet knytt til konsekvensar av koronapandemien.

Tiltakspakke Vestland – støtte til reiselivet

Målgruppe for delen av Tiltakspakke Vestland som rettar seg mot reiselivet, er dei åtte destinasjonsselskapa i fylket. Det blir i intervju opplyst at det blei vurdert som viktig å halde destinasjonsselskapa i arbeid under pandemien. Til vanleg støttar destinasjonsselskapa mindre reiselivsbedrifter med marknadsføring, sal og anna kompetanse. Under pandemien forsvann store deler av finansieringa til destinasjonsselskapa, ettersom medlemsbedriftene ikkje hadde inntektsgrunnlag til å betale medlemsavgift til destinasjonsselskapa. Tiltakspakken skulle bidra til å oppretthalde aktivitet i destinasjonsselskapa. Revisjonen får i intervju opplyst at det i forkant av utlysinga var dialog mellom fylkeskommunen og destinasjonsselskapa om kva destinasjonsselskapa hadde behov for.

Midlane kan gå til: I utlysingsteksten er det presisert at midlane kan gå til aktivitetar som støttar og rådgjev reiselivsbedrifter i ei krisetid, mellom anna om statlege tiltakspakkar og tilgjengelege tiltak for kompetanseheving, samt tiltak der ein planlegg arbeidet med å få opp att aktiviteten innan reiseliv, t.d. marknadsførebuande tiltak. Midlane kan ikkje dekke kausjon eller anna økonomisk garanti, direkte eller indirekte investeringar i verksemder sin eigenkapital, renter og avdrag på lån eller kostnader som blir dekkja av statlege tiltakspakkar.

Det er i utlysingsteksten ikkje gitt haldepunkt for korleis tilskot til den enkelte tilskotsmottakar skal bereknast. Det går fram at fylkeskommunen kan finansiere inntil 100 % av tiltaka, som eit unntak i krisetid.

Følgjande blir vektlagt i vurdering av søknad: I utlysingsteksten går det fram at det vil bli lagt vekt på at søkjar har gjennomføringsevne, og at tilskot frå fylkeskommunen skal ha utløyssande effekt, dvs. at utviklingsprosjektet ikkje vil bli gjennomført utan tilskotet frå fylkeskommunen, eller det ikkje blir gjennomført i ønska omfang eller til ønska tid.

Vurderingskriterium for tilskotsordningar i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Driftstilskot til kunst, kultur og idrett

Målgruppa til driftstilskotet er ideelle aktørar innan kunst-, kultur-, friluft- og idrettsfeltet med hovudaktivitet i Vestland fylke. Verksemda skal vere ideell, men aktøren kan vere både innan det frivillige eller det profesjonell kultur- og idrettsfeltet. Søkjarar må også ha sterk regional eller nasjonal verdi.

Midlane kan gå til: Både retningslinjer for ordninga (vedtatt i 2020) og utlysingsteksten (for 2022) viser til at driftstilskot ikkje knytt til eit særskilt tiltak/prosjekt, men gjeld verksemda som heile. Det er knytt til verksemda sine vedtekne føremål og planar og grunngjeve ut frå dei fylkespolitiske målsettingane på feltet. Vidare står det at tilskotet har eit langsiktig, strategisk preg, og går som hovudregel til varige føremål.

Det er ikkje gitt haldepunkt for korleis tilskot til den enkelte tilskotsmottakar skal fastsetjast eller bereknast i utlysingsteksten, utover at tildeling er avgjort som ledd i den politiske budsjettprosessen. Det er oppgitt at minste søknadssum er NOK 50.000. I samband med verifiseringa skriv fylkeskommunen at

Kulturlivet si finansiering og mangel på finansiering er i stor grad usikker. Det er oftast eit lappeteppje av ulike finansieringskjelder. Denne driftsstøtta (i tillegg til driftsstøtte frå kommune og fylke) er ofte det mest stabile i deira økonomi, sjølv om den oftast er ein god del lågare enn det dei ønskjer/har søkt om. Kulturfeltet er dynamisk og ambisiøst, og dei fleste søker også prosjektstøtte til fleire tiltak. Dei tilpassar aktiviteten/aktivitetsnivået til den støtta dei får. Støtta blir gitt ut frå at dei skal oppfylle eigne vedtekter og føremål som igjen er vurdert av fylkeskommunen til å ha regional verdi.

Følgjande blir vektlagt i vurderingar av søknad: i vurderinga av søknadar blir det lagt vekt på i kva grad verksemda oppfyller satsingar i dei regionale kulturplanane. Både retningslinjene og utlysingsteksten inneheld lenker til regional plan for kultur i Hordaland og regional plan for kultur i Sogn og Fjordane. Vidare går det fram av utlysingsteksten at det blir lagt vekt på om verksemda bidreg til ei utvikling av kulturlivet i fylket og har verdi for kulturlivet i større delar av fylket. I utlysingsteksten blir det presisert at regional verdi både kan omhandle geografi (eit tiltak omfattar/har deltaking frå meir enn to kommunar) eller funksjon (oppdrag, storleik, kvalitet, tyngd eller særpreg kan gi ein regional funksjon).

I samband med verifiseringa av rapporten kommenterer fylkeskommunen at driftstøtte over budsjett er noko ulikt andre tilskotsordningar / budsjettprosessen/ og at det er naudsynt med fagleg kjennskap/oppfølging av feltet på ein breiare basis. Fylkeskommunen skriv følgjande:

Fagleg kjennskap/oppfølging av feltet på ein breiare basis og/vs systematikk, skjema og rutinar direkte knytt til søknader og rapportering. At ein som ansvarleg for eit fagfelt er avhengig av eit breiare fagleg, analytisk blikk både på struktur og innhald, og at "tellekantar" og skjema femner berre deler av innhaldet og kvaliteten i eit tiltak/ ein søknad t.d. Men ein kan sjølvstekt strekke seg for å systematisere og strukturere meir og betre.

Tilskot til inkludering og mangfald

Målgruppa er (jf. utlysingsteksten for 2021 og vedtekne retningslinjer for ordninga¹⁶) frivillige organisasjonar med demokratisk oppbygging. Vidare kan institusjonar som arbeider innan inkludering og mangfald på regionalt nivå, og som har heile eller store deler av Vestland fylke som sitt arbeidsområde, søke om tilskot. Det blir presisert at enkeltpersonar eller politiske organisasjonar ikkje kan få tilskot.

Vidare blir det i utlysingsteksten og i retningslinjene skildra at søkjar må vere fylkesdekkande, eller dekke store delar av fylket. Det er ikkje definert kva «store delar av fylket» inneber.

Midlane kan gå til: Aktørar kan få støtte til arbeid med inkludering og mangfald. Det er ikkje ytterlegare presisert kva som ligg i dette.

Tilgjengeleg budsjetttramme for tilskotsordninga går ikkje fram av utlysingsteksten. I utlysingsteksten står det at det ikkje er avgrensingar på søknadssum. Det er heller ikkje informasjon om korleis tilskot til den enkelte tilskotsmottakar blir berekna.

Følgjande blir vektlagt i vurderingar av søknadar: I søknad om tilskot, må søkjar vise korleis dei bidreg til inkludering og mangfald. Det går fram av at det blir lagt vekt på at søkjar skildrar og dokumenterer aktiviteten sin innan inkludering og mangfald ved å vise til korleis dei arbeider for å bygge ned stengsel for aktiv samfunnsdeltaking, motivere til aktiv samfunnsdeltaking og motverkar utanforskap, stimulere til mangfald i tilbod og aktivitetar og fremme kunnskap og respekt for ulike typar kulturar, demokrati og menneskerettar. Det går ikkje nærare fram korleis dette blir vurdert.

Under overskrifta «kva legg vi vekt på i vurdering av søknadane» i utlysingsteksten, skriv fylkeskommunen at dei «legg FN sine berekraftsmål til grunn i sitt planarbeid. Berekraftsmåla skal bidra til ein balanse mellom økonomisk utvikling, sosial utvikling og naturmiljøet si tolevne. Tilskotsordninga skal vere med og hjelpe fram frivillig sektor sin innsats til ei berekraftig regional utvikling». Det er ikkje presisert om dette er element som blir vektlagt i vurdering av søknaden eller ikkje.

Det går vidare fram av utlysingstekst og vedtekne retningslinjer at for å få støtte må aktøren ha ein heilårleg aktivitet og eit langsiktig perspektiv i sitt arbeid. Søkjar kan ikkje få midlar dersom ein «naturleg høyrer heime» under andre fylkeskommunale tilskotsordningar.

Vurderingskriterium for tilskot til drift av miljøorganisasjonar – avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Tilskot til drift av miljøorganisasjonar

Målgruppa for tilskotet er miljøorganisasjonar i Vestland som jobbar med klima og/eller miljø. Det er presisert i utlysingstekst for 2021 at drift av private verksemder ikkje vil bli støtta. I utlysinga for 2020 var ikkje dette presisert, og målgruppa for tilskotet var òg større; «miljøorganisasjonar eller andre organisasjonar som jobbar med klima og miljø» kunne søkje. I 2021 har målgruppa blitt innsnevra til å berre omfatte miljøorganisasjonar. Revisjonen får opplyst at det i 2020 kom inn søknadar frå private som ikkje blei vurdert å vere i målgruppa, og at det difor blei gjort nokre presiseringar av målgruppa i 2021.

Følgjande framgår av den politiske saka der endringar i innretninga av ordninga blei vedtatt:

¹⁶ Vestland fylkeskommune. *Retningslinjer for tilskot til inkludering og mangfald 2020*. Ikkje datert.

Figur 1: Utsnitt frå sak til fylkesutvalet 02.03.2021

Tilskot til drift av miljøorganisasjonar
 Innkomne søknadar synte at det var behov for nokre presisering i retningslinjene, då det også var private verksemdar som søkte om driftstilskot her. Det er avgrensa midlar til dette driftstilskotet, så nokre presiseringar er naudsynt for å spisse ordninga i 2021. Følgjande endringar er gjort i tilskotsordninga sine retningslinjer (merka med blått i vedlegg 1):

- Presisere at det kun er miljøorganisasjonar i Vestland som får støtte, og at dei må arbeide med klima og/eller miljø.
- Vilkåra er endra til at søkjar må vise til kva delar av Vestland dei har aktivitet
- Miljøorganisasjonar som kan vise til medlemmar og/eller aktivitet i større geografiske område i Vestland vert prioritert.
- Presisere at vi ikkje gir støtte til drift av private verksemdar
- Eksempel på tiltak som tidlegare har fått støtte

Revisjonen merkar seg at 4H, saman med Naturvernforbunda i Sogn og Fjordane og Hordaland, blir nemnd som eksempel på tidlegare tilskotsmottakarar i utlysingsteksten. Det er ikkje nærare spesifisert kvifor 4H blir rekna som ein miljøorganisasjon. I intervju blir det opplyst at 4H tidlegare fekk støtte i Sogn og Fjordane fylkeskommune til aktivitet som blei knytt til miljømessige bærekraft og aktivitet og engasjement for å ivareta naturen og at det er difor dei står på lista over tidlegare tilskotsmottakarar.

Midlane kan gå til: i utlysingsteksten er det vist til at tilskotet kan gå til driftsstøtte. Tilgjengeleg budsjettamme for tilskotsordninga går ikkje fram av utlysingsteksten. Det er heller ikkje gitt haldepunkt i utlysingsteksten for korleis tilskot til den enkelte tilskotsmottakar skal fastsetjast.

Følgjande blir vektlagt ved vurdering av søknadar:

Det blir i utlysingsteksten til tilskotsordninga stadfesta at søkjar må dokumentere at dei arbeider med prosjekt og haldningsskapande tiltak for klima og miljø for å søkje tilskot.

I vilkår for tildeling, slik det framgår av utlysingsteksten, står det vidare at søkjar må vise til i kva delar av Vestland deira aktivitetar finn stad. Miljøorganisasjonar som kan vise til medlemmar og/eller aktivitet i større geografiske område i Vestland blir prioritert. Det blir i intervju opplyst at den geografiske prioriteringa inneber at dersom det til dømes er kome søknad om midlar frå både eit lokallag av Natur og Ungdom og Naturvernforbundet, som er Natur og ungdom sin moderorganisasjon, må sistnemnde, som er ein regional aktør, prioriterast.

4.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er etablert skriftlege vurderingskriterium for alle tilskotsordningane som er omfatta av revisjonen. Det er samtidig varierende kor tydelege kriteria i den enkelte ordning er, noko som etter revisjonen si vurdering kan henge saman med at måla og føremåla ikkje alltid er tydelege, og/eller at føremålet med ordningane er breie og kan dekkje ulike område, aktørar og aktivitetar.

Når det gjeld informasjon om **målgruppe** for tilskotsordningane, er dette i all hovudsak tydeleg skildra i utlysingstekstar/retningslinjer for ordningane. Unntaket er målgruppe for tilskotsordninga drift til miljøorganisasjonar, der revisjonen meiner at det framstår uklart korleis målgruppe er definert (miljøorganisasjonar) når det i utlysingsteksten også er vist til 4H som eit eksempel på ein tidlegare tilskotsmottakar. Revisjonen meiner dette kan gjere det vanskeleg for søkjarar å oppfatte om dei er i målgruppa for ordninga. Utydelege formuleringar rundt målgruppe kan også gjere det meir krevjande i sakshandsaminga å vurdere om ein søkjar er innafor målgruppa eller ikkje.

Sjølv om målgruppe er definert, vil revisjonen også påpeike at det for fleire tilskotsordningar er målgrupper som kan dekke mange ulike aktørar innanfor ulike felt, utan at det er gitt nokre føringar for korleis ein eventuelt skal prioritere mellom ulike målgrupper dersom tilgjengelege midlar gjer dette nødvendig. Til dømes har driftstilskot til kunst, kultur og idrett ei stor og variert gruppe av aktørar, og der det både er små og store aktørar med betydeleg variasjon i tildelt beløp. Manglande føringar for prioritering mellom desse medfører betydeleg behov for bruk av skjøn og risiko for at utanforliggende forhold blir vektlagt.

Revisjonen merkar seg at det i liten grad er konkretisert korleis **ulike vurderings/tildelingskriterium er vekta opp mot kvarandre**, t.d. om eitt av kriteria blir vekta meir enn andre. I fleire tilfelle er det også uklart korleis kriteria blir vurdert. Dette inneber at det kan vere uklart for søkjar korleis søknadar blir vurdert, og sakshandsaminga blir også i større grad prega av skjønsmessige vurderingar. Revisjonen vil oppmode fylkeskommunen om å vurdere –

basert på dei erfaringane ein har gjort seg så langt - om det er kriterium som skal vektast meir enn andre i utlysingane. Det bør også for fleire kriterium utdypast korleis dei blir vurdert. Informasjon om dette må inngå i offentleg tilgjengeleg informasjon til søkjarar.

For fleire av tilskotsordningane er søknadstilfanget betydeleg høgare enn tilgjengelege midlar, noko som inneber prioritering av søknadar og i fleire tilfelle også avkorting av søknadsbeløp. Ingen av tilskotsordningane har inkludert informasjon om **korleis støttebeløp blir fastsett eller kva som ligg til grunn for vurdering av fastsetjing/avkorting av søknadsbeløp**. For nokre av ordningane er det heller ikkje sett øvre grense for søknadssum eller kva ein kan få tildelt. I utlysningane finst det heller ikkje alltid informasjon om budsjett/storleik for tilskotsordningane, noko som kunne gitt søkjar ein indikasjon på kor mykje det reelt er mogeleg å få tildelt. Revisjonen meiner manglande tydelegheit og føringar for desse prosessane medfører at avgjerder er lite føreseielege, og at det er risiko for at utanforliggende omsyn blir vektlagt i vurderingane.

4.5 Offentleg informasjon for søkjarar om mål og vurderingskriterium for tilskotsordningar

4.5.1 Datagrunnlag

For alle dei undersøkte tilskotsordningane blir utlysingstekst publisert på fylkeskommunen sine nettsider. Utlysingstekstene inneheld som omtalt over både informasjon om mål/føremål med tilskotsordningane, og om kva kriterium som blir vektlagt ved vurdering av søknadar. Som revisjonen har påpeikt varierer det imidlertid om føremåla og vurderingskriteria er tydelege.

Det er berre avdeling for kultur, idrett og inkludering som har skriftlege rutinar som seier noko om korleis tilskotsordningar skal kunngjerast og kva informasjon som skal inngå i utlysinga. I avdelinga sin *retteiar for tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune*¹⁷ står det kva utlysinga skal innehalde. Dette omfattar mellom anna informasjon om ordninga sitt føremål, framgangsmåte ved søknad og formelle vilkår. Avdelinga har og retningslinjer for annonsering av tilskot¹⁸. I annonseringa skal det brukast ein standard tekstmal som viser til at meir informasjon ligg på fylkeskommunen sine nettsider. Retningslinjene inneheld også ei liste over distrikts- og lokalaviser som skal nyttast ved annonsering.

I intervju er det fleire som viser til at dei i tillegg til å publisere utlysingstekst på nettsida til fylkeskommunen, også informerer om tilskotsordningar gjennom e-post og nyheitsbrev frå fylkeskommunen, samt gjennom nyheitsaker formidla på fylkeskommunen si nettside og facebookside.

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen etterspurt fleire tidlegare utlysingstekstar, ettersom lenker på fylkeskommunen sine nettsider ikkje lenger fungerer eller informasjonen er endra/oppdatert. I nokre tilfelle har det vore utfordrande for fylkeskommunen å finne igjen tidlegare utlysingstekstar i sak/arkivsystemet. Utlysingstekst for partnerskapsmidlar for 2018-2020 har ikkje vore mogeleg for fylkeskommunen å finne.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at informasjon om tilskotsordningane sine mål/føremål og vurderingskriterium er offentleg tilgjengeleg for søkjarar via fylkeskommunen sine nettsider. Det blir også informert om tilskotsordningar gjennom nyheitssaker og andre kanalar som e-post og Facebook. Revisjonen har ikkje noko å utsetje på fylkeskommunen sin praksis med offentleggjing av informasjon om tilskotsordningane, men vil påpeike at informasjonen i utlysingstekstane er varierande, og at informasjonen ikkje alltid er tilstrekkeleg tydeleg når det gjeld føremål med ordningane og korleis søknadar blir vurdert. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere å utarbeide felles retningslinjer og/eller sjekklister som omtalar kva informasjon utlysingstekstar skal innehalde. Per i dag er det berre ei av avdelingane som har rutinar for dette. Revisjonen vil også påpeike at fylkeskommunen bør ha rutinar for å sikre at utlysingstekstar som er publisert via lenker blir arkivert, slik at informasjonen ikkje går tapt når lenker/tekstane på nettsidene blir endra.

4.6 Vurdering av tilskotssøknadar

4.6.1 Datagrunnlag

Vurdering av tilskotssøknadar i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Vurdering av søknadar om **HNV-midlar** blir gjort av tverrfaglege panel. Panela består av fleire sakshandsamarar som rangerer søknadane på ein skala mellom 1 og 7, der 7 er beste karakter. Vurderinga blir dokumentert i eit excel-skjema som inneheld eit kort samandrag av søknaden, panelets vurdering og søknadens karakter.

¹⁷ Vestland fylkeskommune. *Retteiar i tilskotsforvaltning (gjeld avdeling for kultur, idrett og integrering)*. Ikkje datert.

¹⁸ Vestland fylkeskommune. *Retningslinjer for annonsering av tilskot til kultur, idrett og inkludering*. Godkjent frå 07.05.2021.

Sakshandsamarar som har delteke i ordninga beskriv panelvurderinga som ei positiv erfaring og eit kvalitetsløft i handsaminga av søknadar. Det blir vist til at fleire sakshandsamarar gir meir kunnskap og effektivitet i handsaminga av søknadar.

I den første utlysinga i 2020 blei søknadar fordelt på panel etter innsatsområde frå handlingsplanen. Panela blei sett saman slik at sakshandsamarane skulle ha kompetanse på temaet, og i tillegg var det representantar frå alle seksjonane og dei to tidlegare fylkeskommunane. Revisjonen får opplyst at inndelinga i panel er endra i samband med seinare utlysing, og at avdelinga har gått bort frå organisering av panel etter innsatsområde. Bakgrunnen var eit ønske om å utvikle sakshandsamarane til å bli gode generalistar innanfor fleire tema, men temaa var også meir tverrsektorielle. Nokre av dei intervjuja som deltok i panelvurderinga set spørsmålsteikn ved kor hensiktsmessig denne endringa var, ettersom dei opplevde at dei i mindre grad fekk handsame søknadar på eigne felt som dei har best kompetanse på.

I tillegg til fylkeskommunen sine eigne tilsette, har det vore henta inn to eksterne paneldeltakarar frå Innovasjon Norge for å sikre ekspertkunnskap på sirkulær økonomi i den utlysinga der dette området var prioritert.

I intervju blir det opplyst at to hovudkriterium har vore førande for å vurdere om ein søknad er støtteverdig eller ikkje: gjennomføringsevne, samt verknad og effekt. Søknadane har fått ein karakter på kvart av desse punkta, der gjennomsnittet dannar den samla karakteren. Det sistnemnde kriteriet, verknad og effekt, omhandlar i kor stor grad søknaden treff måla i handlingsprogrammet. Som nemnd i kapittel 4.3.1, blei det i 2021 fastsett at ein skulle prioritere søknadar på område innan sirkulærøkonomi og energi. I intervju blir det opplyst at det difor ikkje var mogleg å oppnå den høgaste karakteren dersom søknaden ikkje var retta mot dei nye områda, men nokre sakshandsamarar opplevde det som uklart om dei *berre* skulle vurdere søknadar innan dei nye innsatsområda, eller om søknadar innan dei nye innsatsområda skulle løftast litt ekstra fram i forhold til dei andre områda i handlingsplanen.

Søknadstilfanget til HNV-midlane har dei siste åra vore større enn disponible midlar. Det har medført eit behov for å prioritere mellom fleire støtteverdige søknadar. Det ligg ikkje føre skriftlege rutinar for korleis ei slik prioritering skal gjennomførast, t.d. om det er søknadar med høgast karakter som skal støttast eller om det skal gjerast ei fordeling mellom innsatsområda. I rettleiinga til paneldeltakarane (ein powerpointpresentasjon som gjeld ei av utlysingane i 2020) står det at nokre utfordringar må takast etterkvart, slik som fordeling av beløp mellom innsatsområde og utlysingar og at dette må gjerast av leiargruppa. Revisjonen får opplyst at den samla tilskotspotten ikkje har vore fordelt på innsatsområde i handlingsplanen på førehand, men blitt tilpassa etter korleis søknadar har fordelt seg på dei ulike innsatsområda. Dersom det til dømes har vore særskilde mange gode søknadar innanfor eit innsatsområde, har dette området fått ein større del av potten enn dei andre områda. I 2020 fekk alle søknadane som oppnådde karakter 6 eller 7 tildelt støtte, men det var naudsynt å auke løyvinga noko for å kunne tildele midlar til alle. I 2021 fekk alle søknadane som oppnådde karakter 6 eller 7 støtte.

I samband med verifiseringa av datagrunnlaget i rapporten, kommenterer fylkeskommunen følgjande:

Det vert påpeika i rapportutkastet at det ikkje vert sagt noko om korleis ein eventuelt prioriterer mellom ulike målgrupper. Der dette ikkje er omtala i tilskotsordningane i innovasjon og næringsutvikling, er det fordi dei søknadane som treff kriteria best, og der søkar er innanfor definerte målgrupper, får støtte – uavhengig av kor stor del av samla midlar som vert løyvd til ulike målgrupper.

Også søknadar om **partnarskapsmidlar** blir vurdert ved bruk av panel. I samansetninga av panela har det vore lagt vekt på å inkludere deltakarar frå alle seksjonar, frå begge dei tidlegare fylka, samt sikre ei brei og god samansetning av fagbakgrunnar. Panela har gitt ein karakter mellom 1 til 5 til søknadane, samt gitt ei anbefaling om nivå på tildelinga.

I den siste tildelinga blei det gitt støtte til søknadar som oppnådde karakter 3, 4 og 5. Fleire av tildelingane var lågare enn søkt beløp. Revisjonen har ikkje motteke kriterium eller retningslinjer som viser korleis støttebeløpet skal fastsetjast. I utlysingsteksten er det som tidlegare omtalt vist til at maksimal tildeling er NOK 1 million, men at tildelinga vil variere, og at dei fleste vil ligge vesentleg lågare.

I det politiske saksframlegget¹⁹ frå administrasjonen til hovudutval for innovasjon og næringsutvikling går det fram at panela har vurdert søknadane opp mot formelle kriterium i utlysingsteksten, men også nytta erfaringskunnskap om aktørane bygd opp gjennom tidlegare samarbeid. Det blir vist til at panelvurderinga av partnarskapsmidlane

¹⁹ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for næring om partnarskapsavtalar – samarbeidsavtalar innovasjon og næring 2021-2022*. Møtedato 22.01.2021, sak PS 11/2021.

difor er ei anna type panelvurdering enn vurderinga av søknadar om konkrete prosjekt. Ved saksframlegget til hovudutvalet, ligg det ved ei oversikt som inneheld ei kort skildring av kvar søkjar sin aktivitet, ein karakter på søknaden og nokre setningar om korleis søknaden er vurdert.

I intervju blir det peikt på at kriteria kunne vore tydelegare, og det blir vist til at dette heng saman med at fylkeskommunen ikkje hadde ein oppdatert næringsplan då midlane blei lyst ut og tildelt. Ein måtte difor basere seg på prioriteringane frå dei to gamle regionale planane og ei eittårig handlingsprogram i utlysing og vurdering av søknadar. Samtidig blir det framheva at det var handterbart å prioritere og rangere søkjarane, og at det blei gitt halvpoeng for å skille. Det blir peikt på at arbeidet truleg hadde vore vanskelegare dersom det var mindre midlar å dele ut. Dei fleste av søkjarane fekk tildelt midlar, men det var også nokre søkjarar som fall utanfor kriteria og som ikkje blei vurdert til å vere støtteverdige.

Søknadar til **Tiltakspakke Vestland** har blitt vurdert av to sakshandsamarar, i tillegg til at ein tredje sakshandsamar har lese gjennom søknadane og kome med sine vurderingar. Midlane måtte vere kopla til konkrete prosjekt og tiltak retta mot omstilling. Sakshandsamarar opplyser at søknadane blei vurdert opp mot potensialet for omstilling mot ein heilnorsk marknad, altså at reiselivet måtte innrette seg mot ein situasjon utan utanlandske turistar som følgje av koronapandemien. I tillegg måtte aktiviteten skje i destinasjonsselskapa, og midlane kunne til dømes ikkje brukast på eksterne konsulentar. Fylkeskommunen fekk inn søknadar som til saman oversteig det totale beløpet som var tilgjengeleg. Alle destinasjonsselskapa som søkte fekk tilskot, men det var avkorting i alle selskapa sine tildelingar. Det låg ikkje føre kriterium eller retningslinjer for korleis støttebeløpet skulle fastsetjast. I intervju blir det opplyst at fordeling av midlar difor blei basert på kvalitet i søknaden, men at sakshandsamarane også justerte beløpet basert på skjønnsmessige erfaringar knytt til selskapet si grunnfinansiering og finansieringsbehov. Revisjonen får opplyst at det har vore kontakt mellom fylkeskommunen og destinasjonsselskapa i forkant for å identifisere destinasjonsselskapa sine finansieringsbehov.

Vurdering av tilskotssøknadar i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Driftstilskot til kunst, kultur og idrett har ei fast utlysing og søknadsprosess som er open for alle å søkje på. I intervju blir det opplyst at det likevel er føreseieleg kven som får tildelt midlar, då dei som allereie har eiga linje på budsjettet frå tidlegare tildelingar blir prioritert for vidareføring over nye søknadar. Revisjonen merkar seg at denne prioriteringa ikkje er omtalt i utlysingsteksten eller retningslinjene for tilskotsordninga. Revisjonen får opplyst at det er forsøkt formidla til nye søkjararar at det er eit trongt nålauge å få eiga linje på budsjettet, og at det i mange tilfelle er slik at søkjarane først må ha søkt på ulike prosjekttilskot frå andre ordningar i fylkeskommunen før det er aktuelt å få tildelt driftstilskot via budsjettvedtak. Dette går likevel ikkje fram av utlysingsteksten eller vedtekne retningslinjer.

I intervju med avdelingsdirektør blir det vist til at det er ei utfordring at det i hovudsak er dei same aktørane som får driftsstøtte over budsjettet i mange år, samstundes som få nye aktørar kjem inn på budsjett plass fordi ramma ikkje blir auka frå år til år. Det blir poengtert at det er ønskeleg å skape større dynamikk i tildelinga slik at ein òg kan ivareta nye og spennande aktørar.

Sakshandsamarar på tilskotsordninga opplever at det er lett å skilje mellom kva søknadar som er støtteverdige og ikkje. Dei to tydelegaste kriteria for å få støtte blir opplyst å vere at tilskotsmottakar må ha føremål/aktivitet som er forankra i fylkeskommunen sine kulturplanar. I tillegg må organisasjonen si verksemd/aktivitetane ha regional verdi. I intervju blir det vist til at omlag ein tredjedel av dei nye søkjarane i utlysinga av midlar i 2021 ikkje oppfylte kravet om regionalt nedslagsfelt, då søknadane var for lokale. Som omtalt i kapittel 4.4.1 går desse kriteria også fram av utlysingsteksten på fylkeskommunen sine nettsider.

Det går fram av *retteleiar for tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune*²⁰ at vedtekne retningslinjer skal nyttast ved prioritering mellom søknadar og ved utmåling av tilskot. I retteleiaren står det følgjande «om vilkåra for tildeling er oppfylt kan tilskot tildelast heilt eller delvis (eventuelt avslåast). Handsamarar skal her gjera eit skjøn både for om tilskot skal tildelast og utmålinga av dette. For kvar ordning skal det vere fastsett døme på moment som er relevante ved skjønnsutøvinga. Reglar om utøving av fritt forvaltningsskjønn (ulovsfesta) sett grenser for skjønnsutøvinga. Dersom tilskot vert fordelt i strid med desse prinsippa kan vedtaket verte kjend ugyldig». Det går ikkje fram av vedtekne retningslinjer²¹ eller utlysingstekst kva momenta som er relevante ved skjønnsutøvinga for driftstilskot til kunst, kultur og idrett, men det er vist til kva som vil bli vektlagt i vurderinga av søknadane, t.d. i kva grad verksemda oppfyller satsingar i dei regionale kulturplanane.

²⁰ Vestland fylkeskommune. *Retteleiar i tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune*. Ikkje datert.

²¹ Vestland fylkeskommune. *Innretning og retningslinjer. Tilskot til drift for kunst, kultur og idrett*. Vedtatt av fylkestinget 03.03.2020.

I intervju blir det peikt på at det offentlege har eit særleg ansvar for å ta vare på kulturuttrykk som ikkje klarer seg utan offentleg støtte. Innan for rammene av tilgjengelege midlar må det difor veljast nokre aktørar som er representative for dette og som fylkeskommunen ønskjer å satse på, medan andre vil bli nedprioritert.

Revisjonen får opplyst at søknadar blir sett opp i ei prioritert rekkefølge med korte kommentarar. Revisjonen har etterspurt dokumentasjon på korleis søknadar er vurdert med omsyn til kriterium for tildeling/vurderingskriterium og dokumentasjon på korleis støttebeløp er vurdert (slik som interne notat/dokument/skjema), men har ikkje fått slike dokument tilsendt. Revisjonen får opplyst at søknadsvurderinga/prioriteringa er interne vurderingar som ikkje blir gjort offentlege. Innstillinga som blir levert til politisk handsaming inneheld ikkje ei grunngeving for kvar enkelt søkjar, til tross for at det i utlysingsteksten til tilskotet blir presisert at «grunngevinga skal vere tydeleg formulert og tilgjengeleg, både internt og for allmenta.»

Nokre av aktørane som får tildelt driftstilskot er omfatta av såkalla romertalsvedtak, dvs. at Stortinget vedtar prosentvis fordeling av tilskot mellom stat og region, og som legg føringar for fylkeskommunen si tildeling.²²

Ved vurdering av søknadar **om tilskot til inkludering og mangfald** skal det som omtalt i kapittel 4.4.1 bli lagt vekt på at søkjaren skildrar og dokumenterer aktiviteten sin innan mangfald og inkludering gjennom å vise korleis dei arbeider for å bygge ned stengsel for aktiv samfunnsdeltaking, motivere til aktiv samfunnsdeltaking og motverkar utanforskap, stimulere til mangfald i tilbod og aktivitetar og fremje kunnskap og respekt for ulike typar kulturar, demokrati og menneskerettar.

I intervju blir det vist til at vurdering av søknadar er ei krevjande oppgåve, ettersom kriteria er vage og samla søknadstilfang svært høgt. Prioritering mellom søknadar blir opplyst å bli basert på gjennomføringsevne. Det blir i tillegg forsøkt å få ein variasjon i målgruppa som blir dekkja. I ein situasjon med fleire støtteverdige søknadar og avgrensa midlar, blir søkjarar òg vurdert ut frå regionalt nedslagsfelt. Dersom ein søknad til dømes dekkjer ein større del av regionen eller fleire personar enn andre søknadar, kan dette bli utslagsgivande. Kriterium for slik prioritering av søknadar går ikkje fram av utlysingsteksten.

I 2021 var NOK 800 000 tilgjengeleg for fordeling i tilknytning til denne tilskotsordninga, medan det var søkt om til saman 4,5 millionar i støtte. Som det går fram av *Rettleiar for tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune* skal vedtekne retningslinjer, samt moment som kan vere aktuelle ved skjønnsutøvinga, ligge til grunn for prioriteringa. I intervju blir det vist til at fylkeskommunen har valt å prioritere tildeling til nokre søkjarar, framfor å tildele litt midlar til fleire. Det blir vist til at dette er gjort med omsyn til at det skal vere mogeleg å gjennomføre prosjekta som aktørane har søkt om midlar til. Sjølv om nokre søkjarar blir prioritert, må beløpa likevel reduserast. Revisjonen får opplyst at sakshandsamar tildeler midlane på dei søknadane som er vurdert som støtteverdige, men at beløpa ofte må reduserast i forhold til søknadssum ettersom det ikkje er tilstrekkeleg med midlar til å tildele søknadsbeløpet fullt ut. Det er ikkje fastsett kriterium for korleis støttebeløpet skal fastsetjast. Revisjonen får opplyst at dette blir fastsett ut i frå ei vurdering av den enkelte søkjar og om det er tilstrekkeleg med midlar til å få prosjektet i gang.

Vurdering av tilskotssøknadar i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

I vurdering av søknadar om **driftstilskot til miljøorganisasjonar** får revisjonen opplyst at det blir gjort ei «ja eller nei»-vurdering, altså ei vurdering av om søknaden er støtteverdig eller ikkje. Det blir ikkje sett poeng eller gjort ei rangering av søknadane. I handsaming av søknadar frå 2020 har tildelingskriteria blitt lagt inn i eit dokument, der fargemarkering har blitt nytta til å vise om krav er oppfylt eller ikkje i kvar særskilte søknad.

I intervju blir det vist til at få kriterium og krav til søknadane til tilskotet kan gjere det utfordrande å vurdere om søknadane er støtteverdige eller ikkje. I 2021 har det difor blitt gjort endringar i kriteria for å gjere det enklare å vurdere søknadane. Mellom anna er både målgruppe og krav til regionalt nedslagsfelt blitt endra samanlikna med utlysinga i 2020. I 2020 var målgruppa både miljøorganisasjonar og «andre som jobbar med klima og miljø». I 2021 er målgruppa berre «miljøorganisasjonar». I 2021 er det også presisert at søkjarar med dekning i store delar av fylket blir prioritert. Det blir vist til at denne presiseringa har gjort det enklare å handsame søknadar.

Samtidig blir det vist til at det framleis er potensiale for å vidareutvikle ordninga med omsyn til kriterium og regelverk. Ved samanslåinga til Vestland fylkeskommune blei det lagt vekt på å utforme ei ordning som skulle ivareta aktørane som tidlegare hadde fått midlar frå dei to gamle fylkeskommunane, noko som bidreg til å forklare at ordninga fram til i dag har vore brei og open slik at den kan famne om fleire ulike aktørar og føremål.

²² Vestland fylkeskommune. Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og inkludering og justering av driftstilskot til kulturinstitusjonar omfatta av vedtaksfesta fordeling. Møtedato 28.04.2021, sak PS 58/2021.

Revisjonen får opplyst at det framleis er mange potensielle mottakarar av tilskot frå ordninga, og at det vil måtte vere ein balanse mellom å sikre at erfarne organisasjonar blir støtta samtidig som det også er rom for å støtte nokre nye aktørar. I intervju blir det vist til at organisasjonar som har hatt aktivitet over fleire år ofte blir prioritert, fordi det kan vere vanskeleg å gjere ei god vurdering av gjennomføringsevna til heilt nye organisasjonar, medan sakshandsamarane kjenner godt til aktiviteten til organisasjonar som har fått støtte over fleire år.

Som omtalt i kapittel 4.4.1 går det fram av utlysingsteksten/skilddinga av ordninga²³ at søknadar blir vurdert ut frå om søkjar arbeider med prosjekt og/eller haldningsskapande tiltak for klima og miljø, samt om søkjar har medlemmar og/eller aktivitet i større delar av Vestland. Det ligg ikkje føre skriftlege retningsliner for korleis ein skal prioritere mellom fleire støtteverdige søknadar, men revisjonen får opplyst at følgande kriterium blir vurdert:

- Har søkjar klima- og miljøarbeid som er i tråd med mål og strategiar for gjeldande regionale klimaplanar?
- Har søkjar ei demokratisk oppbygging?
- Kan søkjar vise til tidlegare aktivitet, til dømes årsmelding frå førre år? Tidlegare mottakarar må ha sendt dette inn for førre år for å få søknaden sin vurdert
- Kor mange når søkjar ut til med aktiviteten sin (kor stort geografisk område dekker dei)?

Med omsyn til prioritering mellom søknadar, får revisjonen opplyst at aktivitet og medlemsmasse er dei kriteria som har vore utslagsgivande, i tillegg til geografisk utbreiing, i form av at organisasjonar med mykje aktivitet/høg medlemsmasse har blitt prioritert.

Revisjonen merkar seg at det ikkje er nemnd i utlysingsteksten at klima- og miljøarbeidet skal vere i tråd med mål og strategiar frå regionale klimaplanar. Det er heller ikkje nemnd i teksten at søkjar må ha ei demokratisk oppbygging.

Total søknadssum er betydeleg større enn tilgjengelege midlar i ordninga. Det er ikkje fastsett kriterium eller retningsliner for korleis støttebeløpet skal fastsetjast, og sakshandsamarar gjer ei skjønnsbasert vurdering av dette. Sakshandsamarar opplyser at totalbudsjettet for tilskotsordninga som regel er årsak til avkorting av beløp. I 2020 fekk alle søknadene som blei vurdert å oppfylle kriteria tildelt midlar, men betydeleg lågare summer enn dei hadde søkt om. I 2021 har fylkeskommunen vald å prioritere å gi meir til eit fåtal søkjarar, framfor å gi litt til alle.

4.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at kriteria for tilskotsordningane ikkje alltid gir eit godt grunnlag for å vurdere om søknadane er støtteverdige eller ikkje, og korleis ein ev. skal prioritere mellom støtteverdige søknadar. Etter revisjonen si vurdering heng dette saman med at føremål og målgruppe for nokre av ordningane er breie og kan famne om ei rekke ulike målsettingar, aktivitetar og aktørar. Revisjonen merkar seg vidare at det i nokre tilfelle blir lagt vekt på prioriteringar som ikkje er nemnde i utlysingstekstane/regelverk (t.d. prioritering av søkjarar som har fått tildelt tilskot tidlegare). Det går også fram at nokre av kriteria i praksis blir utslagsgivande sjølv om det ikkje er nemnd i utlysingsteksten at ei slik prioritering vil bli gjort dersom søknadstilfanget er høgare enn tilgjengeleg beløp. Vidare er det ulikt om søknadar blir rangert eller vurdert med karakter/poeng. I nokre tilskotsordningar blir dette gjort (t.d. HNV-midlane), medan det i andre tilfelle berre blir vurdert om søknaden er støtteverdig eller ikkje, utan noko tydeleg prioritering mellom dei som er støtteverdige. Revisjonen meiner fylkeskommunen med fordel kan tydeleggjere kriteria for fleire av ordningane, både med omsyn til å redusere bruken av skjønn i sakshandsaminga (som kan gjere prosessen meir effektiv), og for å sikre transparente prosessar der søkjarar er kjent med kva som vil bli vektlagt i vurderingar av søknadar. Tydelegare kriterium vil kunne redusere risikoen for at utanforliggjande forhold blir vektlagde i vurderinga av søknadene, og dermed bidra til å sikre etterleving av viktige forvaltningsrettslege prinsipp.

Revisjonen stiller også spørsmål ved at det i fleire tilfelle ikkje blir gitt individuelle grunngevingar ved avslag eller berre delvis innvilging. Dette gjeld mellom anna *Driftstilskot til kunst, kultur og idrett*, der det blir opplyst at vurderingane er interne dokument som ikkje blir gjort offentlege. Revisjonen har heller ikkje på førespurnad fått tilgang til interne skriftlege vurderingar av søknadane. Revisjonen vil presisere viktigeita av transparens i saksbehandlinga, og vil peike på føremålet med offentleglova (§1) som er å leggje til rette for at offentleg verksemd skal vere open og gjennomsiktig. Openheit om vurderingane vil også vere i samsvar med fylkeskommunen sine eigne retningsliner for tilskotsordninga, som seier at «grunngevinga skal vere tydeleg formulert og tilgjengeleg, både internt og for allmenta.»

²³ Vedlegg til [sak i fylkesutvalet 26.03.2020](#) der innretning av ulike tilskotsordningar for klimaomstilling blei vedtatt.

5 System og rutinar for å sikre tilfredsstillande sakshandsaming

5.1 Problemstilling

I dette delkapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Er det etablert system og rutinar for å sikre at sakshandsaminga i samband med tildeling av tilskot er tilfredsstillande?

Under dette:

- Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tildeling av midlar?
- Er det etablert system og skriftlege rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og ev. interne retningslinjer knytt til tilskotsforvaltning?
- Er det etablert rutinar for å be om tilbakemelding frå søkjar dersom det blir gjort vesentleg avkorting i søknadsbeløp, under dette revidert finansieringsplan og stadfesting på at tiltaket er gjennomførbart?
- Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar handsamar søknadar om tilskot til same verksemd eller føremål?

5.2 Revisjonskriterium

Direktoratet for økonomiforvaltning har utarbeidd eit rettleiingsnotat om forvaltningslova og økonomiregelverket sine krav til utforming og forvaltning av statlege tilskotsordningar. Sjølv om dette notatet omhandlar statlege tilskotsordningar, legg revisjonen til grunn at det på overordna nivå også kan vere aktuelt å følgje denne rettleiinga for andre tilskotsordningar.

Notatet omtalar mellom anna forholdet mellom avgjerder om tilskot og enkeltvedtak. Her blir det mellom anna peikt på at fordeling av offentlege midlar i form av tilskot er myndighetsutøving og utfallet av søknadsbehandlinga vil bli bestemmende for om den enkelte får tilskot. Avgjerda blir då eit enkeltvedtak anten utfallet av søknadsbehandlinga blir eit vedtak om at søknaden er innvilga, avslått eller avvist. Det blir også vist til uttale frå Justisdepartementet 17.12.2002 i sak 2002/06618E kor det er sagt følgjande om tilskot og enkeltvedtak:

«...[D]ersom støtten er regulert i eller forankret i lov eller forskrift vil det skape et preg av offentlig myndighetsutøvelse som gjør at avgjørelsen – i alle fall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Også hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelsen om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtten blir utlyst med oppfordring om å fremme søknad.»

Vidare blir det peikt på at det er viktig å vere klar over at forvaltninga sin moglegheit til å utøve skjøn ikkje er av betydning for om ei avgjerd er eit enkeltvedtak eller ikkje.²⁴

Forvaltningslova stiller krav om at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald (§ 11a, 1. ledd). I saker som gjeld enkeltvedtak skal det gis førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan bli besvart innan ein månad etter den er mottatt (§ 11a, 3. ledd). Her skal det, om mogleg, gis informasjon om kva tid svar kan ventast (§ 11a, 2. ledd). Førebels svar kan unnlatast dersom det er «åpenbart unødvendig» (§11a, 2. ledd). Dette

²⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Oppdatert 21.03.2021.

inneber at førebels svar kan unnlatast i dei tilfella der parten er kjent med grunnen til den lange sakshandsamingstida, og når svar vil kunne ventast. For henvendingar som er mottatt elektronisk, følgjer det av eforvaltningsforskrifta § 6 at forvaltningsorganet skal stadfeste at henvendinga er mottatt.²⁵

Av forvaltningslova § 23 går det fram at eit enkeltvedtak skal vere skriftleg, om ikkje dette av praktiske årsaker vil vere særleg byrdefullt for forvaltningsorganet. Vidare går reglar om grunngeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølgje § 24 skal eit enkeltvedtak grunngis, medan det av § 24 andre ledd går fram at forvaltningsorganet kan la vere å gi samtidig grunngeving «(..) i saker om fordeling av tillatelse eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. (...)» Forvaltningsorganet må uansett sikre at handsaminga av søknadene er sporbar, og grunngevinga for vedtaka må dokumenterast slik at dei kan etterprøvast.

Av § 27 går det fram at det forvaltningsorgan som har fatta vedtaket, skal sørgje for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underretninga skal gis opplysning om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage. Retten til å klage på eit vedtak går fram av § 28.

5.2.1 Normer for god forvaltningsskikk

Normene for god forvaltningsskikk er ifølgje Sivilombudet²⁶ (tidlegare Sivilombudsmannen) uskrevne, og kjem i tillegg til dei lovfesta reglane for forvaltninga si verksemd. Dei er ifølgje Sivilombudsmannen basert på dei grunnleggjande etiske verdiane som forvaltninga må ivareta for å oppfylle si rolle og ha tillit hos befolkninga. Dette er verdiar som saklegheit, forutsigbarheit, habilitet, likebehandling, etterprøvbarheit, upartiskheit, tilgjengelegheit, openheit, effektivitet og hensynsfullhet.

Hans Petter Graver omtalar følgjande som «grunnleggjande forvaltningsrettslige prinsipp»:

1. Legalitet
2. Kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling
3. Nøytralitet og saklighet
4. Forholdsmessighet
5. Andre innholdsmessige krav, f.eks. kravet om et velferdsmessig minstemål²⁷

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjerder på grunnlag av ei forsvarleg sakshandsaming. Forvaltningslova sine føresegner om dokumentinnsyn, grunngeving, klageadgang, rettleiingsplikt m.m. skal bidra til ei forsvarleg sakshandsaming.²⁸

Forsvarleg sakshandsaming inneber at det organet som skal ta ei avgjerd, har eit tilstrekkeleg grunnlag for å ta si avgjerd. Handsaminga av søknadar, og dei vurderingar som blir gjort, må også vere basert på saklegheit (saklegheitsprinsippet), og at vurderingane er moglege å etterprøve. Dette inneber mellom anna at tildeling av tilskot må vere basert på fastsette tildelingskriterium, og ikkje på utanforliggjande omsyn, samt at det ikkje skal vere usakleg forskjellsbehandling.

5.2.2 Plikt til arkivering og journalføring

Offentlege organ pliktar etter arkivlova § 2 å halde arkiv. I forskrift om offentlege arkiv går det fram at arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid, jf. § 1. Etter forskrift om offentlege arkiv § 9 skal et offentlig organ ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet: *Veiledning om bestemmelser i forvaltningsloven og forvaltningslovsforskriften*. Sist oppdatert 08.04.2020

²⁶ Sivilombudsmannen (no Sivilombudet). *Årsmelding 2020*. Avgitt til Stortinget 23.03.2021.

²⁷ NOU 2019:5. Ny forvaltningslov – lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) som viser til Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo 2015 s. 75–145.

²⁸ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg. Det er likevel nokre organinterne dokument som likevel alltid skal journalførast. Dette inkluderer mellom anna dokument som er omtalte i offentleglova § 14 andre ledd:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar

Dokument i saker om innsyn er ikkje omfatta av journalføringsplikta, med mindre dokumenta gjeld eller inneheld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast.

5.2.3 Reglane om offentleg støtte

Reglane om offentleg støtte skal hindre at nasjonale eller lokale mynde tilgodeser enkelte føretak eller næringar framfor andre på ein måte som påverkar samhandelen negativt, og forhindre subsidiekappløp mellom landa.²⁹

I følge rettleiing frå næring- og fiskeridepartementet er det seks vilkår som alle må vere oppfylte for at eit tiltak skal definerast som offentleg støtte:

1. Mottakar av støtte er eit føretak som utøver ein økonomisk aktivitet – her må det vurderast om mottakaren er eit føretak, dvs. driv økonomisk aktivitet ved å levere varer eller tenester i markedet
2. Støtta er gitt av staten eller av statsmidlar i ei kvar form – her må det vurderast om støtta er gitt av offentlege midlar og om avgjerda om å tildele støtta er å ansjå som ei offentleg avgjerd
3. Støtta inneber ein økonomisk fordel for mottakaren – her må det vurderast om støtten medfører at mottakaren får ein økonomisk fordel som den ikkje kunne oppnådd under normale marknadsmessige forhold, t.d. tilskot
4. Støtta er til gunst for enkelte føretak eller produksjon av enkelte varer eller tenester – her må det vurderast om støtta medfører at mottakar blir tilgodesett i forhold til andre som er i ein samanliknbar situasjon
5. Støtta kan virke konkurransevridande – her må det vurderast om støtta vrir eller truar med å vri konkurransen
6. Støtta kan påverke samhandelen mellom EØS-landa – her må det vurderast om støtta er eigna til å påverke samhandelen

5.3 Fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå

5.3.1 Datagrunnlag

Roller og mynde i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Av delegeringsreglementet for Vestland fylkeskommune³⁰ går det fram at utval for næring har fått delegert avgjerdsmynde ved fordeling av fylkeskommunale tilskotsordningar og tilskotssakar som gjeld regional næringsutvikling. I retningsliner for verkemiddelbruk – innovasjon og næringsutvikling, går det fram at fylkesdirektør for innovasjon og næringsutvikling har høve til å gje administrative avslag dersom prosjektet ikkje er innanfor gjeldande retningsliner og prioriterte satsingar.

Revisjonen har fått opplyst at det var ulikt mellom dei to tidlegare fylkeskommunane om vedtak om tildeling blei gjort i hovudsak administrativt eller politisk. I Hordaland fylkeskommune blei mange tilskot tildelt med administrativ fullmakt, medan det i større grad var politisk handsaming av tilskotssaker i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Etter samanslåinga har det i hovudsak vore politisk handsaming av tilskot i avdeling for innovasjon og næringsutvikling. Frå november 2020 vart det bestemt at hovudutvalet skal godkjenne kriterium og innretning for alle tilskotsordningar med ei budsjetttramme over 8 millionar. Unntaket er Tiltakspakke Vestland, der fylkesdirektøren (no avdelingsdirektør) fekk administrativ fullmakt til å vedta kriterium og tildele midlar administrativt ettersom det var behov for å raskt tildele midlane til bedrifter som var råka av koronapandemien.

Administrasjonen vurderer søknadar opp mot kriteria i utlysingane, og legg fram ei innstilling til politisk behandling.

²⁹ Nærings- og fiskeridepartementet. *Rettleiar offentleg støtte*. Ikkje datert.

³⁰ Vestland fylkeskommune. *Reglement for folkevalde organ og delegering*. Oktober 2020.

Frå politisk nivå blir det peikt på at det er fordelaktig at politikarane vedtar tildelingane av tilskot, fordi det mellom anna gir meir merksemd rundt prosjekta og støtteordningane.

Revisjonen får opplyst at politikarane i nokre tilfelle har overprøvd administrasjonen sine vurderingar fordi dei meiner at eit prosjekt er så samfunnsmessig viktig at det må prioriterast, til tross for at søknaden ikkje er like god som andre søknadar. I samband med utlysing av partnerskapsmidlar i Vestland fylke får revisjonen opplyst at politikarane valte å gi støtte til ein aktør sjølv om administrasjonen hadde tilrådd avslag. Det blir i intervju vist til at det var eit sterkt ønske politisk om å støtte denne aktøren, utan at det var ein tydeleg argumentasjon på kvifor. Revisjonen får vidare opplyst at vedtak i samband med tildeling av HNV-midlar i 2021 ikkje var i samsvar med administrasjonen si innstilling, der det blei vedtatt å prioritere å gi midlar til eit prosjekt med karakter 4 (altså vesentleg lågare karakter enn dei prosjekta administrasjonen hadde innstilt på), samt å ta ned støtta til eit av dei administrativt prioriterte prosjekta. I vedtaket er det vist til at i tillegg til innstilte prosjekt som er tilrådd frå administrasjonen, blei det vedtatt å prioritere midlar til eit prosjekt det har vore arbeidd med over tid og som er høgt prioritert av regionen.

Utover dette får revisjonen opplyst at politikarane stort sett har fatta vedtak i samsvar med den administrative innstillinga. I intervju blir det kommentert at avdelinga sin praksis med å gjennomføre grundige panelvurderingar av søknadar kan auke terskelen for politikarane til å gjere endringar, ettersom mange sakshandsamarar har vore involvert i vurderingane.

Frå politisk side blir det vist til at det er naudsynt med eit godt saksgrunnlag frå administrasjonen for å kunne gjere politiske prioriteringar og utøve politisk skjøn. I intervju blir det vist til at hovudutvalet for næring ved enkelte tilfelle har bedt om eit breiare saksgrunnlag for å ha betre føresetnad for å kunne utøve skjøn i tildelinga.

I intervju går det fram at dei fleste opplever ansvars- og rollefordelinga mellom administrasjonen og politikarane som tydeleg, der administrasjonen legg fram forslag til tildeling basert på sine vurderingar av kriteria i utlysingane. Det blir likevel trekt fram at det unntaksvis har skjedd at politikarar har tildelt midlar til opne søknadar eller etter kontakt med publikum. Det er døme på at avdelinga har motteke søknadar som ikkje er retta mot ei spesifikk utlysing, der administrasjonen har fatta avslag og lagt saka fram som referatsak for politisk utval, men deretter har politisk nivå vald å løyve pengar. Det blir kommentert at det ikkje er ulovleg for politikarane å løyve midlar til ein aktør over budsjettet, med det er ulike syn på kor problematisk det er. Medan nokre meiner at ein må rette seg etter dei politiske spelereglane som inneber bruk av politisk skjøn, viser andre til at mange gode søknadar i ordinære utlysingar ikkje får støtte fordi det ikkje er tilstrekkelege budsjettmidlar, og at det difor er problematisk at nokre aktørar får tilskot etter å ha sendt ein søknad utanom tilskotsordningane. Det blir vist til at det er risiko for at søknaden og prosjektet som blir tildelt tilskot gjennom ei politisk avgjerd ikkje alltid har like god kvalitet som dei som har fått avslag i ordinære utlysingar.

Roller og mynde i avdeling for kultur, idrett og inkludering

I samsvar med fylkeskommunen sitt delegeringsreglement, har utval for kultur, idrett og integrering delegert avgjerdsmynde ved deling av fylkeskommunale tilskotsordningar innanfor sitt arbeidsområde. Avdeling for kultur, idrett og inkludering har ansvar for saksførebuing og utarbeider innstilling der det går fram kva søkjarar som blir tilrådd å få tildelt tilskot.

Det blir gitt uttrykk for at det er ei tydeleg deling av roller og mynde mellom politikk og administrasjon i avdeling for kultur, idrett og inkludering. Det blir likevel peikt på at det er relativt vanleg at politikarane gjer endringar i tildelt beløp i forhold til administrasjonen si innstilling. Etter det revisjonen får opplyst blir det ikkje utarbeidd skriftlege grunngevingar for dette.

Revisjonen får opplyst at det ikkje blir tildelt midlar politisk utanom ordinære søknadsrunder, men at dette har blitt gjort i nokre få tilfelle før fylkessamanslåinga.

Frå politisk hald blir det peika på at det er ei utfordring at administrasjonen si innstilling til driftstilskotet er uoversiktleg og vanskeleg å forstå. Innstillinga inneheld ikkje ei oversikt over kor mykje midlar det er til disposisjon totalt, eller kva auke eller avkortingar som er gjort samanlikna med tidlegare år. Det blir vidare kommentert at innstillinga ikkje inneheld ei skildring av om auke og avkortingar er basert på fagleg skjøn, om det er ei rein justering for pris- og lønnsvekst eller om det er eit reelt kutt i tildelinga til den enkelte aktør.

Det blir peikt på at dette også gjer det meir krevjande å utøve politisk skjøn. Det blir kommentert at sjølv om det politiske handlingsrommet i teorien er stort, blir det i praksis svært lite fordi ein opplever å vere låst til administrasjonen si innstilling ettersom endringar i t.d. beløp ikkje er grunngeve. Frå politisk hald er det difor eit ønske om ein prinsipiell gjennomgang av om administrasjonen skal få fullmakt til å også fatte administrative vedtak

om tildeling eller ikkje. Det blir peikt på at det er fordelar og ulemper med ulike modellar. Ulempene med administrative vedtak om tildeling er at tilskotsordningane vil kunne få lågare demokratisk legitimitet, samt at det vil vere vanskelegare å politisk etterprøve vedtaka. Eit anna alternativ er at nokre ordningar blir vedtatt politisk, medan ordningar der det ligg reint faglege vurderingar bak (eksempel som blir peikt på er kulturminnevern) blir vedtatt administrativt.

Rollar og mynde i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Fylkesutvalet har vedtatt føremål, innretning og budsjettamme for tilskotsordninga drift til miljøorganisasjonar. Vedtak om tildeling av midlar til søkjarar blir gjort administrativt etter fullmakt, vedtatt av fylkesutvalet i sak 49/2020³¹. I saka blei det vedtatt at fylkesrådmannen (no: fylkesdirektøren) har fått fullmakt til å tildele inntil 2 600 000 kr til tilskotsordninga klimaomstilling (der tilskotsordninga til drift av miljøorganisasjonar er inkludert) i tråd med føringane for tilskotsordninga. Tildeling som overstig NOK 200 000 skal handsamast politisk. Ingen av tildelingane i 2020 var på meir enn NOK 200 000. Tildelingsbrev er elektronisk signert av seksjonssjef og sakshandsamar.

5.3.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering er det i hovudsak ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tilskotsforvaltninga. Revisjonen vil likevel påpeike at det er viktig at tildelingar blir grunnjevne, og at dette også må sikrast når det ved politisk handsaming blir gjort eit vedtak som ikkje er i samsvar med administrasjonen si innstilling. Det er også i desse tilfella viktig at kriteria for fordeling og tildeling av midlar blir følgt, og at ikkje utanforliggende omsyn blir vektlagt.

5.4 System og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova³²

5.4.1 Datagrunnlag

Vestland fylkeskommune har ikkje etablert felles skriftlege rutinar, som gjeld på tvers av avdelingar, for å sikre etterleving av sentrale krav i forvaltningslova i samband med forvaltning av tilskotsordningar. Dei tre avdelingane som er omfatta av revisjonen har i ulik grad eigne rutinar for dette.

System og rutinar i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Avdeling for innovasjon og næringsutvikling har ei felles retningsline for verkemiddelbruk som skal sikre mest mogleg lik sakshandsaming på tvers av tilskotsordningar. Dokumentet inneheld mellom anna ei oversikt over kva prosjekt som kan støttast, prinsipp som skal leggast vekt på i sakshandsaminga og reglar for finansiering. Avdelinga har vidare felles rutinar og malar for avslagsbrev, tilskotsbrev, samt utbetaling og reduksjon av tilskot. *Interne rutinar for sakshandsaming*³³ tek føre seg korleis sakshandsamingssystemet Regionalforvaltning³⁴ skal brukast og korleis sakshandsaminga går føre steg for steg.

Tilskotssøknadar til avdeling for innovasjon og næringsutvikling blir sendt gjennom Regionalforvaltning, med unntak av partnerskapsmidlane. Avdelinga har ei rutine for korleis Regionalforvaltning skal brukast i saksbehandlinga.

I avdelinga sine *Interne rutinar for sakshandsaming* står det at det skal gis eit førebels svar til søkjar. Vidare står det at det blir bestemt innan kvar støtteordning om det skal gjerast som eige brev, ved å nytte «svarbrev» eller ved å bruke kvittering i Regionalforvaltning. Det er ikkje nærare skildra i kva tilfelle det skal sendast førebels svar, t.d. med omsyn til lengde på sakshandsamingstida eller i kva tilfelle det ikkje er nødvendig å sende førebels svar.

Skriftlege vedtak. Av *interne rutinar for sakshandsaming* går det fram at tilskots- og avslagsbrev skal produserast i Regionalforvaltning. Avdelinga har ein felles mal for tildelingsbrev som mellom anna inneheld eit felt med informasjon om vedtak. Avdelinga har vidare mal for avslagsbrev for HNV-midlane og tiltakspakke Vestland, men revisjonen har ikkje motteke tilsvarande mal for avslagsbrev for partnerskapsmidlane.

³¹ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i fylkesutvalet om tilskotsordningar innan klimaomstilling, folkehelsearbeid, og by- og stadutvikling.* Møtedato 26.03.2020, sak PS 49/2020.

³² System og rutinar knytt til habilitetsvurderingar blir ikkje omtala her. Dette blir utdjupane omtalt i kapittel 6.

³³ Vestland fylkeskommune. *Interne rutinar for sakshandsaming i Vestland fylkeskommune v/avdeling for innovasjon og næringsutvikling.* 26.08.2020.

³⁴ Regionalforvaltning er eit system som kan brukast av offentlege aktørar til tilskotsforvaltning. Systemet er spesielt tilrettelagt for oppgåver og sakshandsaming innan regional utvikling. Systemet har funksjonar for å lyse ut ordningar, motta og behandle søknadar, registrere utbetalingar og behandle rapportar.

Grunngjeving. Det går ikkje fram av *interne rutinar for sakshandsaming* om det ligg føre rutinar for å sikre grunngjeving av vedtaket til søkjar. Verken malen for tilskotsbrev eller mal for avslagsbrev inkluderer felt eller omtale av individuell grunngjeving av vedtaket. Malen for tilskotsbrev inneheld imidlertid ei skildring av mengda søknadar og total søknadssum.

Klagemoglegheiter. Både mal for avslagsbrev og mal for tildelingsbrev inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, informasjon om kor klagen skal sendast og om søkjar sin rett til å sjå dokumenta i saka.

System og rutinar knytt til statsstøtteregelverket. Både i Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune var det praksis med å vurdere om tildelingar av tilskot på næringsfeltet var i tråd med reglane om offentleg støtte. I begge dei to tidlegare fylka blei slike vurderingar gjort før vedtak om tildeling blei fatta. Også etter samanslåinga til Vestland fylkeskommune blir vurderingane gjort før tildeling av tilskot.

Det er ikkje etablert skriftlege rettleiarar for vurdering av statsstøtte i avdelinga, men i Regionalforvaltning er det ein eigen del om statsstøtte som sakshandsamarane må fylle ut for kvar søknad. Sakshandsamar må krysse av kva kategori støtta fell under: rammetildeling til anna sluttforvaltar, kjøp av teneste, bagatellmessig støtte, kommunal kompensasjonsordning eller ikkje ulovleg støtte i forhold til EØS-avtalens reglar om offentleg støtte. Det må og kryssast av dersom ein nyttar gruppeunntak. Til slutt må sakshandsamar skrive ei stadfesting på at det er gjort ei vurdering av statsstøtte, samt ein konklusjon av vurderinga.

I intervju går det fram at både ein sakshandsamarar med særleg kompetanse på statsstøtteregelverket samt intern jurist har gått gjennom søknadar om **partnarskapsmidlar** og **HNV-midlar** for å gjere vurderingar opp mot statsstøtteregelverket. På bakgrunn av desse vurderingane blei 14 søknadar om HNV-tilskot (2021) sendt til advokatfirmaet Thommessen for å få gjennomført ei ekstern juridisk vurdering opp mot statsstøtteregelverket.

Når det gjeld partnarskapsmidlane blir det vist til at avdelinga gjer vurderingar knytt til kvar aktør si kommersielle drift. Alle aktørar, også dei som heilt tydeleg ikkje er i konflikt med regelverket, blir vurdert opp mot statstøtteregelverket. På intervjutidspunktet blei det opplyst om at vurderinga for årets tildeling ikkje enno var ferdig, og alle partnarskapsavtalar difor heller ikkje var blitt signert.

Når det gjeld **tiltaksapakken** blir det opplyst at det blei gjort statsstøttevurderingar i samband med handsaminga av søknadene, først av ansvarleg sakshandsamarar og deretter av juridisk seksjon. Revisjonen får også opplyst at fylkeskommunen tidlegare har gjort ei juridisk vurdering av tildelinga til Fjord Norge for å sikre at tildelinga var å rekne som eit tilsegn og ikkje eit innkjøp. Forholdet mellom selskapet sin kommersielle og ikkje-kommersielle aktivitet blei òg undersøkt, og det blei vurdert at tildelinga ikkje var eigna til å vri konkurransen. Konklusjonen har ein lagt til grunn for tildeling til destinasjonsselskapa.

Det blir i intervju også kommentert at det er vanskeleg å sjå korleis tildelingane reelt sett kan påverke konkurransen. Destinasjonsselskapa omfattar heile regionen og fleire kommunar, samt samarbeid om fleire aktivitetar. Aktivitetane deira profitterer heile regionen, noko som gjer at «gratispassasjerar» (bedrifter som ikkje er medlemmer) nyt godt av verksemda. Dersom destinasjonsselskap skal bruke tilskotet på marknadsføring, er det ikkje tillate å marknadsføre spesifikke hotell eller attraksjonar, men dei kan marknadsføre eit område/region eller ein by slik at eventuell aktivitet kjem fleire aktørar til gode.

Fleire viser til at det i større grad enn tidlegare er nødvendig å gjennomføre konkrete vurderingar av statsstøtteregelverket. Årsaka er at det stadig er fleire samarbeidsprosjekt mellom næringsaktørar og offentlege aktørar som søker om midlar. Slike samarbeidsprosjekt er ei ønskt utvikling, men det blir peikt på at det gjer det meir utfordrande med omsyn til statsstøtteregelverket. Eit viktig tiltak for å heve kompetansen om statsstøtteregelverket er kurs, og i juni 2021 deltok fleire av sakshandsamarane i avdelinga på kurs om statsstøtteregelverket.³⁵

System og rutinar i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Avdeling for kultur, idrett og inkludering har ei rekke felles dokument som blir brukt i forvaltninga av alle tilskotsordningane, som til dømes rettleiar for politiske saker i ePhorte og for annonsering av tilskot, samt saksmalar, malar for budsjett- og rapporteringsmøte og for utforming av vedlegg til tilskotssaker. I tillegg har avdelinga ein rettleiar for tilskotsforvaltning, som mellom anna inneheld informasjon om utlysing, gjennomføring av sakshandsaming, handsaming av klage og gjennomføring av kontroll og rapportering.

Avdelinga nyttar digitale søknadsskjema, der søkjar fyllar ut skjema og lastar opp vedlegg som beskriv aktiviteten meir utdjupande. Revisjonen får opplyst at det digitale søknadsskjemasystemet er eit anna system enn

³⁵ Kurset blei gjennomført av Deloitte.

Regionalforvaltning. Årsaka til at Regionalforvaltning ikkje blir brukt er at det blir vurdert at det ikkje er godt nok tilpassa tilskotsordningane i avdelinga og avdelinga sine behov i tilskotsforvaltninga.

Driftstilskotet blir vedtatt som budsjettvedtak, medan avgjerder om tilskot til inkludering og mangfald blir gjort som enkeltvedtak. Dette inneber at forvaltningslova sine reglar, mellom anna klagemoglegheiter og innsynskrav, berre blir lagt til grunn for tilskot til inkludering og mangfald. Det går fram av intervju at det ikkje er gjort ei juridisk vurdering av at vedtak om tildeling av driftstilskot blir gjort som ein del av budsjettvedtaket og ikkje som eit enkeltvedtak.

Det blir i intervju vist til at årsaka til at avgjerd om tildeling av driftstilskot blir gjort som del av budsjettsaka og ikkje som eit enkeltvedtak, handlar om at midlane utgjer så stor del av det samla kulturbudsjettet at vurderingane av kven som skal få tilskot er tett knytt opp mot vurdering av bruken av budsjettet meir generelt. Det blir vidare kommentert at tilskota representerer eksistensgrunnlaget for kulturlivet, og at budsjettforslaget blir lagt fram i god tid slik at det opnar for debatt og demokratisk medverknad. I denne samanheng blir det peikt på at ved eit enkeltvedtak vil innstilling bli offentleggjort berre ei veke før vedtak og ikkje gje tilsvarande rom for innsyn for ålmenta.

Det blir også kommentert at ein reknar med at fylkeskommunen kan vedta tildeling som del av budsjettsaka, på same vis som Stortinget gjer dette.

Ordninga omfattar ei rekke ulike aktørar på ulike felt, og søknads- og tildelingsbeløpa varierer stort i omfang. Det er døme på tilskotsmottakarar som får tildelt ned mot NOK 50.000, medan store aktørar kan få tildelt beløp på over NOK 10 millionar.

Revisjonen får opplyst at det innanfor kulturminne/kulturarv er gjort ei endring i kven som får tildelt midlar over budsjettet. Tidlegare var det også på dette feltet ein del små aktørar som fekk tildelt midlar via budsjettvedtaket, men for dei små aktørane er det no oppretta ei eiga tilskotsordning som blir tildelt som enkeltvedtak knytt til drift av regionale og nasjonale kulturminne, og det er i hovudsak store aktørar som får midlar over budsjettet.

Revisjonen får opplyst at fylkesdirektøren og avdeling for organisasjon og økonomi ønskjer å endre måten tildelinga av driftstilskot til kultur blir gjort på. I den nye modellen for tildeling vil finansutvalet utarbeide hovudrammer for budsjettet, og innstille eit grovmaska budsjett til vedtak i fylkestinget. Deretter har kvart hovudutval ansvar for innretning av sine budsjettkapittel. Ei slik ordning inneber at tildelingar om driftstilskot vil bli vedtatt i hovudutvalet i januar som enkeltvedtak. Det blir peikt på at ei slik ordning er meir tungvindt enn dagens praksis, og ein konsekvens av endringa er at viktige kulturpolitiske prioriteringar blir flytta ut av fylkestinget, noko som ifølgje nokre av dei som er intervjua ikkje nødvendigvis er tenleg for den kulturpolitiske interessa i fylkestinget på sikt. Ordninga vil òg medføre klagerett for alle søkjarar, og det blir i intervju vist til at dette kan medføre mykje arbeid for fylkeskommunen.

I *retteleiar for tilskotsforvaltning* blir sakshandsamingstid omtalt. Her står det at «midlertidig varsel» skal sendast søkjar snarast råd etter at saka er kome inn. Det er presisert at ved meir enn 1 månads svartid skal det snarast mogeleg sendast midlertidig varsel med informasjon om årsaka til tidsbruken og – så vidt som mogeleg – når avgjerd kan ventast. Det er vidare presisert at midlertidig varsel er naudsynt for dei fleste/samtlege tilskotsordningar avdelinga disponerer. Revisjonen får opplyst at søkjar ved innsending av søknaden får automatisk stadfesting på at søknaden er mottatt i fylkeskommunen, og at både søknad med vedlegg og utsendingsdato for førebels svar blir registrert og lagra i fylkeskommunen sitt felles dokumentbehandlingssystem ePhorte.

Skriftlege vedtak. Sakshandsamar skal, i samsvar med avdelinga sin rettleiar for tilskotsforvaltning, underrette søkjar om vedtaket. Av rettleiaren går det fram at det er utarbeidd egne malar til kvar ordning for dette formålet.

Grunngjeving er også omtalt i avdelinga sin rettleiar for tilskotforvaltning under overskrifta «krav til utforming av innstilling/vedtak». Her står det at «einskildvedtak skal vere skriftleg og vedtaksorganet/KULII (hovudutval for kultur, idrett og integrering, vår presisering) skal gje grunngjeving samtidig med at vedtaket blir avsagt, jfr. forvaltningslova §§ 23 og 24. Grunngjevinga følgjer av at utvalet gjev si tilslutning til rådmannen sin innstilling eller grunngjev/protokollførar avvik frå denne». Det blir vidare vist til at i tillegg til at grunngjevinga skal vere grunnlag for politisk handsaming og avgjerd, vil grunngjevinga også vere viktig for at parten skal ha tilstrekkeleg/reelt grunnlag for å vurdere og utforme klage. Det står også at «Det vert gitt ei skildring av det sentrale faktiske grunnlaget, samt hovudpunkta i skjønnsutøvinga, helst med referaranse til aktuelle reglar i retningslinene». Likevel står det også i rettleiaren at grunngjevingsbehovet vil variere ut i frå fleire omsyn og at nærare retningslinjer kan følgje for den einskilde ordning. Det er også vist til at forvaltningslova § 24 andre ledd blir unntak for plikt til

samtidig grunngjeving på visse vilkår, men at parten ved desse høva kan krevje blir etterfølgjande grunngjeving. Deretter står det at «ved politisk avgjerd er dette unntaket lite praktisk». Under overskrifta «underretning om vedtak» står det likevel at det er KULII (hovudutval for kultur, idrett og integrering) si grunngjeving som skal informerast om (eventuelt den som gjer vedtaket etter delegasjon), og at det skal gis informasjon som gjer at parten kan gjere seg kjent med saksframlegget. I intervju blir det opplyst om at grunngjevinga til søkjar ikkje er individuell, men snarare viser til den politiske prosessen.

Dersom ein aktør som søkjar om **driftstilskotet** får avslag, og ønskjer ei meir inngåande grunngjeving, kan sakshandsamarar gi generelle vurderingar rundt kriteria munnleg. Ettersom det ikkje er utarbeidd offentlege dokument med grunngjeving for kvar enkelt søkjar blir det ikkje gitt nærare grunngjeving skriftleg. Som omtalt over følgjer heller ikkje avdelinga forvaltningslova sine føresegner om enkeltvedtak i desse tildelingane.

Klagemoglegheiter. Rettleiar for tilskotsforvaltning stadfestar at brev til søkjar med underretning om vedtak skal innehalde informasjon om klageåtgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte og rett på parts-/dokumentinnsyn. Som nemnd gjeld klageretten ikkje budsjettvedtak, og informasjon om klagemoglegheiter blir difor ikkje opplyst om i tilskotsbrev til aktørar som søkjer om driftstilskot. Det går fram av rettleiaren at eventuell klage på budsjettvedtak likevel skal vurderast og handsamast.

I intervju blir det vist til at dersom ein skal klage på eit budsjettvedtak må ein kunne vise til at fylkestinget ikkje har hatt tilgang til relevant informasjon når dei fatta vedtak. Ein del søkjarar klager på at dei ikkje får innvilga driftstilskot, men det blir opplyst at bakgrunnen for klagene at dei er ueinige i vedtaket og den politiske prioriteringa, og ikkje at sakshandsaminga ikkje har vore tilfredsstillande.

System og rutinar knytt til statsstøtteregulverket. Rettleiar for tilskotsforvaltning har ikkje informasjon om korleis statsstøtteregulverket skal vurderast som ein del av sakshandsaminga. Revisjonen har heller ikkje motteke andre retningsliner eller rutinar knytt til dette.

I intervju blir det vist til at ordningane og tildelingane på kulturfeltet i liten grad har blitt vurdert å kunne kome i konflikt med reglane for offentleg støtte. Dei fleste som til dømes får driftstilskot er ideelle stiftingar og organisasjonar som ikkje har høve til å ta ut overskot. Det blir vist til at dei skal oppfylle kulturpolitiske målsettingar og opererer i eit felt der det ikkje er grunnlag for kommersiell drift, og dermed ikkje fare for konkurransevriding. Samtidig blir det også gitt døme på tildelingar til aktørar med kommersiell drift (festivalar), som potensielt kan medføre at tilskota er konkurransevridande dersom fylkeskommunen mottek søknadar frå andre tilsvarande aktørar.

Statsstøtteregulverket har blitt meir aktuelt for avdelinga den seinare tida, ettersom avdelinga har fått overført ansvaret for ei ny ordning frå Norsk kulturråd om verkemidlar knytt til kulturnæringa. Det blir i intervju vist til at avdelinga i den anledning har behov for betre system og rutinar når det gjeld statstøtteregulverket. Nokre tilsette har delteke på kurs i tematikken, og avdelinga har dialog og samarbeid med avdeling for innovasjon og næring når det gjeld kulturnæringa og spørsmål knytt til statsstøtte. Det blir opplyst at seksjonen skal arbeide vidare med tematikken hausten 2021.

System og rutinar i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Avdeling strategisk utvikling og digitalisering har i liten grad utarbeidd skriftlege rutinar for sakshandsaming av tilskotsordningane.

Søknadar til driftstilskot til miljøorganisasjonar blir sendt gjennom sakshandsamingssystemet Regionalforvaltning. I intervju blir det vist til at ved innsendt søknad sikrar systemet *automatisk svar* der det blir gitt informasjon om at søkjar vil få svar etter 3-6 veker. Dersom det tar lengre tid enn dette, sender sakshandsamarar meir informasjon til søkjaren. Det ligg ikkje føre skriftlege rutinar eller retningsliner som omhandlar utsending av førebels svar.

Skriftlege vedtak. Avdelinga har ikkje retningsliner eller rutinar som omtalar utsending av vedtak og grunngjeving til søkjararar, utover ein mal for tilskotsbrev og ein mal for avslagsbrev.

Grunngjeving. Malen for tilskotsbrevet inneheld eit felt kor sakshandsamarar kan skrive ein kort skildring av søknaden, vurdering og vedtak. I intervju blir det vist til at grunngjevinga av vedtaka om tilskot ikkje er veldig detaljert. I malen for avslagsbrevet er det informasjon om vedtaket og informasjon om klagemoglegheiter. Revisjonen merkar seg at det ikkje er lagt inn eit felt kor sakshandsamarar kan skrive inn ei grunngjeving av avslaget, utover ei generell tilvisning til at fylkeskommunen har mottatt ei stor mengd søknadar som overstig tilskotsordninga si ramme.

Klagemoglegheiter. Både mal for avslagsbrev og mal for tildelingsbrev inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, tilvising til kor klagen skal sendast og informasjon om søkjar sin rett til innsyn i saksdokumenta.

System og rutinar knytt til statsstøtteregulering. Det er ikkje utarbeidd rutinar for å vurdere om tilskotssmottakarane har økonomisk aktivitet. I Regionalforvaltning er det eit felt søkjar kan fylle inn informasjon om eventuell tidlegare mottak av offentleg støtte, men utover dette er det ikkje praksis å be søkjarar opplyse om dei har økonomisk aktivitet. Revisjonen får opplyst at sakshandsamar samarbeider med tilsette på andre avdelingar dersom det dukkar opp spørsmål om statsstøtte, og tek kontakt med jurist ved behov. I intervju blir det vist til at statsstøtteregulering i praksis blir vurdert å vere lite relevant for avdelinga ettersom tilskotsordningane er retta mot kommunar og ideelle organisasjonar.

Søknadar som fell utanfor etablerte tilskotsordningar

Revisjonen får opplyst at det på fylkestinget sitt møte i juni 2021 blei vedtatt at overskotsmidlar frå budsjettet i 2020 mellom anna skal brukast på søknadar som ikkje har treft dei etablerte tilskotsordningane i avdelingane (kultur og innovasjon og næring).

I saka til fylkestinget³⁶ står det følgjande:

Fylkeskommunen har fått inn ei rekkje søknadar om tilskot; innan kultur- og næringsfeltet. Dette gjeld søknadar utanom dei faste søknadsordningane. Ut frå det store søknadsomfanget, og at fagutvala har best innsikt i kva søknadar som bør prioriterast, foreslår fylkesrådmannen at det blir sett av midlar som hovudutvala kan prioritere innanfor. Fylkesrådmannen foreslår å setje av 10 mill. kr til kvart av hovudutval for kultur, idrett og integrering og hovudutval for næring.

Avdeling for innovasjon og næringsutvikling opplyser at dei difor har samla opp søknadar som har kome inn på sida av dei etablerte tilskotsordningane i løpet av 2021, og skal vurdere kven av desse som skal få midlar. Innstillinga skal presenterast i oktober 2021. I intervju med administrativ leiing blir det vist til at det er nokre prinsipielt problematiske aspekt ved denne måten å tildele midlar på. For det første er det mange andre gode søknadar som har fått avslag i tidlegare utlysingar fordi det ikkje var nok midlar, men som likevel treff dei etablerte tilskotsordningane og gjerne skulle vore realisert. Vidare er det krevjande å måle søknadane opp mot kvarandre sidan det er tilfeldige søknadar med ulike formål, samt at det er problematisk at midlane ikkje er lyst ut slik at andre med liknande prosjekt får moglegheit til å søke.

5.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at avdelingane som er omfatta av denne revisjonen har eit ulikt omfang av skriftlege rutinar som skal sikre at sakshandsaminga knytt til tilskotsordningar er i samsvar med sentrale krav i forvaltningslova. To av avdelingane har rutinar som skal sikre at fleire av dei sentrale krava i forvaltningslova blir følgt, medan ei av avdelingane ikkje har utarbeidd skriftlege rutinar for sakshandsamingsprosessen. Når det gjeld dei rutinane som er utarbeidde, meiner revisjonen at rutinane ikkje er tilstrekkeleg tydelege på søkjar sin rett til grunngeving ved avslag eller delvis innvilging og krav til innhald i grunngevinga.

Revisjonen finn også grunn til å stille spørsmål ved kvifor det ikkje er etablert felles skriftlege rutinar som gjeld på tvers av avdelingane. Revisjonen meiner at felles rutinar kan bidra til å sikre at praksis er lik og tilfredsstillande på tvers av avdelingar, uavhengig av kva tilskotsordning det gjeld. Felles rutinar på tvers av avdelingane vil også kunne vere meir effektivt enn at kvar avdeling skal utarbeide og vedlikehalde eigne skriftlege rutinar for saksbehandlinga.

Revisjonen finn også grunn til å stille spørsmål ved at fylkeskommunen tildeler driftstilskot til kultur som budsjettvedtak og ikkje etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring viser mellom anna til Justisdepartementets sin uttale (17.12.2002 i sak 2002/06618E) kor det er sagt følgjande om tilskot og enkeltvedtak:

«...[D]ersom støtten er regulert i eller forankret i lov eller forskrift vil det skape et preg av offentlig myndighetsutøvelse som gjør at avgjørelsen – i alle fall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Også hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelsen om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtten blir utlyst med oppfordring om å fremme søknad.»

³⁶ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i fylkesutvalet om godkjenning av årsrekneskap 2020*. Møtedato 01.05.2021, sak PS 101/2021.

Revisjonen si vurdering er at ordninga framstår såpass regulert at det er mykje som talar for at vedtak om tildeling er å sjå på som eit enkeltvedtak. Revisjonen baserer mellom anna dette på at det er ei tilskotsordning som er open for alle å søkje om midlar frå, med fast søknadsfrist og det er utarbeidd nokre kriterium for tildeling. Avgjerder i form av enkeltvedtak vil også medføre at andre krav i forvaltningslova, som er knyt til enkeltvedtak, vil gjelde. Mellom anna dreier dette seg om krav om grunngeving og om klagerett. Revisjonen merkar seg at det er føreslått endringar i måten tildelinga blir gjort på.

Undersøkinga viser vidare at det blir gjort grundige vurderingar opp mot statsstøtteregulverket i avdeling for innovasjon og næringsutvikling. Dette blir i mindre grad gjort i dei andre avdelingane, men det blir vist til at det også blir vurdert å vere mindre aktuelt ettersom aktørane som får tildelt midlar i liten grad har kommersiell verksemd. Revisjonen merkar seg likevel at det innanfor kulturfeltet blir opplyst å bli meir aktuelt i tida framover, og at det vil bli arbeidd med dette. Revisjonen meiner det kan vere føremålstenleg å utarbeide felles rettleiing i fylkeskommunen knytt til korleis ein bør gjennomføre vurderingar knytt til statsstøtteregulverket når det gjeld tildeling av tilskot.

Revisjonen merkar seg vidare at fylkestinget har vedtatt å setje av midlar til søknadar om tilskot som er kome inn på kultur- og næringsfeltet utanom dei faste søknadsordningane. Revisjonen meiner det er viktig at tildeling av tilskot bør gjerast i samsvar med krav i forvaltningslova og god forvaltningsskikk, mellom anna med omsyn til utlysing/kunngjering av midlar og at det ligg føre etablerte vurderingskriterium som søknadar blir vurdert opp mot. Revisjonen stiller seg spørsmål ved om dette er mogeleg å innfri dersom midlane blir tildelt til søkjarar utanom opne utlysingar.

5.5 Rutinar for å be om tilbakemelding frå søkjar ved avkorting av søknadsbeløp

5.5.1 Datagrunnlag

Ingen av avdelingane som er omfatta av revisjonen har etablert skriftlege rutinar knytt til å be om revidert finansieringsplan eller budsjett frå søkjar ved avkorting av søknadsbeløp, men dette er delvis omtalt i nokre av malane for tildelingsbrev.

Det er ulikt om det blir gjort avkortingar i søknadsbeløp mellom tilskotsordningane i **avdeling for innovasjon og næringsutvikling**. Det er ikkje vanleg å avkorte søknadsbeløpa til søkjarar om HNV-midlar. I intervju blir det peikt på at dette i stor grad er knytt til likebehandlingsprinsippet, og at dersom ein skal forhandle om beløpa i kvart prosjekt blir det ei vanskeleg oppgåve sett opp mot dette. Det blir også framheva at det er lite hensiktsmessig å redusere beløpet det er søkt om, fordi dette òg kan redusere kvalitet/gjennomføringsevne og vil krevje detaljkunnskap om kvart enkelt budsjett og organisasjon.

Når det gjeld partnerskapsmidlane og tiltakspakke Vestland, blir det gjort avkortingar i beløpa. For partnerskapsmidlane fekk 38 av 50 tilskotsmottakarar avkorting i beløpet dei hadde søkt om i tildelinga for 2021-2022. I Tiltakspakke Vestland har 6 av 8 tilskotsmottakarar fått avkorting i beløpet dei har søkt om i tildelinga i 2020. Sakshandsamar grunnjev dette med at alle søknadane trefte på kriteria i utlysinga, og ettersom fylkeskommunen ønska at alle skulle få midlar fekk nokon mindre enn dei hadde søkt om. Revisjonen får opplyst at sakshandsamarane var i kontakt med destinasjonsselskapa i forkant av tildelinga for å undersøke kva finansieringsbehov destinasjonsselskapa hadde for at dei skulle klare å halde drifta i gang.

Sjølv om det ikkje er vanleg å avkorte søknadsbeløp i HNV-ordninga, merkar revisjonen seg at det blei gjort ei avkorting hos ein av tilskotsmottakarane i 2020. Dette skjedde i den politiske handsaminga. Det blir vist til at sjølv om søkjaren trefte godt på kriteria for ordninga, gjorde politikarane omprioriteringar som følgje av avgrensa midlar og fordi dei ønska å løfte fram andre prosjekt som òg trefte bra på kriteria. Revisjonen får opplyst at politisk nivå var i kontakt med mottakaren som fekk avkorting i beløp for å gi ei forklaring på avkortinga.

I tildelingsbrevane som gjeld HNV-midlane og tiltakspakken går det fram at ein signert avtale er ei stadfesting på at tilskotsmottakar har lest og akseptert vilkåra for løyvinga, og tek ansvar for at prosjektet blir gjennomført etter planen. Tilsvarende formulering finst ikkje i tildelingsbrevet til partnerskapsavtalane (mal 2020).

For både driftstilskot og tilskot til inkludering og mangfald, som blir forvalta av **avdeling for kultur, idrett og inkludering**, er det vanleg at beløpa blir avkorta i forhold til søknadssum. Revisjonen får opplyst at dette i hovudsak skuldast at det ikkje er tilstrekkelege budsjettmidlar til å tildele søknadssummane fullt ut. For driftstilskotet, der mange av tilskotsmottakarane er relativt faste og får tildelingar årleg, blir det vist til at ein forsøker å følgje lønns- og prisindeks i tildelingane. Likevel blir det vist til at det ikkje alltid blir gjort fordi ein ønskjer å frigjere midlar til å realisere andre tiltak.

Revisjonen får opplyst at det ikkje blir bedt om revidert budsjett eller ei tilbakemelding frå søkjar om at aktivitetane/driften kan gjennomførast ved vesentleg avkorting i søknadsbeløp. For driftstilskotet blir dette grunngjeve med at dei fleste tilskotsmottakarar kan justere sine ambisjonar etter kor mykje midlar dei får.

Når det gjeld tilskotsordninga driftstilskot til miljøorganisasjonar, som blir forvalta av **avdeling for strategisk utvikling og digitalisering**, har det også vore gjort avkortningar i søknadsbeløp. Samla søknadssum for ordninga er betydeleg større enn det som er tilgjengeleg av midlar. Alle søkjarane i 2020 fekk difor eit lågare beløp enn dei hadde søkt om. Sakshandsamar opplyser at det likevel ikkje var nokon som ga tilbakemelding om at det var uheldig at dei fekk ei stor avkorting av tilskotet samanlikna med det dei hadde søkt om.

I tildelingsbrevet går det fram at ein signert avtale er ei stadfesting på at tilskotsmottakar har lest og akseptert vilkåra for løyvinga, og tek ansvar for at prosjektet blir gjennomført etter planen. Revisjonen merkar seg at det blir vist til «prosjektet» sjølv om det blir gitt støtte til drift.

5.5.2 Vurdering

I fleire av dei ordinære tilskotsordningane som er omfatta av revisjonen er det vanleg å gjere avkortningar i tildelinga i forhold til omsøkt beløp. Revisjonen merkar seg også at det er ulikt i kva grad fylkeskommunen ber om ei stadfesting på at aktivitetane/driften kan gjennomførast med avkortningar i beløp. Særleg gjeld dette midlar til drift. Revisjonen meiner at fylkeskommunen som eit minimum bør be om ei slik stadfesting når det blir gjort avkortningar i forhold til omsøkt beløp. Fortrinnsvis bør også fylkeskommunen be om ei tilbakemelding på kva som ikkje vil vere mogeleg å realisere (anten det gjeld konkrete aktivitetar eller planlagde oppgåver i drift) når det blir gjort avkortningar i beløpet.

5.6 Rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen

5.6.1 Datagrunnlag

Det er ikkje utarbeidd felles rutinar for koordinering og samhandling på tvers av avdelingar i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar handsamar søknadar om tilskot til same verksemd eller føremål. I intervju blir det likevel opplyst at det er kontakt mellom sakshandsamarar på tvers av avdelingane. Det blir også vist til at ein innanfor enkelte fagområde har faste møte på tvers av avdelingar. Mellom anna blir det vist til at dei som jobbar med energi, grøn vekst og klima i avdeling for innovasjon og næringsutvikling, og dei som jobbar med klima på avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har faste møte.

Det blir også vist til at søknadar som blir vurdert å vere meir relevante for andre tilskotsordningar og ev. i andre avdelingar kan bli flytta på tvers. Revisjonen har sett døme på at informasjon om at søknadar om tilskot er flytta frå ei tilskotsordning til ei anna er inkludert i tildelingsbrev. Dette var innafor same avdeling.

Fylkeskommunen har heller ikkje ei felles oversikt over kva tilskotsmottakarar som har søkt og fått midlar frå kva ordningar. Fleire av dei intervjuar viser til at det er vanskeleg å fange opp søkjararar som har søkt om tilskot frå andre avdelingar. Mange av tilskotsordningane ligg i Regionalforvaltning, noko som gjer at ein kan ha ei viss oversikt over om det er søkt på andre ordningar, men det er også ordningar som ikkje blir administrert gjennom dette systemet. Avdelingane etterspør også i søknadsskjema kva andre finansieringskjelder søkjaren har.

Fleire peiker på behov for felles oversikter og betre samhandling eller meir systematisk kontakt på tvers av avdelingar i fylkeskommunen. Det blir kommentert at dette også ville bidratt til meir systematikk, likskap og profesjonalitet i forvaltninga av tilskot.

5.6.2 Vurdering

Manglande rutinar og systematikk når det gjeld koordinering og samhandling på tvers av avdelingane medfører etter revisjonen si vurdering risiko for at det uintendert blir gitt støtte til same aktør og/eller prosjekt frå ulike ordningar i fylkeskommunen.

Sjølv om søkjar skal opplyse om andre finansieringskjelder i søknaden, viser undersøkinga at det ikkje er tilstrekkelege oversikter. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å utarbeide system for å sikre at avdelingar på tvers kan ha oversikt over kva tilskotsmottakarar som har søkt og fått midlar frå ulike ordningar. I tilknytning til ei slik oversikt vil det slik revisjonen ser det også vere naturleg å etablere nokre rutinar for samhandling og koordinering på tvers.

6 Habilitetsvurderingar

6.1 Problemstilling

I dette delkapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at habilitetsspørsmål blir vurdert og at søknadar om tilskot ikkje blir behandla av ugilde personar?³⁷

Under dette:

- Er det etablert rutinar som skal sikre at det for kvar enkelt søknad blir gjort ei vurdering av habilitet?
- Er det etablert retningslinjer for kva forhold (relasjonar og handlingar) som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslova?
- Er det etablert rutinar som skal sikre at habilitetsvurderingar blir dokumentert?
- Er det etablert rutinar som gir føringar for korleis søknadar skal bli handsama når det er identifisert inhabilitet?

6.2 Revisjonskriterium

Forvaltningslova inneheld ei rekke krav til behandlingsmåten i forvaltningssaker. Kapittel 2 omhandlar ugildheit. Av § 6 går det fram at ein offentlig tenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for ei avgjerd eller til å treffe avgjerd i ei forvaltningssak:

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vore gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vore verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete

§ 8 omtalar avgjerd om habilitetsspørsmålet. Her går det fram at tenestemannen sjølv avgjer om han er ugild. Dersom tenestemannen sjølv tar opp spørsmål om habilitet, eller ein part krev at det blir vurdert, skal tenestemannen legge fram spørsmålet for sin næraste overordna til avgjerd.

I kollegiale organ er det organet sjølv som avgjer om ein eller fleire medlemmar er ugilde. Desse kan ikkje delta i å avgjere saka, med mindre organet elles ikkje ville vore vedtaksført i spørsmålet (§ 8 andre ledd).

Av § 9 går det fram at når ein tenestemann er ugild, skal det om nødvendig utnemnast eller veljast stedfortreder for vedkommande.

³⁷ Underproblemstillingane heng tett saman og vil difor bli omtalt samla.

6.3 Datagrunnlag

Det er ikkje utarbeidd felles rutinar i fylkeskommunen for habilitetsvurderingar i samband med tilskotsforvaltning. Avdelingane som er omfatta av denne revisjonen har ulik grad av rutinar for dette.

I *avdeling for innovasjon og næringsutvikling* sin interne rutine for sakshandsaming er habilitet lista som eit av punkta i sakshandsaminga, og det blir vist til at sakshandsamar må erklære om dei er habil eller ikkje i systemet Regionalforvaltning. Om sakshandsamar ikkje er habil må ein habil person overta saka.

Regionalforvaltning blir nytta for tilskotsordningane Tiltakspakke Vestland og HNV-midlane. Revisjonen får opplyst at det først er mogleg å krysse av på om ein er habil *etter* at ein har ein har vurdert at ein søknad er i tråd med utlysinga, og habilitet blir difor ikkje formelt dokumentert og vurdert før dette. Regionalforvaltning blir ikkje brukt i sakshandsaminga for partnerskapsmidlane, og habilitetsvurderingane knytt til denne ordninga blir difor ikkje dokumenterte. Skjerm bilde frå regionalforvaltning framgår under.

Figur 2: Skjerm bilde frå regionalforvaltning - erklæring om habilitet. Motteke frå avdeling for innovasjon og næringsutvikling.

Erklæring om habilitet

Jeg er ikke part i saken, ei heller står jeg til noen part i saken i slikt forhold som er nevnt i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b til og med e.

Jeg er heller ikke kjent med at det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min upartiskhet, jf forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Jeg erklærer meg habil Ja

Mitt navn / signatur [REDACTED]

Dato 15.04.2021 12.02

Avdelinga har også eit felles dokument der rutinar for habilitetsvurderingar blir spesifikt skildra.³⁸ I dette dokumentet går det mellom anna fram kva tilsette skal gjere dersom dei er inhabile, eller dersom dei er i tvil.

Her er det presisert at om ein er i tvil om relasjonen ein har til ein part kan medføre inhabilitet, eller om «relasjonen si rolle i t.d. ein organisasjon utløyser inhabilitet for deg», skal ein seie i frå til næraste leiar. Lista skal ligge lågt. Dersom leiar også er i tvil, skal spørsmålet sendast til juridisk seksjon for vurdering. Juridisk seksjon skal sørge for at vurderingane blir journalførte i ei eiga sak, slik at avdelinga kan dokumentere kva vurderingar som er gjort. Avdelingsdirektør opplyser at ved tvil eller spørsmål knytt til habilitet, blir habilitetsvurderinga dokumentert og journalført i ephorte på ein sentral arkivsak, jf. tilrådingar frå advokatfirmaet Thommessen som har undersøkt avdelingsdirektøren sin habilitet i utvalde saker som gjeld tilskot.

Det går også fram av rutinane for habilitetsvurderingar at tilsette som er inhabile ikkje skal leggje til rette for, eller ta avgjerd i saka. Næraste leiar har ansvar for å utnemne nokon andre til å ta over saka, dette skal ikkje gjerast av den som er inhabil. Det er også presisert at dersom ein underordna (av den som er inhabil) skal legge til rette saksgrunnlag, må ein informere vedkomande slik at han eller ho kan sette rett flyt i sak-/arkivsystemet. Rutinane omtalar også kva som skal gjerast dersom leiar er inhabil. Her står det «Dersom leiaren din (eller leiar over der igjen) er inhabil i ei sak, kan ikkje du eller han/ho avgjere saka. Men du kan likevel gjere ei tilrettelegging av saksgrunnlaget». Vidare står det at leiar vil informere om kven som kjem istaden for han eller ho i linja, slik at rett flyt kan setjast i sak-/arkivsystemet.

Avdelinga nyttar i mange tilfelle panel for å vurdere søknadar. Revisjonen får opplyst at i tilfelle kor ein sakshandsamar som deltek i panelvurderingar er inhabil, blir det satt inn ein gjestepaneldeltakar for å handsame den aktuelle søknaden. Revisjonen får opplyst at det ikkje er behov for å flytte søknaden til eit heilt nytt panel, ettersom søknadane ikkje skal vurderast opp mot kvarandre.

³⁸ Vestland fylkeskommune. *Habilitetsvurderingar – praksis i INN*. Datert 04.05.2021.

Fleire (både frå administrasjonen og politisk nivå) viser til at det har vore høg merksemd på habilitetsvurderingar etter sakene som har omhandla habilitet i avdelinga, og at det mellom anna har blitt pålagt kurs i habilitetsvurderingar, og at det har vore mykje fokus på «andre særreine forhold» som kan medføre inhabilitet.

Mellom anna blir det vist til at paneldeltakarane sin habilitet har vore drøfta. Dette fordi nokre av paneldeltakarane deltar som observatørar i styra til aktørar som har partnerskapsavtalar med fylkeskommunen. Det blei konkludert med at observatørane ikkje har ei formell rolle, og dermed ikkje var inhabile, og at det var ønskeleg å ha dei med i panela ettersom dei kan bidra med sin kunnskap og erfaring frå partnerskapsarbeid. I dokumentet som skildrar rutinar for habilitetsvurderingar i avdelinga er det vist til at panelvurderingar av søknadar bidreg til å sikre at det fleire sakshandsamar som vurderer søknaden. Det blir vist til at avdelinga dermed sikrar seg dersom det blir stilt spørsmål ved ein sakshandsamar sin relasjon til parten (t.d. dersom ein deltek som observatør i styringsgruppe), sjølv om sakshandsamar ikkje er inhabil.

Det blir gjennomgåande vist til at ein opplever at habilitetsvurderingar per i dag er godt ivaretatt i avdelinga, men enkelte kommenterer samtidig at det alltid vil vere ein viss risiko for at ein kan få nye saker knytt til habilitets spørsmål.

Når det gjeld politikarane sin habilitet, får revisjonen opplyst at også dette blir vurdert å bli godt ivaretatt, men det blir peikt på nokre døme der politikarane først etter at møte har starta har blitt merksemda på at det kan vere habilitetskonfliktar ved tildeling av tilskot. Det blir vist til at dette ideelt sett burde vore meldt inn på førehand.

Avdeling for kultur, idrett og inkludering har ein rettleiar for tilskotsforvaltning³⁹ der det går fram at sakshandsamar skal vurdere eigen habilitet snarast råd etter at saka er fordelt. Ein annan sakshandsamar skal overta saka ved inhabilitet. Ved tvil skal næraste leiar orienterast.

Avdelinga har også utarbeidd ein eigen rettleiar i habilitetsvurderingar⁴⁰. I rettleiaren for habilitetsvurderingar er både automatisk inhabilitet og habilitet etter skjønn inngåande omtalt. I rettleiaren er det lista opp ei rekke døme på særlege situasjonar der inhabilitet etter skjønn kan vere relevant, mellom anna ved nært vennskap eller nært fagleg samarbeid, og kva som er relevante moment som kan vere aktuelle å vektleggje i vurderinga (t.d. står det at relevante moment for å vurdere om det er eit nært vennskap kan vere kor ofte partane har omgang og kor fortrulege dei er). Partsomgrepet er også omtalt nærare (fysisk eller juridisk person).

I rettleiar for habilitetsvurderingar er det vidare presisert at den som blir kjent inhabil verken kan delta i å legge til rette grunnlaget for avgjerd i saka eller avgjere saka. Det går vidare fram at det same gjeld eventuelle konkurrerende søknadar i same sak. Kvifor dette også gjeld konkurrerende søknadar er nærare forklart i rettleiaren for habilitetsvurdering. Det er mellom anna vist til at grunngevinga for at vedkommande som er inhabil til å behandle ein søknad vil kunne ha insentiv til å nedvurdere andre søknadar. I rettleiar for tilskotsforvaltning er det presisert at sakshandsamar difor på eit tidleg stadium må skaffe seg oversikt over søkjarmassen.

Rettleiaren inneheld også omtale av kvifor leiarar som er inhabile ikkje kan la underordna ta avgjerder i saka.

Avdelinga nyttar ikkje systemet Regionalforvaltning (som har ein eigen del som gjeld habilitetsvurdering), men har utarbeidd eit skjema «*Eigenerklæring ved vurdering av habilitet*». Det blir opplyst at skjemaet skal nyttast dersom sakshandsamar er usikker på eigen habilitet. I skjemaet skal ein krysse av for om søkjar er nær slekt, ektefelle eller sambuar, om søkjar er ein nær ven eller om sakshandsamar ser andre forhold som kan medføre svekka tillit til habilitet. Det er ikkje krav om at dette skal fyllast ut med mindre ein er usikker/i tvil.

I tillegg til dei skriftlege rutinedokumenta har avdelinga også eit eige kurs knytt til habilitetsvurderingar. Revisjonen får opplyst at dette er obligatorisk for tilsette. Dette omhandlar mellom anna reglar og retningslinjer for automatisk og skjønsmessig habilitet.

I intervju blir det peika på at særleg vurdering av habilitet opp mot «andre særreine forhold» kan vere krevjande. Enkelte viser til at det ikkje er drøfta godt nok kor grensa går for kva som medfører inhabilitet når det gjeld kjennskap og vennskap, og kommenterer at dette også heng saman med at regelverket i seg sjølv ikkje er tydeleg på dette området. Seksjonsleiarar viser til at dersom ein er usikker med omsyn til habilitet, blir juristar involverte, og det blir presisert at slike vurderingar heller blir gjennomført ein gong for mykje enn ein gong for lite.

I intervju med representantar frå avdelinga får revisjonen opplyst at det er stor merksemd rundt problemstillinga, og at ein stadig blir minna om habilitetsreglar på seksjons- og avdelingsmøte.

³⁹ Vestland fylkeskommune. *Rettleiar i tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune*. Ikkje datert.

⁴⁰ Vestland fylkeskommune: *Rettleiar i habilitetsvurdering (gjeld avdeling for kultur, idrett og inkludering)*. Ikkje datert.

Frå politisk hald blir det påpeika at det kan vere utfordrande å halde oversikt om ein er habil eller ikkje i tildelingar med lange søkjarlister, til dømes driftstilskotet. Revisjonen får opplyst at det har vore døme på saker der utvalsmedlemmer ikkje har vore merksame på dette.

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering (seksjon for plan, klima og folkehelse) har ikkje rutinar som omtalar at det skal gjerast habilitetsvurderingar for kvar søknad, eller rutinar som skal sikre at habilitetsvurderingar blir dokumentert. Sjølv om systemet Regionalforvaltning blir nytta i avdelinga, får revisjonen opplyst at funksjonen for å dokumentere/stadfeste habilitet ikkje blir aktivt nytta. Det blir opplyst at ein berre haker av i skjemaet dersom ein vurderer seg som inhabil. Ved tvil om habilitet, melder sakshandsamarar frå til leiar.

Det er heller ikkje etablert skriftlege retningslinjer for kva forhold som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslova, eller korleis søknadar skal bli handsama når det er identifisert inhabilitet. Det blir opplyst om at søknaden blir «løfta opp» og omfordelt dersom det blir identifisert inhabilitet eller ved tvil om habilitet. Det blir vist til at dersom ein til dømes har ein vennskapleg relasjon til søkjar, eller dersom ein sjølv er medlem i ein organisasjon som søker om tilskot, så blir det ei konkret vurdering av om ein er habil eller ikkje. Slike vurderingar blir løfta opp til næraste leiar.

6.4 Vurdering

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at det er retta betydeleg merksemd mot habilitetsvurderingar i dei tre avdelingane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen. Omfanget av skriftlege rutinar og rettleiarar som omtalar habilitetsvurderingar varierer likevel.

Avdeling for kultur, idrett og inkludering har etter revisjonen si vurdering utarbeidd ein utfyllande og grundig rettleiar i habilitetsvurderingar, som både omtalar automatisk inhabilitet, kva delar av sakshandsaminga habilitetsreglane gjeld for, viktigheita av habilitetsvurderingar i konkurranseforhold, og døme på særlege situasjonar/forhold/relasjonar som kan vere eigna til å svekke habiliteten og/eller medføre at det blir stilt spørsmål ved habiliteten. Avdeling for innovasjon og næringsutvikling har også utarbeidd skriftlege rutinar, men dei er mindre detaljerte, og omtalar ikkje i same grad alle relevante sider ved habilitetsvurderingar. Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje skriftlege rutinar som omtalar habilitetsvurderingar i det heile. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande.

Revisjonen merkar seg at fylkeskommunen ikkje har retningslinjer og rutinar som gjeld på tvers av avdelingane og som er felles for alle. Revisjonen meiner at felles retningslinjer og rutinar bør vurderast for å sikre at det er tilstrekkelege rutinar – og ein tilfredsstillande og lik praksis – ved alle avdelingar som forvaltar tilskotsordningar.

Sjølv om det er høg merksemd på habilitet, og det i intervju blir vist til at habilitet alltid blir vurdert, er det ingen av avdelingane som har rutinar som sikrar at habilitetsvurderingar alltid blir *dokumentert*. Sjå også kapittel 8 der vi har gjennomført stikkprøver av dette. Revisjonen meiner at habilitetsvurderingar alltid bør dokumenterast for å sikre at det er mogleg å etterprøve kva vurderingar som er gjort. Det å måtte ta aktivt stilling til sin habilitet, og dokumentere til dømes at ein erklærer seg habil, vil også kunne ha ein bevisstgjerande funksjon, og bidra til auka medvit om problemstillingar ein må ta stilling til i samband med habilitetsvurderingar. Krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingar bør difor etter revisjonen si vurdering inngå i ein rutine som gjeld for alle avdelingar.

I rutinane til avdeling for kultur, idrett og inkludering er det presisert at søknadar om tilskot der samtlege søkjarar konkurrerer om ein avgrensa pott, vanlegvis vil bli sett som ei og same sak – dvs. at sakshandsamar som er inhabil i høve ein av søkjarane også vil vere inhabil til å vurdere andre søknadar. Revisjonen merkar seg at avdeling for innovasjon og næringsutvikling har ei anna forståing for dette, der sakshandsamar som er inhabil i høve ein av søkjarane blir erstatta i vurderinga av den aktuelle søknaden, men ikkje blir erstatta i vurderingar av øvrige søknadar. Revisjonen stiller spørsmål ved at to avdelingar i fylkeskommunen har heilt ulike rutinar på dette området, og meiner det er behov for å gjere ei avklaring av desse spørsmåla på tvers av avdelingane og sikre ein sams praksis.

7 System for å følge opp bruken av tildelte midlar

7.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Vestland fylkeskommune eit tilfredsstillande system for å følge opp at tildelte midlar blir brukt i samsvar med føresetnadene?

Under dette:

- Blir det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakarane?
- Gjennomgang og oppfølging av ev. mangelfull rapportering, under dette følgjande problemstillingar⁴¹:
 - Blir rapportering frå tilskotsmottakarane systematisk gjennomgått og vurdert av fylkeskommunen for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med krava?
 - Er det etablert tilfredsstillande rutinar for å følge opp manglande/ikkje tilstrekkeleg rapportering frå tilskotsmottakar?
- Rutinar knytt til å krevje tilbakebetaling eller stanse tildeling av tilskot⁴², under dette følgjande problemstillingar:
 - Er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnadar?
 - Er det etablert rutinar for å stanse tildeling av tilskot ved mistanke om mislegheiter og/eller at midlane ikkje blir brukt i samsvar med føresetnadane?
- I kva grad blir det gjennomført risikovurderingar med omsyn til behov for oppfølging av tilskotsmottakarar?⁴³

7.2 Revisjonskriterium

Det å stille krav til rapportering, og sørge for at rapporteringa blir gjennomgått, er viktig for at fylkeskommunen skal kunne vurdere om tilskota er brukt i samsvar med føresetnadar og om tilskota bidreg til å oppnå dei måla fylkeskommunen har sett for tilskotsordningane. Rapportering og oppfølging av korleis midlane blir brukt er også sentralt i eit internkontrollsystem knytt til bruk av offentlege midlar. Staten sitt reglement for økonomistyring⁴⁴ omtalar dette nærare. Sjølv om regelverket gjeld statlege tilskotsordningar, legg revisjonen til grunn at regelverket også kan vere aktuelt å følge for fylkeskommunale tilskotsordningar.

I reglement for økonomistyring i staten blir det vist til at tilskotsforvaltar skal, med utgangspunkt i dei fastsette kriteria for måloppnåing, innhente informasjon frå tilskotsmottakarar eller andre kjelder som gjer det mogeleg å vurdere graden av måloppnåing for ordningane. Krava til rapportering frå tilskotsmottakarar skal ikkje gis større omfang enn at dei står i rimeleg forhold til tilskotet.⁴⁵

Økonomiregelverket omtalar også internkontroll hos tilskotsforvaltaren nærare. Her blir det vist til at tilskotsforvaltaren skal ha etablert system, rutinar og tiltak som mellom anna har som hensikt å førebyggje, avdekke og korrigere feil og mangar.⁴⁶

⁴¹ Desse problemstillingane heng tett saman og vil difor bli omtalt i same kapittel

⁴² Desse problemstillingane heng tett saman og vil difor bli omtalt i same kapittel

⁴³ Rekkefølgen på problemstillingane i dette kapitlet er endra i forhold til prosjektplanen. Dette for å få ein best mogeleg presentasjon av data i rapporten.

⁴⁴ Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12.12.2003 med endringer senest 31.08.2021.

⁴⁵ Ibid, kapittel 6.3.6.

⁴⁶ Ibid, kapittel 6.3.8.1

7.3 Krav til rapportering frå tilskotsmottakar

7.3.1 Datagrunnlag

Rapporteringskrav i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Krav til rapportering på bruk av tildelte midlar frå Tiltakspakke Vestland og HNV-midlane går fram av mal for tildelingsbrev. Tildelingsbrevet stadfestar at tilskotsmottakar skal bruke midlane i samsvar med søknad og finansieringsplan. Ved større endringar i prosjektplan, til dømes endringar i budsjett eller finansieringsplan, må tilskotsmottakar sende ny søknad til fylkeskommunen for å få godkjent endringane. Om prosjektet ikkje blir gjennomført i samsvar med innsendt søknad og krav i tilskotsbrev utan at endringar er avklarte, kan tilskotet bli avkorta. I intervju blir det vist til at fleire tilskotsmottakarar ikkje har klart å gjennomføre planlagde aktivitetar under koronapandemien. Fleire har difor bedt om å få forlenga tidsplanen og omdisponere deler av midlane mellom budsjettpostane. Slike endringar blir stort sett godkjent så lenge dei er i tråd med planen og intensjonen med tilskotsmottakar sitt prosjekt. Midlane kan derimot ikkje blir brukt på heilt nye føremål.

Mottakarar av HNV-midlane og tiltakspakke Vestland skal rapportere på bruk av midlar gjennom Regionalforvaltning. Krav for rapportering går òg fram av tildelingsbrevet. Det blir vist til at tilskotsmottakarar må føre spesifisert rekneskap for kostnadane slik at det kan jamførast med endeleg kostnads- og finansieringsplan. Ved prosjektavslutning skal tilskotsmottakar fylle ut ein sluttrapport og kostnadsrapport i regionalforvaltning. Vidare skal revisjonspliktige føretak som har motteke tilskot over NOK 200 000 sende inn prosjektrekneskap som er stadfesta av revisor. Ikkje revisorpliktige føretak må òg sende rekneskap stadfesta av revisor for tilskot over NOK 500 000. Rekneskapen skal dokumentere utgifter på kvar budsjettpost opp mot finansieringsplan. I intervju blir det vist til at dette er viktige prosessar for å sikre at midlane går til det dei skal.

Partnerskapsmidlane har mindre føringar for bruken av midlar ettersom det er ei driftsstøtte. Krav for rapportering går fram av mal for tildelingsbrev som revisjonen har fått tilsendt. Revisjonen merkar seg at malen er frå 2020, som er beskrive som eit «overgangsår» for ordninga (jamfør kapittel 4.1). Av malen går det fram at partnerane skal sende ein kortfatta rapport innan slutten av partnerskapsperioden der dei gir ei kort oppsummering av bruken av midlar i høve aktivitet og gjennomførte tiltak. Så snart det ligg føre skal tilskotmottakar i tillegg sende årsmelding og signert årsrekneskap eller revisorattestert årsrekneskap til fylkeskommunen. I intervju blir det vist til at fylkeskommunen også har tett dialog med partnerane gjennom møte og anna dialog.

Rapporteringskrav i avdeling for kultur, idrett og inkludering

I avdelinga sin rettleiar for tilskotsforvaltning blir det vist til at det er ulikt mellom tilskotsordningane kva krav som er stilt til dokumentasjon som søkjarane skal levera.

Mottakarar av driftstilskot skal delta i budsjett- og rapporteringsmøte. I rettleiar for tilskotsforvaltning er det vist til at omsyn til risiko og vesentlegheit skal liggje til grunn for kven av mottakarane som skal delta i møta, men det er ei målsetting at alle mottakarar skal delta i møte i løpet av ein treårsperiode. I tillegg skal alle som får tilskot på over NOK ein million delta på budsjett- og rapporteringsmøte kvart år. Avdelinga har ein eigen mal som inkluderer alt som sakshandsamaren må gjennomgå i dette møtet. I tillegg går det fram av tildelingsbrev som revisjonen har mottatt i samband med stikkprøvekontroll, at alle tilskotsmottakarar årleg skal sende rapport med rekneskap og årsmelding. I intervju blir det presisert at sakshandsamarar gjennomgår rapportering frå tilskotsmottakarar sjølv om dei ikkje er innkalt til budsjett- og rapporteringsmøte det aktuelle året. Det er likevel døme på at det manglar rapportering frå ein tilskotsmottakar (sjå kapittel 8).

Mottakarar av tilskot til inkludering og mangfald skal sende inn rapport og rekneskap innan tre månader etter at tiltaket er gjennomført. I tildelingsbrevet revisjonen har mottatt i samband med stikkprøvekontroll, blir det skildra at rapporten skal innehalde informasjon om når og korleis tiltaket var gjennomført, eventuelle avvik frå vilkåra med grunngeving og eventuelle avvik frå søknadsgrunnlag med grunngeving. I intervju blir det vist til at rapporteringa blir brukt som ein kontroll for å sjekke at tilskotsmottakar har brukt midlane på avtalte aktivitetar.

Rapporteringskrav i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Rapporteringskrav for tilskotsmottakarar som har fått støtte frå tilskotsordninga drift til miljøorganisasjonar går fram av mal for tildelingsbrev som revisjonen har mottatt. I brevet blir det vist til at sluttrapport og kostnadsrapport skal leverast i Regionalforvaltning. Malen inneheld også rapporteringskrav dersom det er fleirårige prosjekt. Då blir tilskotsmottakar bedt om å levere ein kortfatta årsrapport som skal innehalde

informasjon om kva tiltak som er gjennomført, framdrift/avvik i høve prosjektplan og budsjett. Vidare står det i malen at det skal førast spesifisert rekneskap for kostnadane, slik at dette kan jamførast med endeleg kostnads- og finansieringsplan. I intervju blir det vist til at det ikkje føreligg meir detaljerte rapporteringskrav enn det som går fram av tildelingsbrevet. I stikkprøvekontrollen (sjå kapittel 8) har revisjonen merka seg at tildelingsbreva gjennomgåande viser til «prosjekt», sjølv om tildelinga i dei aktuelle sakene gjeld støtte til drift. Dette gjeld også rapporteringskrava, og det er kome fram at det er bedt om anna rapportering enn det som inngår i tildelingsbrevet.

7.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen i all hovudsak stiller tydelege krav til rapportering frå tilskotsmottakarane. Krava til rapportering inngår i tildelingsbrevane som blir sendt til tilskotsmottakarane. Det er likevel enkelte døme på at rapporteringskrava ikkje er tydelege, mellom anna gjeld dette driftsstøtte til miljøorganisasjonar der det er vist til «prosjekt» sjølv om det blir gitt støtte til drift. Det er dermed bedt om rapportering som ikkje er relevant i tilknytning til driftsstøtte. Det kjem også fram at tilskotsmottakarane følgjeleg er bedt om å rapportere på andre moment enn det som framgår av tildelingsbrevet (sjå kapittel 8).

7.4 Gjennomgang av rapportering og rutinar for å følge opp manglande/ikkje tilstrekkeleg rapportering

7.4.1 Datagrunnlag

Oppfølging av rapportering i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Avdeling for innovasjon og næringsutvikling sin interne rutine for sakshandsaming omhandlar informasjon om korleis sakshandsamar skal gå fram for å gå gjennom rapportering og utbetale/reducere tilskot. Av rettleiararen går det fram at sakshandsamar skal kontrollere at utbetaling, statusrapport og kostnadsrapport samsvarar med vilkåra i tilskotet. Sakshandsamar må sjekke at aksept av vilkår og sluttrekneskapsskjema er sendt inn. Vidare skal det ved tilsegn over 200 000 ligge føre ei revisorstadfesting.

I intervju får revisjonen bekrefta at sakshandsamar går gjennom all rapportering og slutt rapport frå tilskotsmottakar før godkjenning av sluttutbetaling. Sakshandsamarar opplyser at dei særleg ser på kostnadsrapporten for å sjå om tilskotsmottakaren har gjort det dei skal gjere, og om dei har brukt beløpa dei har sagt at dei skal bruke. All arkivverdig informasjon blir arkivert i ePhorte.

Fylkeskommunen finansierar sjeldan meir enn 50 prosent av eit prosjekt, og tilskotsmottakar må difor vise finansiering frå andre partar også i si rapportering. Dersom tilskotsmottakar har fått mindre finansiering frå andre partar enn planlagt, vil òg fylkeskommunen redusere sitt tilskot slik at støtta ikkje overstig prosentdelen angitt i tilsegnsbrevet. Det blir vist til at ein av tilskotsmottakarane som fekk tilskot i 2020 ikkje fekk finansiering frå andre partar slik det var lagt til grunn i søknadsbudsjettet, og fylkeskommunen reduserte difor også sin del av støtta.

For partnerskapsmidlane blir det vist til at det ikkje er like grundige vurderingar av rapporteringa, fordi fylkeskommunen ikkje har store sanksjonsmoglegheiter med mindre det er store endringar i selskapets føremål eller arbeidsmetodar. Driftstilskot kan gå til mykje forskjellig, og det er vanskeleg for fylkeskommunen å vite kva midlane går til.

Utover å følge opp rapportering, deltek nokre sakshandsamarar i referansegrupper o.l. for enkelte tilskotsmottakarar. I referansegruppene møtast representantar frå ulike organisasjonar for å diskutere vegen vidare for tilskotsmottakar, samt for å følge med på kva dei jobbar med. Det blir vist til at dette er ein viktig måte å følge opp tilskotsmottakarar utover rapporteringa.

I intervju viser seksjonsleiarar på avdelinga til at dei opplever at alle tilskotsmottakarar blir følgt tett opp. Utbetaling skjer basert på rapportering, og saksbehandlar følgjer opp dersom det er noko ein lurar på. Både sakshandsamarar og leiarar viser òg til at tilskotsmottakar har eigeninteresse av å rapportere det dei skal. Dei må mellom anna akseptere vilkåra ved tildeling for å få første utbetaling. Deretter kan det vere fleire delrapporteringar med utbetaling, og slutt rapportering ligg til grunn for siste utbetaling. Dette blir skildra som eit godt system som også gir tilskotsmottakaren insentiv til å rapportere tilstrekkeleg.

Oppfølging av rapportering i avdeling kultur, idrett og inkludering

I avdelinga sin rettleiar for tilskotsforvaltning er det peikt på at sakshandsamar skal kontrollere at søkjar har levert årsmelding og årsrekneskap for siste år (gjeld driftstilskot), og elles skal fagavdelinga følgje med på aktiviteten i organisasjonen. Dersom tilskotsmottakar ikkje har rapportert, eller det er uheldige funn i kontrollen, må sakshandsamar vurdere om det er aktuelt å krevje tilskotet tilbake.

For prosjektbasert støtte, går det fram at når rapport etter fullført prosjekt er levert, skal sakshandsamar gå gjennom denne for å kontrollere om mottakar faktisk har gjort det dei fekk tilskot til å gjere. Om ikkje, skal sakshandsamar «utføra dei prosedyrane som er bestemt i høve denne ordninga», eventuelt sjå om det er aktuelt å krevje tilskotet attende.

I intervju blir det opplyst at rapportering frå tilskotsmottakarar blir gjennomgått og vurdert av sakshandsamar. Sakshandsamar sjekkar då at verksemda harmonerer med føremålet til aktøren. Dersom sakshandsamar har spørsmål knytt til rekneskap og rapport, og tilskotsmottakar ikkje er inne på budsjett- og rapporteringsmøte det aktuelle året, tar ein kontakt med tilskotsmottakar for å avklare. Sakshandsamar sin gjennomgang av årsrapport og rekneskap blir ikkje dokumentert. I stikkprøvegjennomgangen som revisjonen har gjennomført kjem det fram eksempel på at det er tildelt tilskot for ytterlegare år sjølv om tilskotsmottakar ikkje har levert rapportering for føregående år i samsvar med føresetnadane i tildelingsbrevet eller krav til søknad. Sjå nærare omtale av dette i kapittel 8.

Det blir elles peikt på at det er jobba mykje med prosessar og rutinar for tilskotsforvaltning i avdelinga, men at det framleis er behov for å jobbe meir med kontroll og oppfølging av vedtak. Det blir kommentert at sjølv om det er rutinar for at rapporteringa frå tilskotsmottakarar skal bli gjennomgått, er det truleg også døme på at dette ikkje blir følgt opp så godt som det bør. Sjølv om gode rutinar og prosessar for rapportering blir peikt på som viktig, både for å avdekke ting og for å kunne gjere justeringar i ordningar, er det samtidig fleire som viser til at det er eit spørsmål om kor langt ein skal strekkje kontrollregimet, og kor mykje kapasitet ein skal bruke på dette. Det blir også peikt på at det er krevjande å ha eit fullgodt kontrollregime for heile tilskotsporteføljen (40 ulike ordningar) som avdelinga har ansvar for.

I avdelinga sin rettleiar for tilskotsforvaltning blir det vist til stikkprøver som kontrollmetode. I rettleiaren står det at stikkprøver blir utført etter ei tilfeldig utveljing mellom alle tilskotsmottakarane. Det er presisert at dette gjeld særleg ved einskildvedtak. Områder som kan bli kontrollert kan ifølgje rettleiaren til dømes vere medlemslister, om tilskotet er brukt i samsvar med føresetnadane, om sluttrapport er levert og om korrekt dokumentasjon er levert inn. Vidare er det presisert at det ikkje er hensiktsmessig å kontrollere alle tilskotsmottakarane, og at stikkprøver difor kan vere ein god metode for å kontrollere tilstrekkeleg. I følgje rettleiaren blir det gjort ei «loddrekning» mellom tilskotsmottakarane, noko som inneberer at alle «risikerer» å gjennomgå kontroll.

I rettleiaren står det vidare at alle som har motteke eit tilskot på NOK 1 million eller meir, skal gjennomgå kontroll. Det er presisert at konsekvensane ved misleghald vere vesentlege ved tilskot på denne storleiken. Det står vidare at det er ulikt mellom tilskotsordningane kva tema/område som skal kontrollerast.

På generelt plan blir det vist til at det er gode rutinar for stikkprøver, ein får innsikt i rekneskap og budsjett, og det er i tillegg terskelverdiar som utløyser budsjett- og rapporteringsmøte. Det blir samtidig kommentert at utfordringa er at det er mange aktørar som mottar tilskot, og administrasjonen har avgrensa kapasitet til å følgje opp kontrollen med alle tilskotsmottakarane.

Oppfølging av rapportering i avdeling strategisk utvikling og digitalisering

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ingen skriftlege rutinar eller retningslinjer som omtalar gjennomgang av rapportering, eller korleis ev. mangelfull rapportering skal følgjast opp. Revisjonen får i intervju opplyst at sakshandsamar går gjennom rapporteringa frå tilskotsmottakarane. Avdelinga har vidare eit system der sluttutbetalingar av tilskot først blir gjort når sluttrapportering er levert. Det blir vidare opplyst at dersom sluttrapport ikkje er sendt inn innan frist, eller om rapporteringa ikkje er tilfredsstillande, blir tilskotsmottakar kontakta av fylkeskommunen.

7.4.2 Vurdering

I utgangspunktet vurderer revisjonen at dei skriftlege rutinane for gjennomgang av rapportering og oppfølging av ev. mangelfull rapportering som gjeld for avdeling for innovasjon og næringsutvikling og avdeling for kultur, idrett og inkludering er tilfredsstillande. Det blir likevel vist til at det varierer kor inngående rapporteringa blir gjennomgått/vurdert i praksis. I stikkprøvekontrollen (sjå kapittel 8) er det også døme på at ein tilskotsmottakar

ikkje har levert rapportering/obligatorisk vedlegg til søknad, utan at dette er fanga opp av fylkeskommunen. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og medfører ein risiko for at bruk av midlar som ikkje er i samsvar med føresetnadene ikkje blir fanga opp. Det er difor revisjonen si vurdering at det bør setjast i verk tiltak for å sikre at rutinane blir etterlevd.

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje skriftlege rutinar knytt til gjennomgang av rapportering og oppfølging av ev. mangelfull rapportering, men viser til ein praksis der rapportering blir sjekka før tilskot blir utbetalt i sin heilheit, og at det blir tatt kontakt ved tilskotsmottakar ved mangelfull rapportering eller spørsmål. Dette synast å vere ein god praksis, men for å unngå at oppfølginga er personavhengig meiner revisjonen at det også i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering bør utarbeidast skriftlege retningsliner eller rutinar som skildrar desse prosessane.

7.5 Rutinar for å krevje tilbakebetaling dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnadar samt rutinar for å stanse tildeling av tilskot ved mistanke om mislegheiter

7.5.1 Datagrunnlag

Rutinar for tilbakebetaling/stans av tilskot i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

I avdelinga sin rutine for sakshandsaming går det fram at ansvarleg sakshandsamar har ansvar for å vurdere om søkjar har gjennomført prosjektet i tråd med vilkåra i tildelingsbrevet. Dersom prosjektet ikkje er gjennomført i planlagt omfang, skal det gjerast ein prosentvis reduksjon av tilskotet. Det går vidare fram at sakshandsamar då skal skrive eit brev som blir signert av fylkesdirektør (no avdelingsdirektør) der det skal opplystast om at heile eller delar av tilskotet blir trekt tilbake.

Mal for tildelingsbrev til HNV-midlane og tiltakspakke Vestland inneheld informasjon om at tilskotet kan bli avkorta dersom prosjektet ikkje blir gjennomført i samsvar med innsendt søknad og i tråd med tilskotsbrevet. Ei tilsvarende formulering finst ikkje i mal for tildelingsbrev til partnerskapsmidlane.

Både for HNV-midlane og for tiltakspakken blir ikkje det tildelte beløp betalt ut i sin heilskap før etter prosjektslutt. Ved aksept av vilkår i tildelingsbrevet kan ein be om ei delutbetaling på 25 %. Deretter kan ein be om ytterlegare delutbetaling (totalt inntil 75 %, og 50 % dersom søkjar allereie har fått 25 % ved aksept), men søkjar må då leggje ved dokumentasjon på faktiske utgifter. Resterande 25 % kan først utbetalast når aktiviteten er fullført og sluttrapport og rekneskap er sendt inn til fylkeskommunen.

I intervju er det fleire som viser til at dette er eit godt system for å redusere risiko for at tilskot ikkje blir nytta i samsvar med føresetnadar og for å ev. kunne stanse tildeling av tilskot dersom det ikkje er nytta i samsvar med føresetnadar. Partnerskapsmidlar blir utbetalt basert på faktura frå mottakar.

Revisjonen får opplyst at det har blitt gjort reduksjon av tilskot fordi eit prosjekt ikkje blei gjennomført i planlagt omfang, fordi ein annan finansieringskjelde reduserte sin støttedel. Dette innebar at fylkeskommunen også måtte redusere storleiken på sitt tilskot.

Rutinar for tilbakebetaling/stans av tilskot i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Avdelinga sin rettleiar for tilskotsforvaltning omtalar i fleire omgangar rutinar for tilbakebetaling av tilskot. Rettleiaren stadfestar at alle tilsegnsbrev av tilskot skal innehalde informasjon om at mislegald i bruk av tilskot kan føre til krav om attendebetalning av heile eller deler av tilskotet, eller andre sanksjonar. Rettleiaren seier vidare at det i alle tilsegnsbrev skal opplystast om at mottakarar kan bli kontrollert.

Det er skildra ulike rutinar knytt til kontroll av ulike typar tilskot i rettleiaren.

For driftsstøtte skal søkjar levere godkjent årsmelding og årsrekneskap saman med søknaden om tilskot for nytt år, og elles skal fagavdelinga følgje med på aktiviteten i organisasjonen. Avdelinga har også budsjett og rapporteringsmøte med mottakarar av driftstilskot der bruken av tilskotsmidlar blir etterspurt. For mottakarar som får støtte på 1 million eller meir skal dette gjennomførast årleg. For andre er det ei målsetting av alle mottakarar skal møte i løpet av ein tre års periode. Dette er grunngeve med avdelinga sin kapasitet.

Ved prosjektstøtte står det at det skal rapporterast innan tre månadar etter prosjektslutt, men at det i praksis skal vere ein kontinuerleg kontroll av prosjekttilskot, sidan prosjektslutt er fordelt utover heile året. Ved vesentleg endring av eit prosjekt, skal sakshandsamar vurdere om tilskotet skal krevjast attende. Revisjonen er kjent med at dette er blitt gjort i eit tilfelle. ikkje kjent med at tilskot har blitt haldt tilbake med unntak av eit tilfelle.

Rettleiaren omtalar også vedtaksorganet sitt høve til å gjere om vedtak utan klage. Det blir her vist til at dersom avdelinga finn at det med «viten og vilje» er gitt ukorrekt informasjon for å oppnå tilskot, skal spørsmålet om omgjering og attendebetaling vurderast. Om omgjering er aktuelt, skal næraste leiar kontaktast.

I intervju blir kommentert at det som sakshandsamar kan vere vanskeleg å oppdage økonomiske underslag. Som sakshandsamar må ein difor stole på at innlevert rapportering, til dømes rapportar og rekneskap, er riktige og gyldige. Fleire framhevar likevel at det ikkje er stor risiko for at midlar blir brukt til andre føremål enn dei er tildelt til.

Rutinar for tilbakebetaling/stans av tilskot i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering

Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje skriftlege rutinar som omtalar tilbakebetaling eller stans av tilskot dersom midlane ikkje er nytta i samsvar med føresetnadane. I malen for tildelingsbrev står det at tilskot kan bli avkorta dersom prosjektet ikkje blir gjennomført i samsvar med innsendt søknad og i tråd med tilskotsbrev. Det er i brevet vist til *prosjektet sjølv* om dette dreier seg om eit driftstilskot som ikkje blir tildelt til konkrete prosjekt.

Avdelinga har også ein praksis der tilskotet fullt ut blir utbetalt først etter at det ligg føre dokumentasjon på aktivitet. Dette går også fram av tildelingsbrev som blir sendt til mottakar. Vilkåra er at avdelinga betalar ut 25 % av tilskotet ved stadfesting av vilkår. Vidare blir det ikkje betalt ut meir midlar før det kan visast til at arbeidet er gjennomført i tråd med vilkår, og tilskotsmottakar kan vise til 75 % av medgåtte kostnader (totalt). Siste 25 % av tilskotet blir berre betalt ut når sluttrapport er godkjent og viser at aktiviteten er gjennomført i samsvar med vilkår og godkjent søknad. Det blir vist til at avdelinga på denne måten kan sikre at det ikkje blir betalt ut midlar før aktiviteten er gjennomført. Det blir også opplyst at det tradisjonelt ikkje blir bedt om utbetaling før årsslutt, altså at alt blir betalt ut ved sluttrapportering.

I samband med verifiseringa av rapporten, kommenterer fylkeskommunen følgjande:

Organisasjonane rapporterer gjennom årsrapport, som inkluderer skildringa av aktiviteten gjennom året og godkjent rekneskap. Dette ligg til grunn for eventuell utbetaling av tilskot. For 2021 er omtale av utbetalingsrutinar justert. Det er framleis mogeleg å be om 25% ved stadfesting av vilkår, dette er også eit bevis på at vi har forplikta oss til å støtte deira drift.

Revisjonen stilte i verifiseringa spørsmål knytt til om same utbetalingsmetode blir nytta uavhengig av om det blir tildelt midlar til drift eller til prosjekt, og kva dokumentasjon som ev. blir bedt om dersom tildelinga gjeld driftsstøtte. Fylkeskommunen opplyser at dersom organisasjonar som har fått tildelt støtte til drift søker om utbetaling på forskot må dei sende inn dokumentasjon på driftsaktivitet og reelle kostnader i tråd med søknaden og godkjent kostnads- og finansieringsplan. Fylkeskommunen viser til at dette sikrar at fylkeskommunen berre dekkjer den delen (prosentatsen) av totalkostnadane fylkeskommunen har gitt tilsegn til, og at det er gjennomført aktivitet i tråd med søknad, og reelle kostnader i tråd med tilsegn.

7.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at to av avdelingane (avdeling for innovasjon og næringsutvikling og avdeling for kultur, idrett og inkludering) har utarbeidd skriftlege rutinar som omtalar forhold knytt til krav om tilbakebetaling eller stans i tilskot dersom tilskotet ikkje er brukt i samsvar med føresetnadane. Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ikkje utarbeidd tilsvarande rutinar, men har inkludert informasjon om at tilskot kan bli avkorta i mal for tildelingsbrev. Retningslinene og rutineane som er skildra i alle avdelingane framstår som tydelege og gir klare føringar om at sanksjonar kan nyttast dersom tilskot ikkje blir brukt i samsvar med føresetnadane. Det er vist til nokre døme der tildeling er redusert eller stansa. Både avdeling for innovasjon og næringsutvikling og avdeling for strategisk utvikling og digitalisering har ein praksis der det for fleire tilskot ikkje blir gitt full utbetaling før etter at prosjektet/aktiviteten er gjennomført og etter at rapportering er levert. Revisjonen meiner dette framstår som eit godt system for å redusere risiko knytt til at midlar blir brukt til andre føremål enn dei er tiltenkt.

7.6 Gjennomføring av risikovurderingar med omsyn til behov for oppfølging av tilskotsmottakarar

7.6.1 Datagrunnlag

Ingen av avdelingane har gjennomført dokumenterte risikovurderingar knytt til behov for oppfølging av ulike tilskotsmottakarar.

To av avdelingane (innovasjon og næringsutvikling og strategisk utvikling og digitalisering) viser til at systemet knytt til utbetaling i seg sjølv reduserer risiko, ettersom det berre blir betalt ut 25 % av tilskot ved aksept, og at ytterlegare utbetaling krev dokumentasjon/rapportering frå tilskotsmottakar.

I avdeling for kultur, idrett og inkludering går det fram av rettleiar for tilskotsforvaltning at fylkeskommunen skal ha kontakt- eller budsjett- og rapporteringsmøte med tilskotsmottakar (driftstilskot) årleg/annakvart år basert på ei vurdering ut frå risiko og vesentlegheit. Det blir opplyst at dette i praksis er handtert ved at tilskotsmottakarar som får tildelt 1 million eller meir årleg blir kalla inn kvart år, medan mottakarar som får tildelt mindre beløp enn dette blir kalla inn i løpet av ein treårsperiode. Det går også fram at det kan bli gjennomført utvida kontroll av søkjararar som får tilskot i regi av fylkesrådmannen (no fylkesdirektør) og/eller fylkeskommunen sin revisjon på bakgrunn av risikovurdering eller opplysningar som har kome fram. Deloitte har på oppdrag for denne avdelinga (i 2020) gjennomført ein kontroll av ein tilskotsmottakar sin bruk av midlar. Bakgrunnen var relatert til spørsmål knytt til tilskotsmottakaren sin aktivitet og mangelfull rapportering.

Fleire av intervjuar viser til at det er kontakt med ulike tilskotsmottakarar gjennom året og/eller at ein følgjer med på aktiviteten og at dette også kan bidra til informasjon om behov for nærare oppfølging. Det er ingen av dei intervjuar som opplever at det er stor risiko for at midlar blir brukt til andre føremål enn dei er tiltenkt, men det blir samtidig peikt på at det er vanskeleg å heilt gardere seg for kløktig svindel.

Som tidlegare omtalt er det fleire som viser til at sjølve systema for rapportering er gode, men at det samtidig er eit kapasitetsspørsmål når det gjeld kor godt rapporteringa blir følgt opp i praksis.

7.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje er gjennomført risikovurderingar knytt til behov for oppfølging av ulike tilskotsmottakarar, sjølv om det blir påpeikt at oppfølging av rapportering også er eit kapasitetsspørsmål. Revisjonen meiner at risikovurderingar av kor det er størst behov for oppfølging av tilskotsmottakarar kan bidra til å sikre at kapasiteten til oppfølging blir brukt målretta og der det er størst behov.

8 Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga

8.1 Problemstillingar

I dette delkapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er den faktiske tilskotsforvaltninga tilfredsstillande i eit utval tilskotstildelingar?

Under dette:

- Er kriterium for tildeling/vurdering følgt og dokumentert?
- Er sentrale krav i forvaltningslov og ev. interne retningslinjer følgt?
- Er det gjort dokumenterte habilitetsvurderingar? Ved ev. inhabilitet, er sakshandsaminga og vedtak delegert til personar som ikkje er inhabile etter forvaltningslova?
- I kva grad er tilskotsmottakarane sin bruk av tilskotsmidlar følgt opp av fylkeskommunen i utvalde tilskotstildelingar? Under dette:
 - i. Er det rapportert i samsvar med krava i tildelingsbrevet/regelverket for ordninga?
 - ii. Er ev. mangelfull rapportering følgt opp av fylkeskommunen, og ev. korleis?

8.2 Revisjonskriterium

Sjå kapittel 5.2 og 6.2, samt utfyllande revisjonskriterium i vedlegg 2.

8.3 Datagrunnlag

8.3.1 Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga i avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Revisjonen har i stikkprøvegjenomgangen sett på sakshandsaminga i avdeling for innovasjon og næringsutvikling i fire utvalde tilskotstildelingar. Vi vil omtale desse som sak 1, sak 2, sak 3 og sak 4.

Revisjonen gjer merksam på at stikkprøvegjenomgang av saker som gjeld partnerskapsmidlar er tildelingar som er gjort i tidlegare Hordaland fylkeskommune.

Er kriterium for tildeling/vurdering følgt og dokumentert?

Det ligg føre dokumentasjon på korleis alle fire søknadane som er gjennomgått i stikkprøvekontrollen er vurdert. Søknadar om HNV-midlar er vurdert i panel, og vurderingane er dokumentert i eit excelskjema. Skjemaet inneheld ein tekstleg omtale av vurderinga av søknadane og ein karakter/poengsum mellom 1-7. For kvar søknad er det gitt poeng for dei enkelte kriterier samt ein samla poengsum.

I vurderinga av sak 1 er den totale poengsummen sett til 6 (konsensus i panelet). Det er vidare vist til kva panelet har lagt vekt på, mellom anna at aktøren er omtalt i handlingsprogrammet som eit av kompetansesentra fylkeskommunen skal støtte vidareutviklinga av, og at det er positivt at prosjektet har heile Vestland som målområde.

I sak 2 har aktøren blitt gitt høgaste poengsum både på verknad og effekt, gjennomføring og samla totalsum (karakteren 7) og det går fram at panelet vurderer dette som ein framragande søknad som svarar svært godt på kriterier. Panelet meiner søknaden treff mange av vurderingspunkta for innsatsområdet (bærekraftige byar og samfunn), men det er ikkje nærare grunnjeve på kva måte.

Avdeling for innovasjon og næring har ikkje tilsvarende (intern) dokumentasjon på korleis søknadane til partnerskapsmidlar for 2018-2020 er vurdert. Det blir opplyst at dette skuldast at vurderingane blei gjort i gamle IT-system før samanslåinga av fylka, samt at medarbeidarar som hadde ansvar for sakshandsaminga har slutta i fylkeskommunen. Revisjonen har heller ikkje motteke utlysingsteksten for partnerskapsmidlane for 2018-2020. Fylkeskommunen opplyser at dei ikkje har lukkast å finne utlysinga arkivert i arkivsystemet, og nettsida med utlysingsteksten fungerer ikkje lenger. I notat⁴⁷ til fylkestinget i 2017 går det imidlertid både fram kva kriterium

⁴⁷ Datert 01.11.2017, arkivsak 2017/16683-2.

fylkesutvalet hadde vedtatt, samt kva karakter kvar søknad har fått i søknadsvurderinga. Notatet inneheld også ei kort skriftleg grunngjeving for vurderinga av den enkelte aktør.

Tildelingskriteria var i følgje notatet a) Aktøren arbeider med å fremje entreprenørskap og innovasjon, knytt til nye bedriftsetableringar og/eller vekst i eksisterande bedrifter, b) Aktøren samlar og styrkar innovasjons- og/eller entreprenørskapsarbeidet i ein større del av fylket/regionen. Aktøren famnar over minst to kommunar. c) Aktøren har innsatsen retta mot område/ regionar med høg- eller vekst i arbeidsløysa. I tillegg kunne det i særskilte tilfelle vere relevant å støtte aktørar med lite anna offentleg støtte, uavhengig av arbeidet med entreprenørskap og innovasjon.

I sak 3 går det fram at søknaden er vurdert til karakter 3.9 (høgaste karakter er 7). Det blir vist til at søknaden i varierende grad skildrar korleis organisasjonen skal fremje innovasjon og entreprenørskap i den maritime næringa, og har solid finansiering frå andre kjelder. Det går også fram at aktøren er den einaste samarbeidsaktøren Hordaland fylkeskommune har fått søknad frå i den maritime næringa. Tilrådd beløp er betydeleg lågare enn omsøkt beløp. Avkortinga er ikkje grunngjeve utover at det ut frå gjeldande budsjettramme blir rådd til å støtte aktøren med NOK 320 000 årleg.

I sak 4 har aktøren sin søknad fått karakteren 4. I grunngjevinga blir det vist til at det var kome inn søknadar frå andre næringshagar, og at alle hadde fått total karakter 4 eller høgare. Det står at søknadene blei vurdert som gode og skildrar aktivitetar som særleg fremjar entreprenørskap. Tilrådd tildeling for aktøren er betydeleg lågare enn det aktøren hadde søkt om. I notatet er dette grunngjevet med at kravet om fylkeskommunal medfinansiering i næringshageprogrammet er tatt bort, men at SIVA, som er eigar og drivar av programmet, er blitt kompensert for dette, slik at næringshagane samla fortsatt har den same finansieringa som før. Det blir vidare vist til at ut i frå den gjeldande budsjettramma rår difor fylkesrådmannen til å løyve eit årleg partnerskapsbidrag til næringshagane på NOK 50 000.

Krav i forvaltningslova og ev. interne retningslinjer

Revisjonen får opplyst at for søknadane om HNV-midlar (sak 1 og 2) er det sendt automatisk svar gjennom søknadsportalen regionalforvaltning med **stadfesting på at søknad er motteke**. Revisjonen har ikkje sett innhaldet i korrespondansen ettersom fylkeskommunen opplyser at det ikkje er mogeleg å hente dette ut av systemet. Revisjonen har fått dokumentasjon på at det er sendt førebels svar til partnerskapsmidlane (sak 3 og 4). Der blir det vist til at søknad om støtte blir vedtatt i Fylkestinget i samband med budsjett for 2018, og at aktørane vil få tilsendt svar på søknadane innan første del av januar.

Det ligg **føre skriftleg orientering om vedtak** om tildeling i alle dei undersøkte sakene, under dette skriftlege tildelingsbrev til dei aktuelle søkjarane samt for partnerskapsavtalane også ei orientering om vedtak der det er vist til at tildelingsbrev blir tilsendt når partnerskapsavtale er ferdig utfylt og underteikna av begge partar.

I tildelingsbrevet til alle dei fire søkjarane er det oppgitt informasjon om **klagerett** (klagerett, klagefrist, klageinstans, tilvising til kor klagen skal sendast). I tildelingsbrevane inngår også informasjon om søkjar sin rett til **innsyn i dokumenta** i saka.

Habilitetvurderingar

Avdeling for innovasjon og næring kan dokumentere at habilitetvurderingar er gjort i ei av fire undersøkte saker. Habilitetvurderinga var i dette tilfelle fylt ut som del av sakshandsaminga i regionalforvaltning i sak 2. Revisjonen får opplyst at habilitetvurdering ikkje er fylt ut i regionalforvaltning for sak 1 som også gjaldt HNV-midlar.

Revisjonen får opplyst at det ikkje ligg føre dokumenterte habilitetvurderingar for partnerskapsmidlane (sak 3 og 4) sidan regionalforvaltning ikkje blir brukt som saksbehandlingssystem i samband med desse midlane.

Oppfølging av bruk av tilskotsmidlar – rapportering og oppfølging av rapportering

I tildelingsbrevet som gjeld sak 1 og 2 står det informasjon om rapporteringskrav, og det blir stadfesta at tilskotsmottakar må fylle ut ein sluttrapport og kostnadsrapport i regionalforvaltning. Tilskotsmottakarane har fått ulike rapporteringsfristar (28. mai og 16. september 2021). På undersøkingstidspunktet fekk revisjonen opplyst at ingen av tilskotsmottakarane foreløpig hadde rapportert, sjølv om fristen for rapportering var utgått for ein av tilskotsmottakarane.

I dei inngåtte partnerskapsavtalane (sak 3 og 4) står det at tilskotsmottakarar kvart år skal sende ein kortfatta rapport til fylkeskommunen med ei kort oppsummering av bruken av partnerskapsmidlane, samt årsmelding og revisorattestert årsrekneskap. Revisjonen har motteke dokumentasjon som viser at tilskotsmottakarane har sendt inn rapport og årsrekneskap for avtaleperioden. Til tross for at det er eit krav i partnerskapsavtalen, er det ingen

av tilskotsmottakarane som har sendt inn årsmelding. Revisjonen får opplyst at dette skuldast at sidan rekneskapslova blei endra frå januar 2018 har små føretak i praksis vore unntatt krav om årsmelding og at dette difor ikkje har vore del av rapporteringa.

Revisjonen får opplyst at det ikkje ligg føre ei skriftleg vurdering av den rapporteringa tilskotsmottakarane har levert. Revisjonen har også etterspurt ev. oppfølging av rapportering, men har ikkje fått tilsendt dokumentasjon på oppfølging av rapportering eller oppfølging på mangelfull rapportering.

8.3.2 Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga i avdeling for kultur, idrett og inkludering

Deloitte har i stikkprøvegjenomgangen sett på sakshandsaminga i avdeling for kultur, idrett og inkludering i fire utvalde tilskotstildelingar. To av desse gjeld driftstilskot til kunst, kultur og idrett (vil bli omtalt som sak 5 og sak 6) og dei to andre sakene gjeld tildeling av tilskot til inkludering og mangfald (vil bli omtalt som sak 7 og 8).

Er kriterium for tildeling/vurdering følgt og dokumentert?

Stikkprøvegjenomgangen viser at det i dei fire utvalde sakene i liten grad ligg føre dokumentasjon på korleis den enkelte søknad er blitt vurdert opp mot tildelings-/vurderingskriterium for tilskotsordningane.

Fylkeskommunen opplyser at søknadane til driftstilskotet blir behandla av administrasjonen og vurdert ut frå utlysingskriteria, og at kriteria viser til at ein må vere ein ideell aktør innan kunst-, kultur-, friluft- eller idrettsfeltet, samt ha regional verdi og eit arbeid med langsiktig perspektiv. Revisjonen har som nemnd tidlegare i rapporten ikkje motteke dokumentasjon som viser korleis søknadane er vurdert opp mot desse kriteria, t.d. interne dokument der det framgår korleis søknaden er blitt vurdert eller kvifor nokre blir vurdert å vere støtteverdige og andre ikkje. Tildelingsbrevane inneheld heller ikkje grunngjeving for tildelinga, men i fylkeskommunen sitt budsjett er det vist til nokre generelle vurderingar av tilskotsmottakarane sitt arbeid. Til dømes står det i fylkeskommunen sitt budsjett for 2020 om sak 6 at aktøren har søkt om NOK 600.000. Det blir vist til at «Arrangementet er viktig for topp- og breiddeidrett, men dei legg og til rette for eigenorganiserte aktivitetar og ulike kulturtilbod. Arrangementet har teke ei samfunnsrolle m.a. ved å fokusere på inkludering, ytringsfridom og likestilling. Fylkesrådmannen tilrår å løyve kr 100 000». Det inngår ikkje nærare informasjon om korleis fylkeskommunen har fastsett beløpet eller kva vurderingar som er gjort i den samanheng.

I utlysingsteksten for driftstilskotet går det fram at søkjar skal sende inn årsrapport og -rekneskap for førre år i tillegg til søknaden. Dette er eit krav for at søknaden skal bli handsama. I stikkprøvegjenomgangen er det likevel i sak 6 døme på at ein tilskotsmottakar har fått tildelt midlar (i to år) sjølv om det ikkje blei sendt inn årsrapport- og rekneskap saman med søknaden.

Tilskotsordninga «Inkludering og mangfald» har følgjande kriterium: Søkjar må vere fylkesdekkjande eller i det minste dekke store deler av fylket (regionalt nedslagsfelt). Vidare er det eit krav om å ha heilårleg aktivitet, og eit langsiktig perspektiv for arbeidet. Vidare skal det leggjast vekt på at søkjar skildrar og dokumenterer aktiviteten sin innan inkludering og mangfald ved å vise til korleis dei arbeider for å bygge ned stengsel for aktiv samfunnsdeltaking, motivere til aktiv samfunnsdeltaking og motverke utanforskap, stimulere til mangfald i tilbod og aktivitetar, fremje kunnskap og respekt for ulike typar kulturar, demokrati og menneskerettar. Det går også fram at dersom søkjar høyrer heime under andre fylkeskommunale ordningar, kan ein ikkje få tilskot frå denne ordninga.

Revisjonen har ikkje motteke dokumentasjon på korleis søknadane om tilskot til integrering og mangfald er vurdert opp mot kriteria for tildeling, og korleis søknadane ev. er vurdert opp mot andre søknadar (t.d. i form av vurdering av konkrete kriterium, karaktersetting, rangering mv). Det finst likevel ei tekstleg grunngjeving i den politiske saka der vedtak om tildeling blei gjort⁴⁸. Her står det følgjande grunngjeving for sak 7 «gjer ein viktig jobb for å informere om og skape trygge møteplassar for personar som bryt med tradisjonelle og innarbeidde normer for kjønn og seksualitet. Dei er også aktive med informasjons- og haldningsskapande arbeid ut mot andre i samfunnet, t.d. skular, offentlege etatar, m.m.». Aktøren fekk tildelt halvparten av det som blei søkt om. I grunngjevinga står det at aktøren har ein høg total kostnad og høg søknadssum, og tilgjengeleg ramme tilseier streng prioritering. Tilradd sum er lik løyvinga i 2019.

For aktør 8, står det mellom anna at med sterk fleirkulturell profil, og innretning som lågterskel og gratis familietilbod, finn fylkesdirektøren rom for å prioritere tilskot til søknaden. Revisjonen merkar seg at midlane går til ein aktivitet som berre varar ein dag (sjølv om det er presisert i retningslinjene at tilskotsmottakarane skal ha heilårleg aktivitet), og at aktøren også har fått anna tilskot frå fylkeskommunen (frå ordninga driftstilskot til kunst,

⁴⁸ Vestland fylkeskommune. *Vedlegg til saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald 2020*. Møtedato 21.04.2020, sak PS 52/2020.

kultur og idrett) sjølv om det er presisert i dei vedtekne retningslinjene for ordninga at tilskot frå denne ordninga ikkje blir gitt til organisasjonar/tiltak som naturleg høyrer heime under andre fylkeskommunale tilskotsordningar. Det føreligg ikkje skriftlege vurderingar med omsyn til dette. Også i denne saka er det gjort avkortingar i søknadsbeløp. Det er ikkje nærare grunngjeve.

I saksframlegget⁴⁹ til hovudutval for kultur, idrett og inkludering står det vidare at fleire av søknadane fell utanfor tilskotsordninga då dei er av lokal karakter. Vidare blir det peikt på at budsjetttramma set sine grenser, og gjer såleis at enkelte gode søknadar ikkje blei prioritert for tilskot i 2020.

Krav i forvaltningslova og ev. interne retningslinjer

Det er dokumentert at det er sendt **førebels svar** i alle dei fire undersøkte sakene (sak 5, 6, 7 og 8) der det framgår på kva tidspunkt søkjar kan forvente svar.

Det ligg også **føre skriftlege vedtak** om tildeling i alle dei undersøkte sakene, under dette skriftlege tildelingsbrev til dei aktuelle søkjarane.

Alle dei fire søknadene som er gjennomgått i stikkprøvekontrollen har fått avkorting i tildelt beløp. Dei to søknadane til driftstilskotet (sak 5 og sak 6) fekk inga grunngjeving for avkortinga, medan det i tildelingsbrevet til aktørar som får tilsegn om tilskot til integrering og mangfald (sak 7 og sak 8) blir vist til at det var behov for streng prioritering grunna tilgjengeleg budsjetttramme.

I tildelingsbrevet til dei **to tilskotsmottakarane** som har fått tildelt tilskot til inkludering og mangfald (sak 7 og sak 8) er det oppgitt informasjon om **klagerett**, klagefrist, klageinstans, tilvising til kor klagen skal sendast og informasjon om søkjar sin rett til å sjå dokumenta i saka. Dette inngår ikkje på tilsvarande måte i tildelingsbrev til tilskotsmottakarane som har fått tildelt driftstilskot (sak 5 og sak 6). Tildelinga blir her gjort som eit budsjettvedtak, og ikkje som eit enkeltvedtak. I tildelingsbrev til dei aktuelle tilskotsmottakarane står det følgjande: «Det er ikkje klagerett på budsjettvedtak, då det ikkje er enkeltvedtak og årsbudsjettet er bindande jf. Kommunelova (§ 46 og § 47). Forvaltningsloven § 28 omhandlar klagerett for part eller anna person med rettsleg klageinteresse ved einskildvedtak. Budsjettvedtak er ikkje omfatta av dette. Eventuell klage på budsjettvedtak skal likevel vurderast og handsamast, og det skal fattast eige vedtak om t.d. avvising av klagen i avgjerdsorganet.»

Habilitetsvurderingar

Stikkprøvekontrollen viser at det ikkje ligg føre dokumenterte habilitetsvurderingar for nokon av sakene (sak 5, 6, 7 og 8). For tre av søknadane blir det opplyst at sakshandsamarane har vurdert sin habilitet, men at dette ikkje er skriftleg dokumentert sidan sakshandsamarane vurderte seg habile. For den fjerde søknaden har ikkje fylkeskommunen gitt informasjon om korvidt habilitet har blitt vurdert.

Oppfølging av bruk av tilskotsmidlar – rapportering og oppfølging av rapportering

Tildelingsbrev stadfestar at tilskotsmottakarane skal sende inn årleg rapport med rekneskap og årsmelding. Revisjonen har fått dokumentasjon på at to av fire tilskotsmottakarar (sak 5 og 7) har levert rapportering i samsvar med krav. Ein tilskotsmottakar (sak 8) har fått utsett bruk av midlar grunna koronapandemien, og har på undersøkingstidspunktet difor ikkje sendt inn rapportering.

I sak 6 har ikkje tilskotsmottakar sendt inn rapport med rekneskap og årsmelding for år det er motteke tilskot. Rekneskap og årsmelding er heller ikkje sendt inn som del av søknaden, sjølv om det er klargjort i utlysingsteksten at dette er eit krav for å få søknaden handsama. Dette kravet gjeld både nye søkjarar og dei som har fått tildelingar føregåande år. Avdelinga opplyser at dei ikkje har fanga opp at rekneskap og årsmelding ikkje har blitt levert før revisjonen etterspurte dette, og manglande rapportering/vedlegg til søknaden er dermed heller ikkje blitt følgt opp eller etterspurte. Dette på tross av at det i avdelinga sin rettleiar for tilskotsforvaltning står følgjande:

Ved innsending av søknad, skal sakshandsamar kontrollere at all dokumentasjon er lagt ved (siste avlagde årsmelding og årsrekneskap er oppgitt som døme på dokumentasjon sakshandsamar skal sjå til at søkjar har levert).

Avdelinga viser til at dei ser at det kan vere behov for presisering av sakshandsamar sitt ansvar for å kontrollere at krav til dokumentasjon er lagt ved søknad.

⁴⁹ Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald i 2020 (tildeling)*. Møtedato 21.04.2020, sak PS 52/2020.

8.3.3 Stikkprøvekontroll av tilskotsforvaltninga i avdeling strategisk utvikling og digitalisering

Revisjonen har i stikkprøvegjennomgangen sett på sakshandsaminga i avdeling for strategisk utvikling og digitalisering i to utvalde tilskotsdelingar. Begge tildelingane gjeld tilskotsordninga «tilskot til drift av miljøorganisasjonar» i 2020, og vil bli omtalt som sak 9 og sak 10.

Er kriterium for tildeling/vurdering følgt og dokumentert?

Tilskotsordninga «tilskot til drift av miljøorganisasjonar» har som vilkår at søkjar må kunne dokumentere at dei arbeider med konkrete prosjekt og haldningsskapande tiltak for klima og miljø. Vidare framgår det av utlysingsteksten at ein blir prioritert dersom ein kan vise til aktivitet i større geografiske område i Vestland.

Det ligg ikkje føre dokumentasjon på korleis kvar enkelt søkjar er vurdert opp mot kriteria i utlysinga. Søknadar som blei vurdert som støtteverdige blei markert grøne i eit skjema, medan søknadar som ikkje var støtteverdige blei markert raude. Søknadane blei ikkje rangert, og skjemaet inneheld heller ikkje ei skildring eller grunngjeving for kvifor søknadane er vurdert som støtteverdige sett i lys av vurderingskriteria.

Krav i forvaltningslova og ev. interne retningslinjer

Revisjonen får opplyst at det er sendt **stadfesting på mottak av søknad** i både sak 9 og 10, i form av ein automatisk generert e-post med informasjon om at søknaden er mottatt i regionalforvaltning. I tillegg blir det opplyst at det inngår informasjon i e-posten om at søkjar kan vente svar innan 3-6 veker etter søknadsfristen. Revisjonen har ikkje fått tilsendt kopi av desse dokumenta.

Det ligg også føre **skriftlege vedtak**, under dette skriftlege tildelingsbrev til tilskotsmottakarane i sak 9 og 10.

Det er gjort avkorting i beløp i forhold til omsøkt beløp både i sak 9 og i sak 10. Det ligg ikkje føre dokumentasjon på korleis fylkeskommunen har fastsett tildelingsbeløpa, eller kva vurderingar som er gjort. I tildelingsbrev til tilskotsmottakarane blir avkortinga grunngjeve med at det er avgrensa midlar tilgjengeleg. Utover dette ligg det ikkje føre individuell **grunngjeving** for avkorta beløp.

Revisjonen merkar seg vidare at det står i tildelingsbrevet at tilskotsmottakarane må sende inn ein oppdatert kostnads- og finansieringsplan, ettersom løyvinga for «prosjektet» er mindre enn omsøkt. Det er fleire plassar i tildelingsbrevet vist til *prosjekt*, sjølv om tildelinga er eit driftstilskot. I intervju blir det vist til at det blei nytta same mal for tildelingsbrev uavhengig av om det handla om driftstilskot eller prosjekttilskot, men at dette har blitt endra i 2021.

I tildelingsbrev til tilskotsmottakarane er det opplyst om **klagerett, klagefrist, tilvising til kor klage skal sendast og klageinstans** (den fylkeskommunale klagenemnda). Det inngår også informasjon om at tilskotsmottakarane har rett til å gjere seg kjend med dokumenta i saka med dei avgrensingane som følgjer av §§ 18 og 19 i forvaltningslova.

Habilitetsvurderingar

Det ligg ikkje føre dokumenterte vurderingar av habilitet i sak 9 og 10.

Oppfølging av bruk av tilskotsmidlar – rapportering og oppfølging av rapportering

I følgje tildelingsbrev som er sendt til dei to tilskotsmottakarane i sak 9 og 10 skal tilskotsmottakar sende kostnadsrapport og sluttrapport etter «prosjektavslutning». Dette er formulert slik sjølv om midlane som er tildelt er driftsstøtte (sjå også kapittel 7.4). Det er ikkje nærare spesifisert kva tilskotsmottakarane skal rapportere på i sluttrapporten. Revisjonen merkar seg at dei to tilskotsmottakarane i sak 9 og sak 10 har fått ulike rapporteringsfristar (15. april og 1. juni) sjølv om dei to tilskotsmottakarane har søkt innan same søknadsfrist og vedtaka er fatta omtrent samtidig. Revisjonen kjenner ikkje bakgrunnen for at det er sett ulike rapporteringsfristar.

Revisjonen har fått dokumentasjon på rapporteringa frå tilskotsmottakarane. Den eine har levert årsmelding, protokoll frå årsmøte og årsrekneskap (sak 9). I sak 10 har tilskotsmottakaren levert sluttrapport med kort skildring av aktivitetar samt årsrapport. Fylkeskommunen opplyser om at rapporteringa for sistnemnde ikkje blei vurdert som tilfredsstillande, og etterlyste meir detaljert rapportering og signert årsmelding. Fylkeskommunen har difor valt å halde igjen sluttutbetaling til årsmelding er ettersendt. Revisjonen merkar seg at signert årsmelding ikkje står oppført som eit krav til rapportering i tildelingsbrevet.

8.4 Vurdering

Basert på funn i stikkprøvegjennomgangen, er det revisjonen si vurdering at den faktiske tilskotsforvaltninga på fleire område ikkje er tilfredsstillande:

- Det ligg for fleire tilskotsordningar i liten grad føre tilstrekkeleg dokumentasjon på korleis søknadar er vurdert opp mot kriteria i utlysingane, og det er berre i avgrensa grad mogeleg å etterprøve vurderingane som er gjort. Vurderingar og grunngjevingar i politiske saksframlegg er ofte generelle og gir i mange tilfelle ikkje ei konkret grunngjeving for avslag eller delvis innvilging. Det er likevel forskjellar mellom dei ulike tilskotsordningane når det gjeld kor godt dokumentert sakshandsaminga er:
 - Avdeling for innovasjon og næringsutvikling har sendt dokumentasjon på karaktersetting og rangering av søknadar i samband med vurdering av HNV-midlane. Dette er den klart beste dokumentasjonen på kva vurderingar som er gjort i samband med søknadsvurdering i denne forvaltningsrevisjonen. For partnerskapsmidlar som blei utlyst i 2018 – og som er undersøkte i stikkprøvekontrollen – har ikkje fylkeskommunen kunne leggje fram utlysingstekst eller interne dokument som viser kva vurderingar som er gjort av søknadar. Karakter og ei kort tekstleg grunngjeving går likevel fram i offentlege saksdokument. Revisjonen vil presisere at denne tildelinga blei gjort i tidlegare Hordaland fylkeskommune.
 - Vurderingar av søknadar om driftstilskot til kunst, kultur og idrett som blir handsama i avdeling for kultur, idrett og inkludering er ikkje dokumentert med unntak av informasjonen om driftstilskot som er offentlig tilgjengeleg (saksdokument). I saksdokumenta er det inkludert ein overordna omtale om at ein del søkjararar i hovudsak har lokal kulturverdi og såleis fell utanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde og dermed er lite relevante for å få støtte over fylkeskommunen sitt kulturbudsjett. Det er likevel ikkje mogeleg å ettergå korleis den enkelte søknad er vurdert. Basert på informasjon gitt i intervju, er det også kome fram at søkjarar som har fått tildelt midlar tidlegare, blir prioritert over nye søknadar. Denne prioriteringa bør kome tydeleg fram i utlysingsteksten og i retningslinjer for ordninga. Det gjer den ikkje per i dag, og dermed kan dette framstå som eit utanforliggjande omsyn som blir vektlaagd. Manglande dokumentasjon på vurderingane og prioriteringane av søknadene medfører at prosessane i liten grad er etterprøvbare og transparente.
 - Også for søknadar om tilskot til inkludering og mangfald er det ikkje dokumentert kva vurderingar som er gjort med unntak av det som framgår av saksdokumenta til politisk behandling. I ei av tildelingane om tilskot til inkludering og mangfald (sak 8) stiller revisjonen spørsmål ved om tildelingskriteria er følgt. Det er sett krav om at aktiviteten skal dekkje heile eller store delar av fylket, og at tilskotsmottakarane skal ha heilårleg aktivitet. Det er også presisert at tilskot frå denne ordninga ikkje blir gitt til organisasjonar/tiltak som naturleg høyrer heime under andre fylkeskommunale tilskotsordningar. Likevel er det tildelt midlar til ein aktør for eit arrangement som blir gjennomført på ein dag. Aktøren får også tildelt midlar frå driftstilskot til kunst, kultur og idrett.
 - Vurderingar av tilskot til drift av miljøorganisasjonar er basert på fargekoding, der grøn er støtteverdig og raud ikkje er støtteverdig. Det framgår ikkje kvifor nokre er vurdert som støtteverdige og andre ikkje. Revisjonen meiner dette ikkje er tilstrekkeleg dokumentasjon på korleis søknadar er vurdert opp mot kriteria, og vurderingane blir dermed vanskeleg etterprøvbare og lite transparente.
- Fylkeskommunen kan berre dokumentere at habilitetsvurdering er gjort i 1 av 10 søknadar (sak 2 som var handsama i avdeling for innovasjon og næringsutvikling). Revisjonen meiner vurderingar av habilitet alltid bør dokumenterast, og at fylkeskommunen bør utarbeide rutinar som sikrar at dette blir gjort, jf. vår vurdering i kapittel 6.3.2.
- Revisjonen meiner vidare at stikkprøvegjennomgangen viser at fylkeskommunen ikkje alltid i tilstrekkeleg grad følgjer opp rapportering på bruk av tilskotsmidlar. På dette området er det fleire forhold revisjonen meiner ikkje er tilfredsstillande:
 - Det er bedt om rapportering på forhold som ikkje blir følgt opp (årsmelding for partnarar som har fått tildelt partnerskapsmidlar). Revisjonen merkar seg imidlertid at fylkeskommunen grunngjev dette med at rekneskapslova blei endra i 2018 og at små føretak i praksis har vore unntatt krav om årsmelding. I så fall bør fylkeskommunen sikre at rapporteringskrava blir endra tilsvarande. I ei anna sak i avdeling for innovasjon og næringsutvikling er det også døme på at tilskotsmottakar ikkje har levert rapportering innan fristen utan at det er opplyst om at dette er følgt opp.
 - Det er bedt om anna rapportering enn dei krava som framgår av tildelingsbrevet (i sak 10 som gjeld tilskot til drift av miljøorganisasjonar). Revisjonen stiller spørsmål ved at fylkeskommunen følgjer opp manglande årsmelding ved å halde igjen tilskot, når det ikkje formelt er stilt krav om at årsmelding skal sendast inn. Revisjonen meiner at krava til rapportering bør framgå tydeleg i

tildelingsbrevet, slik at tilskotsmottakar veit kva det blir gitt aksept på ved akseptering av tilskot, og kva krav som er stilt til rapporteringa.

- I ei av sakene i avdeling for kultur, idrett og inkludering har ikkje tilskotsmottakar levert rapportering/obligatoriske vedlegg til søknad (årsmelding og årsrekneskap). Den aktuelle tilskotsmottakaren har fått tildelt midlar i to år utan at denne dokumentasjonen er sendt inn, og avdelinga har ikkje fanga opp manglande rapportering/dokumentasjon før revisjonen etterspurte dokumenta i samband med stikkprøvekontrollen. Dette er ikkje tilfredsstillande, og ikkje i samsvar med avdelinga sine skriftlege rutinar. Revisjonen meiner at denne mangelen, spesielt sidan det dreier seg om tildeling av tilskot to år på rad, indikerer mangelfull praksis både for gjennomgang av obligatoriske vedlegg ved behandling av søknad, og mangelfull praksis for oppfølging av rapporteringskrav. Manglande rapportering kan utgjere ein risiko for at fylkeskommunen tildeler tilskot til aktørar med mangelfull økonomisk kontroll og/eller måloppnåing.
- Enkeltvedtak skal etter forvaltningslova § 24 grunngjevast. I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la vere å gi samtidig grunngjeving dersom søknad blir innvilga og det ikkje er grunn til å tru at parten vil vere misfornøgd med vedtaket. Det same gjeld i saker om *fordeling av tillatelser eller andre fordelar mellom flere parter*, som vil vere i dei tilfella der fleire konkurrerer om avgrensa midlar. Revisjonen vil likevel påpeike at dersom det blir gitt avslag på søknad om tilskotsmidlar, og årsaka til avslaget ikkje er konkurransen i seg sjølv, men er knytt til at eit vilkår ikkje er oppfylt, skal fylkeskommunen opplyse om kva som er årsaka til avslag. Revisjonen vil også påpeike at unntaka om samtidig grunngjeving som er omtalt over ikkje inneber at fylkeskommunen kan avgjere ei sak utan grunngjeving. Føresegna inneber at det ikkje er noko krav til at grunngjevinga blir formidla til søkjar samtidig som vedtak om fordeling av midlar. I dei tilfella det ikkje blir gitt ei samtidig grunngjeving, kan søkjaren likevel krevje grunngjeving i ettertid. Dette betyr at handsaminga av søknaden, og dei grunngjevingar som ligg til grunn for vedtaket, må vere dokumentert slik at dei kan etterprøvast og formidlast til søkjaren på et seinare tidspunkt. Som omtalt over føreligg det i dei gjennomgatte sakene i varierende grad dokumentasjon på kva vurderingar som er gjort, og grunngjeving for vedtak. Spesielt ved avslag er det også grunn til å tru at parten vil vere misnøgd med vedtaket, og så lenge avslaget skuldast manglande oppfylging av kriterium heller enn konkurransen om avgrensa midlar, er det krav i forvaltningslova om samtidig grunngjeving.

På enkelte punkt viser likevel stikkprøvekontrollen at praksisen er tilfredsstillande. I alle dei kontrollerte sakene blir det opplyst at det er sendt stadfesting på mottak av søknad eller førebels svar. Av den dokumentasjonen som revisjonen har hatt tilgang til, verkar rutinane på dette området å vere tilfredsstillande. Det er også i alle saker sendt skriftlege vedtak (tildelingsbrev) i samsvar med krav i forvaltningslova.

9 Konklusjon og tilrådingar

Fylkeskommunen forvaltar ei rekke ulike tilskotsordningar som totalt sett utgjer betydelege midlar. På fleire område er tilskot eit viktig verkemiddel for fylkeskommunen for å nå politisk vedtekne mål og strategiar. Det er difor viktig at fylkeskommunen har ei tilfredsstillande tilskotsforvaltning og ein tilfredsstillande internkontroll knytt til tildeling og oppfølging av tilskota. På fleire område har fylkeskommunen utarbeidd gode system og rutinar, men det er også område der det etter revisjonen si vurdering ikkje i tilstrekkeleg grad ligg føre system og rutinar som sikrar ei tilfredsstillande tilskotsforvaltning. Revisjonen si overordna vurdering er også at det med fordel kan utarbeidast meir felles system og rutinar knytt til tilskotsforvaltning i fylkeskommunen, for å sikre ein sams praksis på tvers av avdelingane. Revisjonen vil også påpeike at det i undersøkinga også har blitt avdekka manglande dokumentasjon knytt til fleire av stikkprøvene. Revisjonen finn difor grunn til å påpeike viktigheita av at fylkeskommunen sikrar at sakshandsaming av tilskot blir dokumentert og arkivert.

Undersøkinga viser at det i varierende grad er etablert tydelege **mål/føremål for tilskotsordningane**. I to av tilskotsordningane som er undersøkte meiner revisjonen at det ikkje i tilstrekkeleg grad er tydeleg kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordningane. I dei andre tilskotsordningane er dette i større grad tydeleggjort, men revisjonen merkar seg samtidig at desse ordningane skal bidra til å oppnå relativt breie og omfattande målsettingar. Det at tilskotsordningar famnar breitt kan vere føremålstenleg, men kan også gjere det krevjande å vurdere tilskotsordningane si måloppnåing og kva fylkeskommunen oppnår med denne typen verkemiddelbruk. Breie og omfattande mål og føremål kan også gjere det krevjande å avgrense målgruppe i tilstrekkeleg grad, samt utarbeide vurderings-/tildelingskriterium som gjer det mogeleg å prioritere mellom ulike søknadar, noko også undersøkinga viser at er tilfelle.

Alle tilskotsordningane har skriftlege **tildelings-/vurderingskriterium**, og kriteria er tilgjengeleg for potensielle søkjarar i utlysingstekstar/regelverk som blir publisert på fylkeskommunen sine nettsider. Undersøkinga viser likevel at vurderingskriteria ikkje alltid er tilstrekkeleg tydelege til å kunne prioritere mellom fleire støtteverdige søknadar. Det er også døme på at andre kriterium enn dei som er offentleg kommunisert via utlysingstekstar/regelverk blir lagt til grunn for å prioritere mellom søknadar. Det er heller ikkje utarbeidd tydelege kriterium for korleis støttebeløp skal fastsetjast, og i fleire av tilskotsordningane er det vanleg å gjere avkortingar av søknadsbeløp. Revisjonen meiner manglande tydelegheit og føringar for desse prosessane medfører at avgjerder er lite føreseielege, og at det er risiko for at utanforliggende omsyn blir vektlagt i vurderingane. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med god forvaltningsskikk.

Revisjonen merkar seg fylkeskommunen sine kommentarar om at driftstilskot til kunst, kultur og idrett er noko ulikt andre tilskotsordningar, og at fagleg kjennskap/oppfølging av feltet er viktig i arbeid med tildeling av tilskot, ikkje berre systematikk, skjema og rutinar. Revisjonen merkar seg også fylkeskommunen sine innspel om at kulturlivet si finansiering i stor grad er usikker og at kulturlivet tilpassar aktiviteten/aktivitetsnivået til den støtta dei får. Revisjonen er ikkje ueinig i dette, men kan ikkje sjå at dette står i motsetnad til å ha gode system og kriterium for vurdering av søknadar, og å sikre at avgjerder blir gjort i samsvar med forvaltningslova og god forvaltningsskikk.

Gjennom stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført går det fram at det er varierende kor godt **sakshandsaminga blir dokumentert**, og for fleire tilskotsordningar ligg det ikkje føre tilstrekkeleg dokumentasjon til å ettergå om vurderingskriteria er følgt. Avdeling for innovasjon og næringsutvikling har dokumentert på best måte kva vurderingar som er gjort av den einskilde søknad opp mot vedtekne vurderingskriterium.

På bakgrunn av det som har kome fram i undersøkinga meiner revisjonen at fylkeskommunen bør utarbeide tydelegare vurderingskriterium for fleire av ordningane, samt sikre dokumentasjon på sakshandsaminga og korleis ulike søknadar er vurdert opp mot vurderingskriteria. Tydelege vurderingskriterium reduserer bruken av skjøn og kan gjere sakshandsaminga meir effektiv og føreseieleg.

Avdelingane som har vore omfatta av denne revisjonen viser til at det er arbeid mykje med å utarbeide gode prosessar og **rutinar** for tilskotsforvaltninga i den nye fylkeskommunen. Per i dag har to av avdelingane som inngår i undersøkinga eigne skriftlege rutinar, medan den tredje avdelinga i liten grad har utarbeidd skriftlege rutinar.

Rutinane som er utarbeidd varierer både i form og innhald. Sjølv om revisjonen meiner at mange av rutinane som er utarbeidd bidrar til å sikre at sentrale krav i forvaltningslova blir følgt i samband med tilskotsforvaltninga, er det også unntak. Dette gjeld spesielt søkjarane sin rett til grunngjeving ved avslag eller delvis innvilging. I hovudsak blir det vist til relativt generelle og overordna grunngjevingar for avslag eller berre delvis innvilging. Det bør tydeleggjerast i rutinane at tilskotsmottakar har rett til grunngjeving sjølv om det etter forvaltningslova ikkje alltid er krav til samtidig grunngjeving. Vidare er det varierende om det blir bede om tilbakemelding frå søkjar dersom det blir gjort vesentleg avkorting i søknadsbeløp, særleg når det gjeld midlar som er tildelt til drift. Revisjonen meiner at fylkeskommunen som eit minimum bør be om aksept og stadfesting på at aktiviteten/drifta kan oppretthaldast på trass av at det er gjort avkorting i tildelte midlar i forhold til omsøkt beløp. Fortrinnsvis bør det også bli bedt om tilbakemelding på kva planlagde aktivitetar eller satsingar som ikkje kan gjennomførast ved ei slik avkorting, slik at fylkeskommunen er kjent med kva midlane vil gå til.

Revisjonen stiller også spørsmål ved kvifor det ikkje er utarbeidd fleire felles rutinar og retningslinjer for sakshandsaminga som gjeld på tvers av avdelingane. Revisjonen ser at det kan vere ulikt kva rutinar avdelingane har behov for, men meiner likevel at rutinar som skal sikre at tildeling av tilskot blir gjort i samsvar med sentrale krav i forvaltningslova og god forvaltningsskikk bør vere felles for å sikre ein tilfredsstillande og lik praksis på tvers i fylkeskommunen.

Revisjonen vil også kommentere følgjande knytt til å sikre at tildeling av tilskot blir gjort i samsvar med krav i forvaltningslova og god forvaltningsskikk:

- Med unntak av driftstilskotet til kunst, kultur og idrett blir vedtak om tildeling fatta som enkeltvedtak, som m.a. inneber at søkjarane har klagerett. Revisjonen har i undersøkinga stilt spørsmål ved at avgjer om tildeling av driftstilskotet ikkje blir fatta etter reglane om enkeltvedtak, med bakgrunn i at ordninga på mange vis framstår regulert med vedtekne retningslinjer, vurderingskriterium og fast søknadsfrist som er open for alle å søkje på. Revisjonen merkar seg at det er føreslått endringar i måten tildelinga blir gjort på.
- Revisjonen merkar seg at fylkestinget har vedtatt å setje av midlar til søknadar om tilskot som er kome inn på kultur- og næringsfeltet utanom dei faste søknadsordningane. Revisjonen meiner det er viktig at ein også ved desse tildelingane søgjer for at krav i forvaltningslova og krav til god forvaltningsskikk blir lagt til grunn, mellom anna med omsyn til utlysing/kunngjering av midlar og at det ligg føre etablerte vurderingskriterium som søknadar blir vurdert opp mot.

Undersøkinga viser vidare at det ikkje er utarbeidd rutinar for **koordinering og samhandling** mellom avdelingane i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar handsamar søknadar om tilskot til same verksemd eller føremål. Manglande rutinar og systematikk når det gjeld koordinering og samhandling på tvers av avdelingane medfører etter revisjonen si vurdering risiko for at det uintendert blir gitt støtte til same aktør og/eller prosjekt frå ulike ordningar i fylkeskommunen. Sjølv om søkjar skal opplyse om andre finansieringskjelder i søknaden, viser undersøkinga at det ikkje er tilstrekkelege oversikter. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å utarbeide system for å sikre at avdelingar på tvers kan ha oversikt over kva tilskotsmottakarar som har søkt og fått midlar frå ulike ordningar. I tilknytning til ei slik oversikt vil det slik revisjonen ser det også vere naturleg å etablere nokre rutinar for samhandling og koordinering på tvers.

Det er heller ikkje utarbeidd skriftleg rettleiing knytt til **vurderingar opp mot statsstøtteregulverket**. Avdeling for innovasjon og næringsutvikling har arbeidd mykje med å sikre at tildelingane er i tråd med regelverket og revisjonen vurderer avdelinga sin praksis med både interne og eksterne vurderingar opp mot statsstøtteregulverket som god. Revisjonen merkar seg at statsstøtteregulverket blir vurdert som mindre relevant for dei andre avdelingane, men at det blir vist til at det kan bli meir aktuelt i tida framover. Revisjonen meiner fylkeskommunen bør utarbeide felles rettleiing på dette området, og sikre at det blir lagt til rette for kunnskaps- og erfaringsdeling mellom avdelingane.

Det er ikkje utarbeidd felles retningslinjer og rutinar for **habilitetsvurderingar**, og det varierer kva eigne rutinar avdelingane har for dette og i kva grad rutinane omtalar alle relevante forhold knytt til habilitetsvurderingar. Ingen av avdelingane har etter revisjonen si vurdering tilstrekkelege rutinar for å sikre at habilitetsvurderingar alltid blir dokumentert, og stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført stadfestar også at habilitetsvurderingar i praksis sjeldan blir dokumentert. Revisjonen meiner at habilitetsvurderingar alltid bør dokumenterast for å sikre at det er mogleg å etterprøve kva vurderingar som er gjort. Det å måtte ta aktivt stilling til sin habilitet, og

dokumentere til dømes at ein erklærer seg habil, vil også kunne ha ein bevisstgjerande funksjon, og bidra til auka medvit om problemstillingar ein må ta stilling til i samband med habilitetsvurderingar. Det er vidare ulikt om rutinane til avdelingane gir døme på kva forhold og relasjonar som kan medføre inhabilitet. Revisjonen merkar seg også at avdelingane har ulik praksis når det gjeld i kva grad sakshandsamar som er inhabil i høve ein av søkjarane kan handsame konkurrerende søknadar. Revisjonen meiner det er behov for å gjere ei avklaring av desse spørsmåla, og at det bør utarbeidast felles retningslinjer og rutinar for habilitetsvurderingar som gjeld på tvers av avdelingane.

Når det gjeld system for å **følgje opp at tildelte midlar** blir brukt i samsvar med føresetnadane meiner revisjonen i utgangspunktet at det er utarbeidd mange gode rutinar, men det er også på dette området nokre unntak. Alle avdelingane ber om **rapportering** frå tilskotsmottakarane, og rapporteringskrava framgår av tildelingsbrev. Det er likevel berre to av avdelingane som har utarbeidd skriftlege rutinar som stadfestar at rapportering frå tilskotsmottakar skal bli gjennomgått, og at midlar kan bli avkorta/trekt inn ved manglande rapportering eller dersom midlane er brukt til andre føremål. Ved den tredje avdelinga er det ikkje tilsvarande skriftlege rutinar, men det er system som sikrar at tilskotsmidlane ikkje fullt ut blir utbetalt før rapportering/dokumentasjon er innsendt. Det bør likevel utarbeidast rutinar for oppfølging av rapporteringa slik at oppfølging ikkje blir personavhengig.

Undersøkinga viser vidare at rapporteringa ikkje alltid blir følgt opp tilstrekkeleg i i praksis, og det er avdekka svakheiter i fylkeskommunen si oppfølging av bruk av tilskotsmidlar i stikkprøvekontrollen. Til dømes er det i ei av sakene ikkje levert rapportering i samsvar med krav i tildelinga og krav til søknad, og fylkeskommunen var ikkje klar over manglane før dokumenta blei etterspurt av revisjonen. Revisjonen meiner at denne mangelen, spesielt sidan det dreier seg om tildeling av tilskot to år på rad, indikerer mangelfull praksis både for gjennomgang av obligatoriske vedlegg ved behandling av søknad, og mangelfull praksis for oppfølging av rapporteringskrav. Manglande rapportering kan utgjere ein risiko for at fylkeskommunen tildeler tilskot til aktørar med mangelfull økonomisk kontroll og/eller måloppnåing.

Revisjonen merkar seg at oppfølging av rapportering/bruk av tilskotsmidlar også er eit kapasitetsspørsmål. Revisjonen meiner likevel at fylkeskommunen som eit minimum må sikre at rapporteringa blir levert. Behovet for nærare oppfølging kan avdekkjast gjennom **risikovurderingar**, slik at kapasiteten blir brukt der behovet for oppfølging er størst.

På bakgrunn av det som er kome fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at fylkeskommunen set i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeide ei rutine for jamleg evaluering av tilskotsordningane med omsyn til om dei bidreg til dei føremåla fylkeskommunen har definert. Kva ordningar som blir evaluert bør vere basert på ei risikovurdering.
2. Sikre at vurderingskriterium for tilskotsordningar er tydelege med omsyn til målgruppe for ordningane, , kriterium for tildeling og kriterium for korleis støttebeløp blir fastsett.
3. Utarbeide felles rettleiing, rutinar og sjekklister til bruk i tilskotsforvaltning, som blir brukt på tvers av avdelingane i fylkeskommunen, og som bidrar til å sikre at tildeling av tilskot er i samsvar med reglane i forvaltningslova og god forvaltningsskikk.
4. Sikre at tildeling av tilskot blir gjort i samsvar med forvaltningslov og god forvaltningsskikk, under dette mellom anna
 - a. Dersom fylkeskommunen skal halde fram med å tildele driftstilskot til kunst, kultur og idrett som del av budsjettprosessen til fylkestinget og ikkje etter reglane om enkeltvedtak, bør det gjerast ei juridisk vurdering av dette.
 - b. Vurdere korleis ein skal sikre at krav i forvaltningslova og prinsippa om god forvaltningsskikk blir følgt ved tildeling av midlar til søknadar som er komne inn utanom opne søknadsrunder
5. Vurdere å utarbeide system for å sikre at avdelingar på tvers kan ha oversikt over kva tilskotsmottakarar som har søkt og fått midlar frå ulike ordningar, samt utarbeide rutinar for samhandling og koordinering på tvers av avdelingar
6. Utarbeide felles rettleiing og legge til rette for erfaringsdeling på tvers av avdelingar knytt til vurderingar opp mot statsstøtteregulverket
7. Utarbeide felles rettleiing og rutinar for habilitetsvurderingar som inneheld omtale av
 - a. at habilitet skal vurderast for kvar enkelt søknad og at vurderinga skal dokumenterast sjølv om det ikkje blir identifisert inhabilitet

- b. kva forhold/relasjonar som kan medføre inhabilitet
 - c. korleis søknadar skal handsamast ved identifisert inhabilitet, inkludert problemstillingar knytt til konkurranseaspektet ved vurderingar av andre søknadar ved identifisert inhabilitet knytt til ein av søknadane
8. Sikre at manglande rapportering frå tilskotsmottakarar blir følgt opp
 9. Gjennomføre risikovurderingar knytt til behov for nærare oppfølging av tilskotsmottakarar
 10. Gjennomføre stikkprøver eller andre kontrolltiltak for å sikre at skriftlege rutinar blir etterlevd i praksis

Vår referanse 2021/51627-9
Dato 05.11.2021

Deloitte AS ved Ingrid Kalsnes

Forvaltningsrevisjon av tilskotsforvaltning - fylkesdirektøren sin høyringsuttale til rapporten

Fylkesdirektøren syner til forvaltningsrevisjonsrapporten som revisor sende på høyring 29.11.21, med frist for å uttale seg til 08.11.21. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøkje om Vestland fylkeskommune har tilfredsstillande system, rutinar og prosessar for tilskotsforvaltning.

Revisjonen har undersøkt seks tilskotsordningar og mellom anna vurdert dokumentasjon på rutinar, prosedyrar og rettleiarar, gjort stikkprøver av saker og intervjuet ulike medarbeidarar. Basert på funna føreslår revisjonen at fylkeskommunen set i verk ti ulike tiltak.

Fylkesdirektøren støttar i hovudsak tilrådingane, men har merknader til nokre punkt.

Tiltak 7: Gode rutinar for vurdering av habilitet er svært viktig. Fylkesdirektøren trur likevel ikkje at det er føremålstenleg å krevje at sakshandsamar/leiar rutinemessig skal dokumentere at vedkomande har vurdert seg habil overfor kvar enkelt søkjar. Ein finn ikkje heimel for eit slikt omfattande dokumentasjonskrav i rettslege krav til forsvarleg sakshandsaming. Det ligg heller ikkje føre haldepunkt som syner at vinsten med dette tiltaket står i forhold til dei ressursane fylkeskommunen må bruke på å dokumentere at vurderinga er gjort.

Tiltak 9: Fylkesdirektøren er samd med revisjonen i at fylkeskommunen kan verte betre på å følgje opp tildelte tilskot på ein systematisk måte. Fylkesdirektøren vil vurdere nærmare korleis ei risikovurdering av behov for oppfølging av tilskotsmottakarar i praksis skal gjennomførast, og korleis slike vurderingar kan auke kvaliteten på sakshandsaminga.

Med helsing

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Ingrid Kristine Holm Svendsen
avdelingsdirektør

Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift

Kopi til:

Birte Bjørkelo

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Mål og vurderingskriterium for tilskotsordningar

Mål i samband med tilskotsordningar er ifølgje direktoratet for forvaltning og økonomistyring⁵⁰ ei ønskt tilstand, og skal tydeleggjere kva det er ønskjeleg å oppnå med den enkelte tilskotsordning. Formulering av målet er sentralt for utforminga av dei øvrige hovudelementa i tilskotsordningane, dvs. kriterium for måloppnåing, tildelingskriterium, opplegg for oppfølging, kontroll og evaluering.

Tildelingskriteria bør utformast slik at dei undersøttar målet med tilskotsordninga. Tildelingskriteria har i hovudsak tre føremål:

- gje grunnlag for avgrensing av kven som er potensielle tilskuddsmottakar/-søkjjar
- gje føringar for kva tilskotet kan brukast til
- gje haldepunkt for korleis tilskot til den enkelte mottakar skal fastsetjast/bereknast

Krav til sakshandsaminga

Forvaltningslova inneheld ei rekke krav til behandlingsmåten i forvaltningssaker. Mellom anna stiller forvaltningslova § 23 krav om at eit enkeltvedtak skal vere skriftleg, om ikkje dette av praktiske årsaker vil vere særleg byrdefullt for forvaltningsorganet. Vidare går reglar om grunngjeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølgje § 24 skal eit enkeltvedtak grunngjevast, medan det av § 24 andre ledd går fram at forvaltningsorganet kan la vere å gi samtidig grunngjeving «(..) i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordelar mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. (...)» Forvaltningsorganet må uansett sikre at handsaminga av søknadene er sporbar, og grunngjevinga for vedtaka må dokumenterast slik at dei kan etterprøvast.

Av § 27 går det fram at det forvaltningsorgan som har fatta vedtaket, skal sørgje for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underretninga skal gis opplysning om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage. Retten til å klage på eit vedtak går fram av § 28.

Forvaltningslova stiller også krav om at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald (§ 11a, 1. ledd). I saker som gjeld enkeltvedtak skal det gis førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan bli besvart innan ein månad etter den er mottatt (§ 11a, 3. ledd). Her skal det, om mogleg, gis informasjon om kva tid svar kan ventast (§ 11a, 2. ledd). Førebels svar kan unnlatast dersom det er «åpenbart unødvendig» (§11a, 2. ledd). Dette inneber at førebels svar kan unnlatast i dei tilfella der parten er kjent med grunnen til den lange sakshandsamingstida, og når svar vil kunne ventast. For henvendingar som er mottatt elektronisk, følgjer det av eforvaltningsforskrifta § 6 at forvaltningsorganet skal stadfeste at henvendinga er mottatt.⁵¹

Direktoratet for økonomiforvaltning har utarbeidd eit rettleiingsnotat om forvaltningslova og økonomiregelverket sine krav til utforming og forvaltning av statlege tilskotsordningar. Sjølv om dette notatet omhandlar statlege tilskotsordningar, legg revisjonen til grunn at det på overordna nivå også kan vere aktuelt å følgje denne rettleiinga for andre tilskotsordningar.

Notatet omtalar mellom anna forholdet mellom avgjerder om tilskot og enkeltvedtak. Her blir det mellom anna peikt på at fordeling av offentlege midlar i form av tilskot er myndigheitsutøving og utfallet av søknadsbehandlinga vil bli bestemmende for om den enkelte får tilskot. Avgjerda blir då eit enkeltvedtak anten utfallet av søknadsbehandlinga blir eit vedtak om at søknaden er innvilga, avslått eller avvist. Det blir også vist til uttale frå Justisdepartementet 17.12.2002 i sak 2002/06618E kor det er sagt følgjande om tilskot og enkeltvedtak:

«...[D]ersom støtten er regulert i eller forankret i lov eller forskrift vil det skape et preg av offentlig myndighetsutøvelse som gjør at avgjørelsen – i alle fall som den store hovedregel, og muligens helt uten

⁵⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Utforme tilskuddsordninger*. Oppdatert 28. januar 2021.

⁵¹ Justis- og beredskapsdepartementet: *Veiledning om bestemmelser i forvaltningsloven og forvaltningslovsforskriften*. Sist oppdatert 08.04.2020

unntak – regnes som enkeltvedtak. Også hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelsen om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtten blir utlyst med oppfordring om å fremme søknad.»

Vidare blir det peikt på at det er viktig å vere klar over at forvaltninga sin moglegheit til å utøve skjøn ikkje er av betydning for om ei avgjerd er eit enkeltvedtak eller ikkje.⁵²

Normer for god forvaltningsskikk

Normene for god forvaltningsskikk er ifølgje Sivilombudet⁵³ (tidlegare Sivilombudsmannen) uskrevne, og kjem i tillegg til dei lovfesta reglane for forvaltninga si verksemd. Dei er ifølgje Sivilombudsmannen basert på dei grunnleggjande etiske verdiane som forvaltninga må ivareta for å oppfylle si rolle og ha tillit hos befolkninga. Dette er verdiar som saklegheit, forutsigbarheit, habilitet, likebehandling, etterprøvbarheit, upartiskheit, tilgjengelegheit, openheit, effektivitet og hensynsfullhet.

Hans Petter Graver omtalar følgjande som «grunnleggjande forvaltningsrettslige prinsipp»:

1. Legalitet
2. Kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling
3. Nøytralitet og saklighet
4. Forholdsmessighet
5. Andre innholdsmessige krav, f.eks. kravet om et velferdsmessig minstemål⁵⁴

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjerder på grunnlag av ei forsvarleg sakshandsaming. Forvaltningslova sine føresegner om dokumentinnsyn, grunngeving, klageadgang, rettleiingsplikt m.m. skal bidra til ei forsvarleg sakshandsaming.⁵⁵

Forsvarleg sakshandsaming inneber at det organet som skal ta ei avgjerd, har eit tilstrekkeleg grunnlag for å ta si avgjerd. Handsaminga av søknadar, og dei vurderingar som blir gjort, må også vere basert på saklegheit (saklegheitsprinsippet), og at vurderingane er moglege å etterprøve. Dette inneber mellom anna at tildeling av tilskot må vere basert på fastsette tildelingskriterium, og ikkje på utanforliggjande omsyn, samt at det ikkje skal vere usakleg forskjellsbehandling.

Krav til habilitetsvurderingar

Av § 6 i forvaltningslova går det fram at ein offentleg tenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for ei avgjerd eller til å treffe avgjerd i ei forvaltningssak:

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vore gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vore verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

⁵² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Oppdatert 21.03.2021.

⁵³ Sivilombudsmannen (no Sivilombudet). *Årsmelding 2020*. Avgitt til Stortinget 23.03.2021.

⁵⁴ NOU 2019:5. Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) som viser til Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo 2015 s. 75–145.

⁵⁵ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete

§ 8 omtalar avgjerd om habilitetsspørsmålet. Her går det fram at tenestemannen sjølv avgjer om han er ugild. Dersom tenestemannen sjølv tar opp spørsmål om habilitet, eller ein part krev at det blir vurdert, skal tenestemannen legge fram spørsmålet for sin næraste overordna til avgjerd.

I kollegiale organ er det organet sjølv som avgjer om ein eller fleire medlemmar er ugilde. Desse kan ikkje delta i å avgjere saka, med mindre organet elles ikkje ville vore vedtaksført i spørsmålet (§ 8 andre ledd).

Av § 9 går det fram at når ein tenestemann er ugild, skal det om nødvendig utnemnast eller veljast stedfortreder for vedkommande.

Plikt til arkivering og journalføring

Offentlege organ pliktar etter arkivlova § 2 å halde arkiv. I forskrift om offentlege arkiv går det fram at arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid, jf. § 1.

Etter forskrift om offentlege arkiv § 9 skal et offentlig organ ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentliglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentliglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg. Det er likevel nokre organinterne dokument som likevel alltid skal journalførast. Dette inkluderer mellom anna dokument som er omtalte i offentliglova § 14 andre ledd:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar

Dokument i saker om innsyn er ikkje omfatta av journalføringsplikta, med mindre dokumenta gjeld eller inneheld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast.

Reglane om offentlig støtte

Reglane om offentlig støtte skal hindre at nasjonale eller lokale mynde tilgodeser enkelte føretak eller næringar framfor andre på ein måte som påverkar samhandelen negativt, og forhindre subsidiekappløp mellom landa.⁵⁶

I følgje rettleiing frå næring- og fiskeridepartementet er det seks vilkår som alle må vere oppfylte for at eit tiltak skal definerast som offentlig støtte:

1. Mottakar av støtte er eit føretak som utøver ein økonomisk aktivitet – her må det vurderast om mottakaren er eit føretak, dvs. driv økonomisk aktivitet ved å levere varer eller tenester i markedet
2. Støtta er gitt av staten eller av statsmidlar i ei kvar form – her må det vurderast om støtta er gitt av offentlege midlar og om avgjerda om å tildele støtta er å ansjå som ei offentlig avgjerd
3. Støtta inneber ein økonomisk fordel for mottakaren – her må det vurderast som støtten medfører at mottakaren får ein økonomisk fordel som den ikkje kunne oppnådd under normale marknadsmessige forhold, t.d. tilskot
4. Støtta er til gunst for enkelte føretak eller produksjon av enkelte varer eller tenester – her må det vurderast om støtta medfører at mottakar blir tilgodesett i forhold til andre som er i ein samanliknbar situasjon
5. Støtta kan virke konkurransevridande – her må det vurderast om støtta vrir eller truar med å vri konkurransen
6. Støtta kan påverke samhandelen mellom EØS-landa – her må det vurderast om støtta er eigna til å påverke samhandelen

⁵⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. *Rettleiar offentlig støtte*. Ikkje datert.

System for å følge opp bruk av midlar

Det å stille krav til rapportering, og sørge for at rapporteringa blir gjennomgått, er viktig for at fylkeskommunen skal kunne vurdere om offentlege tilskot er brukt i samsvar med føresetnadar og om tilskota bidreg til å oppnå dei måla fylkeskommunen har sett for tilskotsordningane. Rapportering og oppfølging av korleis midlane blir brukt er også sentralt i eit internkontrollsystem knytt til bruk av offentlege midlar. Staten sitt reglement for økonomistyring⁵⁷ omtalar dette nærare. Sjølv om regelverket gjeld statlege tilskotsordningar, legg revisjonen til grunn at regelverket også kan vere aktuelt å følge for fylkeskommunale tilskotsordningar.

I reglement for økonomistyring i staten blir det vist til at tilskotsforvaltar skal, med utgangspunkt i dei fastsette kriteria for måloppnåing, innhente informasjon frå tilskotsmottakarar eller andre kjelder som gjer det mogeleg å vurdere graden av måloppnåing for ordningane. Krava til rapportering frå tilskotsmottakarar skal ikkje gis større omfang enn at dei står i rimeleg forhold til tilskotet.⁵⁸

Økonomiregelverket omtalar også internkontroll hos tilskotsforvaltaren nærare. Her blir det vist til at tilskotsforvaltaren skal ha etablert system, rutinar og tiltak som mellom anna har som hensikt å førebyggje, avdekke og korrigere feil og mangar.⁵⁹

⁵⁷ Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12.12.2003 med endringer senest 31.08.2021.

⁵⁸ Ibid, kapittel 6.3.6.

⁵⁹ Ibid, kapittel 6.3.8.1

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova). LOV-2021-05-07-34
- Kulturdepartementet. Lov om arkiv (arkivlova). LOV-2018-06-15-38
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingssaker i forvaltningssaker (forvaltningslova). LOV-2021-05-28-47
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2021-06-18-124

Førearbeider, rundskriv, rettleiarar mv.

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Oppdatert 21.03.2021.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Veiledning om bestemmelser i forvaltningsloven og forvaltningslovsforskriften. Oppdatert 08.04.2020
- NOU 2019:5. Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Nærings- og fiskeridepartementet. Rettleiar offentlig støtte. Ikkje datert.

Sentrale dokument frå fylkeskommunen

- Vestland fylkeskommune. *Habilitetsvurderingar – praksis i INN*. Datert 04.05.2021.
- Vestland fylkeskommune. *Innretning og retningslinjer. Tilskot til drift for kunst, kultur og idrett*. Vedtatt av fylkestinget 03.03.2020.
- Vestland fylkeskommune. *Interne rutinar for sakshandsaming i Vestland fylkeskommune v/avdeling for innovasjon og næringsutvikling*. Datert 26.08.2020.
- Vestland fylkeskommune. *Reglement for folkevalde organ og delegering*. Oktober 2020.
- Vestland fylkeskommune. *Retningsliner for annonsering av tilskot til kultur, idrett og inkludering*. Godkjent frå 07.05.2021.
- Vestland fylkeskommune. Retningslinjer for tilskot til inkludering og mangfald 2020. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune: *Rettleiar i habilitetsvurdering. Avdeling for kultur, idrett og inkludering*. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune. *Rettleiar i tilskotsforvaltning. Avdeling for kultur, idrett og inkludering*. Ikkje datert.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i fylkesutvalet om godkjenning av årsrekneskap 2020*. Møtedato 01.05.2021, sak PS 101/2021.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i Fylkesutvalet om konsekvensar av korona-pandemien for næringslivet i Vestland*. Møtedato 26.03.2020, sak PS 42/2020.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i fylkesutvalet om tilskotsordningar innan klimaomstilling, folkehelsearbeid, og by- og stadutvikling*. Møtedato 26.03.2020, sak PS 49/2020.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og inkludering om justering av driftstilskot til kulturinstitusjonar omfatta av vedtaksfesta fordeling*. Møtedato 28.04.2021, sak PS 58/2021.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald i 2020*. Møtedato 13.02.2020, sak PS 6/2020.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald i 2020 (tildeling)*. Møtedato 21.04.2020, sak PS 52/2020.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for kultur, idrett og inkludering om tilskot til inkludering og mangfald i 2021*. Møtedato 25.03.2021, sak PS 31/2021.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for næring om etablering av ny ordning for partnerskapsmidlar*. Møtedato 14.05.2020, sak PS 28/2020.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg til hovudutval for næring om handlingsplan for innovasjon og næringsutvikling 2021*. Møtedato 17.02.2021, sak PS 12/2021.

- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for næring om ordning for næringsretta partnerskapsmidlar*. Møtedato 12.11.2019, sak PS 29/2019.
- Vestland fylkeskommune. *Saksframlegg i hovudutval for næring om partnarskapsavtalar – samarbeidsavtalar innovasjon og næring 2021-2022*. Møtedato 22.01.2021, sak PS 11/2021.
- Vestland fylkeskommune. *Vedlegg til saksframlegg i hovedutval for kultur, idrett og integrering om tilskot til inkludering og mangfald 2020*. Møtedato 21.04.2020, sak PS 52/2020.

Andre kjelder

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Utforme tilskuddsordninger*. Oppdatert 28. januar 2021.
- Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12.12.2003 med endringar 31.08.2021.
- Sivilombudsmannen (no Sivilombudet). *Årsmelding 2020*. Avgitt til Stortinget 23.03.2021.

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS