



Vestfold
og Telemark
revisjon

Bruk av regionale utviklingsmidler

Forvaltningsrevisjon | Vestfold og Telemark fylkeskommune

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Om regionale utviklingsmidler	7
1.3. Problemstilling og kriterier/revisjonskriterier	8
1.4. Avgrensning.....	8
1.5. Metode og kvalitetssikring	8
1.6. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Vedtatte innsatsområder	9
2.1. Støtteformål og innvilget støtte 2020	9
2.2. Støtteformål og innvilget støtte 2021	10
2.3. Fordeling på geografi og bransjer	11
3. Oppgaver og ansvar	12
3.1. Revisjonskriterium	12
3.2. Delegering av myndighet.....	12
3.3. Revisors vurdering av oppgaver og ansvar	13
4. Kompetanse	14
4.1. Revisjonskriterium	14
4.2. Fakta om kompetanse.....	14
4.3. Rutiner	15
4.4. Revisors vurdering av kompetanse	16
5. Risikovurdering	18
5.1. Revisjonskriterium	18
5.2. Fakta om risikovurderinger	18
5.3. Revisors vurdering av risikovurdering	18
6. Utlysning og veiledning til aktuelle søkere	19
6.1. Revisjonskriterium	19
6.2. Rutiner for utlysning av støtteordningen	19
6.3. Utlysning av midlene	19
6.4. Veiledning til mulige søkere.....	21
6.5. Revisors vurdering av utlysning og veiledning	23

7. Habilitetsvurdering	24
7.1. Revisjonskriterium	24
7.2. Rutiner for vurdering av habilitet.....	24
7.3. Praksis for å vurdere habilitet.....	25
7.4. Revisors vurdering av habilitet.....	26
8. Saksutredning og innstilling til vedtak	27
8.1. Revisjonskriterium	27
8.2. Fakta om saksutredning	27
8.3. Innstilling til vedtak.....	30
8.4. Revisors vurdering av saksutredning og vedtak	33
9. Underretning om vedtak.....	34
9.1. Revisjonskriterium	34
9.2. Rutiner og maler	34
9.3. Stikkprøvekontroll.....	34
9.4. Revisors vurdering av underretning om vedtak	35
10. Hindre usaklig forskjellsbehandling	36
10.1. Revisjonskriterium	36
10.2. Rutiner om likebehandling	36
10.3. Likebehandling i søknadsprosessen	36
10.4. Likebehandling og habilitet.....	37
10.5. Kompetanse og likebehandling	37
10.6. Maler for skjønnsvurdering	37
10.7. Praksis for å gjøre skjønnsvurderinger	38
10.8. Revisors vurdering.....	38
11. Offentlig støtte	39
11.1. Revisjonskriterium	39
11.2. Rutiner og praksis	39
11.3. Revisors vurdering av offentlig støtte	40
12. Oppfølging av tildelte midler	41
12.1. Revisjonskriterium	41
12.2. Tilsagnsbrev	41
12.3. Delutbetaling.....	41
12.4. Sluttutbetaling	42
12.5. Oppfølging av tidligere tildelte midler.....	43
12.6. Nye maler for kontroll før utbetaling	44
12.7. Annen oppfølging av støttemottakere	44
12.8. Oppfølging av tiltak som ikke oppfyller kravene for tildeling av støtte.....	44

12.9. Revisors vurdering av oppfølging av tildelte midler	45
13. Konklusjoner og anbefalinger	46
13.1. Konklusjoner.....	46
13.2. Anbefalinger.....	47
Litteratur og kildereferanser	48
Vedlegg.....	49
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	49
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	53
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	59

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på fylkeskommunens saksbehandling av regionale utviklingsmidler.

Ivaretar fylkeskommunen sine forvaltningsoppgaver for regionale utviklingsmidler på en forsvarlig måte?

Våre undersøkelser tyder på at fylkeskommunen i hovedsak har ivaretatt sine forvaltningsoppgaver på en forsvarlig måte. Vi har imidlertid sett at fylkeskommunen har forbedringsområder.

Om styring og kontroll

Vi har sett at oppgaver og ansvar for saksbehandling og tildeling av vedtak om regionale utviklingsmidler er klart plassert, og at i tilfeller hvor myndigheten har vært delegert har dette skjedd i tråd med fylkeskommunens delegasjonsreglement. Fylkeskommunen har hittil ikke gjennomført systematiske vurderinger av risiko ved forvaltningen av midlene, men fylkeskommunen treffer kvalitetsforbedrende tiltak i ettertid, basert på erfaringer.

Fylkeskommunen vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse, men en relativ stor andel av de som saksbehandler tilskudd, vurderer at de har lav egenkompetanse om forvaltningsloven og klagesaksbehandling. Vi ser også at det er ulik oppfatning blant de ansatte om hvilke rutiner som gjelder. Mange ansatte opplever at rollene ikke er tilstrekkelig avklart og at samarbeidet mellom fagrådgiverne og Støttegruppa som skal bistå i saksbehandlingen er dårlig. Disse forholdene gjør at det er usikkert om fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse og om de bruker den kompetansen de har godt nok.

Fylkeskommunens rutiner for å dokumentere habilitet er ikke fulgt godt nok opp i praksis, og det er en svakhet at systemet ikke legger til rette for vurdering for alle som deltar i saken, men viser ved avkrysning samlet vurdering for alle deltakere.

Om saksutredning

Fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning og begrunnelse for vedtak. Vi har imidlertid sett at den som skal fatte vedtak har fått for lite informasjon til å kunne gjøre en selvstendig vurdering av om det skal gis støtte eller ikke til hver søker. Vi har sett eksempler på at det innstilles på redusert støtte, uten at dette er begrunnet, og at det gis avslag med begrunnelse i forhold som ikke omtales i tildelingskriteriene. Det er f.eks. gitt avslag med begrunnelse i at fylkeskommunens vikingsatsing er under revidering.

Fylkeskommunen har rutiner som tilsier at søknader kan bli avvist/avslått før de blir utredet og realitetsvurdert, og at søkere kan bli bedt om å trekke søknaden. Fylkeskommunen åpner for at søknader bli avvist/avslått før de blir utredet og realitetsvurdert. Rutinene ivaretar ikke god og forsvarlig forvaltningsskikk på dette punktet.

Vi har sett at fylkeskommunen har rutiner og maler for underretning om flere typer vedtak. Rutinene beskriver ikke minstekrav til underretningen. Vedtaksmalene ivaretar noen av kravene til underretning om vedtak i forvaltningsloven § 27, men er ikke fullt ut dekkende. Stikkprøvekontrollen viser at malene brukes, men at avslag og vedtak om avkortet støtte i noen tilfeller mangler begrunnelse. De begrunnelsene som gis har i flere tilfeller ikke tilstrekkelig innhold når det gjelder omtale av regelverk og faktiske forhold.

Om offentlig støtte

Fylkeskommunen har flere tiltak som er egnet til å sikre at reglene om offentlig støtte følges. Vi har sett at maler og rutiner som bidrar til at reglene følges blir brukt i saksbehandlingen og at egenerklæringer om offentlig støtte blir innhentet.

Det er uheldig at fylkeskommunen har utbetalt tilskudd i strid med reglene om offentlig støtte. Fylkeskommunen plikter i prinsippet å kreve tilbakebetalt ulovlig offentlig støtte, en plikt som skjerpes i ny støtteprosesslov.

Oppfølging av tildelte midler

Vi vurderer at fylkeskommunen har rutiner og maler som kan bidra til kontroll av at midlene brukes som forutsatt. Vi har imidlertid sett flere eksempler på at midler blir utbetalt uten at vi finner dokumentasjon på at det er innrapportert status i prosjektet slik kravene er. Vi har også sett flere eksempler på at midler er utbetalt, uten at det framgår at innsendt informasjon er vurdert. Vi har ikke sett at støtte gitt i 2020 eller 2021 er avkortet eller blitt krevd tilbakebetalt. Vi har imidlertid sett tilfeller der det kunne vært avkortet.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

1. sikre at ansatte som saksbehandler midler har omforente rutiner.
2. iverksette tiltak som sikrer at de som jobber med forvaltning av midlene har klar og omforent rolleforståelse.
3. gjennomføre risikovurderinger av fylkeskommunens håndtering av midlene.
4. sikre at innstilling til vedtak er tilstrekkelig informativt slik at vedtak kan fattes på selvstendig grunnlag.
5. sørge for at alle saker begrunnes opp mot tildelingskriteriene.
6. sikre at underretningsbrev som gir avslag eller avkortning begrunnes opp mot tildelingskriteriene.
7. vurdere om utbetalt tilskudd som er i strid med reglene om offentlig støtte skal tilbakebetales.
8. iverksette tiltak som sikrer at det ikke utbetales støtte der støttemottaker ikke har rapportert på bruk av midlene.
9. iverksette tiltak som sikrer at fylkeskommunen kontrollerer innsendte rapporter og dokumenterer kontrollen før det utbetales støtte.

Skien, 28.11.22

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Oppdraget er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 19/22. Bestillingen er i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2, og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Om regionale utviklingsmidler

Det har vært en stor nedgang i statens overføringer til fylkeskommunens arbeid med å fremme næringsarbeid. Eksempelvis er samlede overføringer til fylkeskommunene over programkategori 13.50 falt fra 2,1 mrd. i 2012 til 667 millioner kroner i 2019 (målt i løpende priser). Etter regionreformen skal overføring til regional utvikling gjøres via rammestyringsprinsippet, hvilket vil si at midlene som hovedregel skal innlemmes i fylkeskommunens frie inntekter¹. Staten har derfor fra 2020 ikke lenger gitt føringer for hvordan slike midler skal fordeles. Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjennom rammetilskuddet gitt følgende støtte de siste tre årene²:

- År 2020 kr 6 192 000
- År 2021 kr 7 315 000
- År 2022 kr 7 749 000

Midler til regional utvikling er ikke omtalt i fylkeskommunens budsjettokument, men blir vedtatt av hovedutvalg for næring, innenfor deres disposisjonskonto. For 2020 og 2021 har hovedutvalg for næring og reiseliv i Vestfold og Telemark fylkeskommune vedtatt retningslinjer for bruken av disse midlene i fylket (sak 15/20 og 32/20) og i 2021 (sak 24/21 og 67/21).

I rapporten legger vi til grunn disse føringene.

Saksbehandlingsregler - enkeltvedtak

Vedtak om tildeling av økonomisk støtte er ikke alltid enkeltvedtak, men vil ofte være det, jf. forvaltningsloven § 2. Typisk hvis det gis støtte fra et fond som er avsatt til et bestemt formål, hvis tildelingen er en del av en etablert praksis eller fast ordning, eller hvis det kunngjøres at det kan søkes om støtte. Avgjørende for vurderingen er om det foreligger en berettiget forventning om at

¹ I Kommunal og moderniseringsdepartementets (Kommunal- og distriktsdepartementet) tildelingsbrev står det «Midlane til tilskot til «Velfungerende næringsmiljøer og tilgang til relevant kompetanse» (kap. 553, post 60), og «Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn», (kap. 550, post 64) er frå 2020 lagde inn i rammetilskotet til fylkeskommunane. Rammetilskotet er midlar som fylkeskommunane kan disponere fritt, irekna til dei føremåla og funksjonane som tidlegare låg under dei øyremerkte ordningane. ...Samstundes gjev innlemminga av midlane fylkeskommunane større fridom til å prioritere innsatsen slik det er mest føremålstenleg i sitt fylke».

² Tall fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (Kommunal- og distriktsdepartementet)

det kan søkes om støtte. Vi legger derfor til grunn at tildeling av støtte fra regionale utviklingsmidler fortsatt er å anse som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og forvaltningsloven kapittel IV-VI.

1.3. Problemstilling og kriterier/revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

- **Ivaretar fylkeskommunen sine forvaltningsoppgaver for regionale utviklingsmidler på en forsvarlig måte?**

Kriteriene/revisjonskriteriene³ i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak hentet fra forvaltningsloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2.

1.4. Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen gjelder forvaltningen av regionale utviklingsmidler. VI har ikke undersøkt andre tilskuddsordninger. Vi har undersøkt årene 2020 og 2021.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet seksjonsleder i Næring og entreprenørskap, rådgiver for Støttegruppa og innhentet informasjon fra fagrådgivere via Questback. Videre har vi gjennomført en stikkprøvekontroll av saksbehandlingen og gjennomgått sentral informasjon som fylkeskommunen har laget, blant annet rutiner, maler og andre førende dokumenter.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen og sendt til uttalelse 14.11.22, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra fylkesdirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Fylkesdirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

³ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

2. Vedtatte innsatsområder

2.1. Støtteformål og innvilget støtte 2020

Støtteformål

I 2020 bevilget hovedutvalg for næring og reiseliv midler til regional utvikling i sak 32/20. Det ble bevilget 3,4 millioner kroner til formålet og vedtaket inneholdt føringer for hvilke innsatsområder som skulle prioriteres.

Midlene ble lyst ut i *en* utlysingsrunde. Fylkeskommunen har tildelt støtte i samsvar med bevilget ramme.

Administrasjonen innvilget støtte til 6 ulike tiltak i 2020 og gitt 10 avslag. Ingen søknader står oppført som trukket, se tabell 1.

Innvilget støtte

Tabell 1 Tiltak som ble innvilget støtte 2020

Tittel på tiltak, 2020	Søker	Kommune-tilhold søker	Innvilget beløp
Næringslivet i Vestfold og Telemark på nett	Vekst i Grenland IKS	Skien	175 000
Mobilisering for økt bruk av tre som et ledd i det grønne skifte.	Viken Skog SA	Ringerike	600 000
Teknologitriangellet Horten-Porsgrunn-Kongsberg	Horten kommune	Horten	100 000
Top secret - hemmelig topp	Gaustabanen AS	Tinn	350 000
Sandefjord Næringsforening søker tilskudd for videreutvikling av Green Network	Sandefjord Næringsforening	Sandefjord	300 000
Næringsutvikling basert på marine ressurser i Skagerrak	Skjærgårdsmat AS	Tønsberg	250 000
Trykktank - et innovasjonsprogram for vekstbedrifter	Colab Larvik 3.0	Larvik	130 000
Histourisme – metode for viking-/turistsamarbeid i regionen	Fantasi-Fabrikken AS	Tønsberg	150 000
Tilskot til drift av Fjellvåken II AS	Fjellvåken II AS	Tinn	200 000
Location og kompetanseoverføring - film og nye medier	Vestfold Filmforum	Larvik	250 000
Salgsutvikling - online booking verktøy	Bø Hotell	Midt-Telemark	90 000
NO LIMIT Fyresdal - utvikling midt i den digitale verden etter krisetid	Fyresdal Næringshage AS	Fyresdal	100 000

2.2. Støtteformål og innvilget støtte 2021

Støtteformål

- I 2021 behandlet hovedutvalg for Næring og reiseliv tildeling av regional utviklingsmidler i sak 24/21 og i sak 67/21 og vedtok kriterier for bruken av midlene.

Tildeling ble gjort i to utlysingsrunder. I første tildelingsrunde ble det avsatt 2,1 millioner kroner til formålet, innstilling og vedtak fra administrasjonen er på samme beløp.

I andre tildelingsrunde ble det avsatt 3 millioner kroner til formålet. Innstilling og endelig vedtak (vedtak fattet av hovedutvalg for Næring og reiseliv) var også på 3 millioner kroner. Se tabell 2 og 3 for hvilke tiltak som mottok støtte.

Innvilget støtte

Tabell 2 Tiltak som ble innvilget støtte 2021, første tildeling

Tittel på tiltak	Søker	Kommune	Innvilget beløp
Kompetanseprogram - grønn verdiskaping	Midt-Telemark og Nome Utvikling AS	Midt-Telemark	100 000
Sandefjord Næringsforening søker tilskudd for videreutvikling av Green Network 2021 - 2022	Sandefjord Næringsforening	Sandefjord	250 000
NewUse - arbeidsrettet tiltak i håndverksfaget for unge	NewUse	Sandefjord	540 000
Utvikling av Industriuka som Norges viktigste møteplass for grønn industri	Green Industry Cluster	Porsgrunn	500 000
Jobbute.no - Grønn rekruttering	Jobbute.no	Tønsberg	210 000
Austheiene - turer for alle - turtilbud som næringsutvikling	Aust-Agder Turistforening	Arendal	150 000
TelemarksVeka - for alle	Visit Bø AS	Midt-Telemark	350 000

Tabell 3 Tiltak som ble innvilget støtte 2021, andre tildeling

Tittel på tiltak	Søker	Kommune	Innvilget beløp
Søknad om tilskot til fysisk og digital bygdevert	Møtestad Seljord AS	Seljord	655 000
Redusere overskudd av fosfor i jordbruket, redusere klimagassutslipp og avrenning	Reklima AS	Tønsberg	895 000
Pilot rådgivernetttverk utvikling til bedrifter innenfor kreativ næring, opplevelser og reiseliv.	Telemark Næringshage	Kviteseid	1 000 000
TelemarksVeka for alle	Visit Bø AS	Midt-Telemark	450 000

I andre søkerunde ble det innvilget støtte til 4 tiltak. 6 søknader ble avslått. 1 søknad ble trukket.

2.3. Fordeling på geografi og bransjer

Antall tiltak som har fått støtte i 2020 og i 2021 er jevnt fordelt mellom kommuner fra gamle Telemark og gamle Vestfold fylke. Vi har også sett at de næringsområdene som hyppigst får innvilget støtte er «aktiviteter i andre interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted» og Bedriftsrådgivning og annen administrativ rådgivning», se tabell 4.

 Tabell 4 Oversikt over næringskode (NACE⁴) for de tiltakene som er innvilget støtte i 2020 og 2021

Antall tiltak som har fått støtte	Aktivitet
5	Aktiviteter i andre interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted
3	Bedriftsrådgivning og annen administrativ rådgivning
2	Turistkontorvirksomhet og destinasjonsselskaper
2	Utleie av egen eller leid fast eiendom ellers
1	Drift av hoteller, pensjonater og moteller med restaurant
1	Forskning og utviklingsarbeid innen bioteknologi
1	Innenlandske kystruter med passasjerer
1	PR og kommunikasjonstjenester
1	Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer

⁴ NACE er næringskoder som blir brukt av SSB for å statistisk bruk.

3. Oppgaver og ansvar

3.1. Revisjonskriterium

- Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal være delegert i tråd med reglementet.

3.2. Delegering av myndighet

Fylkestinget skal selv fastsette et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres, jf. kommuneloven § 5-14. I fylkeskommunens delegasjonsreglement⁵ står det at hvert hovedutvalgs ansvarsområde svarer til innsatsområdet i fylkesplanen og budsjettansvar. Videre skal hovedutvalget behandle og fatte vedtak i saker innenfor sitt ansvarsområde, med mindre dette er lagt til andre i lov eller gjennom vedtak, og at utvalget kan delegere myndigheten videre. Det framgår at vedtak på tilskuddsordninger faller innunder hovedutvalg for næring og reiseliv.

I andre tildelingsrunde i 2021 og i 2022 er vedtak om tildeling fattet av hovedutvalg for Næring og reiseliv.

I 2020 og i første tildelingsperiode 2020, er vedtaksmyndigheten videredelegert fylkesdirektøren, sak 32/20.

I delegasjonsreglementet står det at fylkestinget og andre underordnede organer kan gi fylkesdirektøren myndighet til å avgjøre og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så lenge ikke annet fremgår av lov, forskrift, regler eller reglement vedtatt av fylkestinget. Videre står det at delegert myndighet til fylkesdirektøren kan videredelegeres, med mindre annet er uttrykkelig bestemt. Hovedutvalget har i 2020 og i første tildeling 2021 valgt å delegere myndighet til å avgjøre søknader om regionale utviklingsmidler til fylkesdirektøren (sak 15/20 og 32/20) og i 2021 (sak 24/21 og 67/21).

Fylkeskommunens administrative ledergruppe består av fylkesdirektøren og direktørene for hver av de åtte sektorene. De åtte sektordirektørene har fylkesdirektørens fullmakter innenfor sin sektor. Sammen utgjør ledergruppen fylkeskommunens øverste administrative ledelse, som har det helhetlige ansvaret for hele organisasjonen. I fylkeskommunens delegasjonsreglement⁶ er det konkretisert at direktør for Næring, innovasjon og kompetanse har et særskilt ansvar for blant annet å «*Fordele tilskudd, stipender og priser innenfor næring, innovasjon og kompetanse basert på til enhver tid gjeldende økonomireglement og årsbudsjett*».

⁵ <https://www.vtfk.no/meny/politikk/reglement/delegasjonsreglement/>

⁶ Delegasjon – Oversikt over delegasjon og grunnpremisser for ansatte i Vestfold og Telemark fylkeskommune, versjon 09

I delegasjonsreglementet står det at vedkommende hovedutvalg skal orienteres om fylkesdirektørens/administrasjonens vedtak etter delegert myndighet.⁷

Forvaltningen av regionale utviklingsmidler ligger under sektor Næring, innovasjon og kompetanse (NIK). Under NIK er det etablert tre seksjoner:

- Næringsutvikling og entreprenørskap
- Kompetanse- utvikling og inkludering
- Fagskolen Vestfold og Telemark

Forvaltningen av regionale utviklingsmidler er lagt til seksjon for Næringsutvikling og entreprenørskap (NE). Seksjonsleder for Næringsutvikling og entreprenørskap har det faglige ansvaret tildeling av de regionale utviklingsmidlene, også når saksbehandlere i seksjon for Kompetanse- utvikling og inkludering bistår med saksforberedelsen.

3.3. Revisors vurdering av oppgaver og ansvar

Vår gjennomgang viser at oppgaver og ansvar for saksbehandling og tildeling av vedtak om regionale utviklingsmidler er klart plassert, og at i tilfeller hvor myndigheten har vært delegert har dette skjedd i tråd med fylkeskommunens delegasjonsreglement.

⁷ Dette gjelder ikke vedtak i personalsaker og andre kurante enkeltvedtak som ikke er av prinsipiell betydning.

4. Kompetanse

4.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse til behandlingen av søknader om støtte.

4.2. Fakta om kompetanse

I seksjon Næringsutvikling og entreprenørskap (NE) er det 12 fagrådgivere som saksbehandler regionale utviklingsmidler. I tillegg jobber noen fagrådgivere i naboseksjonen Kompetanseutvikling og inkludering med noen søknader. Ifølge seksjonsleder fordeles sakene mellom seksjonene i henhold til fagansvarsområdene respektive seksjon har. I seksjon Næringsutvikling og entreprenørskap utgjør to av rådgiverne en Støttegruppe. Støttegruppa skal bistå med rutineutvikling, rådgiving til søkere og vurdere om søknadene oppfyller inngangsvilkår for støtteordningen. Støttegruppa jobber primært for sektor NIK. Seksjonsleder for Næringsutvikling og entreprenørskap er faglig ansvarlig for alle rådgiverne som har forvaltningsoppgaver knyttet til regionale utviklingsmidler.

Ved sammenslåingen av fylkeskommunene ble oppgaver og kompetanse/erfaring gjennomgått. På bakgrunn av gjennomgangen ble oppgavene med å behandle søknader om regionale utviklingsmidler fordelt mellom fagrådgiverne. Fylkeskommunen bruker ikke stillingsbeskrivelser for å beskrive oppgavene til fagrådgiverne. Saksbehandling av ulike støtteordninger er imidlertid et sentralt ansvarsområde for alle fagrådgiverne som saksbehandler søknader om støtte. Det er også enkeltvedtak på andre støtteordninger, og mange av de samme rutinene skal følges også her. Rollen til støttegruppa er omtalt i ulike rutineskriv.

Seksjonsleder for NE vurderer at rådgivere har god kompetansen om saksbehandling av regionale utviklingsmidler. Alle jobber også med å forberede saker til politisk behandling, og alle har flere års erfaring fra området. Det er ikke gitt særskilt opplæring om forvaltningsloven eller klagesaksbehandling etter at seksjonsleder begynte i stillingen høsten 2019. Alle fagrådgiverne svarer i spørreundersøkelsen at de ikke har deltatt på kompetansehevende kurs i forvaltningsloven eller i klagesaksbehandling i løpet av de siste tre årene.

Generelt vurderer fagrådgiverne at de har relativt god kompetanse om hvordan man saksbehandler søknader om regionale utviklingsmidler, se tabell 5. Her har alle åtte vurdert egen kompetanse som høy (score 4 eller 5 på en skala 1-6). De vurderer egenkompetanse om forvaltningsloven noe lavere, og enda lavere for klagesaksbehandling, se tabell 5.

Tabell 5 Fagrådgivernes vurdering av egen kompetanse, N=8

Fagrådgiveres vurdering av egen kompetanse om	1 Svært lav	2	3	4	5	6 Svært høy
forvaltningsloven	0%	13%	25%	50%	13%	0%
klagesaksbehandling	0%	29%	57%	14%	0%	0%
hvordan man behandler søknader om regionale utviklingsmidler	0%	0%	0%	63%	38%	0%

Ifølge seksjonsleder gis støtte til den enkelte rådgiver fra leder og/eller kollegaer som anses å inneha slik kompetanse. Dette skjer særlig ved dialog med kollegaer i seksjonen og med Støttegruppa. Støttegruppa skal ha en særskilt rolle i å veilede fagrådgiverne og står til deres disposisjon. Fagrådgiverne svarer i spørreundersøkelsen at de først og fremst innhenter råd fra andre fagrådgivere, og i mindre grad fra leder og Støttegruppa. Minst bistand og støtte innhentes fra Støttegruppa. Halvparten av fagrådgiverne svarer at de i liten grad søker støtte eller bistand fra Støttegruppa i saksbehandlingen. Rådgiver i Støttegruppa er enig i at fagrådgiverne i liten grad søker bistand fra Støttegruppa.

Seksjonsleder mener at det er tilstrekkelig kapasitet i seksjonen for å saksbehandle støtte om regionale utviklingsmidler. Arbeidet er et av kjerneområdene som rådgiverne jobber med, man vet når oppgaven kommer, og oppgaven er avgrenset i tid.

Gjennom intervjuer med rådgiver i Støttegruppa og spørreundersøkelse til fagrådgiverne har vi fanget opp at det er uklart og uenighet rundt hvilken rolle fagrådgiverne bør ha og hvilken rolle Støttegruppa bør ha. Uenigheten dreier seg blant annet om fagrådgivernes dialog med søker før søknaden er innsendt og Støttegruppas kontrollfunksjoner ved oppfølging av tildelte midler. Generelt opplever de ansatte at rollene ikke er tilstrekkelig avklart og at samarbeidet er dårlig.

4.3. Rutiner

Vestfold og Telemark fylkeskommuner hadde før sammenslåingen i 2020 noe ulik praksis for saksbehandling av søknader om regionale utviklingsmidler.

I den nye fylkeskommunen skjer forvaltningen av regionale utviklingsmidler i søknadsportalen Regionalforvaltning.⁸ I søknadsportalen registrerer søker både søknad, anmodning om utbetaling og rapportering på bruken av midlene. Søknadsportalen har noen saksbehandlerfunksjoner, for eksempel sjekklister for rapporteringskrav. Andre elementer i saksbehandlingen, som vurdering av søknader, ivaretas gjennom andre malverktøy. Rådgiver i støttegruppa opplyser at Regionalforvaltning er førende for hva som minimum skal være med i saksbehandlingen.

I NE har man delvis tatt i bruk en foreløpig rutine (mindmanager). Rutinen gir en skjematisk fremstilling til saksbehandlerprosessen, herunder hvem som gjør hva og hva som skal gjøres i hvert tilfelle. Framstilling av rutinene er gjengitt i kapittel 9.6.

Et annet rutinedokument som delvis gjelder, er «*Rutiner for søknadsbehandling av regionale utviklingsmidler*» fra 2019. Dokumentet ble utarbeidet i Telemark fylkeskommune og diskuterer blant annet likebehandling, habilitet, rolleforståelse og ulike krav til støttemottaker.

Vi har fått opplyst at ØSE arbeider med nye rutiner for all saksbehandling av tilskuddsmidler. De nye rutinene vil være ferdig i 2023. Ifølge seksjonsleder har man derfor valgt å ikke implementere foreløpige rutiner fullt ut.

Fylkeskommunen har laget flere maler for saksbehandlingen, for eksempel mal for avslag, tilsagn, vilkårsbrev med mer. Alle disse malene og rutinene er gjort tilgjengelig for de ansatte i NIK i en felles Teamsmappe.

Fagrådgiverne svarer i spørreundersøkelsen noe ulikt på hvorvidt de opplever rutinene som gode å orientere etter når de skal saksbehandle søknader om støtte. Halvparten svarer at de ikke fornøyd, mens den andre halvparten er mer fornøyd med rutinene. Noen fagrådgivere uttrykker skepsis til de foreløpige rutinene (Mindmanager), og andre trekker frem maler for vurderinger av søknader og regionalforvaltning.no når de beskriver hvilke rutiner de forholder seg til. To fagrådgiver skriver:

Rutinene har blitt litt til mens man har gått. Burde hatt en bedre innføring av disse i forkant av utlysningene.

Jeg opplever at vi ikke har noen klare rutiner. Føler at søknadene blir prioritert ut fra tilfeldighetsmetodene.

4.4. Revisors vurdering av kompetanse

Fylkeskommunen vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse og tid til å saksbehandle regionale utviklingsmidler. Noen av kompetansetiltakene kan bidra til å ivareta de aktuelle

⁸ Regionalforvaltning.no er nasjonal nettportal som mange offentlige aktører bruker som verktøy, både for å utlyse midler og for å motta og saksbehandle søknader om støtte.

forvaltningsoppgavene på forsvarlig vis: erfarne medarbeidere, rutiner med informasjon om regelverk og støttegruppa er eksempler på tiltak som ivaretar kompetansebehov.

Vi ser imidlertid at en relativ stor andel av de som saksbehandler tilskudd, vurderer at de har lav egenkompetanse om forvaltningsloven og klagesaksbehandling. Vi ser også at det er ulik oppfatning blant de ansatte om hvilke rutiner som gjelder. Mange ansatte opplever at rollene ikke er tilstrekkelig avklart og at samarbeidet mellom fagrådgiverne og Støttegruppa er dårlig. Disse forholdene gjør at det er usikkert om fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse og om de bruker den kompetansen de har godt nok.

5. Risikovurdering

5.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal vurdere risiko ved forvaltning av midlene, og risikovurderingen skal brukes i arbeidet med internkontroll.

5.2. Fakta om risikovurderinger

Fylkeskommunen benytter TQM som internkontrollsystem, og risikovurderinger skal være lagret der. Ifølge seksjonsleder for NE er det ikke gjort risikovurderinger av saksbehandlingen av regionale utviklingsmidler de siste årene, fordi støtteordningen anses å være relativt liten i kroner og gjelder mindre tiltak i fylket. Fylkesdirektøren har satt i gang en generell prosess med å risikovurdere alle støtteordninger knyttet til NIK (ca. 8-10 ulike støtteordninger). Rådgiver i støttegruppa deltar blant annet i dette arbeidet. Disse risikovurderingene er per oktober 2022 ikke ferdigstilt.

Det gjøres ikke stikkprøvesjekk av saksbehandlingen, men seksjonsleder mener at dette er mindre sentralt da man i praksis undersøker alle saker/søknader i ordningen i forkant av at man lager en felles innstilling.

Det er ikke gjort overordnede risikovurderinger rundt fylkeskommunens ansvar for å følge opp at tildelte midler blir brukt i samsvar med forutsetningen. Fylkeskommunens oppfølging av tildelte midler er beskrevet i kapittel 12.

I vår gjennomgang av saksbehandlingen, har vi sett at rutiner og maler er endret på grunn av erfaringer man har gjort. Eksempelvis er saksbehandlermalen endret fra 2020 til 2021 første tildeling, og til 2021 andre tildeling.

Det er meldt ett avvik på saksbehandlingen i 2020.

5.3. Revisors vurdering av risikovurdering

Fylkeskommunen har hittil ikke gjennomført systematiske vurderinger av risiko ved forvaltningen av midlene. Vi ser imidlertid at fylkeskommunen treffer kvalitetsforbedrende tiltak i ettertid, basert på erfaringer.

6. Utlysning og veiledning til aktuelle søkere

6.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre veiledning og informasjon om tilskuddsordningen.

6.2. Rutiner for utlysning av støtteordningen

Fylkeskommunens foreløpige rutiner (mindmanager) gir noen føringer for hvordan støtteordninger skal utformes. Det må settes klare vilkår for å motta støtte og det må settes frister for:

- søknad
- aksept
- oppstart
- delutbetaling
- sluttutbetaling, rapportering og revisorbekreftet regnskap

Alle støtteordninger som fylkeskommunen administrerer skal lyses ut. Rutinene åpner for at det kan være tilstrekkelig å opplyse om støtteordninger, men at dette bare skal brukes når det i praksis er en direkte tildeling av støtte. Regionale utviklingsmidler anses ikke som en direkte tildeling.

6.3. Utlysning av midlene

Før 2020, da de regionale utviklingsmidlene var statlig styrt, var det krav om at midlene skulle lyses ut på regionalforvaltning.no.⁹ Hovedutvalget har kun gitt føringer om at midlene skal lyses ut eksternt. Administrasjonen har som følge av dette videreført praksisen med å utlyse på regionalforvaltning.no og på fylkeskommunens nettsider. Vi har sett at midlene i 2020 og 2021 ble lyst ut både på regionalforvaltning.no og på fylkeskommunens nettsider.

For at søkere skal ha tilstrekkelig tid til å søke på midlene, bør det settes en rimelig tidsfrist. Fra 2021 har administrasjonen stilt krav om at søkere skal levere skissesøknad i forkant av endelig tidsfrist og innhente tilbakemelding på denne, før endelig søknad sendes inn. Fylkeskommunen setter ikke kortere tidsfrister på støtteordninger enn 1 måned, noe han mener er forsvarlig og innenfor de rammer som foreligger.

Politiske føringer for tidsfrister

Innstilling og vedtak for retningslinjer i 2020 (sak 24/21) gir ingen opplysninger om tidsfrister, men det vedtas at midlene kun skal lyses ut en gang i 2020. I saksframstillingen til vedtak om midler i 2021 (sak 24/21) står det at man anbefaler to utlysingsrunder i 2021 og en søknadsfrist på tre uker fra utlysning, men slik at man tar hensyn til helligdager i påsken.

⁹ Regionalforvaltning.no er nasjonal nettportal som mange offentlige aktører bruker som verktøy, både for å utlyse midler og for å motta og saksbehandle søknader om støtte.

Det framgår av rutinen at det kan gis utsettelse: Dersom man skal akseptere at skissesøknad ¹⁰ ikke leveres til frist, skal det foreligge en begrunnet søknad om utsettelse som man skal behandle og gi svar på. Dette skal skje skriftlig.

Utlysning og frister for tildelingene

Utlysningsdato og frist for de tre tildelingene vi har undersøkt er gitt i tabell 6.

Tabell 6 Utlysningstekst og dato for utlysning og søknadsfrist

Tildelingsperiode	Utlysningsdato	Søknadsfrist
2020	08.06.20	15.07.20
2021, første runde	07.04.21	05.05.21
2021, andre runde	07.04.21 i Regionalforvaltning ¹¹ , mer reelt etter 15.06	16.08.21

Utlysningsdato går ikke fram av utlysningsskjemaet. Søknadsfristen framgår ikke av utlysningen, bortsett fra ved 2. runde i 2021. Søknadsfrist er imidlertid tilgjengelig i Regionalforvaltning hvor søknaden skal skrives.

Ifølge seksjonsleder for NE pleier de også å sende informasjon om ordningen til fylkeskommunens kontaktnett, som for eksempel kommunale næringsjefer, klyngemiljøer med mer.

Innhold i utlysningstekstene

De tre utlysningstekstene inneholder følgende:

- Informasjon om bakgrunnen for ordningen
- Politiske føringer for ordningen
- Krav til søknaden
- Hva det ikke kan gis støtte til
- Opplysninger om utbetaling av støtte

Utlysningsteksten for 2021 opplyser om vurderings- og prioriteringskrav lik de som ble lagt til grunn for vedtak om tildeling av støtte. Disse er det ikke informert om i utlysningen i 2020. I 2021 ble det også opplyst om hvem som kan søke på ordningen. Teksten for 2020 opplyser ikke om dette.

¹⁰ Skissesøknad skal utarbeides i forkant av ordinær søknad, se nærmere omtalt i avsnitt 6.4.3.

¹¹ I følge rådgiver i støttegruppa er 07.04.21 datoen som kommer opp i regionalforvaltning, reell utlysningssdato er i etterkant av politisk vedtak 15.06.21. Fylkeskommunen har ikke eksakt dato.

6.4. Veiledning til mulige søkere

6.4.1. Rutiner

I fylkeskommunens foreløpige rutiner (Mindmanager) står det at man bør gi tilbakemelding til søker dersom det er forhold ved saken som kan stoppe den så tidlig som mulig i prosessen. Dette er eksemplifisert med blant annet at søknaden ikke vil komme innenfor lover, regler og planer eller at søknaden ikke har de nødvendige faglige kvalitetene.

I dokumentet *Rutiner for søknadsbehandling* skilles det mellom rollen som veileder og rollen som rådgiver. Det står at rådgivning i forkant av en eventuell søknadsprosess ikke er det samme som veiledning etter forvaltningsloven. Ifølge rutineskrivet vil en rådgiver være en som hjelper en part med å utvikle en ide, konsept eller prosjekt. Dette innebærer at man tar en aktiv rolle i arbeidet og en rådgiver skal derfor ikke involveres i behandling av søknaden eller i rollen som veileder etter forvaltningsloven.

I rutinen står det «*Veileder har til oppgave gjøre en vurdering om hva som skal til for at noe skal kvalifisere. Veiledning handler først og fremst om å hjelpe søker forstå de kravene som må oppfylles for å kvalifisere. Forvaltningslovens veiledningsplikt er definert og relativt tydelig. Veiledning knyttes til å hjelpe søker forstå gjeldende lover, forskrifter, utlysningstekst og annet for gjeldende søknadsordning. Gjennom veiledningen skal vi gjøre søker i stand til å se rammene for søknadsordningen og slik hjelpe søker oppfylle de kravene som gjelder. Gjennom veiledningen skal vi også gjøre søker klar over de rettigheter og plikter som følger av forvaltningsloven og annet lovverk. Veiledningen skal også peke på omstendigheter som kan få særlig betydning for resultatet (Eckhoff og Smith s. 217). Ser veileder at det er ting søker ikke har tenkt på som må med eller som kan styrke søknaden har vi etter veiledningsplikten også et ansvar for å opplyse om det».*

I rutinene står det også at søkere skal levere en skissesøknad, og at fylkeskommunen skal gi veiledning knyttet til denne. Ifølge rådgiver i Støttegruppa er en skissesøknad relativt lik den ordinære søknaden. Veiledningen skjer gjennom dialog mellom søker og rådgiver i Støttegruppa i fylkeskommunen, enten skriftlig eller muntlig. Det skal gis skriftlig tilbakemelding på skissesøknaden. Tilbakemeldingen skal minimum inneholde

- krav i utlysningsteksten
- krav i fylkeskommunens tilskuddsordning
- krav i lovverk, forskrift og EU-regelverk

Seksjonsleder opplyser at skissesøknad ikke ble brukt som hjelpemiddel for å gi veiledning til søkere i 2020. Etter evalueringen ble dette innført i 2021 (gjeninnført fra gamle Telemark fylkeskommune). Seksjonsleder mener at skissesøknad som verktøy for veiledning er et godt egnet hjelpemiddel som bidrar til å ta vekk slurv og misforståelser i søknadene. Dette bidrar igjen til flere gode søknader om støtte. Man sparer også tid, da dette er en rask måte å gi tilbakemelding på.

6.4.2. Praksis for veiledning

Veiledning

Støttegruppa¹² har som en av sine oppgaver å veilede om formalkriterier og mottatt skissesøknad. Kontaktinformasjon står i utlysningsteksten. De fleste som søker om støtte, er i kontakt med en av rådgiverne i Støttegruppa parallelt med at de skriver søknad. Rådgiverne gir kun råd som er relevante for inngangsvilkårene for støtte, eksempelvis at krav om egenkapitalfinansiering er oppfylt, at dokumentasjon på mottatt offentlig støtte de siste årene er lagt ved etc.

Støttegruppa gir ikke veiledning om tema/innretning på tiltaket som det søkes støtte til.

Seksjonsleder tror ikke at søkere avvises gjennom veiledning før søknadsbehandling, jf. rutinen omtale av dette. To av åtte fagrådgivere svarer at de flere ganger har forsøkt å avvise søkere i denne dialogen da de mener søker ikke oppfyller formalkriteriene. Vi har ikke funnet spor av at slik veiledning er dokumentert i vår gjennomgang av saker i 360.

Seksjonsleder mener at fagrådgiverne i liten grad er involvert under søknadsprosessen, men det hender de svarer på spørsmål fra søkere. Ifølge seksjonsleder er man bevisst på at dette krever oppmerksomhet og årvåkenhet.

Alle fagrådgiverne svarer at de noen ganger/noen få ganger -er i dialog med søker i forkant/parallelt med at det søkes om støtte. Dette kan dreie seg om:

- generell informasjon om ordningen
- forklaring av utlysningstekst
- teknisk veiledning
- mer konkrete råd om hvordan man kan knytte søknaden opp mot fylkeskommunens strategier og planer og avklaring av om prosjektet er innenfor rammene for ordningen.

Vi har ikke informasjon om at problemstillinger rundt veiledning til konkurrerende søkere og rammene for råd og veiledning er drøftet i fellesskap blant fagrådgiverne og Støttegruppa.

6.4.3. Skissesøknad

I vår stikkprøvekontroll har vi sett at det i 2021 er sendt inn skissesøknad i alle sakene, og at de to rådgiverne i støtteteamet har gitt tilbakemelding på alle skissesøknadene. Både skissesøknad og tilbakemelding er arkivert i 360. I tilbakemeldingene på skissesøknadene gis det en oversikt over punkter som må forandres for at søknaden skal oppfylle kriteriene for tildeling. Eksempler på dette er:

- det ikke gis støtte til drift/investering
- oppstartstidspunkt kan ikke være før tildeling

¹² Se pkt. 4

6.5. Revisors vurdering av utlysning og veiledning

Fylkeskommunen gir generell informasjon om tilskuddsordningen gjennom utlysningene. Vi mener at fylkeskommunen kan forbedre informasjonen i utlysningsteksten ved å ta med utlysningsdato og søknadsfrist.

Fylkeskommunen har også flere andre tiltak som bidrar til å ivareta veiledningsplikten etter forvaltningslovens § 11, f.eks. rutine som omtaler veiledningsplikten, ordningen med skissesøknad og den veiledning som skal tilbys i søkeprosessen. Det skal vises forsiktighet med å gi konkrete råd til bare en av flere parter med motstridende interesser i en sak.¹³ Det samme gjelder veiledning som tar sikte på å stanse søknader. Slik veiledning bør dokumenteres. Vi mener at fylkeskommunen med fordel kan etablere mer enhetlige kjøreregler for veiledningsprosessen.

¹³ Dette prinsippet er nærmere omtalt i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. Her foreslås det å lovfeste at i saker med parter som har motstridende interesser, bør forvaltningsorganet veilede på en måte som ikke gir grunn til å tvile på organets objektivitet.

7. Habilitetsvurdering

7.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre habilitet.

7.2. Rutiner for vurdering av habilitet

Fylkeskommunen omtaler habilitet i sine rutiner. I den foreløpige rutinen (mindmanager), står det at habilitet skal avklares. Det vises til de etiske retningslinjene, hvor det står at alle har et ansvar for å vurdere egen habilitet, opplyse om egen inhabilitet og tre til side når saken krever det.

I rutiner for søknadsbehandling (2019) er habilitet omtalt i et eget kapittel. Fylkeskommunen har hentet omtalen av inhabilitet fra Lovdata:

At en person er «inhabil» eller «ugild» innebærer at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet. Hvis slike forhold foreligger, forutsetter reglene om habilitet at vedkommende ikke skal delta i behandlingen og i avgjørelsen av den konkrete saken. «Habil» vil si at vedkommende ikke er i en slik situasjon¹⁴.

I rutinene står det også at fylkeskommunens behandling av en sak må fremstå som rettferdig. Det skal derfor legges til grunn et føre var prinsipp ved behandling av saker. Dersom man ser at en sak kan medføre at det stilles spørsmål ved saksbehandling, bør det vurderes tiltak for å unngå eller redusere sjansen for det. Man skiller derfor klart mellom rollen som rådgiver (før en søknadsprosess) og veileder (i søkeprosessen).

Som følge av dette presiserer rutinen at:

- Den som har rollen som faglig rådgiver i forkant av skissen/søknaden skal ikke involveres i behandling av søknaden.
- Den som har vært faglig rådgiver i forkant av skissen/søknaden skal ikke fungere som faglig veileder i skisse- og søknadsbehandlingen.

Rutinen omtaler ulike løsninger dersom inhabilitet oppstår.

Ifølge den foreløpige rutinen (mindmanager) skal alle som er involvert i behandlingen av en sak levere skriftlig vurdering på egen habilitet. Det er utarbeidet et skjema for dette i 360, og utfyllt skjema skal lagres i 360. Fagrådgiver skal kvittere ut habilitet i Regionalforvaltning, se figur 1 for signeringsvindu i Regionalforvaltning.

¹⁴ [Regler om habilitet - Lovdata](#)

Figur 1 Registreringsbilde for erklæring om habilitet i Regionalforvaltning.

Saksbehandling
Kostnad
Finansiering
Fin.kilde
Geografi
KMD
Offentlig støtte
Habilitet

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

Mitt navn / signatur

Dato (ikke angitt)

7.3. Praksis for å vurdere habilitet

Ifølge seksjonsleder dokumenteres habilitet i regionalforvaltning.no på den enkelte sak, i stedet for i 360. Funksjonaliteten i regionalforvaltning er slik at man kun kan kvittere ut habilitet for en person. I praksis er det hovedsaksbehandler som dokumenterer habilitetsvurderingen for alle som skal være involvert i saksbehandlingen: hovedsaksbehandler, eventuell annen fagrådgiver, rådgiver i Støttegruppa og seksjonsleder. Seksjonsleder opplyser at det er fokus på at involverte personer i saksbehandlingen skal vurdere sin habilitet og melde fra dersom de er i tvil.

I Regionalforvaltning har vi sett følgende om skriftlig habilitetsvurdering:

- For 2020 er det ikke skriftlig habilitetsvurdering i 13 av 22 saker.
- For 2021 – 1. tildeling er det ikke skriftlig habilitetsvurdering i 10 av 18 saker.
- For 2021- 2. tildeling er det ikke skriftlig habilitetsvurdering i 6 av 11 saker.

I 360 har vi ikke funnet dokumentasjon på at saksbehandlere har vurdert sin habilitet. I saksutredningen for 2021 står det hvilke saksbehandlere som har vært involvert i saksbehandlingen. Både fagrådgiver og rådgiver i Støttegruppa står oppført her. I flere saker er også en tredje saksbehandler oppført.

Seksjonsleder mener at det er rom for forbedring av disse rutinene, slik at hele beslutningsrekken kan kvittere på egen habilitet, synlig og sporbart. I stedet for å innføre egne rutiner/egen praksis for dette saksfeltet, har man valgt å vente på nye rutiner som skal gjelde for hele organisasjonen.

Syv av åtte fagrådgivere mener at dialog med søker i forkant, ikke har påvirket egen habilitet i forbindelse med saksbehandling av søknaden. En svarer at han/hun flere ganger har vurdert seg inhabil i saksbehandling i etterkant av dialogen.

7.4. Revisors vurdering av habilitet

Fylkeskommunen har flere tiltak for å ivareta kravene til habilitet. Skriftlig dokumentasjon av habilitetsvurderingene kan være ressurskrevende, men er et godt tiltak for å sikre habilitet.

Rutinen for å dokumentere habilitetsvurderingene er ikke fulgt godt nok opp i praksis, og det er en svakhet at systemet ikke legger til rette for vurdering for alle som deltar i saken, men viser ved avkrysning samlet vurdering for alle deltakere.

8. Saksutredning og innstilling til vedtak

8.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning og begrunnelse for vedtak

8.2. Fakta om saksutredning

8.2.1. Tiltak for å sikre at søknaden er tilstrekkelig fylt ut

Gjennom Regionalforvaltning.no er det utarbeidet søknadsskjemaer med hjelpeoverskrifter. Vi har i kapittel 6 beskrevet hvordan fylkeskommunen ivaretar veiledningsplikten. Der fant vi blant annet at det i utlysningsteksten for midlene tilbys veiledning, og at man fra 2021 hadde en praksis hvor søkere måtte fylle ut en skissesøknad i forkant av endelig søknad. Det ble gitt tilbakemelding på om søknaden var tilstrekkelig fylt ut for å kvalifisere for reell søknadsbehandling. Vi vurderte at dette var et godt egnet tiltak for å sikre at saken var godt nok belyst fra søker før fylkeskommunen startet saksbehandling av søknader.

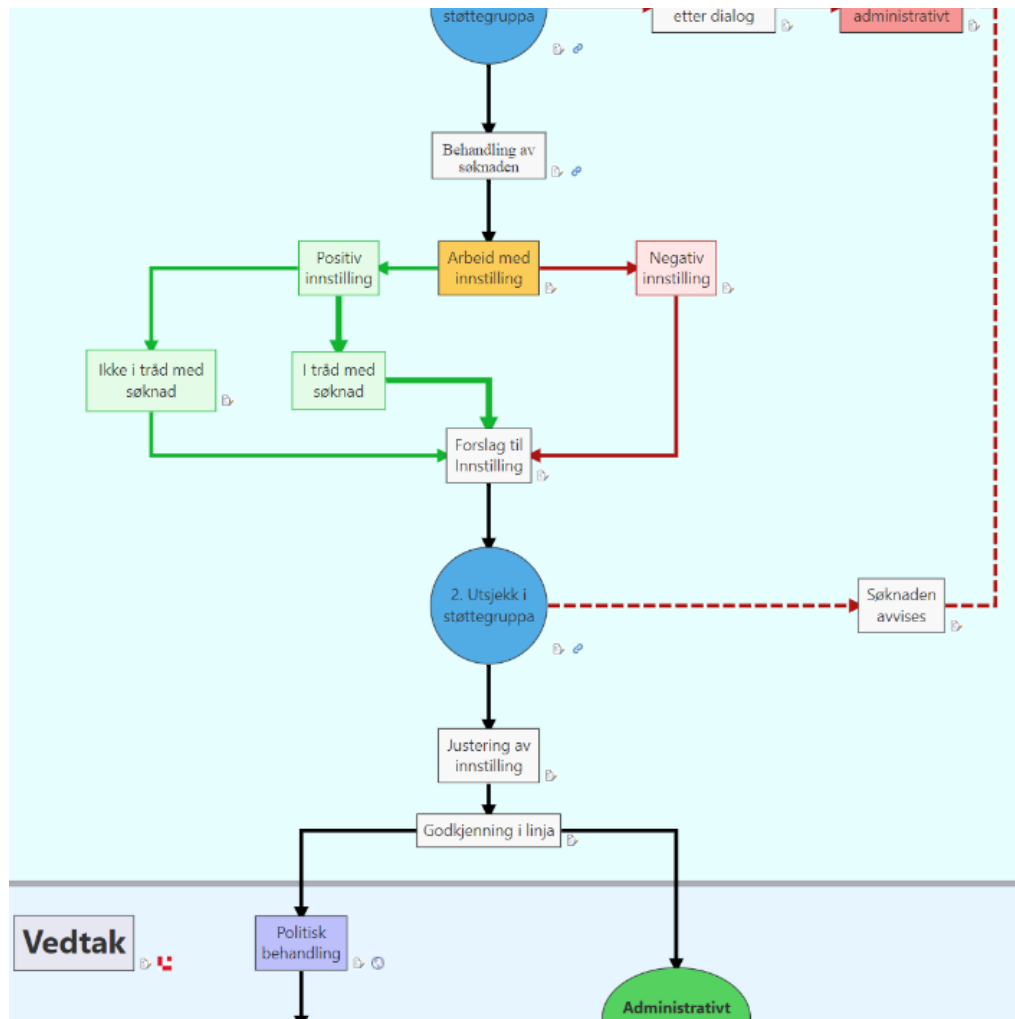
8.2.2. Vurdering av innkomne søknader

Rutiner

I de foreløpige rutinene (mindmanager), se figur 2, står det at alle innkomne søknader skal sjekkes ut mot følgende:

- *De formelle krav i utlysningsteksten, tilskuddsordningen, juss osv. F.eks. at søknaden er tilstrekkelig opplyst.*
- *Faglig kvalitet. Det kan være flere fag involvert så her må det åpnes for tverrfaglig tilnærming. Dersom det er ting ved de faglige innspillene som kommer i konflikt med hverandre må det gjøres en vurdering av hva som skal prioriteres høyest».*

Figur 2 Utdrag av foreløpige rutiner (mindmanager)



8.2.3. Dokumentasjon av vurderinger

I de foreløpige rutinene (mindmanager) står det at det skal redegjøres for alle vurderingene. Vurderingene skal komme fram i innstillingen. I fylkeskommunens rutiner er det listet opp viktige utsjekkspunkt:

- Er søknaden tilstrekkelig opplyst?
- Er alle dokument på plass i saken?
- Er frister overholdt?
- Er alle krav og vilkår satt for tilsagnet på plass?
- Er prosjektet endret underveis, og er det i så fall søkt om og godkjent?
- Er prosjektet mulig å gjennomføre i tråd med søknaden?
- Er søknaden innenfor rammene for støtteordningen?
- Unntaksregler?
- Er opplysningene i søknaden etterprøvbare?
- Er det mulig å måle resultat/effekt av det en vil gjennomføre?

Ifølge seksjonsleder for NE er det rådgiverne i Støttegruppa som skal vurdere dette.

Bruk av maler

I 2020 og 2021 var praksis at rådgiverne i Støttegruppa tok stilling til om søknadene oppfylte formalkriteriene. I de foreløpige rutinene (mindmanager) står det at dette er de formelle krav i utlysningsteksten.

I 2020 brukte de to maler; rådgiver i støttegruppa brukte en mal for å vurdere inngangsvilkår og formalkriterier, og fagrådgiver hadde en mal for å vurdere søknadene opp mot kriteriene som er vedtatt av hovedutvalget.

I 2021 ble de to malene slått sammen. Fylkeskommunen opprettholdt den samme arbeidsdelingen mellom Støttegruppa og fagrådgiverne. Det ble gjort mindre justeringer i malen fra første til andre tildelingsperiode i 2021.

I 2020 og 2021 ble det gjennomført møter etter at søknadene var vurdert og malene var fylt ut. Her deltok seksjonsleder, fagrådgiver (på noen av møtene) og de to rådgiverne i Støttegruppa. Formålet med møtene var å komme frem til et omforent saksgrunnlag og innstilling til vedtak om alle søknadene.

Vi har spurt fagrådgiverne om saksbehandlingen legger til rette for å rangere søknadene etter hvor godt de oppfyller kriteriene for støtte. Her svarer et flertall av fagrådgiverne negativt, mens en av tre svarer mer positiv, se tabell 7. Vi har også spurt om tildelingskriteriene legger til rette for å rangere søknadene opp mot hverandre. Også her svarer et flertall av fagrådgiverne negativt, se tabell 7.

Tabell 7 Fagrådgivernes svar på i hvilken grad de vurderer at saksbehandlingen/ tildelingskriteriene legger til rette for å rangere søknadene etter hvor godt de oppfyller kriteriene for støtte, N=8

Saksbehandleres svar	1	2	3	4	5	6
	I liten grad					I stor grad
Legger saksbehandling til rette for å rangere søknadene?	25%	38%	0%	25%	13%	0%
Legger tildelingskriteriene til rette for å rangere søknadene?	25%	25%	25%	13%	13%	0%

I kommentarene til spørreundersøkelsen omtaler noen av fagrådgiverne at uklare plattform/manglende kunnskap om tildelingskriterier som grunnlag for saksbehandlingen gjør at det kan bli mye støy rundt avgjørelser.

Avvisning/avslag før innstilling

I de foreløpige rutinene (mindmanager) står det at innkomne søknader som ikke er tilstrekkelig opplyst, som har formelle feil og avvik eller som klart/åpenbart ikke kvalifiserer for støtteordningen skal avvises. I rutinen står det at rådgiver alltid skal be søkeren vurdere å trekke søknaden før man eventuelt går videre og avslår administrativt. Videre står det i rutinene: «*Dersom ikke søker velger å trekke søknaden, vil dette i de fleste tilfeller bety at vi må avvise den administrativt. Å tillate en søknad som ikke er innenfor kravene for støtteordningen er å kaste bort vår og søkers tid*».

I rutinene står det at dersom man skal avslå søknaden må det være formelle feil ved den. Disse feilene bør være identifisert og gitt tilbakemelding på så tidlig i prosessen som mulig. Administrativ avvisning vurderes av jurist der leder og saksansvarlig mener det er nødvendig. Det er ikke gjort nærmere rede for hvem som har myndighet til å avvise/avslå slike søknader, og det er ikke utarbeidet maler for slike avgjørelser.

Vi har sett et eksempel på en søknad som er avvist. Avvisningen ble begrunnet med at vilkår som er gitt ved tidligere støttetildeling til samme formål ikke var oppfylt. Det ble ikke opplyst om klageadgang i underretningen om avvisningsvedtaket.

8.3. Innstilling til vedtak

Administrasjonen lager en samlet innstilling til vedtak hvor alle innstilte søkere er omtalt.

8.3.1. Rutiner for innstilling

I de foreløpige rutinene (mindmanager) står det at man bør ha en mal som sikrer at de viktigste punktene i innstillingen videreføres i vedtakteksten, og at følgende bør besvares:

- Er søknaden tilstrekkelig opplyst?
- Er alle dokument på plass i saken?
- Er frister overholdt?
- Er alle krav og vilkår satt for tilsagnet på plass?
- Er prosjektet endret underveis, og er det i så fall søkt om og godkjent?
- Kan prosjektet gjennomføres i tråd med søknaden

I rutinene står det også at før innstilling går til administrativ eller politisk vedtaksbehandling, skal innstillingen til utsjekk i Støttegruppa. Her skal følgende sjekkes ut:

- Er søknaden innenfor målene?
- Er saken prioritert?
- Er den innenfor de økonomiske rammene?
- Er den innenfor regelverket?

Saksbehandler skal deretter innarbeide innspillene fra Støttegruppa og levere innstillingen for endelig godkjenning til leder (før videresending til vedtaksbehandling).

Hovedutvalg for næring og reiseliv vedtok følgende om saksbehandling av midlene i 2021: «*Alle søknader saksbehandles av fylkesrådmannen, og det legges fram et helhetlig vedtaksforslag, der alle forslag til tilsagn og avslag er kort begrunnet*». Det ble ikke gitt ikke føringer for utforming av tildelingene i 2020.

8.3.2. Innhold i innstillingen

Informasjon om tildelingskriterier og tiltak det søkes støtte til

De tre innstillingene fra 2020 og 2021 gjengir kriteriene som hovedutvalget for Næring og reiseliv hadde vedtatt. I innstillingene fant vi følgende informasjon om søknadene:

- I 2020 er navn på alle tiltak og ansvarlig søker oppgitt sammen med en prioriteringsscore.
- I 2021, første tildelingsrunde, oppgis navn på alle søkere og en kort beskrivelse av tiltak for søknader det innstilles støtte til i en prioriteringsliste.
- I andre tildelingsrunde 2021, gis det en kort beskrivelse av alle tiltak og hvem som er ansvarlig søker.

Alle innstillingene inneholder en oversikt over hvor mye det er søkt om og hvor mye det innstilles støtte på.

Oppfylging av tildelingskriterier og begrunnelse av avslag og avkortning av støtte

Innstillingen i andre tildelingsrunde 2021, inneholder en vurdering av hvordan søknader oppfyller de ulike kravene for støtteordningen. I saker hvor det er gitt avslag er dette begrunnet opp mot tildelingskriteriene, bortsett fra ett avslag som er begrunnet med at andre søknader er prioritert som bedre.

I innstilling for 2020 og 1 tildeling 2021, er det laget en prioriteringsliste med poengskala. For 2020 innstilles prosjekter med prioritet 1-3 av 1-5 på støtte. I 2021 er prioriteringsskalaen fra 1-3, og de med prioritet 1 innstilles på støtte.

Innstillingene for 2020 og første tildeling 2021 inneholder ingen begrunnelser. Vi har derfor undersøkt saksutredningene for å se om søknadene er vurdert opp mot kriteriene i støtteordningen. Vi har særlig sett på søknader som har fått avslag eller som har fått redusert støttebeløp.

- I 2020 fant vi saksvurdering med begrunnelse i 12 av 16 saker. Fire av disse har begrunnelser for avslag, men begrunnelsene viser ikke til satsingsområdene: Tre av avslagene er begrunnet med at fylkeskommunen jobber med «en kartlegging med mål om en felles strategi for vikingsatsing i Vestfold og Telemark fylkeskommune». En annen

begrunnelse viser til at tildeling vil kunne skape presedens. Videre vurdering fremkommer ikke.

- I 2021, første tildeling fant vi saksutredning i 7 av 7 saker. I en sak er det ikke begrunnelse, men det slås fast at søknaden oppfyller alle vilkår for støtteordningen. I en annen sak begrunnes avslaget med at søknaden ikke er i koordinert samordning med den helhetlige vikingsatsingen i fylket. I en tredje sak begrunnes avslag med at det er god dekning for denne typer tjenester i fylket. Søknaden er ellers i tråd med tildelingskriteriene.

Vi har sett tre saker der det er innstilt på og vedtatt et lavere støttebeløp enn det som det er søkt om:

- Sak 1: Vedtak og saksutredning ved første tildeling 2021 gir ingen informasjon om hvorfor søknaden er avkortet fra kr 700 000 til 350 000. I vedtaket står det at tilsagnet er mindre enn det omsøkte beløpet. Søker søkte på nytt ved andre tildeling 2021 og blir da tildelt støtte for hele søkebeløpet (kr 450 000).
- Sak 2: Det er innstilt på at søker skal få kr 350 000 i stedet for kr 700 000, som det er søkt om. Saksframstillingen gir ingen begrunnelse for beløp, eller signaler om at søknaden ikke tilfredsstillende alle krav og prioriteringer.
- Sak 3: Det er søkt om kr 1 200 000, og vedtaket er kr 600 000 over tre år. I samlet innstilling står det at søker har prioritet 1. Flere som har prioritet 2 og 3 har ikke fått redusert støttebeløp. I innstillingen er reduksjonen begrunnet med at beløpet kan finansieres gjennom en annen fylkeskommunal støtteordning. Avkortningen får derfor ingen alvorlige følger for prosjektet.

8.3.3. Utarbeidelse av innstilling og vedtak

I 2020 og i første tildeling i 2021 er vedtaksmyndigheten delegert til fylkesdirektøren. Myndighet til å treffe vedtak om tildeling av regionale utviklingsmidler er videredelegert til direktør for Næring, innovasjon og kompetanse. Vi har sett at vedtak er fattet av direktør for Næring, innovasjon og kompetanse ved disse to tildelingene (godkjent via arbeidsflyt i 360).

Innstillingen for 2020 er stilet til seksjonsleder (referanse 20/36248-1 i 360).

Innstillingen ved første tildeling i 2021 (referanse 21/24842-1 i 360) er stilet til sektorleder/direktør for Næring, innovasjon og kompetanse.

I andre tildelingsrunde i 2021 er vedtak fattet av hovedutvalg for Næring og reiseliv i sak 87/21 etter innstilling fra administrasjonen.

Alle vedtakene er fattet uten endringer.

Generelt vurderer seksjonsleder at det er krevende å saksforberede og innstille til vedtak da det er vide retningslinjer for hva det kan søkes støtte til for denne ordningen.

8.4. Revisors vurdering av saksutredning og vedtak

Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning og begrunnelse for vedtak.

Fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning og begrunnelse for vedtak, herunder rutiner og maler og krav om innsending av skissesøknad som det gis tilbakemelding/veiledning på.

Vi har imidlertid sett at de tre innstillingene vi har undersøkt, ikke beskriver støtteformålene for hver søknad, og vurderer ikke hver søknad opp mot tildelingskriteriene. Det innebærer at den som har myndigheten til å fatte vedtak, får for lite informasjon til å kunne gjøre en selvstendig vurdering av om det skal støttes eller ikke til hver søker.

Vi har sett eksempler på at det innstilles på redusert støtte, uten at dette er begrunnet, og at det gis avslag med begrunnelse i forhold som ikke omtales i tildelingskriteriene. Det er f.eks. gitt avslag med begrunnelse i at fylkeskommunens vikingsatsing er under revidering.

Fylkeskommunen har rutiner som tilsier at søknader kan bli avvist/avslått før de blir utredet og realitetsvurdert, og at søkere kan bli bedt om å trekke søknaden. Et formål med dette er å spare tid, ved å hindre «*søknad som ikke er innenfor kravene for støtteordningen*». Vilkårene for å avvise (avslag uten realitetsbehandling) er ikke tydeliggjort, det er ikke krav om å dokumentere henstillinger om å trekke søknader, og rutinen sikrer ikke at søker får informasjon om klagerett ved avvisning og avslag. Vi mener derfor at rutinen ikke ivaretar god og forsvarlig forvaltningsskikk på dette punktet.

9. Underretning om vedtak

9.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre begrunnelse og underretning om vedtak i samsvar med forvaltningsloven.

9.2. Rutiner og maler

I fylkeskommunens foreløpige rutiner (mindmanager) står det at melding om vedtak skal sendes i alle saker. Videre står det at man skal bruke standardmalene som ligger i 360. Vi har funnet fire maler:

- administrativt tilsagnsbrev
 - Her er det lagt opp til at brevet gir underretning om vedtaket, gyldighetsperiode, vilkår for tilskuddet, det bes om bekreftelse på aksept av vilkårene og at parten kan ta kontakt for mer informasjon.
- administrativt avslagsbrev
 - Her skal saksbehandler fylle ut «hva avslaget er fattet på grunnlag av». Malen inneholder ikke punkter om regelverk og beskrivelse av faktiske forhold. Det informeres om retten til å klage, klagefrist er satt til tre uker, og klageinstans er særskilt klagenemnd i Vestfold og Telemark fylkeskommune.
- politisk tilsagnsbrev og avslagsbrev
 - Her skal saksbehandler fylle ut hvilket politisk utvalg som har behandlet søknaden, dato og saksnummer og hva slags vedtak som er fattet. Avslagsbrevet gir informasjon om retten til å klage, klagefrist er satt til tre uker og klageinstans er særskilt klagenemnd i Vestfold og Telemark fylkeskommune. I meldingsbrevene som innvilger søknad, står det at «*For at vedtaket skal kunne gjennomføres må først alle formelle krav som følger av vedtak være løst. Når dette er løst, vil det sendes ut tildelingsbrev med vilkår. Først når tildelingsbrev og vilkår er skriftlig akseptert foreligger det en bindende tildeling. Videre oppfølging vil foregå i henhold til disse vilkårene*».

Rutinen omtaler avvisning av søknader. Fylkeskommunen har ikke utarbeidet en mal for avvisningsvedtak.

9.3. Stikkprøvekontroll

Vi har sett at malene for tilsagnsbrev og avslagsbrev benyttes. Alle tilsagnsbrevene er tilgjengelig i 360. Vi har funnet følgende ved stikkprøvekontroll av 36 underretningsbrev:

- Underretningsbrev brukt i de to første tildelingsperiodene beskriver administrasjonens vedtak. I andre tildelingsperiode i 2021 vises det til vedtaket som er fattet av hovedutvalg for Næring og reiseliv med dato og saksnummer.

- Ingen av vedtakene viser til reglene vedtaket bygger, som for eksempel saksreferanse til utvalgets vedtak om årets prioriteringer.
- Alle vedtakene gir en beskrivelse av hva vedtaket går ut. Vedtak om støtte gjør rede for hvor mye som gis i støtte.
- Ingen av vedtakene gjør rede for faktiske forhold eller viser til andre beskrivelser av disse, som for eksempel søknadstekst.
- 19 av 21 avslag på støtte gir en kortfattet begrunnelse for hva som ligger grunn for avslaget. I mange tilfeller vises det til at støtteformålet ikke er i tråd med (eller er i strid med) støtteformål for tilskuddsordningen. Men vi har også sett begrunnelser som ikke viser at avslagene bygger på reglene om tilskuddsordningen/utvalgets vedtak om årets prioriteringer. Fire av avslagene er begrunnet med at fylkeskommunen jobber med en kartlegging med mål om en felles strategi for vikingsatsing i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Et annet vedtak begrunnes med at man frykter at støtte til søknaden kan skape presedens. Hvorfor det kan skape presedens fremkommer ikke. Det vises heller ikke til andre dokumenter i saken eller tidligere saksutredning.
- I alle avslagene gis det informasjon om klageadgang, klageinstans, klagefrist og hvor klagen skal sendes. Alle tilsagnsbrev, bortsett fra ett, opplyste om tilsvarende forhold. Et av tilsagnsbrevene informerte imidlertid ikke om hvem som var klageinstans eller hvor klagen skal sendes.
- Vi har sett et tilfelle hvor søknad besvares med brev, og hvor det presiseres at søknaden ikke vil bli lagt fram for politisk behandling da tidligere innvilget støtte fra 2019 ikke er fulgt opp i tråd med daværende avtale.

9.4. Revisors vurdering av underretning om vedtak

Vi har sett at fylkeskommunen har rutiner og maler for underretning om flere typer vedtak.

Rutinene beskriver ikke minstekrav til underretningen. Vedtaksmalene ivaretar noen av kravene til underretning om vedtak i forvaltningsloven § 27, men er ikke fullt ut dekkende.

Stikkprøvekontrollen viser at malene brukes, men at avslag og vedtak om avkortet støtte i noen tilfeller mangler begrunnelse. De begrunnelsene som gis har i flere tilfeller ikke tilstrekkelig innhold når det gjelder omtale av regelverk og faktiske forhold.

Det gis informasjon om klagerettigheter.

10. Hindre usaklig forskjellsbehandling

10.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre likebehandling.

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling. Forskjellig resultat i saker skal være saklig begrunnet. Tiltak som kan sikre dette kan være rutiner, maler, ordninger for kvalitetssikring og godkjenning av vedtak, retningslinjer for skjønnsutøvelse, kompetansehevende tiltak, retningslinjer for begrunnelser, presedensregister mm.

Det er naturlig å anta at jo mer konkrete rutiner man har å saksbehandle etter, jo større er muligheten for å forebygge usaklig forskjellsbehandling av søknader.

10.2. Rutiner om likebehandling

I fylkeskommunens rutiner for saksbehandling (2019) er likebehandling beskrevet i eget kapittel. Om likebehandling står det at fylkeskommunen skal fremstå ryddig og åpen og være klar på at rolleskilling og rutiner følges. Det vises til likebehandlingsprinsippet i forvaltningsloven og at likhet i søknadsbehandling er ensbetydende med at alle søknader skal vurderes ut fra de samme rutinene. Videre står det at utlysningsteksten og tilskuddsordningen er viktige for likhetsprinsippet. Dersom disse er godt gjennomarbeidet og tydelige, så vil det være enklere å påse likbehandling.

Det presiseres at forskjellsbehandling ofte er tillatt, men at den ikke skal være vilkårlig. Den må være saklig begrunnet. Dersom man ser at det forskjellsbehandles bør man være tydelig på hva årsaken er. Det skal også være avklart internt, herunder juridisk. Det påpekes også at klar rollefordeling mellom rådgiver og veileder er med på å øke tilliten til fylkeskommunen.

10.3. Likebehandling i søknadsprosessen

Vi har sett i kapittel 6 sett at det skal lyses ut i anerkjente portaler, det settes en felles søknadsfrist og det gis tilbud til alle potensielle søkere om veiledning i søkeprosessen. Saksbehandling av søknadene starter først etter at søknadsfristen er utgått. Det er en fastsatt pott med midler til rådighet ved hver utlysning. Potten er mindre enn hva det samlet søkes om, noe som medfører at det må foretas prioritering/rangering av søknader opp mot hverandre. Utvalget har ved hver tildelingsperiode vedtatt prioriteringer for støtteordningen.

Det er ikke gitt ytterligere føringer for hva fagrådgiverne skal vektlegge i den skjønnsmessige vurderingen og i prioritering av søknader opp mot hverandre.

I følge seksjonsleder er det særlig tre tiltak man har etablert for å hindre usaklig forskjellsbehandling. Dette er:

- Opprettelse av støttegruppe som bistår både med saksforberedelser og rutineutvikling

- Bruk av egenerklæring om habilitet i regionalforvaltning.no
- Saksbehandlere opererer med frihet under ansvar

10.4. Likebehandling og habilitet

Vi har i kapittel 7 sett at fylkeskommunen har tiltak for å sikre habilitet. Seksjonsleder mener at de har gode rutiner for dette og han opplever den gode praksisen som en styrke for å hindre usaklig forskjellsbehandling. Dokumentert vurdering av habilitet er et godt tiltak for å sikre gode habilitetsvurderinger, men vi har sett at praksis for å dokumentere habiliteten ikke er i tråd med fylkeskommunens egne rutiner.

10.5. Kompetanse og likebehandling

I kapittel 4 vurderte vi at organisasjonen har kompetanse for å saksbehandle søknader om regionale utviklingsmidler. Vi har imidlertid sett at en del fagrådgivere vurderer egenkompetanse om forvaltningsrett og klagesaksbehandling som lav. Vi har også sett at de ansatte opplever at rollene ikke er tilstrekkelig avklart og at samarbeidet mellom Støttegruppa og fagrådgiverne er dårlig.

I saksbehandlingen har vi sett at støttegruppa har foretatt skriftlige vurderinger av inngangsvilkårene for støtte. Saksbehandling og skjønnsvurdering er gjort av fagrådgiver, som regel alene eller sammen med en ekstra fagrådgiver. Seksjonsleder velger ut hvem som skal saksbehandle på bakgrunn av kompetanse og ved behov, også ut fra kapasitet.

Innstilling i saken fra rådgiverne gjennomgås i møter hvor både fagrådgiver, rådgiver fra støttegruppa og seksjonsleder deltar. I denne prosessen gjennomgår man de vurderinger som er gjort og lager en felles innstilling om alle søknadene.

10.6. Maler for skjønnsvurdering

Vi har i kapittel 8 sett at det benyttes maler for å kartlegge fakta og vurdere fakta opp mot kriteriene for tildeling. Malene er noe ulike utformet og mer konkrete i 2021 enn i 2020. Malene legger opp til at man skal svare ut hvorvidt søknadene er i tråd med søknadskriteriene. Det er ikke gitt føringer for skjønnsvurderingen og hvilke forhold man skal legge mer eller mindre vekt på.

Ifølge malene for 2021, skal saksbehandler gi en vurdering og anbefaling på en skal fra 1 til 5, hvor 5 er ensbetydende med at ikke alle formelle krav og regler er oppfylt. De som får 5 får avslag. Kategori 1-4 er inndelt etter hvor gode søknadene er vurdert/hva slags faglig potensial søknadene har. Det er ikke gitt nærmere føringer for hva som ligger i at en søknad er god eller at den har et godt faglig potensial. Det er også oppgitt en kategori «wildcard». Her kan man argumentere for at søknader som ikke oppfyller alle krav i tilskuddsordningen likevel bør vurderes. I stikkprøvekontrollen har vi ikke sett eksempler på at denne kategorien ble brukt.

Det skal også gis en oppsummerende vurdering av hvorfor man innstiller positivt eller negativt.

10.7. Praksis for å gjøre skjønnsvurderinger

Vi har i kapittel 8 om saksutredning undersøkt hvorvidt det gjøres skjønnsvurderinger og om disse er fundert på tildelingskriteriene. I vår stikkprøvekontroll fant vi at skjønnsvurdering opp mot tildelingskriterier var gjort i mange saker, men vi fant også eksempler på at dette ikke var gjort. Vi fant også eksempler på at det var gitt avslag og avkorting uten at dette var begrunnet i manglende oppfylning av tildelingskriterier.

10.8. Revisors vurdering

Føringene for støtteordningen gir stort rom for skjønn ved behandling av søknader om støtte. I tillegg søkes det om mer støtte enn det midlene gir rom for. Det er da særlig viktig at fylkeskommunen har verktøy for å gjøre skjønnsvurderinger som gjør det mulig å vurdere søknader opp mot hverandre. Fylkeskommunen har gjort en del grep for å sikre likebehandling, men vi vurderer at det er rom for å gjøre ytterligere tiltak. Vi vurderer at fylkeskommunen bør vurdere om det er behov for å etablere retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Fylkeskommunen bør også sikre at skjønnsutøvelsen dokumenteres og at skjønnsvurderingene alltid er gjort opp mot tildelingskriteriene og ikke andre forhold.

11. Offentlig støtte

11.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre at reglene om offentlig støtte følges

11.2. Rutiner og praksis

11.2.1. Utlysning, søknad og innstilling

Fylkeskommunens foreløpige rutiner (mindmanager) beskriver regler om offentlig støtte og viser til tekst på regjeringens faktaside om bagatellmessig støtte fra 11.10.21¹⁵. I rutinene står det blant annet at fylkeskommunen er pålagt å innhente egenerklæring fra foretaket før tilsagnsbrev kan gis.

I utlysningsteksten for 2020 står det at prosjekter som faller inn under rammen av [bagatellmessig støtte](#) prioriteres.

I utlysningsteksten for 2021 står det at søkerne må redegjøre for all offentlig støtte (i henhold til statsstøtteregulverket) mottatt siste 3 år, hvor midlene kommer fra, beløp og regelverket det er tildelt etter.

I søknaden er det et felt hvor søker skal besvare hvorvidt det er mottatt bagatellmessig støtte de tre siste regnskapsårene.

Fylkeskommunen tilbyr rådgivning til de som søker. Fra 2021 er det laget en ordning hvor alle som søker støtte først skal levere en skissesøknad, se avsnitt 6.4.3 for mer informasjon. Ved vurdering av skissesøknaden gis det en tilbakemelding blant annet på hvorvidt søknaden er fylt ut med tilstrekkelig informasjon om tidligere mottatt offentlig støtte.

I malen for saksvurdering for 2021, første og andre tildelingsrunde, ser vi at saksbehandler skal ta stilling om søknaden redegjør for all offentlig støtte. I vår stikkprøvekontroll så vi at disse feltene var fylt ut. Malen for 2020 har eget avsnitt med «bagatellmessig støtte som overskrift».

11.2.2. Tilsagnsbrev

I fylkeskommunens rutiner står det at tilsagnsbrev skal sendes til de som har mottatt et vedtak om innvilget støtte. Tilsagnsbrevet skal inneholde vilkår for tildelingen og skal besvares med en bekreftende tilbakemelding på at vilkårene er og vil bli fulgt.

I vår stikkprøvekontroll ser vi at alle som får innvilget støtte, får et tilsagnsbrev i etterkant av melding om vedtak. Med dokumentet følger det to vedlegg: Det første vedlegget inneholder standardinformasjon, herunder at utbetalte midler kan bli krevd tilbakebetalt dersom tildeling blir

¹⁵ [Bagatellmessig støtte - regjeringen.no](#)

funnet å være i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Videre står det fylkeskommunen kan kreve fremlagt nødvendig informasjon og at mottaker plikter å opplyse om annen offentlig støtte de har mottatt. Det andre vedlegget er en sjekkpunktliste som støttemottaker skal fylle ut og returnere fylkeskommunen. Sjekkpunktene er forpliktelser stønadsmottaker får som følge av reglene om offentlig støtte, se figur 3.

Figur 3 Sjekkpunkter som stønadsmottaker skal fylle ut

• Er kjent med at tilsagnet er gitt på grunnlag av opplysningene vi har gitt i søknaden, vedlegg, eventuell videre korrespondanse og så videre	
• Er kjent med og aksepterer de generelle vilkårene for å ta imot tilskuddsmidler som går frem i vedlegg 1	
• Er kjent med EØS-avtalens regler om offentlig støtte og aksepterer at tilsagnet er gitt med den forutsetning at tildelingen av tilskuddet er i tråd med disse reglene	
• Er kjent med og deler vurderingen om at tildelinga i dette tilfellet oppfyller alle de seks vilkårene i EØS-avtalen art 61 nr. 1 og av den grunn utgjør såkalt «offentlig støtte»/ «statsstøtte»	
• Er kjent med og aksepterer at det skal komma klart frem i markedsføringen at Vestfold og Telemark fylkeskommune er samarbeidspartner, og at fylkeskommunen sin logo skal brukes.	
• Er kjent med og aksepterer de individuelle vilkårene for dette prosjektet som går fram av tilsagnsbrevet	

I alle sakene, bortsett fra en, har vi sett at sjekklisten er fylt ut av stønadsmottaker og lagret i 360.

I vår stikkprøvekontroll har vi sett en sak der det ble tildelt støtte selv om vilkårene for å motta offentlig støtte ikke var oppfylt. Fylkeskommunen utbetalte støtten selv om de var kjent med disse forholdene før utbetalingstidspunktet.

11.3. Revisors vurdering av offentlig støtte

Fylkeskommunen har flere tiltak som er egnet til å sikre at reglene om offentlig støtte følges. Vi har sett at maler og rutiner som bidrar til reglene følges blir brukt i saksbehandlingen og at egenerklæringer om offentlig støtte blir innhentet.

Det er uheldig at fylkeskommunen har utbetalt tilskudd i strid med reglene om offentlig støtte. Fylkeskommunen plikter i prinsippet å kreve tilbakebetalt ulovlig offentlig støtte, en plikt som skjerpes i den nye støtteprosessloven.¹⁶

¹⁶ Lov 04.03.2022 nr. 7 om nasjonale saksbehandlingsregler i saker om offentlig støtte (støtteprosessloven)

12. Oppfølging av tildelte midler

12.1. Revisjonskriterium

- Fylkeskommunen bør ha tiltak som sikrer at vilkår for tildelingen er oppfylt og at midlene blir brukt som forutsatt og ha rutiner for å håndtere der dette ikke er tilfelle

12.2. Tilsagnsbrev

12.2.1. Rutiner og maler

Fylkeskommunen har i sine foreløpige rutiner (mindmanager) beskrevet ulike handlinger som skal styrke oppfølgingen av midlene. Etter at det er sendt melding om vedtak, skal det sendes tilsagnsbrev til de som har fått vedtak om tildeling av støtte. Ifølge rutinene skal tilsagnsbrevet inneholde:

- spesifikke vilkår som politikere eller administrasjonen har satt til et prosjekt
- generelle vilkår kan ligge i vedlegg, og henvises til i teksten.

I underretningsbrevet informeres det om at «*først når tildelingsbrev og vilkår er skriftlig akseptert foreligger det en bindende tildeling. Videre oppfølging vil foregå i henhold til disse vilkårene*».

Fylkeskommunen benytter mal for tilsagnsbrev med tilhørende vilkår. Sammen med tilsagnsbrevet følger dokumentet «Vilkår for tildeling av midler». Her gis det ulike informasjonspunkter om blant annet:

- krav om gjennomføring
- krav om fullfinansiering
- melding om endringer underveis i prosjektet

I tillegg følger et vedlegg hvor støttemottaker skal svare bekreftende på ulike forhold knyttet til støtten, se figur 3 i kapittel 11 om Offentlig støtte.

12.2.2. Funn i vår stikkprøvekontroll.

Vi har sett at fylkeskommunen benytter mal for tilsagnsbrev i alle sakene. Av 15 søkere som er innvilget støtte, har vi funnet dokumentasjon på at aksept av vilkår er signert av søker i 13 saker. Et av disse dokumentene var lagret på feil område i 360.

12.3. Delutbetaling

12.3.1. Rutiner og maler

Fylkeskommunen beskriver i sine foreløpige rutiner (mindmanager) at støtte kan utbetales i deler. Dette skal imidlertid ikke gjøres før kravet om fullfinansiering av støttetiltaket er oppfylt. Eventuelle krav om endring som er pålagt må også godkjennes før delutbetaling. Dette kan for eksempel være krav om innsending av korrigert budsjett og gjennomføringsplan, dersom det skal gis et lavere støttebeløp enn det er søkt om. Det står også at delutbetaling vil kunne bli utbetalt etter at

søker har akseptert vilkårene i tilsagnsbrevet. Videre står det at det normalt gis 50 % av innvilget støtte, men at dette i noen tilfeller kan utvides til 75 %.

Det er lagt opp til at søker skal anmode om delutbetaling av støtte og at dette gjøres i Regionalforvaltning Søkeren skal da svare på om prosjektet har planlagt fremdrift og finansiering.

I Regionalforvaltning er det egne avkrysningsfelt hvor fylkeskommunen kan krysse av at de har sett og at de godkjenner ulike deler av rapporteringen, se figur 4 (gjelder sluttutbetaling). Et av feltene er «Innsendt rapport danner grunnlag for utbetaling». I hjelpeteksten står det at saksbehandler skal krysse av feltet manuelt, og at avkryssning betyr at anmodning er godkjent og kan utbetales.

Figur 4 Sjekkpunkter for rådgiver som mottar dokumentasjon fra støttemottaker

<input checked="" type="checkbox"/> JA	 Anmodning innsendt og låst	01.10.2022 17.04	
<input checked="" type="checkbox"/> JA	Innsendt rapport danner grunnlag for utbetaling	05.10.2022	
<input checked="" type="checkbox"/> JA	Anmodning utbetalt	05.10.2022	
<input type="checkbox"/> MRS-rapport godkjent <input type="checkbox"/> Aksept av vilkår mottatt <input type="checkbox"/> Revisorsbekreftelse			

12.3.2. Praksis for delutbetaling

I 11 av de sakene vi har undersøkt har vi sett at støtte er delutbetalt (per september 2022). Delutbetalingen er 50 % av tildelt støtte for ni av tiltakene, mens de to resterende har fått 38 % og 75 %. I ni av sakene ble det sendt inn en kort statusrapport i Regionalforvaltning parallelt med at det ble søkt om delutbetaling. Statusrapportene er ofte korte, av typen «tiltak går som planlagt». I to tilfeller er det delutbetalt støtte uten at det er rapportert på status. I 5 av 11 saker har ikke saksbehandler huket av for at «Innsendt rapport danner grunnlag for delutbetaling».

Vi har sett 3 underretningsbrev hvor det er stilt særskilte krav til søker. To av vedtakene krever innsending av nytt budsjett som følge av at det er gitt mindre støtte enn det var søkt om. Vi har funnet dokumentasjon i 360 på at nytt budsjett er sendt inn i ett tilfelle, i den andre saken finner vi ikke slik dokumentasjon, heller ikke i Regionalforvaltning. Det er delutbetalt støtte i begge sakene. I det tredje tilfellet er det stilt krav om dimensjonering av tiltaket. I dette tilfellet finner vi dokumentasjon i 360 på dimensjonering som er tett opp mot kravet og at det fortsatt jobbes med å nå kravet. I denne saken er all støtte utbetalt.

12.4. Sluttutbetaling

12.4.1. Rutiner og maler

I fylkeskommunens foreløpige rutiner (mindmanager) står det at «ved fullføring av prosjekt sender søker inn en anmodning om sluttutbetaling via Regionalforvaltning. Dette gjøres først når søker har

levert alt i prosjektet og sluttrapport foreligger. Anmodningen og sluttrapporteringskrav går til utsjekk i støttegruppen, som eventuelt sender den tilbake for utbedring eller den godkjennes og kan sendes til sluttutbetaling. Sluttutbetaling kan nå utføres og prosjektet er å regne som avsluttet». Ifølge seksjonsleder har ledelsen i NIK valgt å ikke å la Støttegruppa kontrollere utbetalingene som saks-/kundeansvarlige legger opp, og heller stramme dette inn ved å innføre et kontrollskjema før utbetaling skjer. Dette vil bli implementert høsten 2022. Det er laget en sjekklister for å kontrollere gjennomført prosjekt opp mot tidligere planer, og for å ha kontroll med om nødvendig dokumentasjon foreligger. Fagrådgiver skal også vurdere om rapporteringen holder tilstrekkelig kvalitet, og om det er gjenstående midler som ikke er benyttet. Disse skal i så fall tilbakeføres til fylkeskommunen. Det står også at man kan avkorte støtten dersom det er grunnlag for det. Det skal i så fall lages en redegjørelse for dette.

I standardvilkårene som følger tilsagnsbrevet, informeres støttemottaker om krav til sluttrapport og et separat prosjektrekskap. Prosjektrekskap for støtte over kr 200 000 skal være godkjent av revisor, alternativt autorisert regnskapsfører, dersom virksomheten ikke er revisjonspliktig. Ifølge rådgiver i støttegruppa er det i praksis tilstrekkelig at støttemottaker rapporterer direkte inn i Regionalforvaltning, både sluttrapport og prosjektrekskap.

I Regionalforvaltning er det egne avkrysningspunkter hvor fylkeskommunen kan dokumentere at de har sett og godkjent ulike deler av rapporteringen, se figur 4.

I rutinene står det at etter sluttutbetaling skal saken avsluttes i Regionalforvaltning og i 360.

12.4.2. Praksis for sluttutbetaling

I vår stikkprøvekontroll har vi funnet to saker hvor 100 % av støtten er utbetalt. I begge disse tilfellene foreligger en sluttrapport og et prosjektrekskap som viser disponering av midlene. En av disse har fått over kr 200 000 utbetalt. Vi har ikke funnet at det er sendt inn regnskap som er godkjent av revisor eller autorisert regnskapsfører. I Regionalforvaltning er det huket av for at *Innsendt rapport danner grunnlag for utbetaling*. Det er ikke huket av for at det er mottatt revisorbekreftelse på regnskapet i det tilfellet hvor det var aktuelt, se figur 4. Ifølge seksjonsleder har de i liten grad tatt i bruk denne funksjonaliteten i Regionalforvaltning.

12.5. Oppfølging av tidligere tildelte midler

Fylkeskommunen har per oktober 2022 noe over 11 millioner kroner i tidligere vedtatte, men fortsatt ubrukte regionale utviklingsmidler fra tidligere år (2013-2019), se tabell 8. Midlene er øremerket fra staten, og knytter seg til tidligere tildelinger som av ulike årsaker ikke er utbetalt. Av tabellen ser man for eksempel at eldre vedtak fra 2013-2016 binder opp rundt 4 millioner kroner.

Tabell 8 Ubenyttede midler knyttet til vedtak om tildeling av regionale utviklingsmidler i perioden 2013-2019.

År hvor vedtak ble fattet	Tildelte midler som står ubenyttet
2013 – Telemark fylkeskommune	631 502
2014– Telemark fylkeskommune	1 476 830
2015– Telemark fylkeskommune	437 500
2016– Telemark fylkeskommune	1 497 500
2017– Telemark fylkeskommune	134 000
2018– Telemark fylkeskommune	966 000
2019– Telemark fylkeskommune	3 846 954
Samlet – Vestfold fylkeskommune	2 169 938
Ubenyttede midler for 2013-2019	11 160 224

Seksjonsleder opplyser at det pågår et arbeid høsten 2022 med å avslutte åpne saker. Det er satt ned en ressurs i Næring og entreprenørskap som jobber sammen med økonomiavdeling og Støttegruppa for å gjennomgå ubenyttede midler fra tidligere år.

12.6. Nye maler for kontroll før utbetaling

Ifølge rådgiver i Støttegruppa har fylkeskommunen høsten 2022 utarbeidet en mal for kontroll av innsendt regnskap, sluttrapport og annen nødvendig dokumentasjon. Det er egen mal for delutbetaling og egen mal for sluttutbetaling. For kontroll og oppfølging av regionale utviklingsmidler blir disse malene først bli tatt i bruk i 2023.

12.7. Annen oppfølging av støttemottakere

I vedlegget til tilsagnsbrev fastsettes det ulike vilkår for tildeling av midler. Støttemottaker blir her informert om at de kan bli utsatt for kontroll av enten fylkeskommunen, den fylkeskommunen gir fullmakt eller annen tilsynsmyndighet. Dette vil kunne være oppfølgings- eller kontrolltiltak for å sikre at midlene benyttes i tråd med formålet, og/eller for å kontrollere at vilkårene for tilskudd er opprettholdt. Ifølge seksjonsleder har de ikke gjennomført slike kontrolltiltak overfor mottakere av regionale utviklingsmidler.

12.8. Oppfølging av tiltak som ikke oppfyller kravene for tildeling av støtte

I fylkeskommunens foreløpige rutiner (mindmanager) er det lagt inn at det skal gjøres vurderinger av om støtte skal avkortes/kreves tilbakebetalt eller ikke. Rutinene presiserer at avkortning av deler av beløpet er hyppigst aktuelt når prosjektet sitter igjen med restbeløp etter slutføringen. Restmidler skal som hovedregel tilbake til den støtteordningen de i utgangspunktet kom fra. Det kan også avkortes dersom gjennomføringen av prosjektet avviker vesentlig fra søknaden.

I vilkårsbrevet som følger brev med tilsagn om midler stilles det ulike krav til prosjektet, herunder at prosjektet gjennomføres i tråd med lover og regler, krav om etikk og samfunnsansvar og krav i henhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det informeres om at dersom prosjektet er gjennomført i motstrid med disse vilkårene vil man støtten kunne avkortes eller bli krevd tilbakebetalt.

I tilfeller hvor fylkeskommunen ønsker å avkorte skal dette skje skriftlig, det skal ha vært diskutert med advokat og det er nærmeste leders ansvar å bringe saken videre.

Vi finner ikke dokumentasjon på at det har vært krevd tilbake utbetalt støtte i 2020 og 2021. Ifølge seksjonsleder har det ikke vært grunnlag for å kreve tilbake utbetalt støtte denne perioden. Flere av prosjektene er foreløpig ikke ferdigstilt og kun delutbetaling er gjennomført.

12.9. Revisors vurdering av oppfølging av tildelte midler

Fylkeskommune bør ha tiltak som sikrer at vilkår for tildelingen er oppfylt og at midlene blir brukt som forutsatt og ha rutiner for å håndtere der dette ikke er tilfelle

Vi vurderer at fylkeskommunen har rutiner og maler som kan bidra til kontroll av at midlene brukes som forutsatt. Vi har imidlertid sett flere eksempler på at midler blir utbetalt uten at vi finner dokumentasjon på at det er innrapportert status i prosjektet slik kravene er. Vi har også sett flere eksempler på at midler er utbetalt, uten at det framgår at innsendt informasjon er vurdert. Vi har ikke sett at støtte gitt i 2020 eller 2021 er avkortet blitt krevd tilbakebetalt. Vi har imidlertid sett tilfeller der det kunne vært avkortet.

13. Konklusjoner og anbefalinger

13.1. Konklusjoner

Ivaretar fylkeskommunen sine forvaltningsoppgaver for regionale utviklingsmidler på en forsvarlig måte?

Om styring og kontroll

Fylkeskommunen har i hovedsak ivaretatt sine forvaltningsoppgaver for regionale utviklingsmidler på en forsvarlig måte. Vi har imidlertid sett at fylkeskommunen har forbedringsområder.

Vi har sett at oppgaver og ansvar for saksbehandling og tildeling av vedtak om regionale utviklingsmidler er klart plassert, og at i tilfeller hvor myndigheten har vært delegert har dette skjedd i tråd med fylkeskommunens delegasjonsreglement. Fylkeskommunen har hittil ikke gjennomført systematiske vurderinger av risiko ved forvaltningen av midlene, men fylkeskommunen treffer kvalitetsforbedrende tiltak i ettertid, basert på erfaringer.

Fylkeskommunen vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse, men en relativ stor andel av de som saksbehandler tilskudd, vurderer at de har lav egenkompetanse om forvaltningsloven og klagesaksbehandling. Vi ser også at det er ulik oppfatning blant de ansatte om hvilke rutiner som gjelder. Mange ansatte opplever at rollene ikke er tilstrekkelig avklart og at samarbeidet mellom fagrådgiverne og Støttegruppa som skal bistå i saksbehandlingen er dårlig. Disse forholdene gjør at det er usikkert om fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse og om de bruker den kompetansen de har godt nok.

Fylkeskommunens rutiner for å dokumentere habilitet er ikke fulgt godt nok opp i praksis, og det er en svakhet at systemet ikke legger til rette for vurdering for alle som deltar i saken, men viser ved avkrysning samlet vurdering for alle deltakere.

Om saksutredning

Fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning og begrunnelse for vedtak. Vi har imidlertid sett at den som skal fatte vedtak har fått for lite informasjon til å kunne gjøre en selvstendig vurdering av om det skal gis støtte eller ikke til hver søker. Vi har sett eksempler på at det innstilles på redusert støtte, uten at dette er begrunnet, og at det gis avslag med begrunnelse i forhold som ikke omtales i tildelingskriteriene. Det er f.eks. gitt avslag med begrunnelse i at fylkeskommunens vikingsatsing er under revidering.

Fylkeskommunen har rutiner som tilsier at søknader kan bli avvist/avslått før de blir utredet og realitetsvurdert, og at søkere kan bli bedt om å trekke søknaden. Fylkeskommunen åpner for at søknader bli avvist/avslått før de blir utredet og realitetsvurdert. Rutinene ivaretar ikke god og forsvarlig forvaltningsskikk på dette punktet.

Vi har sett at fylkeskommunen har rutiner og maler for underretning om flere typer vedtak. Rutinene beskriver ikke minstekrav til underretningen. Vedtaksmalene ivaretar noen av kravene til

underretning om vedtak i forvaltningsloven § 27, men er ikke fullt ut dekkende.

Stikkprøvekontrollen viser at malene brukes, men at avslag og vedtak om avkortet støtte i noen tilfeller mangler begrunnelse. De begrunnelsene som gis har i flere tilfeller ikke tilstrekkelig innhold når det gjelder omtale av regelverk og faktiske forhold.

Om offentlig støtte

Fylkeskommunen har flere tiltak som er egnet til å sikre at reglene om offentlig støtte følges. Vi har sett at maler og rutiner som bidrar til reglene følges blir brukt i saksbehandlingen og at egenerklæringer om offentlig støtte blir innhentet.

Det er uheldig at fylkeskommunen har utbetalt tilskudd i strid med reglene om offentlig støtte. Fylkeskommunen plikter i prinsippet å kreve tilbakebetalt ulovlig offentlig støtte, en plikt som skjerpes i ny støtteprosesslov.

Oppfølging av tildelte midler

Vi vurderer at fylkeskommunen har rutiner og maler som kan bidra til kontroll av at midlene brukes som forutsatt. Vi har imidlertid sett flere eksempler på at midler blir utbetalt uten at vi finner dokumentasjon på at det er innrapportert status i prosjektet slik kravene er. Vi har også sett flere eksempler på at midler er utbetalt, uten at det framgår at innsendt informasjon er vurdert. Vi har ikke sett at støtte gitt i 2020 eller 2021 er avkortet eller blitt krevd tilbakebetalt. Vi har imidlertid sett tilfeller der det kunne vært avkortet.

13.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å:

1. sikre at ansatte som saksbehandler midler har omforente rutiner.
2. iverksette tiltak som sikrer at de som jobber med forvaltning av midlene har klar og omforent rolleforståelse.
3. gjennomføre risikovurderinger av fylkeskommunens håndtering av midlene.
4. sikre at innstilling til vedtak er tilstrekkelig informativt slik at vedtak kan fattes på selvstendig grunnlag.
5. sørge for at alle saker begrunnes opp mot tildelingskriteriene.
6. sikre at underretningsbrev som gir avslag eller avkortning begrunnes opp mot tildelingskriteriene.
7. vurdere om utbetalt tilskudd som er i strid med reglene om offentlig støtte skal tilbakebetales.
8. iverksette tiltak som sikrer at det ikke utbetales støtte der støttemottaker ikke har rapportert på bruk av midlene.
9. iverksette tiltak som sikrer at fylkeskommunen kontrollerer innsendte rapporter og dokumenterer kontrollen før det utbetales støtte.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte
- Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- Lov 04.03.2022 nr. 7 om nasjonale saksbehandlingsregler i saker om offentlig støtte (støtteprosessloven)

Offentlige dokument

- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2019:5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Regjeringen.no: Veileder om offentlig støtte (2019) ([Veileder om offentlig støtte - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no))

Litteratur

- Grimstad og Halvorsen: Forvaltningsloven i kommunene, Kommuneforlaget, 2011

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Vestfold og Telemark
FYLKESKOMMUNE

Hørings svar fra Vestfold og Telemark fylkeskommune på rapport fra forvaltnings revisjon for «Bruk av regionale utviklingsmidler» nov. 2022.

Forvaltnings revisjon for Vestfold og Telemark fylkeskommune har høsten 2022 gjennomgått tilskuddsordning for «Bruk av regionale utviklingsmidler» forvaltet av sektor for Næring, innovasjon og kompetanse (NIK) under seksjon for Næringsutvikling og entreprenørskap (NE). Løpende dialog mellom revisor og leder/nøkkelrådgivere i seksjonen oppleves som åpen og god. Dialogen har gitt rom for informasjon, avklaringer og forklaringer underveis. Rapporten som det her gis hørings svar til er slik sett omforent når det gjelder innhold og fakta. Fylkesdirektøren har derfor i denne høringsuttalelsen ikke behov for å komme med korreksjoner, og vil konsentrere hørings svaret til revisors forslag til forbedrede rutiner for fylkeskommunen.

Revisors kommentarer er basert på undersøkelser av ordningen for utlysning av «regionale utviklingsmidler» i 2020 og 2021, dvs. tre utlysninger. Revisors forslag til forbedrede rutiner vil likevel danne et godt grunnlag for fylkeskommunens generelle innsats for tilskuddsforvaltning der det allerede pågår tverrsektoriell innsats for gode enhetlige rutiner for dette. Det vil være fylkesadvokaten som etter hvert overtar ansvar fra sektor ØSE for oppfølging av tilskuddsområdet generelt i fylkeskommunen. Dette da i tett samarbeid med de sektorer, herunder NIK, som arbeider med tilskuddsforvaltning.

I tillegg til dette arbeidet gjeldende hele fylkeskommunen, vil seksjon for Næring og entreprenørskap utarbeide en tiltaksplan på basis av endelig revisjonsrapport. En tiltaksplan som vil adressere umiddelbare forbedringstiltak inntil behov for utvikling/forbedring av overordnede interne rutiner/prosesser/retningslinjer i fylkeskommunen er avklart.

I det følgende kommenteres kort fylkesdirektørens ambisjoner for at fylkeskommunen tar inn over seg revisors forslag til forbedret tilskuddsforvaltning – for utlysning av «regionale utviklingsmidler» spesielt, men også vedr. fylkeskommunens tilskuddsforvaltning generelt.

I revisor rapporten gir revisor følgende overordnede anbefalinger:

1. sikre at ansatte som saksbehandler midler har omforente rutiner.
2. iverksette tiltak som sikrer at de som jobber med forvaltning av midlene har klar og omforent rolleforståelse.
3. gjennomføre risikovurderinger av fylkeskommunens håndtering av midlene.
4. sikre at innstilling til vedtak er tilstrekkelig informativt slik at vedtak kan fattes på selvstendig grunnlag.
5. sørge for at alle saker begrunnes opp mot tildelingskriteriene.
6. sikre at underretningsbrev som gir avslag eller avkortning begrunnes opp mot tildelingskriteriene.

7. *vurdere om utbetalt tilskudd som er i strid med reglene om offentlig støtte skal tilbakebetales.*
8. *iverksette tiltak som sikrer at det ikke utbetales støtte der støttemottaker ikke har rapportert på bruk av midlene.*
9. *iverksette tiltak som sikrer at fylkeskommunen kontrollerer innsendte rapporter og dokumenterer kontrollen før det utbetales støtte.*

Ad. 1. Sikre at ansatte som saksbehandler midler har omforente rutiner.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning og forslag til tiltak.

Fylkesdirektør har hatt fokus på tilskuddsforvaltning over noe tid for å etablere forbedrede rutiner for fylkeskommunen samt øke organisasjonens kompetanse på tilskuddsforvaltning. Dette henger sammen med at fylkeskommunene i økende grad settes ansvarlig for ulike tilskuddsordninger med regionale og nasjonale oppdrag. Fylkeskommunen har tradisjonelt ikke vært spesielt rigget for tilskuddsforvaltning slik f.eks. Forskningsrådet og Innovasjon Norge er, derfor er det felles forståelse i Vestfold og Telemark fylkeskommune for at innsats for økt kunnskap på området er påkrevet.

Våren 2021 nedsatte fylkesdirektør en intern arbeidsgruppe som gjennom et forprosjekt skulle peke på forbedrede rutiner for tilskuddsforvaltning i fylkeskommunen. Forprosjektet ble lagt frem for fylkesdirektørs ledergruppe juni 2021. Arbeidet pekte bl.a. på at fylkeskommunen burde arbeide for at alle sektorer som jobber med tilskuddsforvaltning etablerer felles prosesser og rutiner for tilskuddsbehandling. Det ble følgelig nedsatt en tverrsektoriell arbeidsgruppe ledet av ØSE våren 2022 som har utarbeidet en sårbarhetsanalyse på området for Vestfold og Telemark fylkeskommune. Fylkesadvokaten vil nå ta dette arbeidet videre for å vurdere behovet for utvikling og forbedring av interne prosesser, retningslinjer og rutiner.

Inntil dette arbeidet er slutført, har seksjon for Næringsutvikling og entreprenørskap for ordningen «regionale utviklingsmidler» til dels lent seg på rutiner for tilskuddsforvaltning fra tidligere Telemark fylkeskommune.

Ad. 2. Iverksette tiltak som sikrer at de som jobber med forvaltning av midlene har klar og omforent rolleforståelse.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning og forslag til tiltak.

Revisor påpeker viktigheten av at administrasjonen skiller tydelig mellom sin veilederrolle og rådgiverrolle i dialogen med potensielle og/eller reelle søkere av utlyste midler. Dette handler bl.a. om at alle søkere skal behandles likt og ikke få fordeler som ikke kommer andre søkere på samme ordning til gode. Likebehandlingsprinsippet skal stå sterkt. Fylkesdirektør mener likevel at det er bevissthet rundt dette fra våre saksbehandleres side og at dette innenfor vurderte ordning er akseptabelt.

Så er det i dette arbeidet et skjønnet som legges til grunn. Fylkeskommunens oppgave er å arbeide for at dette skjønnet er på rett side av forvaltningsloven. Her skjeler også fylkesdirektør til hvordan organisasjoner som har tilskuddsforvaltning som sitt primære arbeidsfelt jobber, eksempelvis Innovasjon Norge. Det er fylkesdirektørs oppfatning at fylkeskommunen er mer konservativ her enn Innovasjon Norge. Fylkesadvokaten er beredt til å legge til rette for kursing av medarbeidere i forvaltningsloven.

Ovennevnte grenser også inn mot vurdering av habilitet for saksbehandlere og beslutningstagere for tilskuddsordningen. Rutiner for habilitet vil bli adressert arbeidet med behov for utvikling/forbedring av interne prosesser, retningslinjer og rutiner i fylkeskommunen. Fylkesdirektør anerkjenner at habilitetsvurderinger fra alle impliserte i saksutredning og beslutningstaking bør redegjøres for og dokumenteres med egnet rutine.

Ad. 3. Gjennomføre risikovurderinger av fylkeskommunens håndtering av midlene.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning og forslag til tiltak.

Hvordan egnet risikovurdering av fylkeskommunens tilskuddsordninger bør håndteres vil bli diskutert med fylkesadvokaten ift. arbeidet med utvikling/forbedring av interne prosesser, retningslinjer og rutiner.

Ad. 4. Sikre at innstilling til vedtak er tilstrekkelig informativt slik at vedtak kan fattes på selvstendig grunnlag.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning og forslag til tiltak.

Fylkesdirektør noterer seg at fylkeskommunen har etablert gode tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning, bl.a. gjennom skisseutlysninger. Likevel kan rutinene forbedres ytterligere.

Fylkesdirektør vil i utarbeidelse av sin tiltaksplan, basert på revisorrapporten, bli tydeligere på bakgrunn for vurderinger som gjøres ifm. avkortinger av søknadsbeløp. I de tre analyserte utlysningene har det i sum vært søkt om flere midler enn utlyst. I slike situasjoner kan fylkesdirektør enten innstille på få prosjekter med full uttelling eller innstille på flere med reduserte/avkortede tilskudd. Prosjektets beskaffenhet vil være avgjørende for hvilken løsning som vurderes mulig eller formålstjenlig.

Tilsvarende vil det være enkelt å beskrive søknader som ikke oppfyller kriteriene for utlysningen tydeligere i saksinnstillingen for beslutning.

Ad. 5. Sørge for at alle saker begrunnes opp mot tildelingskriteriene.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning om at vedtakene tydeligere kan dokumenteres i saksinnstillingen. Tiltak for dette vil tas inn i kommende tiltaksplan på bakgrunn av revisorrapporten. Det vises også til pkt. 4 over som omhandler tilgrensende problematikk.

Ad. 6. Sikre at underretningsbrev som gir avslag eller avkortning begrunnes opp mot tildelingskriteriene.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning og forslag til tiltak.

Tiltak vil bli adressert i tiltaksplanen for oppfølging av revisorrapporten.

Ad. 7. Vurdere om utbetalt tilskudd som er i strid med reglene om offentlig støtte skal tilbakebetales.

Fylkesdirektør deler revisors vurdering.

Fylkesdirektør er også tilfreds med at revisor påpeker at fylkeskommunen har flere tiltak som er egnet for å sikre at reglene om offentlig støtte følges. Når revisor likevel har funnet ett avvik på dette, så vil dette adresseres i omtalte kommende tiltaksplan.

Ad. 8. Iverksette tiltak som sikrer at det ikke utbetales støtte der støttemottaker ikke har rapportert på bruk av midlene, og Ad. 9. iverksette tiltak som sikrer at fylkeskommunen kontrollerer innsendte rapporter og dokumenterer kontrollen før det utbetales støtte.

Fylkesdirektør deler revisors oppfatning og forslag til tiltak.

Fylkesdirektør er tilfreds med revisors vurdering at fylkeskommunen har rutiner og maler som kan bidra til kontroll av at midlene brukes som forutsatt.

Fylkesdirektør vil etablere tydeligere rutiner for at maler både følges og dokumenteres, og at dette lett kan gjenfinnes i ettertid. Dette vil også diskuteres med fylkesadvokaten ift. behov for utvikling/forbedring av interne prosesser, retningslinjer og rutiner. Seksjon for Næringsutvikling og entreprenørskap vil fra 1.1.2023 implementere egen utbetalingsrutine der saks-/kundeansvarlig redegjør for at påkrevet dokumentasjon og kontroll er på plass før utbetalingsanmodning for del- og sluttutbetaling sendes linjevei.

Tønsberg 25. nov. 2022

Fylkesdirektør, Vestfold og Telemark fylkeskommune

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Ivaretar fylkeskommunen sine forvaltningsoppgaver for regionale utviklingsmidler ¹⁷ på en forsvarlig måte?

Fram til og med 2019 ble midlene tildelt fra kommunal- og distriktsdepartementet som en øremerket post og forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler var styrende for bruken av midlene. I forbindelse med regionreformen ble midlene fra og med 2020 lagt inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene. I den forbindelse hadde forskriften ikke lenger gyldighet. Fylkeskommunen definerer fra 2020 selv om de vil disponere midlene til dette formålene og hvilke føringer som skal være gjeldende. Både i 2020, 2021 og 2022 har fylkeskommunen valgt å gjøre et visst beløp søkbart og det er etablert regler og prioriteringer for hva slags formål man ønsket å støtte. Vedtak om slik støtte er å anse som enkeltvedtak og reguleres gjennom forvaltningsloven.

I perioden vi undersøker har hovedutvalg for næring og reiseliv både fattet vedtak etter innstilling fra administrasjonen og videredelegert vedtaksmyndigheten til administrasjonen.

Ifølge kommuneloven skal kommunen sørge for internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. § 25-1.

Kapittel 25 i gjeldende kommunelov trådte i kraft 1. januar 2021. I tidligere kommunelov var det et generelt krav om at administrasjonssjefen (rådmannen/kommunedirektøren) skulle sørge for at administrasjonen ble drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den var gjenstand for betryggende kontroll, jf. § 23.

I forarbeidene til ny kommunelov står det at bestemmelsen i § 25 viderefører et krav om internkontroll, men er mer omfattende enn tidligere bestemmelse. Formålet med bestemmelsen er å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen gjelder hele administrasjonen og alle kommunens lovpålagte plikter.

Det står også at kravet om at internkontrollen skal være systematisk, noe som innebærer at den ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontan. Administrasjonen må jobbe kontinuerlig med internkontrollen på en planmessig og metodisk måte. Arbeidet med å tilpasse internkontrollen til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, innebærer at det skal gjøres

¹⁷ Regionale utviklingsmidler kan omfatte både 13.50-midler og andre fylkeskommunale tilskuddsordninger hvor støtte gis som enkeltvedtak.

konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten for å ta stilling til hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelse må risiko kartlegges og vurderes, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

§ 25-1 i kommuneloven inneholder en punktvis oversikt over hva kommunens internkontroll skal inneholde. I forarbeidene til loven er det tatt inn merknader til hvert punkt. Nedenfor skriver vi først lovteksten og deretter aktuelle deler av merknadene.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
Merknader: Det kreves en overordnet oversikt over fylkeskommunens organisering som skal vise hvordan myndighet, ansvar og oppgaver er fordelt – både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene og virksomhetene. Eksempelvis kan det være en oversikt over delegeringer, lederstrukturer, styrings- og rapporteringslinjer, og funksjonsbeskrivelser som viser ansvar og oppgaver for personell innen bestemte tjenesteområder.
- b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
Merknader: Behovet for ha rutiner og prosedyrer må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen, og vil blant annet henge sammen med risikoen for avvik. Rutiner og prosedyrer kan være både skriftlige og muntlige. Det følger direkte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjøres kjent og være tilgjengelige.
- c) *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
Merknader: Kommunedirektøren må sikre at internkontrollen avdekker avvik og risiko for avvik, og at avvik og risiko for avvik følges opp. Det innebærer å skaffe oversikt over områder i fylkeskommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd.
- d) *dokumentere internkontrollen i den form og det omfang som er nødvendig*
Merknader: Kravet om dokumentasjon gjelder eksempelvis beskrivelse av systemer, rutiner og instruksjoner, og konkrete kontroller og aktiviteter. Det er en skjønnsmessig vurdering å ta stilling hva som er nødvendig å dokumentere. Høy risiko for avvik innen et tjenesteområde tilsier at fylkeskommunen bør ha skriftlige rutiner og prosedyrer.
- e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*
Merknader: Det skal gjøres evaluering av hvordan den enkelte virksomhet jobber med internkontroll. Forbedringer tilpasses fylkeskommunens tidsrammer, kostnadsrammer og prioriteringer.

Dette innebærer at fylkeskommunen må etablere en internkontroll som sikrer at behandlingen av regionale utviklingsmidler skjer i tråd med forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper, lov

om offentlig støtte, støtteprosessloven¹⁸ og fylkeskommunens retningslinjer for forvaltning av midlene til regionale utviklingstiltak.

Kompetanse

For at fylkeskommunen skal kunne etterleve bestemmelsene på saksfeltet, må ansatte ha tilstrekkelig kompetanse om saksbehandling, habilitet, likebehandling og andre forvaltningsrettslige prinsipper.

Saksbehandling

Forvaltningen av støtteordningen er regulert av forvaltningsloven. Formålet med saksbehandlingen er å sikre at midler tildeles i samsvar med formålet og at rettssikkerhet og likebehandling ivaretas.

Habilitet

Ifølge forvaltningsloven § 6 er en offentlig tjenestemann inhabil til å utrede en sak eller treffe avgjørelse i en sak når han selv eller andre han er i nært slektskap til, er part i saken.

Tjenestemannen er også inhabil når han er verge eller fullmektig for en part i saken, eller han har en ledende stilling i et styret i et selskap eller en bedriftsforsamling i et samvirkeforetak som er part i saken.

Tjenestemannen er inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans partiskhet. Når en vurderer om det foreligger særegne forhold, skal det blant annet legges vekt på om en avgjørelse i en sak kan være særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller personer han har nær personlig tilknytning til. Virkningen må være annerledes enn for de fleste andre. Dersom avgjørelsen får samme virkning for de fleste andre i samme situasjon, blir man normalt ikke inhabil. Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, eller selv mener at hun/han ikke blir påvirket. Avgjørende er om det kan oppfattes slik, ut fra allmenne og objektive kriterier. I praksis kan en ofte se at forhold som har fått stor oppmerksomhet i media eller som faktisk svekker manges tillit, likevel ikke har blitt vurdert som inhabilitet av kompetent organ.¹⁹

Er en overordnet tjenestemann inhabil i en sak, kan en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, ikke treffe avgjørelse i saken.

Ifølge § 8 i forvaltningsloven skal tjenestemannen selv avgjøre om han er inhabil. Dersom en part krever det eller tjenestemannen selv ønsker det, skal han forelegge spørsmålet for nærmeste overordnede til avgjørelse. Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingen og avgjørelsen. Men det er et godt tiltak å ha rutiner som sikrer at habilitet alltid blir vurdert, og at

¹⁸ Lov 04.03.2022 nr. 7 om nasjonale saksbehandlingsregler i saker om offentlig støtte (støtteprosessloven)

¹⁹ Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

vurderingen og avgjørelsen dokumenteres og eventuelt begrunnes, jf. kommuneloven § 25-1 om internkontroll.

Veiledningsplikt, utlysning og informasjon

Når midler gjøres søkbare for virksomheter må informasjon om søknadsmuligheten være tilgjengelig for allmenheten, ved regelmessige kunngjøringer eller på annen måte. Støtteformål, tildelingskriterier og tidsfrister for å søke bør fremgå av informasjonen.

Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksfelt, jf. fvl § 11. Formålet er å gi parter og andre interessenter mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Omfanget av veiledning må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Veiledningen skal gjelde regelverk og vanlig praksis på saksfeltet, regler for saksbehandlingen og om mulig andre omstendigheter, f.eks. hvilke argumenter som taler for og imot det resultat parten ønsker. Veiledningen skal ikke gå for langt i å gi konkret veiledning til en part. Det må i alle fall vises forsiktighet med å gi konkrete råd til bare en av flere parter med motstridende interesser i en sak. Dette prinsippet er nærmere omtalt i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. Her foreslås det å lovfeste at i saker med parter som har motstridende interesser, bør forvaltningsorganet veilede på en måte som ikke gir grunn til å tvile på organets objektivitet.

Saksutredning

Fylkeskommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, fvl. § 17. Tildeling av midler baseres på søknad, og søker har da ansvar for å sørge for at relevante opplysninger framgår av søknad eller annen dokumentasjon.

Selv om kravet til å fremskaffe nødvendige opplysninger ligger på søker, har fylkeskommunen et ansvar for forsvarlig saksbehandling og sikre at saken er tilstrekkelig opplyst – dokumentasjon.

Vedtak – begrunnelse og underretning

Enkeltvedtak skal grunngis, som hovedregel samtidig med at vedtaket treffes, jf. fvl. § 24. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. fvl. § 25. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. De faktiske forhold som vedtaket bygger på skal nevnes, eventuelt skal det henvises til tidligere framstilling av fakta med vedlagt kopi.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, kan en henvise til disse.

Det skal gis underretning om vedtaket, jf. fvl. § 27. Her skal begrunnelsen framgå, sammen med informasjon om klageadgang og framgangsmåte ved klage m.m.

Fylkeskommunen har ikke begrunnelsesplikt i vedtak dersom en søknad innvilges, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Men man bør sikre at

saksutredningen viser hvilke regler som og retningslinjer som ligger grunn og hvilke opplysninger og skjønnsmomenter som har vært avgjørende.

Likebehandling

Likhetsprinsippet i forvaltningen innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Det kan være utfordrende å avgjøre hva som er «like tilfeller». Ofte omtales derfor likhetsprinsippet som et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Dette kan sees i sammenheng med forbudet mot å ta utenforliggende eller usaklige hensyn ved utøving av skjønn. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling innebærer også at saksbehandlingen må være saklig og objektiv. Flere av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal bidra til å forebygge usaklig forskjellsbehandling (reglene om habilitet, kravene til sakens opplysning, kravene til begrunnelse av vedtak mm). Det kan i tillegg være behov for å treffe ytterligere tiltak for å sikre likebehandling av søknader om tilskudd.

Systematiske tiltak som er egnet til å hindre usaklig forskjellsbehandling kan være at det gis god informasjon og veiledning om tilskuddsordningen til mulige søkere. Videre kan det etableres retningslinjer for skjønnsutøvelsen, presedensregister, god dokumentasjon av vurderinger og begrunnelser, kvalitetssikring/godkjenning av vedtak, evaluering av årets tildelinger mm.

Offentlig støtte

EØS-avtalens regler om offentlig støtte er gjennomført i norsk rett ved lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte, med tilhørende forskrifter. Hovedregelen i EØS-avtalen art. 61 er at offentlig støtte som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak, og som påvirker samhandelen mellom EØS-landene, er forbudt, med mindre den er tillatt etter unntakene i avtalen. Ifølge kommuneloven § 25-1 skal fylkeskommunen ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette omfatter også reglene om offentlig støtte.

Støtte må enten gis som bagatellmessig støtte, være omfattet av gruppeunntakene eller være forhåndsvarslet til ESA. Når det gjelder fylkeskommunens tildeling av regionale utviklingsmidler er det reglene om bagatellmessig støtte som er mest relevant.

Maksimalt samlet bagatellmessig støttebeløp er kr. 1 992 740²⁰ (200 000 euro) over tre år fra alle støttegivere til sammen.

Den som gir bagatellmessig støtte (i dette tilfellet fylkeskommunen) skal gjøre støttemottaker kjent med hvor stor støtte som gis, og at støtten blir gitt som bagatellmessig støtte.

Fylkeskommunen må innhente skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatellmessig støtte tiltaket har mottatt i de to forutgående budsjettår, samt inneværende

²⁰ Omregnet 27.07.22

budsjettår. Departementet har laget et forslag til hvordan et tildelingsbrev kan ivareta dette aspektet²¹.

Oppfølging av tildelte midler

Det er en alminnelig forutsetning at de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene skal forvaltes effektivt og være tillitsskapende, jf. kommuneloven § 1.

Fylkeskommunen bør ut fra et internkontrollperspektiv gjøre tiltak som ivaretar dette formålet, herunder se til at tildelt støtte blir brukt som forutsatt, at målene med tildelingen nås og at forutsetninger for tildelingen for øvrig er oppfylt.

Fylkeskommunen bør sikre seg rett til å kreve rapportering og å føre kontroll med bruken av midlene og eventuelt å kreve tilbakebetaling av tildelte midler.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal være delegert i tråd med reglementet.
- Fylkeskommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse til behandlingen av søknader om støtte.
- Fylkeskommunen skal vurdere risiko ved forvaltning av midlene, og risikovurderingen skal brukes i arbeidet med internkontroll.
- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre:
 - veiledning og informasjon om tilskuddsordningen
 - habilitet
 - forsvarlig saksutredning og begrunnelse for vedtak.
 - begrunnelse og underretning om vedtak i samsvar med forvaltningsloven
 - likebehandling
- Fylkeskommunen skal ha tiltak for å sikre at reglene om offentlig støtte følges
- Fylkeskommunen bør ha tiltak som sikrer at vilkår for tildelingen er oppfylt og at midlene blir brukt som forutsatt og ha rutiner for å håndtere der dette ikke er tilfelle

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/bagatellmessig-stotte/tildelingsbrev---bagatellmessig-stotte/id2412716/>

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 08.06.22. Oppstartsmøte ble holdt 29.06.22 med fylkesdirektør og seksjonsleder for Næring, innovasjon og kompetanse.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden juli - oktober.

For å undersøke fylkeskommunens saksbehandling av regionale utviklingsmidler har vi gjort følgende:

- **Dokumentgjennomgang** av blant annet rutiner, prosedyrer og maler. Dette har gitt oss kunnskap om hvordan arbeidet organiseres, om de man har en omforent praksis for saksbehandling og verktøy for å sikre likebehandling og at formelle krav følges.
- **Stikkprøvekontroll** av saksbehandlingen gjennom innsyn i 360 og i dokumenter registrert i søknadsportalen Regionalforvaltning.no. Vi har her sett relevante dokumenter som blant annet søknad, saksvurdering, interne arbeidsnotater, innstilling, underretningsbrev, korrespondanse mellom fylkeskommunen og søker og innstillinger til vedtak. Dette har gitt oss kunnskap om hvordan fylkeskommunen har saksbehandlet støtte og hvorvidt det er transparens i saken. Totalt har vi undersøkt fylkeskommunens oppfølging av 38 søknader om støtte, av totalt ca. 60 mottatte søknader om støtte i 2020 og 2021. Utvalget har vært tilfeldig og anses å være et representativt utvalg.
- **Intervjuet** seksjonsleder for Næring, innovasjon og kompetanse og rådgiver i støttegruppa for fylkeskommunens saksbehandling av ulike tilskuddsmidler. Seksjonsleder er administrativt ansvarlig for saksbehandling av midlene og rådgiver i støttegruppa har vært sentral som støttefunksjon i saksbehandlingen og ved utvikling av rutiner med mer. Disse intervjuene har gitt verdifull kunnskap om organisering, kompetanse- og rutineutvikling andre tiltak som er egnet til å styrke saksbehandlingen. All informasjon som blir brukt fra intervjuene er verifisert av intervjuobjektene.
- **Spørreundersøkelse** der vi spør de fagrådgiverne som saksbehandler søknader om støtte om. 8 av 8 rådgivere har svart på undersøkelsen. Denne spørreundersøkelsen har gitt informasjon om bruk av rutiner, kompetanse, samarbeid og saksbehandling av søknader.

Som det fremkommer over så bygger rapporten på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Dokumentasjon

Vi har hatt utfordringer med å få tilgang til all relevant dokumentasjon i saksbehandlingen. Dette har særlig knyttet seg til saksvurderinger gjort av saksbehandlerne. I noen tilfeller ble informasjon tilgjengelig for oss etter vi hadde gjennomført vår stikkprøvekontroll. Dette har vært medvirkende til at vi har brukt lenger tid på utarbeidelse av rapporten enn forutsatt.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til enkeltansatte i fylkeskommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²²

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²³ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²² God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorsforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²³ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3800 407