



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune

Tilskotsforvaltning

Prosjektplan

Januar 2021

«Forvaltningsrevisjon av
tilskotsforvaltning - prosjektplan»

Januar 2021

Prosjektplanen er utarbeidd for Vestland
fylkeskommune av Deloitte AS.

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

Innhold

1	Føremål og problemstillinger	2
2	Revisjonskriterium	4
3	Metode	6
4	Tid og ressursbruk	7

1 Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i møte 25.11.2020, sak 110/2020 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av tilskotsforvaltning i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei i det same møtet prioritert som første prosjekt på kontrollutvalet sin plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

Fylkeskommunen forvaltar ei rekke tilskotsordningar. Tilskotsordningane er knytt til næring- og samfunnsutvikling, folkehelse, forskning, idrett og friluftsliv, integrering, klima og natur, kunst- og kulturutvikling, kulturarv, bibliotekplanlegging, trafikktryggleik og utdanning. Nokre tilskotsordningar er retta mot offentlege aktørar (som kommunar), medan andre tilskotsordningar er retta mot næring/frivillige/private aktørar.

Denne forvaltningsrevisjonen vil omfatte både avdeling for innovasjon og næring, og avdeling for kultur, idrett og inkludering. Vi vil gjere eit utval av tilskotsordningar som blir forvalta i desse avdelingane for nærare undersøking av problemstilling 2, 3, 4 og 5. Vi vil sjå nærare på 4-6 ordningar. Vi har også foreslått ein opsjon knytt til å gjere ei stikkprøveundersøking av nokre faktiske tildelingar av tilskot. Då vil vi legge til ei problemstilling 6 som dekker dette (sjå under 1.3)

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøkje om Vestland fylkeskommune har tilfredsstillande system, rutinar og prosessar for tilskotsforvaltning.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

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

4. I kva grad er det etablert rutinar for å sikre at habilitetsspørsmål blir vurdert og at søknadar om tilskot ikkje blir behandla av ugilde personar? Under dette:
- Er det etablert rutinar som skal sikre at det for kvar enkelt søknad gjort ei vurdering av habilitet?
 - Er det etablert retningslinjer for kva forhold (relasjonar og handlingar) som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslova?
 - Er det etablert rutinar som skal sikre at habilitetsvurderingar blir dokumentert?
 - Er det etablert rutinar som skal sikre korleis søknadar skal bli handsama når det er identifisert inhabilitet?
5. I kva grad har Vestland fylkeskommune eit tilfredsstillande system for å følgje opp at tildelte midlar blir brukt i samsvar med føresetnadene? Under dette:
- Bli det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakarane?
 - I kva grad blir det gjennomført risikovurderingar med omsyn til behov for oppfølging av tilskotsmottakarar?
 - Bli rapportering frå tilskotsmottakarane systematisk gjennomgått og vurdert av fylkeskommunen for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med krava?
 - Er det etablert tilfredsstillande rutinar for å følgje opp manglande/ikkje tilstrekkeleg rapportering frå tilskotsmottakarar?
 - Er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnadar?
 - Er det etablert rutinar for å stanse tildeling av tilskot ved mistanke om mislegheiter og/eller at midlane ikkje blir brukt i samsvar med føresetnadane?

1.3 Avgrensing og opsjon om ytterlegare problemstilling

Forvaltningsrevisjonen vil omfatte både avdeling for innovasjon og næring og avdeling for kultur, idrett og inkludering.

For å undersøke problemstillingane over vil revisjonen velje ut nokre tilskotsordningar for nærare undersøking. Kontrollutvalet kan involverast i kva tilskotsordningar som skal undersøkjast nærare for å svare på problemstillingane 2-5. Revisjonen kan ev. leggje fram ei oversikt over tilskotsordningar til neste møte (problestilling 1) som kan danne grunnlaget for utval av tilskotsordningar som skal undersøkjast nærare. Ei avgrensing som kan vere aktuell å gjere er at utvalet omfattar tilskotsordningar som er retta mot næring/frivillig/private aktørar, og ikkje andre offentlege aktørar.

I tillegg til å omfatte eit utval av tilskotaordningar kan denne forvaltningsrevisjonen også inkludere ein stikkprøvegjennomgang av nokre tilskotstildelingar i dei utvalde tilskotsordningane for å undersøkje den faktiske sakshandsaminga/tilskotsforvaltninga knytt til desse tildelingane. Då vil vi kunne svare på følgjande problemstillingar:

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

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

Dersom kontrollutvalet ønskjer å utvide prosjektet til å også inkludere hovudproblestilling 6 med underproblestillingar, vil dette medføre ei auke i det totale timetalet. Kor stor auke vil avhenge av talet på tilskotstildelingar som skal undersøkast. Vi foreslår eit utval på 9-12 tildelingar, med eit samla timetal på inntil 70 timar.

2 Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje uttømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Krav i lov og forskrift

2.2.1 Internkontroll i fylkeskommunen

I kommunelova § 25-1 går det fram at fylkeskommunen skal ha internkontroll med administrasjonen si verksemd for å sikre at lover og forskrifter blir følgt. Ansvarleg for internkontrollen er ifølgje lova kommundirektøren, for fylkeskommunen sin del er dette fylkesrådmannen.

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemda si storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Internkontrollen inneber etter kommunelova § 25-1 følgjande:

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommundirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

2.2.2 Behandlingsmåten i forvaltningssaker

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

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

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

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

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

§ 8 omtalar avgjerdsle om habilitetsspørsmålet. Her går det fram at tenestemannen sjølv avgjer om han er ugild. Dersom tenestemannen sjølv, eller ein part krev det, skal tenestemannen legge fram spørsmålet for sin nærmaste overordna til avgjerdsle.

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

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

Kapitel III i forvaltningslova omhandlar alminnelege reglar om saksbehandlinga. Her går det mellom anna fram at forvaltningsorganet har alminneleg rettleiingsplikt (§ 11), at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphold, og at dersom det vil ta *uforholdsmessig* lang tid før ei sak kan besvarast, skal det gis foreløpig svar (§ 11 a). Forvaltningslova inneheld vidare føresegner om saksførebuinga ved enkeltvedtak (kap. IV), om sjølvve vedtaket (kap. V), og om klage og omgjering (kap. VI). Sivilombudsmannen viser til at omgrepet enkeltvedtak byr på utfordringar ved at det kan vere vanskeleg å avgjere kva som er eit enkeltvedtak. Spørsmålet om kva som er eit enkeltvedtak er av sentral betydning, ettersom dette då er avgjerande for om forvaltningslova kap. IV-VI skal følgjast.¹ På fylkeskommunen sine nettsider over dei ulike tilskotsordningane, går det fram at det er ulikt mellom ulike tilskotsordningar om vedtak om tildeling blir rekna som eit enkeltvedtak eller ikkje av fylkeskommunen. Tildeling av tilskot som blir handsama som ei sak om enkeltvedtak, inneber altså ei rekke krav til sakshandsaminga jf. forvaltningslova kap IV til VI, mellom anna krav til skriftleg utforming av enkeltvedtak, krav til grunngjeving og at enkeltvedtaket kan påklagast.

2.3 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium. Dette kan for eksempel dreie seg om vedtekne retningslinjer for sakshandsaming i fylkeskommunen.

¹¹ Sivilombudsmannen: Enkeltvedtak og klagerett, publisert 20.04.2017

3 Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Alle prosjekt blir kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil vi sjå på fylkeskommunale system og retningslinjer, og dokumentasjon på etterlevelse av desse vil bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot revisjonskriteria.

3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervju utvalde personar som har ansvar knytt til tilskotsforvaltning. Vi føreslår intervju med fylkesdirektørar i dei to avdelingane om er omfatta av revisjonen og som har ansvar for dei fleste tilskotsordningane. I tillegg vil vi intervju aktuelle leiarar og saksbehandlarar frå kvar avdeling. Vi anslår at vi vil gjennomføre om lag 10 intervju. Vi vil også vurdere intervju med leiarane for dei to aktuelle hovudutvala (2 intervju).

3.3 Opsjon: Stikkprøver

Dersom kontrollutvalet ønskjer å utvide undersøkinga til å også omfatte problemstilling 6, vil vi velje ut nokre aktuelle tilskotsordningar og nokre tildellingar innanfor kvar av desse ordningane for stikkprøvegjennomgang. Val av ordningar og tildelingar vil gjerast etter ei innleiande undersøking for å sikre ei fordeling på ulike typer ordningar (ulike avdelingar, drifts/aktivitetstiskot, ulike typar mottakarar). Vi vil vurdere å gjere nokre innleiande intervju for å få vurdert kva som vil vere dei mest aktuelle ordningane og tildelingane. Kontrollutvalet kan om ønskjeleg involverast i utvalet av konkrete tildelingar/saker.

3.4 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuar for verifisering, og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Datadelen av rapporten vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering, og eventuelle faktafeil vil bli retta opp i den endelege versjonen. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdelar og eventuelle forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil bli vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4 Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Birte Bjørkelo er oppdragsansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Ingrid Kalsnes (manager) og Nora Valen (konsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med nødvendig kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon. Ved behov vil vi nytte juridisk kompetanse.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 405 timar å gjennomføre prosjektet, evt. 475 dersom kontrollutvalet også går for opsjon om ytterlegare problemstilling. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

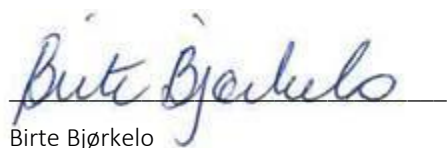
Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere mars 2021. Vi førespeglar at rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av september 2021. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det nødvendig at fylkeskommunen sender over etterspurt dokumentasjon innan dei fristar som blir sett og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju.

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Vestland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 28. januar 2021



Birte Bjørkelo

Oppdragsansvarleg partner



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

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

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

© 2021 Deloitte AS