

# Deloitte.

## Hordaland fylkeskommune

### Bruk av regionale utviklingsmidlar

Forvaltningsrevisjon | Mars 2016



«Bruk av regionale utviklingsmidlar»

Mars 2016

Rapporten er utarbeidd for Hordaland fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 51 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Samandrag

I samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av bruk av regionale utviklingsmidlar i fylkeskommunen. Forvaltningsrevisjonen omhandlar Hordaland fylkeskommune si forvaltning av regionale utviklingsmidlar som blir tildelt over Statsbudsjettet kapittel 551 post 60 (tilskot til regional utvikling) og 61 (kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift). Føremålet med prosjektet har vore å undersøkje i kva grad Hordaland fylkeskommune har føremålstenlege system og rutinar for tildeling av regionale utviklingsmidlar, samt for oppfølging og evaluering av bruken av regionale utviklingsmidlar.

Revisjonen har gått gjennom aktuell dokumentasjon frå fylkeskommunen, og det er gjennomført til saman åtte intervju i samband med forvaltningsrevisjonen. I tillegg har revisjonen gjennomført ein stikkprøvekontroll, der tolv saker som gjeld handsaming av søknader om tilskot er gjennomgått.

Undersøkinga viser at distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel som Hordaland fylkeskommune får tildelt over Statsbudsjettet kapittel 551 post 60, delvis blir forvalta gjennom oppretting av søkbare tilskotsordningar. Midlar over kapittel 551 post 61, er i heilskap søkbare midlar. For tilskotsordningane er det utarbeidd vedtaksmalar som sikrar at relevant informasjon blir formidla gjennom avslags- og tilsegnsbrev. Etter revisjonen si vurdering er det også etablert gode system og rutinar for å informere om rapporteringskrav knytt til tilsegn om tilskot, og sidan utbetaling av tilskot i all hovudsak blir gjort etterskotsvis, er det liten risiko knytt til eventuell manglande rapportering og feilutbetaling.

Samtidig viser undersøkinga at fylkeskommunen har forbetningspotensial i forvaltninga av tilskotsordningar som er finansiert av regionale utviklingsmidlar over Statsbudsjettet kapittel 551 post 60. Mellom anna meiner revisjonen at det ikkje er i samsvar med gjeldande delegasjonar i fylkeskommunen at enkeltvedtak om tilsegn eller avslag på søknad om tilskot blir fatta administrativt. Vidare meiner revisjonen at det må etablerast tydelege tildelingskriterium knytt til alle tilskotsordningane, og at informasjon om tildelingskriterium må inngå i den informasjonen som er tilgjengeleg for potensielle søkjarar. Når det gjeld informasjon om tilskotsordningane, nyttar fylkeskommunen ulike informasjonskanalar for å kunne nå ei størst mogleg potensiell søkjargruppe. Dette er etter revisjonen si vurdering positivt, men det er likevel noko usikkerheit knytt til i kva grad fylkeskommunen klarer å nå heile målgruppa med den informasjonen som blir gitt. Revisjonen meiner det er viktig at informasjonen som blir formidla, og bruken av ulike informasjonskanalar, blir systematisk evaluert for å sikre at ein i størst mogleg grad når heile målgruppa, og revisjonen meiner fylkeskommunen bør vurdere å etablere rutinar for å sikre at slike evalueringar blir gjennomført.

Når det gjeld sakshandsaminga i samband med forvaltning av dei søkbare tilskotsordningane, legg bruken av sakshandsamingssystemet RF 13.50 og utarbeidde malar for sakshandsaminga etter revisjonen si vurdering godt til rette for å sikre at sentrale krav til sakshandsaminga blir etterlevd. Samtidig meiner revisjonen at sakshandsamingsrutinane i større grad bør tydeleggjere dei formelle krava som følgjer av lov, forskrift og retningslinjer frå KMD. Fylkeskommunen har per i dag ikkje system som i tilstrekkeleg grad sikrar at sentrale krav til sakshandsaminga blir etterlevd. Under dette krav til sakshandsamingstid, utsending av førebels svar, grunngeving av vedtak og dokumentasjon av sakshandsaminga. Stikkprøvegjennomgangen viser at det i praksis sjeldan blir sendt førebels svar jf. fv. § 11a, og det er også fleire døme på at sakshandsaminga ikkje er tilstrekkeleg dokumentert og etterprøvbar. Vidare meiner revisjonen at fylkeskommunen bør sikre at eventuelle avtalar om unntak frå hovudregelen om etterskotsvis utbetaling av tilskot ikkje blir inngått utan involvering av fylkesutvalet, som er det organet som har formell avgjerdsmynde i saker som gjeld tildeling av tilskot.

Revisjonen kan ikkje sjå at forvaltninga av samarbeidsmidlane, som er ein eigen budsjettpost i Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland, er i samsvar med føreliggjande retningslinjer for bruken av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidlane over statsbudsjettet. Samarbeidsmidlane blir ikkje lyst ut og det

blir opplyst at ordninga inneber element av driftsstøtte. Revisjonen registrerer samtidig som positivt at fylkeskommunen har sett i gang eit arbeid med gjennomgang av ordninga.

Undersøkinga viser at det blir gjennomført enkeltvise vurderingar av måloppnåing knytt til bestemte resultatmål, men at det ikkje blir gjennomført systematiske evalueringar av måloppnåing innanfor dei ulike tilskotsordningane eller av den samla bruken av regionale utviklingsmidlar. Revisjonen meiner at fylkeskommunen må sikre at det blir etablert rutinar for evaluering av tilskotsordningane, jf. krav i retningsliner frå KMD, og at slike evalueringar så langt det er mogleg også bør omfatte evaluering av måloppnåing. Det er i denne samanheng positivt at det i samband med revisjonen av gjeldande næringsplan er planlagt ei evaluering av måloppnåing.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, anbefaler revisjonen at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar at enkeltvedtak om fordeling av tilskot blir fatta i samsvar med gjeldande delegasjonar, og at eventuell vidaredelegering av vedtaksmynde blir formalisert.
2. Sikrar at tilgjengeleg informasjon om tilskotsordningane inneheld informasjon om tildelingskriterium, saksgang og saksbehandling, samt at det blir gjennomført systematiske evalueringar av informasjonsformidling og kunngjering for å sikre at informasjonen når heile målgruppa.
3. Sikrar at det blir etablert tydelege tildelingskriterium for alle etablerte tilskotsordningar.
4. Sikrar at distrikts- og regionalpolitiske verkemidlar blir nytta i samsvar med forskrift og retningsliner frå KMD, under dette at midlane ikkje blir nytta til drift av næringsverksemd eller organisasjonar.
5. Vurderer å tydeleggjere og formalisere sakshandsamingsrutinane ytterlegare, samt etablere kontrollmekanismer i sakshandsaminga for å sikre at krav i regelverk og interne rutinar blir etterlevd i praksis. Mellom anna:
  - a) Sikre at sakshandsamingsrutinar inneheld referansar til aktuelle krav til saksbehandlinga som går fram av lov, forskrift og retningsliner.
  - b) Etablere skriftlege rutinar for kontroll og oppfølging av søknader der søkjar har søkt om fleire tilskot til same tiltak.
  - c) Vurdere bruk av sjekklister eller liknande for å sikre gjennomføring av og dokumentere enkelte sentrale kontrollar og vurderingar i sakshandsaminga, til dømes vurdering av om søknaden inneber bedriftsstøtte, vurdering av habilitet mv.
  - d) Sikre at det blir sendt førebels svar i samsvar med fvl. § 11a andre og tredje ledd.
  - e) Sikre at vedtak er tilstrekkeleg grunngjeve, jf. fvl. §§ 24 og 25.
6. Sikrar at all kommunikasjon med søkjarar, som har betydning for saka, blir arkivert i samsvar med forskrift om offentleg arkiv § 3-18 første ledd, og fvl. § 11d.
7. Etablere rutinar for systematisk evaluering av dei ulike tilskotsordningane, for å sikre at ordningane fungerer etter føremålet, og for å sikre effektiv og målretta bruk av offentlege midlar.

# Innhold

---

Samandrag	3
1 Innleiing	8
2 Om tenesteområdet	11
3 Ansvars- og rollefordeling	14
4 Informasjon om tilskotsordningar	21
5 Sakshandsaming	26
6 Oppfølging og rapportering	41
7 Evaluering av bruk regionale utviklingsmidlar	46
8 Konklusjon og tilrådingar	49
Vedlegg 1: Høyringsuttale	51
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	53
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	59

---

<b>Samandrag</b>	<b>3</b>
<b>1 Innleiing</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Avgrensing	9
1.4 Metode	9
1.5 Revisjonskriterium	10
<b>2 Om tenesteområdet</b>	<b>11</b>
2.1 Organisering	11
2.2 Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland	11
2.3 Etablerte tilskotsordningar under HNH	12
2.4 Kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift	13
<b>3 Ansvars- og rollefordeling</b>	<b>14</b>
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterium	14
3.3 Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar?	15
3.4 Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?	17
3.5 Er det etablert tydelege rutinar for koordinering og samhandling mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge og i samband med dei regionale næringsfonda?	19
<b>4 Informasjon om tilskotsordningar</b>	<b>21</b>
4.1 Problemstilling	21
4.2 Revisjonskriterium	21
4.3 Har Hordaland fylkeskommune etablert system og rutinar som sikrar at potensielle tilskotssøkjjarar har tilgang til relevant informasjon om aktuelle tilskotsordningar?	22
<b>5 Sakshandsaming</b>	<b>26</b>
5.1 Problemstilling	26
5.2 Revisjonskriterium	26
5.3 Er det utarbeidd klare føringar og/eller kriterium for tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?	28
5.4 Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga?	31
5.5 Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?	39
<b>6 Oppfølging og rapportering</b>	<b>41</b>
6.1 Problemstilling	41
6.2 Revisjonskriterium	41
6.3 Blir det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakarar?	42
6.4 Har fylkeskommunen føremålstenlege system for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med dei krav som er sett?	43

6.5	I kva grad er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnader i vedtak?	45
<b>7</b>	<b>Evaluering av bruk regionale utviklingsmidlar</b>	<b>46</b>
7.1	Problemstilling	46
7.2	Revisjonskriterium	46
7.3	I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å vurdere om tilskot til regional utvikling bidreg til å nå dei måla som er sett?	46
<b>8</b>	<b>Konklusjon og tilrådingar</b>	<b>49</b>
	<b>Vedlegg 1: Høyringsuttale</b>	<b>51</b>
	<b>Vedlegg 2: Revisjonskriterium</b>	<b>53</b>
	<b>Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur</b>	<b>59</b>

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av bruk av regionale utviklingsmidlar i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 63/2015.

Forvaltningsrevisjonen omhandlar Hordaland fylkeskommune si forvaltning av regionale utviklingsmidlar som blir tildelt over Statsbudsjettet kapittel 551 post 60 (tilskot til regional utvikling) og 61 (kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift). Tildelingane av regionale utviklingsmidlar over Statsbudsjettet skal leggje grunnlag for å styrke vekstkraft og sikre gode levekår i alle delar av landet og er i hovudsak retta mot næringslivs- og lokalsamfunnsutvikling. I 2015 blei Hordaland fylkeskommune tildelt høvesvis 56,784 mill. kroner over post 60 og 28,7 mill. kroner over post 61.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøkje i kva grad Hordaland fylkeskommune har føremålstenlege system og rutinar for tildeling av regionale utviklingsmidlar, samt for oppfølging og evaluering av bruken av regionale utviklingsmidlar.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. I kva grad har fylkeskommunen etablert ei tydeleg ansvarsdeling når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?
  - a. Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar?
  - b. Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?
  - c. Er det etablert tydelege rutinar for koordinering og samhandling mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge og i samband med dei regionale næringsfonda?
2. Har Hordaland fylkeskommune etablert system og rutinar som sikrar at potensielle tilskotssøkjjarar har tilgang til relevant informasjon om aktuelle tilskotsordningar?
3. Er sakshandsaminga i samband med tildeling av regionale utviklingsmidlar tilfredsstillande?
  - a. Er det utarbeidd klåre føringar og/eller kriterium for tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?
  - b. Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og eventuelle interne retningsliner?
  - c. Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av retningsliner frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet når det gjeld bruken av regionale utviklingsmidlar?
  - d. Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?



4. I kva grad følgjer fylkeskommunen opp bruken av tildelte regionale utviklingsmidlar?
  - a. Blir det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakar?
  - b. Har fylkeskommunen føremålstenlege system for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med dei krav som er sett?
  - c. I kva grad er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnader i vedtak?
5. I kva grad har fylkeskommunen etablert system for å vurdere om tildelte regionale utviklingsmidlar bidreg til å nå dei måla som er sett for det regionale utviklingsarbeidet?
  - a. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å vurdere om tilskot til regional utvikling bidreg til å nå dei måla som er sett for den einskilde tilskotsordninga?
  - b. I kva grad blir det gjennomført systematiske evalueringar av måloppnåing knytt til den samla bruken av regionale utviklingsmidlar i fylkeskommunen?

### 1.3 Avgrensing

Undersøkinga er avgrensa til å gjelde tilskotsordningar som heilt eller delvis er finansiert gjennom regionale utviklingsmidlar over Statsbudsjettet kapittel 551, post 60 og 61. Undersøkinga omfattar ikkje tilskotsordningar som ligg innanfor kulturområdet, eller tilskotsordningar innan regional næringsutvikling som fylkeskommunen sjølv finansierer.

### 1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og er gjennomført i tidsrommet oktober 2015 til februar 2016.

#### 1.4.1 Dokumentanalyse

Relevant regelverk og aktuelle retningslinjer frå sentral mynde er gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare er mellom anna fylkeskommunale styringsdokument, retningslinjer, rutinar og malar knytt til tilskotsforvaltninga og sakshandsamingsprosessen blitt samla inn og analysert.

#### 1.4.2 Intervju

Revisjonen har intervjuet sju personar frå næringsseksjonen i Hordaland fylkeskommune. Dette inkluderer næringssjef og seks tilsette som arbeider med handsaming av søknader om tilskot til regionale utviklingsprosjekt/-tiltak. I tillegg har revisjonen intervjuet fylkesordførar, i eigenskap av rolla som leiar av fylkesutvalet.<sup>1</sup> Totalt har revisjonen gjennomført åtte intervju.

#### 1.4.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gått gjennom tolv saker som gjeld handsaming av søknader om tilskot, med føremål å kontrollere både sakshandsaming og rapportering.

Utvalet av saksmapper er gjort frå følgjande tilskotsordningar:

- Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland (HNN-ordninga) – ni stikkprøver
- Klimaretta tiltak – ei stikkprøve
- Kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift – to stikkprøver

---

<sup>1</sup> Fylkesordførar valde å ta med gruppeleiar frå eige parti i intervjuet.

Talet på stikkprøvar innanfor dei ulike tilskotsordningane varierer basert på at det er variasjon i talet på søkjarar innanfor dei ulike ordningane. I det samla utvalet frå dei tre tilskotsordningane er det valt ut både saker der søkjar har fått tildelt tilskot og saker der søkjar har fått avslag på søknad om tilskot eller søknad har blitt kansellert. For også å kunne sjå på rapporteringa frå tilskotsmottakarar er det valt ut saker som blei handsama innanfor desse ordningane i 2014.

#### **1.4.4 Verifiseringsprosessar**

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Rapporten er sendt til fylkesrådmannen for verifisering og uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale er vedlagt rapporten.

### **1.5 Revisjonskriterium**

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er revisjonskriteria henta frå mellom anna kommunelova, forvaltningslova og forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Revisjonskriteria knytt til dei ulike problemstillingane er presentert innleiingsvis under kvart hovudkapittel og i vedlegg 2 til rapporten.

## 2 Om tenesteområdet

### 2.1 Organisering

Hordaland fylkeskommune sitt arbeid med forvaltning av dei regionale utviklingsmidlane tildelt over Statsbudsjettet kap. 551 post 60 og 61 er lagt til næringsseksjonen. Næringsseksjonen er plassert under regionalavdelinga, som er ei av fem fagavdelingar under fylkesrådmannen. Næringsseksjonen blir leia av nærings sjefen, som i styringslina er plassert under høvesvis fylkesrådmann og fylkesdirektør for regional utvikling.

### 2.2 Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland

Hordaland fylkeskommune har vedteke eit handlingsprogram for næringsutvikling (HNN)<sup>2</sup>, som er styrande for den årlege bruken av næringsretta utviklingsmidlar i fylket.<sup>3</sup> HNN er forankra i «Regional næringsplan for Hordaland 2013-2017», som blei vedteke av fylkestinget i juni 2013 og som er det overordna styringsdokumentet på området. Midlane som inngår i HNN består av midlane fylkeskommunen har fått tildelt over Statsbudsjettet kap. 551 post 60, samt ein mindre del fylkeskommunale midlar.

HNN er delt inn i ulike satsingsområde for bruk av regionale utviklingsmidlar, og det er definert eit eige budsjett i HNN for kvart satsingsområde. Nokre av satsingsområda består av øyremerkte midlar til bestemte tiltak, som til dømes koordinering av Vri-programmet og finansiering av ei stilling i Innovasjon Norge knytt til entreprenørskapsarbeid, mens andre av satsingsområda er søkbare midlar. Under dei søkbare midlane er det definert tre hovudstrategiar fylkeskommunen sine tilskot skal bidra til å oppfylle, i tillegg til at det er skilt ut eigne søkbare budsjettmidlar til bestemte bransjar og til klimarettatiltak.

Tabellen under gir ei oversikt over dei ulike satsingsområda i HNN med budsjett per område for 2015.

---

<sup>2</sup> Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland 2015. Vedteke i fylkesutvalet 19.02.15, sak 50/2015.

<sup>3</sup> Til og med 2013 gjaldt Regionalt utviklingsprogram (RUP) som handlingsprogram, dette blei i 2014 endra til Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland (HNN).

Figur 1: Oversikt over søkbare og øyremerkte midlar i HNH 2015

Type midlar	Satsingsområde	Budsjett 2015
<b>Søkbare midlar</b>		
	Hovudstrategi 1 - Meir entreprenørskap og innovasjon	5 000 000
	Hovudstrategi 2 - Relevant kompetanse	4 156 000
	Hovudstrategi 3 - Sentral vekst og attraktive regionsenter	4 000 000
	Bransjeretta tiltak	3 000 000
	Klimaretta tiltak	2 000 000
	<b>Totalt</b>	<b>18 156 000</b>
<b>Øyremerkte midlar</b>		
	Vri-programmet	850 000
	Stilling knytt til entreprenørskapsarbeid Innovasjon Norge	900 000
	Samarbeidsavtalar med næringsretta utviklingsaktørar	8 180 000
	<b>Totalt</b>	<b>9 930 000</b>

Når det gjeld posten med øyremerkte midlar til samarbeidsavtalar med næringsretta utviklingsaktørar, er dette midlar Hordaland fylkeskommune aktivt bruker for å oppfylle den næringsretta strategien sin. Midlane er sett av til å opprette strategiske samarbeid som fylkeskommunen vurderer kan bidra til å oppnå måla som er sett i HNH.

I det samla HNH-budsjettet ligg også bedriftsretta verkemiddel som blir forvalta av Innovasjon Norge inne, samt avsette midlar til regionale næringsfond og omstilling og nyskaping som blir fordelt gjennom eigne vedtak i fylkesutvalet. Det ligg også inne eit budsjettert beløp til delvis dekking av forvaltningskostnader Hordaland fylkeskommune har knytt til HNH. Totalt utgjorde budsjetttramma for HNH for 2015 ca. 62 mill. kronar.

### 2.3 Etablerte tilskotsordningar under HNH

For dei søkbare midlane i HNH-budsjettet har Hordaland fylkeskommune oppretta to tilskotsordningar. Ordningane er opne for alle søkjarar som fell innanfor den definerte målgruppa for kvar av ordningane, og som har prosjekt/tiltak som oppfyller krav og vilkår som følgjer av retningsliner for dei to ordningane.

Den første tilskotsordninga, *HNH-ordninga*, er ei samleordning for søknader om midlar til prosjekt/tiltak som fell innanfor ein av dei tre hovudstrategiane i Handlingsplan for næringsutvikling i Hordaland eller som er i ein bransje med særskilt fokus i planen.<sup>4</sup> Same framgangsmåte og søknadsskjema blir brukt for alle søknader om midlar frå ordninga, uavhengig av kva hovudstrategi eller bransje omsøkt prosjekt eller tiltak sorterer under. Ordninga har ingen søknadsfrist, og alle søknader blir handsama fortløpande.

Tilskot til *klimaretta tiltak* er lyst ut som ei eiga tilskotsordning. Ordninga blir lyst ut ein gong kvart år og har fast søknadsfrist, vanlegvis mot slutten av august kvart år.

<sup>4</sup> I HNH er bransjane energi, maritime næringar, marin sektor, reiseliv, landbruk og medie- og kulturbasert næringsliv trekt fram som prioriterte satsingsområde i 2015.

## 2.4 Kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift

I tillegg til dei to søkbare tilskotsordningane fylkeskommunen har oppretta som ein del av HNH, er det mogleg å søke om *kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift*. Ordninga er finansiert over kap. 551 post 61 i Statsbudsjettet, og er open for fire kommunar i Hordaland<sup>5</sup>. Utviklingsaktørar og større bedrifter i kommunane, samt kommunane sjølv, kan gjennom ordninga søke om midlar til finansiering av næringsretta utviklingstiltak og prosjekt. Tilskotsordninga blir lyst ut årleg, med søknadsfrist kvar haust.

---

<sup>5</sup> Etne, Bømlo, Tysnes og Modalen kommunar. Fram til 2015 var også Kvinnherad, Jondal og Kvam omfatta av ordninga.

# 3 Ansvars- og rollefordeling

## 3.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtaler vi følgende hovudproblemstilling med underproblemstillinger:

*I kva grad har fylkeskommunen etablert ei tydeleg ansvarsdeling når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?*

- a) *Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar?*
- b) *Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?*
- c) *Er det etablert tydelege rutinar for koordinering og samhandling mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge og i samband med dei regionale næringsfonda?*

## 3.2 Revisjonskriterium

Kommunelova § 6 omtalar vedtaksmynde for fylkeskommunale organ. Her står det at fylkestinget som det øvste fylkeskommunale organet treff vedtak på vegne av fylkeskommunen så langt ikkje anna følgjer av lov eller delegasjonsvedtak.

Vidare står det i kommunelova § 23 nr. 4 at:

«Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.»

I retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel går det fram at fylkeskommunane er ansvarlege for at midlane blir forvalta og brukt i samsvar med gjeldande regelverk, også når forvaltninga er delegert til andre forvaltarar. Fylkeskommunen kan delegere heile eller delar av forvaltninga til mellom anna kommunane, regionråd og Innovasjon Norge. Delegasjon skal stadfestas gjennom oppdragsbrev eller kontrakt der det mellom anna skal gå fram kva forvaltningsoppgåver som er delegert, kva vilkår som gjeld for delegasjonen mv.

Av kapittel 1.3 i retningslinjene går mellom anna følgende fram:

«Fylkeskommunene, kommunene og Innovasjon Norge må avklare en passende ansvarsfordeling og samordning i de tilfeller flere kan støtte samme tiltak i tråd med gjeldende regelverk.»

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

### 3.3 Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar?

#### 3.3.1 Datagrunnlag

##### Delegasjon av mynde

Av delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune går det under «Reglement for fylkesutvalet» pkt. 2.1 fram kva saker fylkesutvalet tar avgjerd i. Her står det mellom anna at fylkesutvalet tar avgjerd i:

«Enkelt saker som ikkje er lagt til andre organ på følgjande områder:  
(...)

##### 2.1.5 Tilskot til og fordeling av midlar til næringsføremål

Tilskotssaker vedkommande regional næringsutvikling.

Fordeling av statlege tilskot og stønadsordningar som fylkeskommunen er sett til å ivareta og som gjeld næringsføremål.»

Delegasjonsreglementet omtalar ikkje vidaredelegasjon av mynde til fylkesrådmannen i saker som gjeld fordeling av midlar til næringsføremål. Det føreligg heller ikkje vedtak frå fylkesutvalet der slik mynde er vidaredelegert til fylkesrådmannen.

Når det gjeld kompensasjonsmidlane er delegering av mynde knytt til forvaltning av desse spesifikke omtalt i vedtak i fylkestinget 16.10.07 i sak 64/07:

«(...) 2. Fylkestinget delegerer det overordna ansvaret for vidare forvaltning av kompensasjonsmidlane til fylkesutvalet, inkl. mynde til å godkjenne årlege handlingsplanar og gjere eventuelle endringar i forvaltningsmodellen.»

##### Handsaming av søknader om tilskot innanfor HNH/klimaretta tiltak

Enkelt søknader om tilskot innanfor HNH og klimaretta tiltak blir i all hovudsak handsama administrativt. Av rutinar for sakshandsaming i det elektroniske sakshandsamingsverktøyet RF13.50 som næringsseksjonen bruker, går det fram av eit flytskjema at ein som første ledd i sakshandsaminga skal gjere ei vurdering av søknaden. Neste punkt er «avklar med leiar», deretter er det eit alternativt punkt som heiter «politisk beh.?».⁶ Dette punktet i flytskjemaet er ikkje nærare skildra i sakshandsamingsrutinane.

I intervju med sakshandsamarar i næringsseksjonen kjem det fram at alle dei intervjuar opplever det som tydeleg korleis og av kven ulike søknader om tilskot skal bli handsama. Dei intervjuar er alle kjent med at søknader om støtte som fell innanfor ramma fylkesutvalet har vedteke til HNH blir handsama administrativt. Det oppstår vanlegvis ikkje spørsmål om kva som er rett nivå å handsame tilskotssøknader på. Sakshandsamarar opplyser i intervju at det ikkje er vanleg å ta opp med leiar om kvar tilskotssøknad knytt til HNH skal bli handsama politisk eller administrativt. Alle søknader blir imidlertid diskutert med leiar før sakshandsaming startar opp, slik at det kan bli gjort ei vurdering av om saka er av ein slik karakter at den bør leggjast fram for politisk handsaming.

I intervju med nærings sjefen får revisjonen stadfesta at det, i tilskotssaker, ikkje føreligg nokon formell vidaredelegasjon av vedtaksmynde til fylkesrådmannen, og dermed heller ikkje til regionaldirektør eller nærings sjef. Frå Næringsavdelinga blir det vist til at mynde til å fatte administrative vedtak om tildeling av midlar knytt til konkrete prosjektsøknader, innanfor rammene av HNH som fylkesutvalet har vedteke, følgjer av kommunelova § 23 og Hordaland fylkeskommune sitt reglement for sakshandsaming som seier at fylkesrådmannen skal setje i verk vedtak frå fylkesutvalet: «Fylkesrådmannen skal syte for at vedtak gjort av folkevalde

⁶ Hordaland Fylkeskommune, Næringsseksjonen: Sakshandsaming RF13.50 – interne rutinar. Versjon 11. september 2014.

organ vert gjort kjende og/eller sette i verk, og at dei vilkåra, påboda og reglane som organet fastset, vert følgde.»<sup>7</sup> Næringsssjef opplyser at den eksisterande fullmaktsstrukturen har lagt fast over mange år, og ikkje har blitt vurdert endra.

Næringsssjef opplyser samstundes at enkelte saker innanfor HNH som gjeld store eller prinsipielt viktige søknader, blir løfta til politisk nivå for handsaming. Saker der ein er i tvil om administrasjonen har mynde til å fatte vedtak blir også som hovudregel løfta til politisk nivå, ev. diskutert med fylkesordførar for å vurdere om saka skal løftast til politisk nivå. I tillegg hender det at saker blir løfta til politisk nivå på tross av at næringsseksjonen i utgangspunktet opplever at dei har mynde til å fatte vedtak. Dette gjeld særleg søknader om store beløp.

I intervju blir det vidare opplyst at næringsseksjonen ved behov har handlingsrom til å flytte midlar mellom ulike budsjettpostar innanfor HNH-budsjett. Dersom det til dømes manglar midlar under ein budsjettpost til å gi tilskot til prosjekt som blir vurdert som gode og riktige for å nå måla i HNH, kan seksjonen gjere interne overføringar av budsjettmidlar frå ein annen post dersom det er midlar tilgjengeleg der. Mynde til å gjere slike endringar er etter det revisjonen kan sjå verken omtalt i HNH, regional næringsplan eller i saksframlegg eller vedtak i samband med politisk handsaming av HNH i 2015.

I intervju med fylkesordførar blir det trekt fram at politikarane i fylket kanskje har delegert for mykje mynde til administrativt nivå når det gjeld forvaltning og tildeling av regionale utviklingsmidlar. Dei siste åra har fylkesutvalet i liten grad vore involvert i avgjersle knytt til kva prosjekt og tiltak som får tilskot frå fylkeskommunen, og det har generelt vore liten debatt rundt bruken av midlane i fylkesutvalet. Det blir vist til at det i tida framover er lagt opp til ein gjennomgang av heile tilskotsområdet og av fordeling av mynde og fullmakter politisk og administrativt.

### **Handsaming av søknader om tilskot til næringsretta partnerskap**

Søknader om tilskot til næringsretta partnerskap/samarbeidsavtaler med næringsretta utviklingsaktørar, finansiert delvis av fylkeskommunale midlar og delvis av midlar over Statsbudsjett kap. 551 post 60, blir handsama i fylkesutvalet i ei årleg sak. Næringsseksjonen legg årleg fram for fylkesutvalet ei eiga sak med alle søknader om støtte til partnerskap, og fylkesutvalet vedtek kva søkjarar ein skal inngå samarbeidsavtaler med. Denne praksisen blei vedteke i fylkesutvalet 29. august 2013 i sak 199/13.

I fylkesrådmannen sitt saksframlegg i samband med denne saka går følgjande fram:

«For aktørar som får støtte over RUP budsjettet er det ein noko ulik avgjerdspraksis ved at nokre saker går til politisk handsaming, medan andre blir avgjort administrativt. Fylkesrådmannen vil her tilrå at praksis blir endra slik at alle saker om fleirårig driftsstøtte blir handsama av fylkesutvalet.»<sup>8</sup>

### **Handsaming av søknader om kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift**

Når det gjeld søknader om kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift, utarbeidar styringsgruppa<sup>9</sup> for midlane ein årleg plan for bruken av midlane som blir sendt over til fylkeskommunen. Planen blir tatt opp i regionalt næringsforum, som gir ei tilråding til fylkesutvalet. Sak om planen blir lagt fram for fylkesutvalet, som tar endeleg avgjerd om bruken av midlane, under dette kva søknader som skal prioriterast og storleiken på tilskota. I saksframlegg til fylkesutvalet til møte 18.2.2015 går det fram at styringsgruppa har utarbeidd

<sup>7</sup> Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune – Reglement for sakshandsaming, pkt. 8 s. 14.

<sup>8</sup> Hordaland fylkeskommune, sak 199/13 i fylkesutvalet, 29.8.2013.

<sup>9</sup> Styringsgruppa for kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift er oppretta av HFK, og er sett saman av ordførarar og næringsssjefar i dei kommunane ordninga omfattar. Samarbeidsrådet for Sunnhordland er sekretariat for styringsgruppa.



ein plan for bruk av midlane, og at regionalt næringsforum tilrår at fylkesutvalet godkjenner planen. På revisjonstidspunktet var retningslinjer for forvaltning av kompensasjonsmidlane under revisjon.

### 3.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er ei felles forståing av at enkeltsøknader om tilskot innanfor HNH i all hovudsak skal handsamast administrativt, innanfor dei rammer som er vedteke av fylkesutvalet. Samtidig går det fram av delegasjonsreglementet at det er fylkesutvalet som har mynde til å ta avgjerd i enkeltsaker som gjeld fordeling av statlege tilskot som fylkeskommunen er sett til å ivareta og som gjeld næringsføremål. Slik mynde er ikkje vidaredelegert til fylkesrådmannen.

Revisjonen kan ikkje sjå at det å handsame enkeltsøknader om tilskot, og fatte enkeltvedtak om å gi eller ikkje gi tilskot, er ei oppgåve som ligg innanfor fylkesrådmannen sitt generelle ansvar for å setje i verk politiske vedtak. Avgjerd om å tildele eller gi avslag på søknad om tilskot er enkeltvedtak etter forvaltningslova, og er bestemmande for rettane og pliktane til ein eller fleire bestemte personar (jf. fvl. § 2). Mynde til å ta avgjerd i saker som gjeld fordeling av tilskot er ifølgje delegasjonsreglementet til fylkeskommunen lagt til fylkesutvalet, og revisjonen meiner det ikkje er i samsvar med gjeldande delegasjonar i Hordaland fylkeskommune når slike vedtak blir fatta administrativt. Revisjonen stiller også spørsmål ved opplysningar om at fylkesrådmannen generelt har fullmakt til å omfordele midlar mellom dei prioriterte områda i HNH-budsjettet som er vedteke av fylkesutvalet. Mynde til å gjennomføre slike omprioriteringar er ikkje formelt delegert frå fylkesutvalet, og ein slik praksis vil etter revisjonen si vurdering vere i strid med gjeldande delegasjonar.

Når det gjeld kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift, blir saksframlegg lagt fram for fylkesutvalet for avgjerd, i samsvar med gjeldande delegasjonar. Det same gjeld tilskot til næringsretta partnerskap, der det også er fylkesutvalet som fattar vedtak om fordeling av midlane.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, meiner revisjonen det er positivt at det frå politisk leiing blir gitt uttrykk for at det er planlagt ein gjennomgang av ansvar og mynde på tilskotsområdet. Det er viktig at fylkeskommunen sikrar at alle avgjerder om fordeling av tilskot blir fatta i samsvar med gjeldande delegasjonar, og at eventuell vidaredelegasjon av vedtaksmynde blir formalisert.

## 3.4 Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?

### 3.4.1 Datagrunnlag

#### Samhandling mellom seksjonar og avdelingar

I samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen, opplyser næringsseksjonen at det er etablert tverrfaglege samarbeid både internt i regionalavdelinga og i nokre tilfelle mellom regionalavdelinga og andre avdelingar i fylkeskommunen. Dette heng saman med at kompetanse knytt til enkelte fagområde er delt mellom fleire seksjonar og avdelingar i fylkeskommunen. I nokre tilfelle er samarbeidet formalisert (sjå under), medan det i andre tilfelle blir tatt kontakt og etablert samarbeid på tvers av seksjonar og avdelingar etter behov i den enkelte sak. Det er ikkje etablert skriftlege retningslinjer eller rutinar for denne typen tverrfagleg samarbeid.

For å sikre koordinering og samhandling knytt til mellom anna søknader om prosjekttilskot, etablerte regionalavdelinga i desember 2011 *Marin samarbeidsgruppe*. I skildringa av gruppa sitt mandat, går det fram at *Marin samarbeidsgruppe* skal vere ein møteplass for samarbeid

innanfor det marine feltet i regionalavdelinga der «samhandling og informasjon skal sette fagpersonane i stand til å samarbeide om saker med felles interesser og der ein ved samarbeid vil få betre kvalitet og større bredde».<sup>10</sup> Gruppa er sett saman av fagpersonar frå heile regionalavdelinga som arbeider med marine næringar, og utgjer ein arena der tilsette kan utveksle informasjon om pågåande aktivitet, prosjekt og saker. Oversikt over deltakarar er utarbeidd per desember 2011, men er ikkje oppdatert etter dette.

Vidare blir det opplyst i intervju at næringsseksjonen har jobba ein del med avdelingsoverskridande arbeid opp mot kulturavdelinga. Det blir vist til at næringsseksjonen på bakgrunn av informasjon som kom fram gjennom samhandling med kulturavdelinga i eit tilfelle stoppa HNH-tilskot til eit prosjekt, då det blei avdekt at prosjektet allereie hadde fått tilskot frå kulturavdelinga gjennom KUP<sup>11</sup>-midlane.

Revisjonen får opplyst at i tillegg til å kontakte andre avdelingar og seksjonar internt i Hordaland fylkeskommune, kontaktar næringsseksjonen i ein del tilfelle andre offentlege aktørar som er ført opp som aktuelle tilskotsgjevarar i prosjekt der det er søkt om HNH-midlar. Seksjonen peiker på at det er viktig å kartlegge forholda mellom dei ulike tilskotsgjevarane, og tilnærminga dei ulike tilskotsgjevarane har til eit prosjekt, for at Hordaland fylkeskommune skal kunne gjere ei mest mogleg riktig vurdering av om eit prosjekt skal få tilskot eller ikkje.

### Kontrollar for å unngå dobbelfinansiering

Budsjett og finansieringsplan skal alltid følgje med søknad om HNH-midlar. I intervju blir det peikt på at dette inneber at søkjar er forplikta til å opplyse om andre søknader om tilskot som er del av finansieringsplanen, anten det dreier seg om søknader om tilskotsmidlar frå Hordaland fylkeskommune, eller frå kommunar, Innovasjon Norge, fylkesmann eller andre aktørar.

Næringsseksjonen har skriftlege rutinar for handsaming av søknader om tilskot. Rutinane inneheld eigne punkt for kontroll og godkjenning av budsjett/kostnadsplan og finansieringskjelder. Rutinane spesifiserer ikkje kva moment det er sakshandsamarar skal vurdere, og det er til dømes ikkje spesifisert at ein skal gjere nærare undersøkingar knytt til eventuelle andre tilskotssøknader.

I intervju blir det likevel opplyst at næringsseksjonssjef og sakshandsamarar alltid kontrollerer budsjett og finansieringsplan i alle søknader som kjem inn til næringsseksjonen, mellom anna for å sikre at fylkeskommunen ikkje gir fleire tilskot til same prosjekt. I tilfelle der det blir avdekt at søkjar har søkt støtte frå fleire tilskotsordningar som Hordaland fylkeskommune forvaltar, tar næringsseksjonen kontakt med både søkjar og avdeling/seksjon i fylkeskommunen som står ansvarleg for tilskotsordninga det ev. er søkt om finansiering frå for å avklare situasjonen rundt søknaden. Sakshandsamarar opplyser i intervju at dei opplever å ha god kontroll når det gjeld å fange opp prosjekt der det er budsjettert med fleire fylkeskommunale finansieringskjelder.

Næringsseksjonssjef opplever at det er låg risiko for dobbelfinansiering og –utbetaling frå Hordaland fylkeskommune til same prosjekt, både på grunn av gode rutinar knytt til kontroll av budsjett og finansieringsplan og fordi eventuell dobbelfinansiering av prosjekt ville ha blitt avdekt av fylkeskommunen i samband med rapportering frå tilskotsmottakarar før utbetaling av tilskotsmidlar. Tilskot blir utbetalt etterskotsvis basert på dokumenterte kostnader, og rekneskap for heile tiltaket det er tildelt tilskot til skal leverast inn før siste utbetaling.

### 3.4.2 Vurdering

Basert på dei krav som er stilt til budsjett og finansieringsplan, samt rapportering frå tilskotsmottakarar før utbetaling av tilskot, meiner revisjonen at det i praksis er liten risiko for at fleire avdelingar i fylkeskommunen gir tilskot til same verksemd eller føremål utan å vere

<sup>10</sup> Marin samarbeidsgruppe. Mandat. Desember 2011.

<sup>11</sup> Kulturelt Utviklingsprogram.

klar over det. Så lenge desse kontrollane fungerer slik det blir skildra i undersøkinga, er dei godt eigna til å fange opp eventuelle risikoar for «dobbelfinansiering».

Samtidig meiner revisjonen at det kan vere føremålstenleg å spesifisere nærare i sakshandsamingsrutinane at ein i samband med kontroll av høvesvis finansieringsplan og rekneskap mellom anna skal sjekke om det er søkt om og/eller motteke andre tilskot, og kva ein eventuelt skal gjere i slike tilfelle. Tydelege rutinar vil kunne bidra til ytterlegare reduksjon av risikoen for feil og manglar på dette området.

### **3.5 Er det etablert tydelege rutinar for koordinering og samhandling mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge og i samband med dei regionale næringsfonda?**

#### **3.5.1 Datagrunnlag**

##### **Samhandling mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge**

Hordaland fylkeskommune overfører årleg midlar til Innovasjon Norge til bedriftsretta tiltak over ein eigen post i HNH-budsjettet. Den årlege overføringa blir gjort i eit eige tildelingsbrev frå fylkeskommunen til Innovasjon Norge. I brevet er det gjort greie for kva overordna føringar som gjeld for tildelinga og kva mål som gjeld for Innovasjon Norge sin aktivitet i Hordaland.

I tildelingsbrevet er det vidare gjort greie for koordineringsbehov mellom Hordaland fylkeskommune og Innovasjon Norge når det gjeld tilskotsmidlar til bedriftsretta tiltak. Her går det fram at for å sikre at Hordaland fylkeskommune er godt informert om utfordringane i fylket, skal det vere dialog mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge i forkant av alle eigarmøta i Innovasjon Norge. I tillegg skal det haldast halvårlege statusmøte der fylkeskommunen si administrative leiing møter direktør frå Innovasjon Norge. Begge parter skal også ta aktivt del i regionale samarbeidsorgan som til dømes Regionalt Næringsforum<sup>12</sup>.

I intervju opplyser sakshandsamarar frå næringsseksjonen at det i utgangspunktet er få søkjarar som er aktuelle for støtte frå både Hordaland fylkeskommune og Innovasjon Norge, sidan enkeltbedrifter i liten grad er ein del av den sentrale målgruppa for fylkeskommunen sine tilskotsordningar under HNH. Det blir likevel peikt på at næringsseksjonen er bevisste på å vurdere om tilskotssøknader som kjem inn til HNH grensar opp mot rein bedriftsstøtte, og om søknad heller burde vore sendt til Innovasjon Norge. Dersom ein søknad blir vurdert å berre vere bedriftsutviklande for den ein skilde bedrifta som har søkt om tilskot og ikkje bidra til næringsutvikling i eit større perspektiv, blir søkjar kontakta. Det blir opplyst at fylkeskommunen i slike tilfelle informerer om situasjonen og føreslår at søkjar trekkjer søknaden og heller søker Innovasjon Norge om tilskot. Næringsseksjonen opplyser at Innovasjon Norge arbeider på same måte som fylkeskommunen når det gjeld å rettleie søkjarar som har prosjekt som passar betre hos Hordaland fylkeskommune enn hos Innovasjon Norge.

##### **Samarbeid mellom fylkeskommunen og forvaltarar av regionale næringsfond/etablerarfond**

Av handlingsprogram for Næringsutvikling i Hordaland (HNH) 2015 går følgjande fram: «Sjølv om dei statlege øymerka midlane til regionale/kommunale næringsfond blei tatt bort i 2014 blei det vurdert som for drastisk å kutte løyvingane heilt for 2014.» Basert på denne vurderinga blei 4 mill. kr. av øymerkete omstillingsmidlar overført til regionale næringsfond i 2014, og i 2015 blei det budsjettert med totalt 2 mill. kr. til i overføringar til regionale næringsfond.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Regionalt Næringsforum utgjer den regionale partnerskapen i Hordaland når det gjeld verkemiddelbruk innan næringsutvikling, og skal koordinere verkemiddelbruk og tiltak i fylket. Forumet gjev mellom anna innstilling til fylkesutvalet til Regional næringsplan og til HNH, og deltek aktivt i utarbeiding av HNH. I forumet inngår mellom anna representantar frå HFK, Innovasjon Norge, Fylkesmannen i Hordaland, KS, NAV, NHO og LO.

<sup>13</sup> I HNH (RUP)-budsjettet for 2013 blei det sett av 10,8 millionar til dei regionale næringsfonda.

Vidare går det fram av HNH at endeleg fordeling av desse midlane skjer som eiga sak i fylkesutvalet.

23. april 2015<sup>14</sup> vedtok fylkesutvalet å opprette regionale etablerarfond. Den totale ramma for fonda i 2015 var sett til 2 millionar, jf. HNH-budsjettet som er referert over. Denne ramma blei fordelt på tre regionar (forvaltarar):

- Etablerarfond for Sunnhordland
- Etablerarfond for Hardanger
- Etablerarfond for Bergensregionen

I saka i fylkesutvalet 23. april 2015 er det presisert kva det kan gis tilskot til, og kva det ikkje kan gis tilskot til innanfor ordninga. Vidare blir det vist til at regionråda som fordeler fondsmidlane har ein kapitalreserve som blir overført frå år til år, og fylkesrådmannen oppmodar i saka regionråda om å fordele desse midlane i samsvar med aktuelle partnarskapsavtalar og retningslinjer i tildelingsbrev.

På nettsida til fylkeskommunen går det fram at dei regionale etablerarfonda skal nyttast for å gje målretta tilskot på inntil 50.000 kroner til ny-etablerte verksemder. Det går fram kva regionråd/regionkontor fylkeskommunen har samarbeidsavtalar med, og som forvaltar fondsmidlane.

Revisjonen har fått døme på tildelingsbrev for 2015 til regionråda, med vedlagte retningslinjer som skildrar krav til søknader og tildelingskriterium. Det går fram kva føringar som gjeld for bruken av midlane, krav til bruk av RF13.50, krav til søknadene, rapporteringskrav mv. I tillegg har revisjonen fått døme på inngått partnarskapsavtale mellom fylkeskommunen og regionråda.

I intervju opplyser næringsssjefen at når det gjeld søknader om tilskot som blir fordelt frå regionale næringsfond, har fylkeskommunen eit godt system for direkte opplæring i sakshandsaming og forvaltning. Fylkeskommunen praktiserer også ei tett oppfølging av næringsfonda gjennom rapportering og direkte kommunikasjon med regionråda, blir det opplyst.

### 3.5.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering er det etablert tydelege rutinar for koordinering og samhandling mellom Innovasjon Norge (IN) og fylkeskommunen. Samtidig er det ved handsaming av HNH-midlar i fylkeskommunen ikkje etablert rutinar for å dokumentere at det er vurdert om tilskot inneber bedriftsstøtte, og dermed ligg under IN sitt ansvarsområde. For å sikre at dette alltid blir vurdert i samband med sakshandsaminga, meiner revisjonen det kan vere føremålstenleg å etablere ei sjekkliste eller liknande, der ein enkelt dokumenterer at det er vurdert om saka dreier seg om bedriftsstøtte eller ikkje. Ei slik rutine vil kunne ha ein bevisstgjerande funksjon, og bidra til å redusere risikoen for feil og manglar på dette området.

Når det gjeld samhandling rundt regionale næringsfond, er midlane som er sett av til næringsfonda monaleg redusert dei seinare åra. Samtidig er det etter revisjonen si vurdering gjennom sak i fylkesutvalet og tildelingsbrev med vedlegg også gitt tydelege føringar for bruken av midlane, samt krav til rapportering, ved fordeling av midlar i 2015.

---

<sup>14</sup> Hordaland fylkeskommune, fylkesutvalet: Fordeling av regionale næringsfond 2015. Sak PS 97/2015,

# 4 Informasjon om tilskotsordningar

## 4.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi problemstillinga *Har Hordaland fylkeskommune etablert system og rutinar som sikrar at potensielle tilskotssøkjjarar har tilgang til relevant informasjon om aktuelle tilskotsordningar?*

## 4.2 Revisjonskriterium

Forvaltningslova § 11 omhandlar forvaltningsorgana si rettleiingsplikt. Her går det fram at forvaltningsorgana har ei alminneleg plikt til rettleiing innanfor sitt saksområde.

Følgjande krav går fram av forskrift om distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel § 4:

«Alle forvaltere skal kunngjøre tilskuddsordningene gjennom (det til enhver tid gjeldende systemet departementet bestemmer) [www.regionalforvaltning.no](http://www.regionalforvaltning.no) og på en slik måte at målgruppen nås.»

I retningsliner for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel går det under kapittel 4.1 om kunngjering fram at alle tilskotsordningar som er finansiert heilt eller delvis av midlar over kap. 551, post 60 og 61 skal vere søknadsbasert, og at ordningane skal vere kunngjort på [regionalforvaltning.no](http://regionalforvaltning.no), forvaltaren si nettside og på ein slik måte at ein når heile målgruppa. Kunngjeringane skal innehalde føremål med tilskotsordningane, tildelingskriterium, oversikt over alle opplysningar og/eller dokumentasjon søkjar må oppgje i søknad og eventuell søknadsfrist.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd eit kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlege nettsider.<sup>15</sup> Fleire av kriteria i kriteriesettet til Difi omhandlar kvalitet på innhald og informasjon som blir gitt på offentlege nettsider. Kriterium 2.3 omhandlar informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukarane enkelt skal «finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid».

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

---

<sup>15</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett. Tilgjengeleg på <https://kvalitet.difi.no/>.

## 4.3 Har Hordaland fylkeskommune etablert system og rutinar som sikrar at potensielle tilskotssøkjjarar har tilgang til relevant informasjon om aktuelle tilskotsordningar?

### 4.3.1 Datagrunnlag

#### Utlysing av tilskotsordningar

Hordaland fylkeskommune har lyst ut dei etablerte tilskotsordningane som er basert heilt eller delvis på midlar frå kap. 551 post 60 og 61 på regionalforvaltning.no, samt på fylkeskommunen sine egne nettsider. Revisjonen får opplyst at tilskotsordningane også blir lyst ut årleg i fleire regions- og lokalaviser i Hordaland, med lenkje til informasjon om ordningane på fylkeskommunen sine nettsider.

På fylkeskommunen sine nettsider er informasjon om tilskotsordningane HNH og kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift tilgjengeleg frå framsida under fana *Tilskot* eller fana *Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland*. Her ligg oversikt over alle tilskotsordningar i Hordaland fylkeskommune innan ulike tema. Tilskotsordningane er sortert etter tema (kultur, idrett, næring mv). Informasjon om dei ulike ordningane er også mogleg å finne ved først å klikke seg inn på næringsseksjonen sine nettsider, og deretter på ein av snarvegane *Søk tilskot* eller *Tilskot*.

Fleire sakshandsamarar kommenterer i intervju at apparatet rundt tilskotsordningar og søknader om tilskot er komplekst, og at det kan vere vanskeleg for søkjarar utan spesialkompetanse å orientere seg i den informasjonen som er tilgjengeleg for søkjar. Fleire av dei intervjua opplyser at det for dei av fylkeskommunen sine tilskotsordningar som er finansiert over Statsbudsjettet blir stilt mange krav og vilkår, som ein del søkjarar berre delvis greier å skaffe seg oversikt over. Seksjonen bruker mykje tid på å rettleie søkjarar, og det blir peikt på at det er ei utfordring for næringsseksjonen å klare å informere godt nok og tydeleg nok om alle vilkår og føresetnader søkjar må oppfylle for å kvalifisere for tilskot, og kva desse i praksis inneber for søkjar ved utforming av søknad.

#### Informasjon om HNH-ordninga

Ved å klikke på lenka *Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland* på *Tilskot*-sida, kjem ein inn på sida som inneheld informasjon om HNH-ordninga. Sida inneheld mellom anna informasjon om kva som er føremålet med HNH-ordninga, kva område og tiltak som utgjer prioriterte innsatsområde for ordninga, kven som kan søkje og kva type prosjekt/tiltak som kan støttast. Det går også fram korleis ein kan søkje. Det er ikkje informert om kriterium for tildeling, ut over at det er opplyst om kva som er dei prioriterte satsingsområda i HNH. Det er ikkje informert om sakshandsamingstid ut over at sakene blir handsama løpande, og det er heller ikkje informert om kven som har vedtaksmynde eller om klagerett og framgangsmåte ved eventuell klage.

I intervju blir det stadfesta at næringsseksjonen ikkje opplyser om alle momenta søknader blir vurdert etter i utlysningane av tilskotsmidlar under HNH-ordninga. Dersom det i utlysningane ligg mykje informasjon om kriterium og vilkår, fryktar seksjonen at kan dette føre til at færre potensielle søkjarar vel å søkje om tilskotsmidlar. I staden blir det vist til at sakshandsamarane forsøker å informere om alle viktige moment i direkte dialog med søkjar undervegs i søknadsprosessen.

#### Informasjon om klimaretta tiltak

I revisjonsperioden har det ikkje vore informasjon om tilskotsordninga *klimaretta tiltak* på fylkeskommunen si nettside. I starten av revisjonsperioden inngjekk ordninga i oversikta over tilskotsordningar, men med lenkje til informasjon om ei anna tilskotsordning. Lenkja blei deretter fjerna. Revisjonen får opplyst at manglande informasjon om ordninga skuldast at

nettsida blei tatt ned for vedlikehald og oppdatering av informasjonen etter at søknadsfristen for 2015 gjekk ut i august.

På nettsida som blei nytta i samband med utlysning av midlar til *klimaretta tiltak* i 2015 var det mellom anna opplysningar om føremålet med tilskotsordninga, kva prosjekt/tiltak som kvalifiserer for støtte og kven som kan søkje. Vidare gikk det fram korleis ein kan gå fram for å søkje. Det var også opplyst om forventa sakshandsamingstid og vurderingskriterium, men det var ikkje opplyst om kven som har avgjerdsmynde eller om klagerett og framgangsmåte ved eventuell klage.

#### **Informasjon om kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift**

Det er også ei eiga nettside for tilskotsordninga *kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift*. Sida er tilgjengeleg frå *Tilskot*-sida, der oversikt over alle fylkeskommunen sine tilskotsordningar ligg. På sida er det mellom anna informert om føremålet med tilskotsordninga, samt kva kommunar som ligg innanfor det geografiske nedslagsfeltet for kompensasjonsmidlar. Det er ikkje gitt ytterlegare opplysningar om tilskotsordninga, under dette opplysningar om søknadsprosess, saksgang og sakshandsaming.

På nettsida er det opplyst at ordninga er lagt om med verknad frå 2015, og at fylkeskommunen arbeider med å revidere retningsliner og forvaltning av kompensasjonsmiddelordninga. Ifølgje informasjonen på nettsida, vil ordninga bli kunngjort med søknadsfristar og ytterlegare opplysningar så snart dette arbeidet er gjennomført.

I intervju med sakshandsamarar med ansvar for oppfølging av tilskotsordninga, får revisjonen opplyst at revidering av retningsliner med tilhøyrande utlysning av kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift har blitt forsinka for 2015, og det ikkje var mogleg å søke om midlar i 2015. Per desember 2015 rekna ein med at reviderte retningsliner og informasjon om kompensasjonsmidlane ville bli handsama politisk i januar 2016. Dei intervjuja såg for seg at midlane for 2015 og 2016 vil bli slått saman, og at potten ein kan søke midlar frå i 2016 vil vere større enn vanleg. På nettsida for ordninga er det ikkje informert om at det kan bli aktuelt å slå saman kompensasjonsmidlane for 2015 og 2016 til ein større pott.

#### **Informasjon om samarbeidsavtalar med næringsretta utviklingsaktørar**

Når det gjeld samarbeidsavtalar med næringsretta utviklingsaktørar er det ikkje utvikla nettsider eller anna skriftleg informasjon der potensielle søkjarar kan få spesifikke opplysningar om mogleg samarbeid med fylkeskommunen, ut over den generelle informasjonen om HNH.

Det blir opplyst at moglegheitene til å få denne typen samarbeidsmidlar i hovudsak blir gjort kjent gjennom nettverket til fylkeskommunen og fylkeskommunen sine samarbeidspartnarar (Fylkesmannen, IN, kommunar). I intervju blir det opplyst at nye samarbeidsavtalar med næringsretta aktørar i hovudsak kjem til gjennom direkte kommunikasjon mellom fylkeskommunen og potensielle samarbeidspartnarar. Det blir vist til at til dømes store organisasjonar og sentrale aktørar i Hordaland har kjennskap til ordninga, og tar direkte kontakt for å undersøke kva samarbeidsmoglegheiter som eksisterer. I andre tilfelle tek fylkeskommunen sjølv kontakt med ulike aktørar dei veit kan ha prosjekt som vil bidra til å oppfylle strategiane i HNH.

Frå næringsseksjonen blir det opplyst at dei dei øyremerka midlane ikkje er å rekne som ei eiga tilskotsordning, men at fylkesutvalet i samband med saka om tildelingar til næringsretta aktørar i 2016 vedtok å gå gjennom ordninga med partnerskapsmidlar, mellom anna med sikte på å opprette ei tilskotsordning. Følgjande går fram av saksframlegget i samband med saka i fylkesutvalet:

«Fylkesrådmannen ønskjer òg å sjå på mogelege endringar for tildeling av næringsretta partnerskapsmidlar og det vil difor verte gjort ein gjennomgang av det

eksisterande forvaltingsregimet, med sikte på å gjere ordninga enno meir open og tilgjengeleg. Mellom anna bør det verte enno klarare korleis nye aktørar kan få tilgang til denne støtta, og harmonisere storleiken på støttebeløpa.

Det vert i denne omgangen difor ikkje inngått lengre avtalar enn ut 2017.

Ei eventuell ny søknadsbasert støtteordning vil fremjast til politisk handsaming i første halvdel av 2017, og slik kunne vere operativ i god tid før 2018.»<sup>16</sup>

### Informasjon om tilskotsordningar gjennom andre kanalar

For ordninga *klimaretta tiltak* blir det opplyst at informasjon om ordninga i tillegg til utlysingane det er vist til over, har blitt distribuert per e-post til både næringsseksjonen og klima- og naturressursseksjonen sine nettverk og til alle kommunane i fylket. Det har også blitt lagt ut informasjon om tilskot til klimaretta tiltak på fylkeskommunen si Facebook-side. To av sakshandsamarane viser til at når det gjeld tilskot til klimaretta tiltak, har seksjonen dei to siste åra forsøkt å gå breiare ut med informasjon enn dei tidlegare har gjort, mellom anna ved å lyse ut i fleire aviser. Frå 2014 til 2015 blei talet på søknader om klimaretta tilskot dobla, frå fire til åtte søknader.

I intervju blir det opplyst at ulike nettverk næringsseksjonen som heilheit og dei tilsette i seksjonen har, er viktige kanalar for å formidle informasjon om eksisterande tilskotsordningar til potensielle søkjarar. Gjennom ulike partnarskap fylkeskommunen har med regionale næringsaktørar og gjennom personnettverk kvar sakshandsamar har tilgjengeleg innanfor sitt fagområde, blir det ifølgje det revisjonen får opplyst formidla mykje informasjon om tilskotsmoglegheiter i fylkeskommunen direkte til moglege søkjarar.

Det blir opplyst at næringsseksjonen arrangerer to årlege temakonferansar, for høvesvis kommunar i fylket og for alle Hordaland fylkeskommune sine samarbeidspartnarar og potensielle samarbeidspartnarar. På desse temakonferansane blir det også informert om innhaldet i Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland, kva dei ulike satsingsområda i næringsplanen inneber, og om tilskotsordningar knytt til satsingane i planen.

I intervju med sakshandsamarar i næringsseksjonen kjem det fram ulike synspunkt på kor godt fylkeskommunen klarer å nå ut med informasjon om eksisterande tilskotsordningar til potensielle søkjarar. Fleire av dei intervjua opplever at seksjonen, saman med partnerane og nettverka sine, har god oversikt over potensielle søkjarar og at dei når ut til målgruppene med informasjon om tilskotsordningane. Andre av dei intervjua sakshandsamarane peiker å at det kan vere vanskeleg å vite kor godt seksjonen faktisk når ut til potensielle søkjarar med informasjon om tilskotsordningane under HNH-planen, og at seksjonen manglar verktøy og indikatorar for å måle kor godt dei når ut til målgruppa/potensielle søkjarar.

Enkelte kommenterer i intervju at det kan vere utfordrande å nå fram med informasjon til mindre søkjarar som til dømes ikkje er ein del av etablerte kunnskapsmiljø med særskilt kompetanse knytt til å sende tilskotssøknader. Dei intervjua sakshandsamarane opplyser at næringsseksjonen er bevisst på å bruke nettverk og partnerar aktivt for å nå ut til mindre søkjarar, og at seksjonen også oppmodar mindre søkjarar til å ta direkte kontakt med seksjonen sine sakshandsamarar for rettleiing og bistand knytt til korleis ein skal gå fram med søknad og design av prosjekt/tiltak.

I intervju blir det opplyst at seksjonen også har forbettringspotensial når det gjeld å formidle informasjon om tilskotsordningane tidleg nok på året. Det går gjerne eit par månader av året før endeleg budsjett for HNH er klart, og dermed også før det er mogleg å gi potensielle søkjarar fullstendige opplysningar om tilskotsordningane. Elles blir det kommentert at seksjonen også kan bli flinkare til å informere om tilskotsordningar i ulike sosiale media.

---

<sup>16</sup> Hordaland fylkeskommune, fylkesutvalet: Gjennomgang av støtte til regionale næringsretta utviklingsaktørar 2016. Sak PS 8/2016, 29.1.2016.



#### 4.3.2 Vurdering

Dei etablerte tilskotsordningane blir lyst ut gjennom Regionalforvaltning.no og fylkeskommunen si heimeside, samt gjennom lokale og regionale aviser. I tillegg blir informasjon formidla gjennom nettverk, ulike møte/samlingar mv. Revisjonen meiner det er positivt at ein nyttar breie og ulike informasjonskanalar, for slik å kunne nå ei størst mogleg potensiell søkjargruppe. Samtidig viser enkelte av dei intervjua til usikkerheit rundt i kva grad fylkeskommunen klarer å nå heile målgruppa med den informasjonen som blir gitt. Revisjonen meiner det er viktig at informasjonen som blir formidla, og bruken av ulike informasjonskanalar, blir systematisk evaluert for å sikre at ein i størst mogleg grad når heile målgruppa, jf. krav i forskrift om distrikts- og regionalpolitiske verkemidlar § 4. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen vurdere å etablere rutinar for å sikre at slike evalueringar blir gjennomført.

Informasjonen på nettsida til fylkeskommunen er etter revisjonen si vurdering lett tilgjengeleg, men som det går fram av avsnitt 4.3.1 manglar det per i dag informasjon om midlar til klimarettatiltak, og også informasjonen om kompensasjonsmidlane er per i dag ufullstendig. I begge tilfella skuldast manglande informasjon at nettsida og/eller retningsliner for ordninga er under omlegging. Revisjonen meiner likevel det kan vere føremålstenleg å leggje til rette for noko informasjon om ordningane via nettsidene, som fortel publikum kva som er dei overordna føringane for ordninga, når ein kan forvente meir informasjon, og når det er planlagt ny utlysing av midlar, slik at potensielle søkjarar får moglegheit til å planlegge ein eventuell søknadsprosess.

I informasjonen om HNH-ordninga som er tilgjengeleg på nettsida til fylkeskommunen, er det ikkje informert om tildelingskriterium for tilskot. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med dei krav som går fram av retningsliner for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Vidare meiner revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere å i større grad informere på nettsida om saksgang og saksbehandling, inkludert forventa sakshandsamingstid, samt om klagerett og framgangsmåte ved eventuell klage. (jf. kriterium for kvalitet på nett frå DIFI, pkt. 2.3).

Når det gjeld samarbeidsmidlane, stiller revisjonen spørsmål ved at desse midlane per i dag ikkje blir lyst ut som ei tilskotsordning. Dette avgrensar etter revisjonen si vurdering potensielle aktørar si moglegheit til å få informasjon om slike midlar, og revisjonen kan ikkje sjå at dette er i samsvar med dei krav til kunngjering som går fram av forskrift om distrikts- og regionalpolitiske verkemidlar. Det er i den forbindelse positivt at fylkesutvalet i samsvar med tilråding frå fylkesrådmannen nyleg har vedteke å gjennomgå ordninga og vurdere å etablere ei søknadsbasert ordning.

# 5 Sakshandsaming

## 5.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*Er sakshandsaminga i samband med tildeling av regionale utviklingsmidlar tilfredsstillande?*

- a) *Er det utarbeidd klare føringar og/eller kriterium for tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?*
- b) *Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og eventuelle interne retningslinjer?*
- c) *Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av retningslinjer frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet når det gjeld bruken av regionale utviklingsmidlar?*
- d) *Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?*

## 5.2 Revisjonskriterium

### 5.2.1 Føringar for bruken av distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel

Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel regulerer, saman med forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel og årleg oppdragsbrev til fylkeskommunane, bruken av tilskotsmidlar over Statsbudsjettet kap. 551 post 60 og 61.

Retningslinjene<sup>17</sup> slår mellom anna fast kva fylkeskommunen kan gjere med midlane; mellom anna forvalte midlane sjølv ved å utarbeide tilskotsordningar, delegere forvaltninga til kommunar, regionråd, Innovasjon Norge eller andre, eller finansiere utviklingsprosjekt i regi av fylkeskommunen. Vidare er det presisert kven som kan motta midlar og kva dei kan nyttast til. Herunder mellom anna at det kan gis tilskot til tiltak med heimel i forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel, og at tilskotet skal ha utløysande effekt. Tilskot skal berre gis i inntil fem år, tiltak som får tilskot skal ha fokus på utprøving, initiering og oppstart, aktivitetane skal ha organisering, kostnader og finansiering direkte tilknytt prosjektet/tiltaket sitt føremål, og tiltaket skal lede fram til eit bestemt resultat. Det går fram i kva tilfelle fylkeskommunen skal nytte Innovasjon Norge som operatør, og det er presisert at all støtte må tildelast i samsvar med EØS-avtalen.

Ved oppretting av tilskotsordningar går det fram av retningslinjene at tilskotsordningane fylkeskommunen opprettar skal ha regelverk som inneheld følgjande hovudelement: mål for ordninga, kriterium for måloppnåing, tildelingskriterium, oppfølging og kontroll og evaluering. Vidare går det fram at forvaltningsloven sine alminnelege reglar om sakshandsaming gjeld for heile sakshandsamingsprosessen.

Av forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel § 11 går det fram at «Vedtak om tildeling av tilskudd eller avslag er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b.» Vidare er det i kapittel III i forskrifta stilt krav til korleis tilskot skal tildelast, under dette kven som kan søke, kva kriterium som skal leggast til grunn for tildeling, kva kostnader

<sup>17</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske verkemidler*. I kraft frå 1.1.2015. Pkt 2.3 *Avgrensing av verkemiddelbruken*.

tilskot kan/ikkje kan dekke, samt krav til søknad og vedtak. Det går mellom anna fram av § 7 at prosjekt/tiltak det blir søkt om tilskot til, skal vere i tråd med fylkeskommunen sine mål og strategiar for distrikts- og regionalpolitikk, skal kunne sannsynleggjere distrikts- og regionalpolitisk verknad, og at tilskotet skal ha utløysande effekt. Vidare går det fram av § 9 fram kva kostnader tilskotet ikkje kan dekke. Mellom anna kan det ikkje tildeles midlar til «drift av næringsvirksomhet eller organisasjoner.»

### 5.2.2 Krav til sakshandsaminga

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar ugildhet, og krav til habilitet går fram av § 6. Vidare går det av § 11 i forvaltningslova fram at forvaltningsorganet innanfor sitt saksområdet har ei generell rettleiingsplikt.

§ 11a omhandlar sakshandsamingstid og krav til førebels svar. Det går fram at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald, og at det så snart som mogleg skal gis eit førebels svar dersom det må ventast at det vil ta uførehaldsmessig lang tid før ein førespurnad kan bli besvart. I saker som gjeld enkeltvedtak skal det gis førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan bli besvart innan ein månad. Førebels svar skal innehalde årsaka til at førespurnaden ikkje kan bli besvart tidlegare, og så vidt mogleg angi kva tid svar kan ventast. Vidare går det fram at førebels svar kan «unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.»

Av forvaltningslova § 11 d går det fram at nye opplysningar som blir gitt av ein part ved munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar, og som har betydning for avgjerda av saken, så vidt mogleg skal nedteiknast eller protokollerast.

Vidare går det fram av forvaltningsloven § 23 at eit enkeltvedtak i all hovudsak skal vere skriftleg. Vidare går reglar om grunngjeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølgje § 24 første ledd skal eit enkeltvedtak grunngjast, medan det av § 24 andre ledd går fram at forvaltningsorganet kan la vere å gi ei *samtidig grunngjeving* i saker om «fordeling av tillatelse eller andre fordelar mellom flere parter.» Ein part kan likevel krevje at ei grunngjeving blir gitt etter at vedtaket er fatta. Bernt peiker i ein lovkommentar på at «§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.»<sup>18</sup>

Av forvaltningslova § 27 går det fram at det forvaltningsorgan som har fatta vedtaket, skal sørge for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underretninga skal gis opplysning om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å sjå dokumenta i saka.

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjerder på grunnlag av ei forsvarleg handsaming. Dette kravet blir rekna som ein ulovfesta rettsregel som supplerer dei lovfesta krava til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova.<sup>19</sup> Forsvarleg sakshandsaming inneber at det organet som skal ta ei avgjerd, har eit forsvarleg grunnlag for å ta si avgjerd. Handsaminga av søknader, og dei vurderingar som blir gjort, må difor vere basert på saklegheit (saklegheitsprinsippet), og at vurderingane er moglege å etterprøve.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

<sup>18</sup> [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no). Note (658). Ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 14.03.2014.

<sup>19</sup> Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

### 5.3 Er det utarbeidd klare føringar og/eller kriterium for tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?

#### 5.3.1 Datagrunnlag

##### Søkbare tilskotsordningar

For alle dei tre søkbare tilskotsordningane som er forvalta av næringsseksjonen er det definert målgrupper for kven som kan motta tilskot. Målgruppa for kvar tilskotsordning går fram av tabellen under:

Tabell 1: Målgruppe for søkbare tilskotsordningar forvalta av næringsseksjonen

Tilskotsordning	Målgruppe
HNH-ordninga	Alle offentlege og private aktørar og verksemder med konkrete prosjekt/tiltak kan søke dersom prosjekta fell innanfor mål og innsatsområde for tilskotsordninga.
Klimaretta tiltak	Alle offentlige og private aktørar og organisasjonar.
Kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift	Regionale utviklingsaktørar, kommunar og større bedrifter i kommunane Etne, Bømlo, Kvam og Modalen. Mindre bedrifter og privatpersonar kan ikkje søke. Med <i>regionale utviklingsaktørar</i> meinast organisasjonar og andre som har som formål å arbeide med næringsutvikling i vid forstand som til dømes næringsforeiningar, næringsseksjonar, vidaregåande skular, høgskular, nettverksorganisasjonar med meir. Med <i>større bedrifter</i> meinast bedrifter med samla lønnskostnader på 15 mill kr eller meir i 2013. Mindre bedrifter og etablerarar må søke gjennom det ordinære virkemiddelapparatet i regi av Innovasjon Norge, eventuelt regionale næringsfond.

Vidare er det for kvar av dei søkbare ordningane utarbeidd overordna føringar for kva tiltak som kan finansierast med tilskot frå ordningane. Føringar for kva det kan søkast om tilskot til for kvar tilskotsordning går fram av tabellen under.

Tabell 1: Føringar for kva tilskot frå søkbare tilskotsordningar forvalta av næringsseksjonen kan dekke

Tilskotsordning	Føringar for kva tilskot kan dekke
HNH-ordninga	Det kan søkjast om medfinansiering til planlegging og gjennomføring av tilretteleggjande utviklingsprosjekt innan regional næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling.  Midlane kan ikkje nyttast til bedriftsstøtte eller etablerarstøtte.
Klimaretta tiltak	Prosjekta skal styrke det næringsretta klimaarbeidet i Hordaland der hovudmålet er å støtte initiativ som gjev høgast mogleg reduksjon av klimagassutsleppa. Prosjekta skal bidra til auka verdiskaping og medverke til å redusere klimagassutslepp.
Kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift	Det kan søkast om midlar til næringsretta utviklingstiltak og prosjekt. Med

*næringsretta* meinast tiltak og prosjekt som legg til rette for auka entreprenørskap og innovasjon, styrking av næringsretta kompetanse, næringsretta infrastruktur og styrking av nærings- og innovasjonsmiljø.

Dei større bedriftene kan søke om støtte til bedriftsinterne innovasjons-, kompetanse- og omstillingstiltak. Søknader kor fleire bedrifter går saman om ei tyngre satsing vil bli prioritert. Søknadane må tilfredsstillende gjeldande regelverk for offentleg støtte til bedrifter og vil bli handsama av Innovasjon Norge.

For HNH-ordninga er det gjennom handlingsplan for næringsretta utvikling i Hordaland definert hovudstrategiar og bransjar fylkeskommunen skal satse spesielt på, og som skal ha prioritet i tilskotsforvaltninga. I handlingsprogrammet er det imidlertid ikkje etablert kriterium for å vurdere søknader som kjem inn til HNH-ordninga og som fell innanfor ein av hovudstrategiane eller ein av dei prioriterte bransjane. Det er heller ikkje utarbeidd kriterium for vurdering av søknader til bruk for sakshandsamarane i samband med handsaming av innkomne søknader.

For klimarettatiltak har næringsseksjonen utarbeidd eit eige dokument med kriterium for vurdering av søknader som tilfredsstillar alle formelle krav (bruk av elektronisk søknadsskjema, vedlagt budsjett og finansieringsplan mv.) og som dermed skal realitetshandsamast. Blant momenta sakshandsamar skal vurdere for kvar søknad er om søknaden er relevant i forhold til utlysinga, om kompetanse og kunnskap som blir bygd opp gjennom prosjektet vil kunne ha vesentleg verknad for reduksjon av klimaskadelege utslipp og om prosjektet vil auke verdiskaping for bedrifta og for næringsliv/offentleg sektor i Hordaland. Vidare skal sakshandsamar ta stilling til om mål og delmål i prosjektet er klart formulert og om det er samsvar mellom mål, føreslått aktivitet og forventa resultat. I tillegg er det lista opp vurderingskriterium knytt til prosjektgjennomføring og økonomi, under dette om budsjett og finansieringsplan framstår som rimeleg i høve til planlagt aktivitet i prosjektet. Det går også fram at alle momenta skal vurderast på ein skala frå 1-7.

For kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift er det utarbeidd eit dokument med krav til søknad og prioriteringskriterium for ordninga. I dokumentet står det at prosjekt som ikkje vil oppnå finansiering i det ordinære verkemiddelapparatet i regi av fylkeskommunen, Innovasjon Norge, regionråda eller kommunane vil bli prioritert. Utover dette er det ikkje spesifisert kva kriterium søknader om tilskot under ordninga skal bli vurdert etter.

### **Øyremerkte midlar til samarbeidsavtalar**

Når det gjeld øyremerkte midlar til samarbeidsavtalar med næringsretta aktørar blir det opplyst i intervju at mange av samarbeida Hordaland fylkeskommune har, er historiske samarbeid som fylkeskommunen har hatt over mange år. I 2013 vedtok fylkesutvalet eit nytt forvaltningsregime med eigne prioriteringskriterium for støtte til næringsretta aktørar<sup>20</sup>, og i 2014 blei det på bakgrunn av dei nye prioriteringskriteria gjennomført ei «opprydding» knytt til kva samarbeid som skulle bli vidareført. Det blei også lagt inn tidsavgrensingar for kor lenge kvart samarbeid skal få fylkeskommunal støtte før samarbeidet på nytt skal evaluerast. I saka om nytt forvaltningsregime som blei vedteke i 2013, står det at støtte til/samarbeid med næringsretta utviklingsaktørar skal vurderast ut frå følgjande kriterium:

<sup>20</sup> Vedteke i Fylkesutvalet i sak 199/13, 29.08.13.

- Om aktørane gjennom definerte aktivitetar og tiltak medverkar til å oppfylle mål og prioriterte innsatsområde i regional næringsplan/regionalt utviklingsprogram/ev. vedtekne næringsretta strategiar.
- Om fylkeskommunal støtte er avgjerande for eksistensen for samarbeidsaktørane
- Om fylkeskommunal støtte vil medverke til betre samarbeid og fagleg koordinering av innsatsen i høve til andre aktørar.
- Om fylkeskommunal støtte vil medverke til betre ressursutnytting.
- Om fylkeskommunale midlar vil ha ein utløysande effekt ved etablering eller medverke til monaleg høgare aktivitetsnivå.

Det går ikkje tydeleg fram av saka om forvaltningsregime kva type aktørar det kan gis tilskot til, eller kva det kan gis tilskot til. Til dømes går det ikkje fram om det kan gis driftstilskot, eller berre tilskot til konkrete prosjekt/tiltak. Samtidig går følgjande fram av saka når det gjeld type støtte og avgjerdsmynde: «For aktørar som får støtte over RUP budsjettet er det ein noko ulik avgjerdspraksis (...). Fylkesrådmannen vil her tilrå at praksis blir endra slik at alle saker om fleirårig driftsstøtte blir handsama av fylkesutvalet.»<sup>21</sup> Det går også fram av saka at «støtte til prosjekt, medrekna støtte til drift, kan gjevast i inntil fem år som ein del av lokalt og regionalt utviklingsarbeid.» Følgjande er samtidig presisert gjennom vurderingskriteria som inngår i saka:

«e) For prosjekt og einingar under nasjonale næringsutviklingsprogram blir det i tillegg lagt inn som eit prioriteringskriterium om fylkeskommunale midlar vil ha ein utløysande effekt ved etablering eller medverke til monaleg høgare aktivitetsnivå. Dette skal også gjelde regionale tiltak og einingar med tilsvarande formål, men som ikkje er med i nasjonale program.»

Frå næringsavdelinga blir det opplyst at det under budsjettposten B7 *Øyremerkte midlar til samarbeidsaktørar* i HNH-budsjettet er opna for å støtte aktørar som er med i nasjonale program (klyngeprogrammet, næringshageprogrammet, inkubatorprogrammet), Ungt entreprenørskap og aktørar i ein utviklingsfase på 3-5 år. Det blir opplyst at element av driftsstøtte inngår i den økonomiske støtta som blir gitt. Samtidig blir det presisert at fylkeskommunen vurderer at det noverande forvaltningsregimet er innanfor den gjeldande forskrifta, ved at dei gir midlar til aktørar i ein utviklingsfase, og aktørar som er med i nasjonale program.

### 5.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det for dei søkbare tilskotsordningane er definert målgruppe og føringar for kva type tiltak som kan finansierast gjennom tilskotsordningane. Utover definerte målgrupper og overordna føringar for dei tre tilskotsordningane har fylkeskommunen berre delvis etablert konkrete kriterium for vurdering av og prioritering mellom søknader om tilskot.

Revisjonen meiner fylkeskommunen bør sikre at det blir etablert tydelege tildelingskriterium knytt til alle etablerte tilskotsordningar, slik at det er tydeleg både for forvaltarar og søkjarar kva kriterium som gjeld ved handsaming av søknader om tilskot. Revisjonen vil i den samanheng presisere at det av forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemidlar går fram at fylkeskommunen er ansvarleg for å fastsetje relevante tildelingskriterium ved etablering av tilskotsordningar. Også i retningslinene frå KMD går det fram at eit regelverk for tilskotsordning mellom anna skal innehalde tildelingskriterium for tilskotsordninga.

Revisjonen stiller spørsmål ved enkelte forhold knytt til ordninga med å tildele øyremerkte midlar til samarbeidsavtalar med næringsretta utviklingsaktørar (partnarskapsmidlar). I HNH-budsjettet for 2015 var denne posten på rett over åtte millionar kroner. Basert på det revisjonen

<sup>21</sup> Hordaland fylkeskommune, sak 199/13 i fylkesutvalet, 29.8.2013. Det som per i dag er omtalt som HNH, var tidlegare omtalt som RUP.

har fått opplyst rettar ordninga seg til dels, men ikkje berre, mot aktørar som er med i nasjonale program. Revisjonen kan dermed ikkje sjå at denne ordninga kjem inn under nokre av alternativa for forvaltning av midlane som går fram av retningsliner frå KMD; utarbeide tilskotsordningar, delegere forvaltninga, finansiere utviklingsprosjekt mv. i regi av fylkeskommunen, eller å medfinansiere nasjonale program og satsingar. Vidare blir det opplyst at ordninga inneber element av driftsstøtte. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med føringar for bruken av midlane som er gitt i retningslinene frå KMD og forskrift om distrikts- og regionalpolitiske verkemidlar (jf. høvesvis avsnitt 2.3 i retningslinene og § 9 i forskrifta), der det går fram at midlane ikkje kan nyttast til drift av næringsverksemd eller organisasjonar.

## 5.4 Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga?<sup>22</sup>

### 5.4.1 Datagrunnlag

#### Sakshandsamingssystem

Alle søknader om tilskot kjem inn via nettsida regionalforvaltning.no. Nettsida er eit fagsystem spesielt tilrettelagt for tilskotsforvaltning som blir brukt av mellom anna fylkeskommunane. I tillegg til søknadsportal, inneheld fagsystemet eit nettbasert forvaltnings- og rapporteringssystem (RF 13.50) som fylkeskommunane nyttar til handsaming av søknader, utsending av tilsegns- og avslagsbrev og rapportering til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forvaltning av tilskotsmidlar. Systemet er levert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Alle søknader som kjem inn til næringsseksjonen under HNH-ordninga, klimaretta midlar og kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift blir sakshandsama i RF13.50. Systemet er bygd opp stegvis på ein slik måte at sakshandsamar blir leda gjennom dei ulike delane av sakshandsamingsprosessen for kvar søknad (gjennomgang av om prosjekt ligg innanfor tildelingskriterium, kontroll av kostnadsplan/budsjett og av finansieringsplan med oversikt over alle finansieringskjelder mv.). Undervegs har sakshandsamar moglegheit til å leggje inn kommentarar og skrive kortfatta vurderingar knytt til ulike moment av søknaden. Sakshandsamar har også moglegheit til å hente ut aktuelle malar som skal nyttast i sakshandsaminga direkte frå systemet.

RF13.50 er ikkje konstruert på ein slik måte at sakshandsamar for å koma vidare i sakshandsamingsprosessen må fylle ut alle felt eller sjekke av i systemet at ulike obligatoriske moment i prosessen er gjennomført. Det er til dømes mogleg å gå vidare til kontroll av budsjett utan å ha vurdert prosjektskildring og om prosjekt ligg innanfor dei kriteriana som er sett for tilskotsordninga.

#### Sakshandsamingsrutinar

##### Skriftlege rutinar for sakshandsaming i RF13.50

Næringsseksjonen har utarbeidd skriftlege rutinar til bruk for sakshandsamarane som skildrar korleis søknader skal handsamast i RF13.50.<sup>23</sup> Rutinane inneheld ikkje referansar til krav i forvaltningslova, og inneheld heller ikkje lenkjer til aktuelle dokument/kjelder der ein finn krav til sakshandsaminga (til dømes lovdata/forvaltningslova eller retningsliner frå KMD).

<sup>22</sup> I dette kapitlet blir to problemstillingar handsama: *Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og eventuelle interne retningsliner?* og *Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av retningsliner frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet når det gjeld bruken av regionale utviklingsmidlar?*

<sup>23</sup> Hordaland fylkeskommune, næringsseksjonen: Sakshandsaming RF13.50 – interne rutinar. Versjon per 11. september 2014.

Rutinane inneheld eit flytdiagram som viser saksgangen knytt til handsaming av tilskotssøknader, og kva aktørar som er involvert på ulike tidspunkt i prosessen. Vidare inneheld dei skriftlege rutinane ein stegvis gjennomgang av korleis sakshandsamar skal gå fram når ein søknad blir handsama. Rutinane omhandlar mellom anna korleis sakshandsamar skal opprette saksmappe i arkivsystemet ePhorte, korleis ein skal opne søknad i RF13.50 og sette i gang sakshandsaming, korleis offentleg svarbrev/underretting om vedtak skal bli laga og korleis ferdig handsama søknad skal leggjast i flyt til næringsssjef.

Næringsseksjonen sine skriftlege rutinar inneheld i all hovudsak teknisk informasjon knytt til sakshandsaming i RF13.50. Rutinane inneheld i mindre grad skildringar av innhaldet i sakshandsaminga, som til dømes kva moment sakshandsamar må ta omsyn til ved vurdering av søknader om tilskot. I intervju blir det kommentert at bruken av systemet sørger for ryddig og god saksflyt i behandling av tilskotssøknader.

Fylkeskommunen/næringsseksjonen har ikkje utvikla eigne system og rutinar for å sikre eller dokumentere etterleving av krav som går fram av retningslinjer frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) når det gjeld bruken av regionale utviklingsmidlar.

#### **Rutinane for førebels svar**

I næringsseksjonen sine rutinar for handsaming av tilskotssøknader, står det at sakshandsamar etter å ha fått ein søknad tildelt skal sende ei e-postmelding til søkjar med stadfesting av motteke søknad. I rutinane går det fram at e-postmeldinga skal innehalde:

- «Melding om at søknaden er motteke av sakshandsamar
- Kontaktopplysningar til sakshandsamar
- Forventa sakshandsamingstid»<sup>24</sup>

I RF13.50 ligg det inne ein mal for *statusbrev* som kan nyttast til dette føremålet.

I intervju med sakshandsamarar blir det opplyst at dei etter å ha motteke ein søknad som regel sender søkjar ein e-post, der det blir opplyst at søknaden er motteke og der det blir informert om kven som er oppført som sakshandsamar, samt korleis søkjar kan kome i kontakt med næringsseksjonen. Det blir opplyst at det ikkje er vanleg praksis å informere om forventa sakshandsamingstid. Malen som ligg inne i RF13.50 blir etter det revisjonen får opplyst sjeldan nytta for å gi førebels svar.

#### **Rutinane for vurdering av søknader**

Flytdiagrammet som inngår i sakshandsamingsrutinane (sjå over) inneheld punktet «Sakshandsaming, gjere vurdering av søknaden». I skildringa av prosessen går det fram at sakshandsamar skal fremje saksvurdering og forslag til avgjersle for næringsssjefen. Det føreligg ikkje felles sjekklister, momentlister eller andre hjelpemiddel som skal nyttast i vurderinga av søknader og eventuell rangering av søknader mot kvarandre.

Sakshandsamarane i næringsseksjonen er organisert internt i uformelle innsatsgrupper ut frå tema og kompetanseområde. Det blir opplyst at alle søknader om tilskot blir vurdert i gruppene av fleire sakshandsamarar saman. Næringsssjef peiker i intervju på at vurdering av søknader i fellesskap er eit viktig bidrag til likehandsaming. Det gir også meir effektiv sakshandsaming, då ein raskare får knytt alle relevante element til kvar søknad og lettare kan sjå samanhengar i tilskotstildelinga til fylkeskommunen som heilheit. Det føreligg ikkje skriftlege retningslinjer eller rutinar som skildrar vurderingar av søknader i slike grupper.

Vidare blir det opplyst at næringsseksjonen i løpet av det siste året har tatt i bruk panelvurdering som ein måte å vurdere tilskotssøknader på. Panelvurdering har særleg blitt

<sup>24</sup> Hordaland fylkeskommune, næringsseksjonen: Sakshandsaming RF13.50 – interne rutinar. Versjon per 11. september 2014.



prøvd ut for ordninga klimaretta midlar, men er også forsøkt testa på HNH-ordninga. Metoden inneber at sakshandsamarar som har fått tildelt søknaden først går gjennom prosjektskildring, før vedkommande kopljar på sakshandsamarar/fagpersonar frå fagfelt som er relevante for søknaden og sett saman eit panel som i fellesskap vurderer kvaliteten på prosjektet. Deltakarane i panelet som vurderer søknadene kan vere både interne fylkeskommunale ressursar og eksterne ressursar utanfor HFK. Det føreligg eit skriftleg notat til næringsssjef frå arbeidet med handsaming av søknadar til klimaretta midlar for 2015, der panelvurderingsmetoden er skildra.

Dei intervjua sakshandsamarane opplyser at bruken av panelvurdering gjer at seksjonen i større grad klarer å sikre at det blir gjeve fullverdige faglege vurderingar av kvar søknad, samtidig som ein unngår at berre ein sakshandsamar si skjønnsvurdering ligg til grunn for avgjersle om tildeling av midlar. I intervju blir det opplyst at panelvurderingsmetoden skal evaluerast grundig i starten av 2016, og at seksjonen også skal planlegge korleis metoden kan bli utvikla og brukt vidare.

Når det gjeld rutinar for vurdering av søknader om kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift, får revisjonen opplyst at fylkeskommunen årleg opprettar ei styringsgruppe bestående av ordførarar og næringsssjefar frå dei kommunane som inngår i målgruppa for ordninga. Styringsgruppa vurderer dei innkomne søknadane til ordninga, utarbeider eit utkast til ein samla plan for bruken av kompensasjonsmidlane og gjer ei prioritering av kva prosjekt som skal få støtte og eventuelt kor mykje. Styringsgruppa sin prioriteringsplan blir sendt til Regionalt Næringsforum, som kjem med tilrådingar til planen, før planen blir lagt fram for fylkesutvalet som har ansvar for endeleg godkjenning av planen. I intervju får revisjonen opplyst at retningsliner for ordninga er under revidering. Det er ikkje avklart om rutinen for å vurdere søknader om tilskot frå ordninga vil bli endra i samband med at retningslinene for ordninga blir revidert.

#### **Rutinar for avslag på søknader**

I intervju blir det opplyst at næringsseksjonen sjeldan avslår søknader om tilskotsmidlar innanfor dei aktuelle ordningane. Dette skuldast mellom anna at seksjonen får inn få søknader som ikkje tilfredsstillar krav og kriterium for dei ulike tilskotsordningane. Det blir opplyst at det sjeldan førekjem at næringsseksjonen ikkje på eit eller anna tidspunkt har vore i kontakt med søkjar i forkant av at søknad blir sendt inn, og gjeve rettleiing knytt til korleis søkjar skal gå fram for å søke om tilskot, eventuelt gitt søkjar rettleiing om andre tilskotsordningar der søknaden passar betre inn. I tillegg blir det opplyst at det dei siste åra i hovudsak har vore tilstrekkeleg med midlar tilgjengeleg i HNH-budsjettet til å tildele tilskot til dei fleste prosjekta som er kvalifisert. Det har i liten grad vore naudsynt å gjere prioriteringar mellom søknader som tilfredsstillar krav og kriterium for å kunne få tildelt tilskot. I tillegg blir det opplyst at dersom det skulle mangle midlar på ein budsjettpost knytt til HNH-ordninga, har næringsseksjonen handlingsrom til å flytte midlar frå andre budsjettpostar under same ordning (sjå kapittel 3.3 for ytterlegare omtale av denne praksisen).

Sakshandsamarar opplyser at i dei få tilfella det blir gitt avslag, skuldast det som regel at søknad ikkje tilfredsstillar dei krava eller vilkåra som gjeld for tilskotsordninga og/eller at søknaden ikkje held dei kvalitetskrava som blir stilt.

I intervju opplyser sakshandsamarar at det i alle vedtak om avslag blir gitt ei forenkla grunngjeving for avslaget, som ligg inne som standardtekst i mal for avslagsbrev. Vidare viser sakshandsamarar til at fylkeskommunen si overordna tilnærming er at det skal gis enkle grunngjevingar i samband med avslag. Utvida grunngjeving, med konkret vurdering av søknaden, blir berre gitt til søkjar dersom det blir etterspurt. Sakshandsamarar opplyser at full vurdering av søknad likevel skal vere dokumentert og arkivert i sakshandsamingsverktøyet RF13.50 og i ePhorte, til bruk dersom søkjar ber om utvida grunngjeving for avslag.

### **Rutinar for kvalitetssikring av sakshandsaming og signering av vedtak**

I intervju blir det opplyst at sakshandsaminga blir kvalitetssikra gjennom at det alltid er meir enn ein person involvert i arbeid med å vurdere søknadene. Vidare er næringssjef involvert i handsaming av søknader på fleire tidspunkt gjennom sakshandsamingsprosessen. Næringssjef blir til dømes ofte brukt som diskusjonspartnar dersom det er forhold i ein søknad sakshandsamar lurar på eller er usikker på. Næringssjef deltek i ein del tilfelle også i møte med søkerar. Det blir opplyst at seksjonen alltid forsøker å møte søker tidleg i prosessen og gjerne arrangerer møte saman med andre aktørar der søker har søkt om midlar.

Etter at sakshandsamar har utarbeidd forslag til vedtak for ein søknad blir saka lagt i flyt i ePhorte og går til næringssjef. Det blir opplyst i intervju at næringssjef alltid gjer ei vurdering av både saka og sakshandsaminga. Dersom det skulle vere ting i vedtaket næringssjef er usikker på eller ueinig i, blir dette diskutert munnleg med sakshandsamar. Dersom ønskeleg, lagar sakshandsamar ein ny versjon, som på ny går i flyt til leiar. I flyt går saka vidare til regionaldirektør som formelt sett gjer vedtak om tilsagn. I intervju blir det opplyst at dei vurderingane som blir gjort i dei to leiarledda, er realitetsvurderingar av søknadane, og ikkje berre ein formalisert signeringsprosedyre. Alle vedtak blir signert av både regionaldirektør og næringssjef.

Det føreligg ikkje skriftlege retningslinjer eller rutinar som skildrar kva element som skal kontrollerast i samband med kvalitetssikring, eller ei sjekklister eller liknande for å dokumentere kva element som er kontrollert.

### **Malar for tilsegn- og avslagsbrev**

Næringssesksjonen har utarbeidd malar for tilsegnsbrev som blir brukt for alle dei tre søkbare tilskotsordningane. Malane ligg tilgjengeleg direkte i RF13.50, og ved hjelp av sakshandsamingssystemet kan sakshandsamar autogenerere svarbrev til søker der informasjon henta både direkte frå søknaden (t.d. prosjektskildring, budsjett og finansieringsplan) og frå fylkeskommunen sin brevmal blir fletta saman til ferdige underrettingar om vedtak.

Malane inneheld informasjon om kva brevet gjeld og eige punkt for referanse til kva søknad som ligg til grunn for tildelinga. Vidare inneheld brevmalane ei oppsummering av prosjektet det er søkt om tilskot til og oversikt over godkjende kostnader og finansieringsplan.

Malane for tilsegnsbrev inneheld også oversikt over dei vilkåra som er stilt for tilskotet, samt standardtekstar om krav til del- og sluttrapportering frå tilskotsmottakar om bruk av tilskotsmidlane. Malane inneheld i tillegg eit skjema med oppsummering av standardvilkåra for tilsegna som tilskotsmottakar må fylle ut og returnere innan to veker etter at tilsegnsbrevet er motteke, som ei stadfesting på at vilkåra for løyvinga er lest og akseptert.

I malane for tilsegnsbrev er det lagt inn informasjon om at fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor har rett til å kontrollere at tildelte midlar blir forvalta i samsvar med vilkåra for tilskotet. Det er også opplyst om klagerett (klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage), samt retten til å gjere seg kjend med dokumenta i saka etter § 18, jf. § 19 i forvaltningslova.

I malen for avslagsbrev er det også eit innleiande avsnitt med opplysningar om kva brevet gjeld, og kva søknad og prosjekt det er gitt avslag på. Det er i malen lagt opp til at sakshandsamar kan gje ytterlegare grunngjeving for avslaget, men at dette ikkje er påkravd. Vidare inneheld avslagsbrevmalen opplysningar om klagerett (klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage), samt retten til å gjere seg kjend med dokumenta i saka etter § 18, jf. § 19 i forvaltningslova.

### Habilitetsrutinar

Hordaland fylkeskommune har utarbeidd etiske retningslinjer for folkevalde og tilsette, som også inkluderer føresegn om habilitet. I retningslinjene står det at «Folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune skal ikkje opptre på ein måte som er eigna til å svekkje tilliten til at dei er upartiske. Ved tvil om gildskap skal spørsmålet takast opp, slik at næraste leiar eller det kollegiale organet ein er medlem av, tek stilling til spørsmålet.»

Vidare står det i Hordaland fylkeskommune si sakshandsamingshandbok pkt. 1.1 om saksgang at «Før sakshandsaminga tek til må saksbehandlar klarleggje om saka er kome til rett instans (jfr. rettleiingsplikta). Vidare må saksbehandlar ta stilling til spørsmålet om habilitet, både i forhold til seg sjølv og til overordna.»

I intervju blir det opplyst at det i næringsseksjonen ikkje er etablert spesielle rutinar for vurdering av habilitet for sakshandsamar i tilskotssaker. Det er opp til sakshandsamar sjølv å vere bevisst på eventuelle saker der ein er inhabil, jf. retningslinjene som er referert over, og melde frå til leiar dersom slike saker dukkar opp. Næringsssjef opplyser i intervju at det er stor bevissthet rundt habilitet i seksjonen, og at dei tilsette gir beskjed oppover i lina dersom dei trur dei kan vere inhabile i enkeltsaker.

Det er ikkje blitt gjeve særskilt opplæring til sakshandsamarar knytt til å vurdere eigen habilitet. Næringsssjef opplyser at fylkeskommunen sine etiske retningslinjer og sakshandsamingshandbok er lett tilgjengeleg for dei tilsette, men at det er vanskeleg å vite i kor stor grad dei tilsette i organisasjonen er kjent med innhaldet i desse når det gjeld vurdering av habilitet. Sakshandsamingssystemet inneheld ikkje nokon funksjon for å stadfeste at habilitet er vurdert.

Næringsssjef opplyser at i tilfelle der det kjem inn søknader om tilskot og næringsseksjonen er kjent med at det føreligg relasjonar mellom søkjar og tilsette, er ein bevisst på å tildele saka til andre sakshandsamarar enn den/dei som har relasjonar til søkjar. Det blir opplyst at inhabilitet ikkje oppstår jamleg, men at seksjonen i nokre tilfelle har gjort vurderingar knytt til val av sakshandsamar. I tilfelle der leiar er inhabil, blir avgjerd i saka flytta opp i lina til fylkesrådmannen. På denne måten sikrar seksjonen at eventuell inhabil leiar blir unngått, og samtidig at avgjersle om tilskot blir tatt på rett nivå ut frå fullmaksstrukturen i organisasjonen. Næringsseksjonen har ikkje kartlagt kva relasjonar dei tilsette har til ulike miljø og aktørar innanfor næringsutvikling og regional utvikling. Næringsssjef peiker på at seksjonen får om lag 100 nye søkjarar kvart år og at dei til ei kvar tid har om lag 300 prosjekt gåande. Kartlegging av relasjonar ville vore krevjande å gjennomføre, gitt omfanget av søkjarar og søknader seksjonen har.

Når det gjeld tildeling av tilskotsmidlar til prosjekt der fylkeskommunen inngår i partnerskap med andre, og dermed også står som søkjar av tilskotsmidlar, har seksjonen diskutert internt om dette er akseptabel praksis eller ikkje. Det har ikkje blitt gjort noko formell juridisk vurdering på overordna nivå av om det er i orden at fylkeskommunen inngår i partnerskap som får tildelt midlar gjennom fylkeskommunale tilskotsordningar. Tilsette i seksjonen som inngår i prosjektsamarbeida, får ikkje handsame søknader om tilskot til desse prosjekta.

Det blir opplyst at seksjonen er bevisst på å ha stor grad av openheit knytt til prosjekt dei sjølv er ein del av og som får tilskotsmidlar frå fylkeskommunen. Det blir mellom anna sørga for innsyn i prosjektbudsjetta. Vidare er det viktig for seksjonen å sørge for at slike prosjekt bidreg til faktisk næringsutvikling/regional utvikling, og at det ikkje blir gitt tilskot til prosjekt som berre gjev verdi for Hordaland fylkeskommune aleine.

## Stikkprøvekontroll av sakshandsaminga

### Sakshandsamingstid og førebels svar

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser stor variasjon i sakshandsamingstid ved handsaming av søknader om tilskot. I dei tolv sakene revisjonen har sett på varierer sakshandsamingstida frå to veker til sju månader. Dei fleste sakene har ei sakshandsamingstid på mellom to og fire månader. Berre i tre av tolv saker var det ei sakshandsamingstid på under ein måned.

I samband med oppfølging av stikkprøver, blir det opplyst i e-post frå næringsseksjonen at den lange sakshandsamingstida (sju månader) i den eine saka skuldast manglande rutinar for omfordeling av saker ved sjukdom. Saka blei handsama av sakshandsamar og lagt i flyt til direktør for handsaming. I mellomtida blei sakshandsamar sjukemeldt og då saksdokumenta blei returnert til sakshandsamar for utsending av e-post til tilskotsmottakar, blei dokumenta liggande. Det blir opplyst i e-post at det tok nesten fire månader før det blei fanga opp at saka ikkje var ferdig handsama.

I intervju blir det også peikt på at det i ein del tilfelle kan vere utfordrande å få saker raskt gjennom saksflyten oppover i lina i regionalavdelinga, og at dette kan føre til lang sakshandsamingstid i enkeltsaker.

I saker revisjonen har sett på der sakshandsamingstida har overskride ein måned, er det sendt førebels svar i ei av ni saker. I denne eine saka blei den innebygde funksjonaliteten i RF13.50 for å sende førebels svar nytta av sakshandsamar, og søkjar blei opplyst om forventa sakshandsamingstid. I øvrige saker føreligg det ikkje dokumentasjon på at det er sendt førebels svar og/eller at søkjar er informert om forventa sakshandsamingstid.

I intervju blir det opplyst at sakshandsamarane som hovudregel har kontakt med søkjar gjennom sakshandsamingsprosessen både på telefon og e-post, og at førebels svar med informasjon om når søkjar kan forvente at saka blir handsama gjerne blir gitt i samband med denne kontakten. Slik kontakt blir ikkje alltid arkivert i saka, og i stikkprøvene er slik eventuell dialog ikkje dokumentert.

### Vurdering av habilitet

Av stikkprøvegjennomgangen går det fram at det ikkje føreligg dokumentasjon på at det er gjort ei vurdering av sakshandsamar sin habilitet i nokon av dei tolv sakene revisjonen har sett på.

### Grunngjeving av vedtak og innhald i underrettingsbrev

Stikkprøvegjennomgangen viser at vedtak om tilskot blir grunngjeve ved å vise til dei måla og krava som ligg i regional næringsplan og HNH. Slik grunngjeving går fram av underretting om vedtak.

Samtidig viser gjennomgangen at det i to saker er tildelt eit mindre beløp enn det er søkt om, utan at dette er grunngjeve i saka. I stikkprøvene er det vidare tre saker der det er gjort vedtak om å tildele tilskot som totalt utgjør meir enn fylkeskommunen sin normale øvre støtteandel på 30 prosent. Det er ikkje grunngjeve spesifikt kvifor saka blir vurdert å vere eit særskilt tilfelle der høgare støtteandel enn 30 prosent er aktuelt, jf. retningsliner for dei aktuelle tilskotsordningane sakene er henta frå. Grunngjeving for desse avgjerdene går verken fram av underretting om vedtak eller av anna dokumentasjon i dei aktuelle sakene.

Vidare viser ei sak i stikkprøvene at det er søkt om tilskot på kr. 500 000 årleg over ein periode på tre år, men der fylkeskommunen berre har handsama søknad for det første året av perioden. I underretting om vedtak er det ikkje grunngjeve kvifor fylkeskommunen ikkje har handsama søknad om støtte for heile treårs-perioden. I saksmappa revisjonen fekk presentert var det lagt inn eit handskrive notat med kommentar om at næringsseksjonen ønskte å gi

søkjær starthjelp i samband med etablering og at det derfor blei gitt tilskot for eitt år. Revisjonen får opplyst per e-post at det ikkje føreligg ytterlegare dokumentasjon av kva vurderingar som ligg til grunn for at berre delar av søknaden har blitt handsama.

I ei sak som gjeld kompensasjonsmidlar er det gitt eit større tilskot enn omsøkt, utan at det går fram av saka kva vurderingar som ligg bak denne avgjerda.

#### **Informasjon om klagerett og retten til å sjå dokumenta i saken**

Stikkprøvegjennomgangen viser at det i alle dei gjennomgatte sakene er informert om klagerett (klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage), samt om retten til å gjere seg kjend med dokumenta i saka etter § 18, jf. § 19 i forvaltningslova.

#### **Andre observasjonar**

I ei av sakene revisjonen har sett på i stikkprøvegjennomgangen går det fram av e-postkorrespondanse mellom tilskotsmottakar og næringsssjef at næringsseksjonen har inngått ein spesialavtale med tilskotsmottakar om forskotsutbetaling av 75 prosent av gitt tilsegn. I ein notis på gul lapp i saksmappa blir det peikt på at fylkeskommunen skal gå ut av denne avtalen. Per e-post får revisjonen opplyst at avtalen per 15. januar 2016 ikkje er avslutta. I intervju med fylkesordførar blir det opplyst at fylkesutvalet, etter det fylkesordførar er kjend med, ikkje er informert om at det er inngått denne type avtale med ein eller fleire mottakarar av tilskot. Det blir kommentert at slike unntak frå hovudregelen om etterskotsvis utbetaling er uheldig då dei kan skape presedens, og at fylkesutvalet bør vere orientert og/eller involvert dersom det er aktuelt å inngå spesialavtalar.

#### **5.4.2 Vurdering**

Bruken av sakshandsamingssystemet RF 13.50 og utarbeidde malar for sakshandsaminga legg etter revisjonen si vurdering godt til rette for å sikre at sentrale krav til sakshandsaminga blir etterlevd. Vedtaksmalane er lett tilgjengelege gjennom systemet, og sikrar mellom anna at det blir gitt ei kortfatta grunngjeving, samt at det blir informert om klagerett og framgangsmåte ved klage, og om retten til å sjå dokumenta i saka, i samsvar med krav i forvaltningslova. Samtidig meiner revisjonen at den utarbeidde sakshandsamingsrutinen i større grad bør vise til relevante krav til saksbehandlinga. Sjølv om innhaldet i rutinen er i samsvar med krav i forvaltningslova, til dømes når det gjeld utsending av førebels svar, er det etter revisjonen si vurdering ikkje i tilstrekkeleg grad tydeleggjort gjennom rutinen kva som er å rekne som absolutte krav i medhald av lov, forskrift eller retningslinjer frå KMD.

I fleirtalet av dei kontrollerte sakene har det vore ei sakshandsamingstid på meir enn ein månad, utan at det er sendt førebels svar jf. forvaltningslova § 11a andre og tredje ledd. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og er ikkje i samsvar med verken krav i forvaltningslova, retningslinjer frå KMD eller fylkeskommunen sine eigne rutinar. Revisjonen stiller også spørsmål ved at ei sak kan bli liggjande ubehandla i systemet i fleire månader, på grunn av at sakshandsamar er sjukmeldt. Etter revisjonen si vurdering indikerer dette at det er behov for betre rutinar for å halde oversikt over pågåande saker, slik at ein reduserer risikoen for at ei sak blir liggjande ubehandla. Vidare meiner revisjonen at manglande utsending av førebels svar indikerer at det er behov for tydelegare retningslinjer knytt til sakshandsaminga, samt eventuelle kontrolltiltak for å sikre at krav i regelverk og interne rutinar blir etterlevd i praksis.

Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør sikre at det er etablert tydelege tildelingskriterium for alle søkbare tilskotsordningar, samt rutinar for vurdering og rangering av søknader om tilskot. Revisjonen meiner slike system og rutinar er viktige for å sikre likebehandling, og redusere risikoen for at utanforliggende forhold får innverknad på vurderinga av søknader om tilskot.

Undersøkinga viser vidare at drøfting av saker i faggrupper er ein etablert praksis som blir nytta for å sikre både gode faglege vurderingar, effektiv sakshandsaming og likebehandling. Revisjonen meiner dette er ei føremålstenleg ordning, men stiller spørsmål ved at praksisen ikkje er skriftleggjort/omtalt i sakshandsamingsrutinane ved næringsseksjonen. Dersom det frå fylkeskommunen si side er ønskjeleg at alle søknader om tilskot blir drøfta i faggrupper, bør det bli gitt formelle føringar for dette. I dei kontrollerte sakene føreligg det heller ikkje dokumentasjon på at slik drøfting av saka er gjort i praksis, med unntak av ei sak der det føreligg dokumentasjon på gjennomført panelvurdering. Etter revisjonen si vurdering er det positivt at fylkeskommunen vil evaluere ordninga med panelvurdering, og vurdere å innføre ei slik ordning i auka grad.

I nokre saker er vedtak om berre delvis tildeling av søknadsbeløp etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg grunngeve, då grunngeving verken går fram gjennom dei dokumenta som inngår i saksførebuinga, eller i underrettingsbrev til søkjar. Enkeltvedtak skal grunngevest jf. fvl. §§ 24 og 25. Sjølv om eit forvaltningsorgan ikkje treng å gje ei samtidig grunngeving i samband med vedtak om fordeling av tilskot, har søkjar rett på ei grunngeving etter at vedtaket er fatta. Revisjonen vil også påpeike at det følgjer av alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp og krav til sporbarheit i sakshandsaminga at grunngevinga for vedtak som blir fatta skal dokumenterast. Dette er viktig både for å kunne gi ei tilfredsstillande grunngeving etter at vedtak er fatta, og for at sakshandsaminga skal vere etterprøvbar til dømes i samband med ei klagesak. Fylkeskommunen sine rutinar og praksis for dokumentasjon av sakshandsaminga er nærare omtalt i avsnitt 5.5. nedanfor.

Når det gjeld utbetaling av midlar, stiller revisjonen spørsmål ved den spesialavtalen som er inngått med ein aktør som har mottatt tilskot under den etablerte tilskotsordninga knytt til HNH. Av retningslinene frå KMD går det fram at utbetaling i utgangspunktet skal skje etterskotsvis. Dette er også vanleg praksis i Hordaland fylkeskommune, men undersøkinga viser at det førekjem unntak frå hovudregelen. Unntak er i utgangspunktet ikkje i strid med retningslinene frå KMD, men revisjonen meiner at slike unntak eventuelt bør avgjerast av det organet som har mynde til å vedta retningsliner for tilskotsordninga, og som har formell mynde til å ta avgjerd om tildeling av tilskot, altså fylkesutvalet. I det aktuelle tilfellet er avtale om unntak frå hovudregelen inngått administrativt.

Sakshandsamarar har ikkje fått særskilde føringar eller opplæring knytt til vurdering av eigen habilitet i samband med tilskotsforvaltning, ut over dei generelle retningsliner som går fram av fylkeskommunen sine etiske retningsliner og sakshandsamingsreglement. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, då det inneber ein risiko for at det kan vere ulik praksis til dømes med omsyn til korleis sakshandsamarar forstår formuleringa «andre særegne forhold» i forvaltningslova (jf. fvl. § 6 andre ledd). Til tross for at det i undersøkinga blir gitt uttrykk for at inhabilitet ikkje er ei hyppig problemstilling i samband med tilskotsforvaltning, er det revisjonen si vurdering at det er viktig å ha tydelege retningsliner og rutinar på dette området, samt jamleg opplæring av aktuelle sakshandsamarar. Dette for å redusere risikoen for at det i etterkant kan bli stilt spørsmål ved habiliteten til ein sakshandsamar. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør vurdere å etablere ei rutine for stadfesting av at habilitet er vurdert i den enkelte sak, jf. retningsliner frå KMD der det går fram at sakshandsamarar og beslutningstakarar skal vurdere sin habilitet i behandlinga av enkeltsøknader (pkt. 4.2.3 i retningslinene). Ei slik rutine vil kunne bidra til større bevisstheit rundt vurderingar av habilitet, i tillegg til å sikre dokumentasjon av habilitetsvurderingar i kvar sak.

Revisjonen stiller også spørsmål ved at fylkeskommunen i nokre tilfelle sjølv står ansvarleg for prosjekt som søkjer og får tildelt tilskot frå den søkbare tilskotsordninga knytt til HNH. Revisjonen meiner ein slik praksis kan bli oppfatta som uryddig og lite tillitsvekkande, med tanke på upartiskheit ved vurdering av søknader og tildeling av tilskot. Særleg i ein situasjon

der det eventuelt er fleire kvalifiserte søkjarar enn det er tilgjengelege midlar, vil denne praksisen framstå som uheldig. Dei statlege midlane kan ifølgje retningsliner frå KMD nyttast til å finansiere utviklingsprosjekt/program i regi av fylkeskommunen, men dette kan etter revisjonen si vurdering med fordel gjerast utanom dei etablerte tilskotsordningane der fylkeskommunen kan kome til å konkurrere med andre aktørar om midlane.

## 5.5 Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?

### 5.5.1 Datagrunnlag

#### System og rutinar for arkivering av dokumentasjon knytt til sakshandsaming

Næringsseksjonen arkiverer dokumentasjon knytt til handsaming av tilskotssøknader både i sakshandsamingsystemet RF13.50 og i ePhorte. Kva som skal arkiverast kor går fram av dei skriftlege sakshandsamingsrutinane for handsaming av søknader i RF13.50. I rutinane er det spesifisert kva dokument som skal overførast til ePhorte for arkivering, samt korleis dette blir gjort. Av rutinane går det fram at det er sakshandsamar som er ansvarleg for at alle arkivverdige dokument, inklusive e-postar i samband med sakshandsaming av kvar søknad, blir arkivert i saksmappa tilhøyrande søknaden.

Av saksbehandlingshandbok for Hordaland fylkeskommune<sup>25</sup> går det fram kva typar dokument som skal arkiverast i ePhorte. Blant arkivverdige dokument som skal registrerast i sak/arkivsystemet er mellom anna:

- Alle inngåande og utgåande dokument som dannar grunnlag for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.
- Organinterne dokument (korrespondanse mellom fylkeskommunen sine einingar, referat, delegerte saksframlegg, eigenproduserte trykksaker, rutinar m.m.)

I intervju opplyser sakshandsamarar at mykje av kommunikasjonen med søkjarar og potensielle søkjarar til tilskotsordningane skjer per telefon. Det blir opplyst at det varierer i kva grad det blir skrivne referat frå telefonsamtalar med søkjar i tilskotssaker.

I intervju får revisjonen også opplyst at seksjonen manglar system som gjer at arkivering av informasjon knytt til søknad og tilsegn i ePhorte skjer automatisk. Vurdering av kva dokument som skal arkiverast og arkivering av dokumenta må gjerast manuelt av sakshandsamar. Det blir presisert at den einskilde sakshandsamar har ansvar for at kommunikasjon på e-post og referat frå telefonsamtalar med søkjar blir arkivert i ePhorte, der dette blir vurdert som aktuelt.

Når det gjeld arkivering av materiale i RF13.50, blir all innsend dokumentasjon for kvar søknad automatisk lagra i saka, saman med notat og kommentarar sakshandsamar skriv inn i saksmappa.

#### Dokumentasjon og etterprøvbarheit i sakshandsaming

Som det går fram av avsnitt 5.4.1, viser stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført fleire tilfelle der det ikkje føreligg dokumentasjon på kommunikasjon med søkjar og vurderingar i samband med handsaming av søknader om tilskot. Mellom anna blir det opplyst at informasjon om sakshandsamingstid mv. ofte blir gitt per telefon, men utan at dette er dokumentert i aktuelle saker. Stikkprøvegjennomgangen viser også fleire tilfelle der vurderingar og grunngevingar som ligg til grunn for reduserte tilskotsbeløp samanlikna med i søknad ikkje er dokumenterte, samt manglande dokumentasjon på grunngeving for at det er gitt tilsegn om tilskot som dekkjer meir enn 30 % av dei totale kostandene.

I ei sak som inngjekk i stikkprøvekontrollen, får revisjonen opplyst munnleg at opphavleg søknad blei kansellert etter dialog med søkjar per telefon. Kanselleringa er grunngeve med at

---

<sup>25</sup> Sist revidert 5.9.2014.

prosjektet blei vurdert til å vere for komplisert å gjennomføre. I ei utskrift frå sakshandsamingssystemet RF13.50 går det fram at søknaden er erstatta med ein søknad som omfattar halve prosjektperioden til det opphavlege prosjektet. Det føreligg ikkje dokumentasjon på at det har vore dialog med søkjar på telefon i denne samanheng.

### 5.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering fleire døme på at sakshandsaminga ikkje er tilstrekkeleg dokumentert og etterprøvbar. Etter revisjonen si vurdering er det gjennom sakshandsamingsrutinane stilt tydelege krav til at alle arkivverdige dokument, inklusive e-postar, skal arkiverast i ePhorte, og at dette er sakshandsamar sitt ansvar. Samtidig blir det i intervju vist til ein utstrakt bruk av telefon i dialogen med søkjarar. Revisjonen meiner dette inneber eit behov for også å presisere krav i forvaltningslova om at opplysningar som blir formidla munnlege av ein part, og som har betydning for avgjerda av saken, så vidt mogleg skal nedteiknast eller protokollerast (jf. fvl. § 11d). Vidare er det etter revisjonen si vurdering behov for å følgje opp praktiseringa av dei rutinane som føreligg per i dag, for å sikre at til dømes e-postar blir arkivert i tilstrekkeleg grad.

I fleire tilfelle er det på grunn av manglande dokumentasjon av dei vurderingar som er gjort, ikkje mogleg å etterprøve avgjerdene fullt ut. Revisjonen viser i denne samanheng til vurderingane knytt til grunngjeving av enkeltvedtak i avsnitt 5.4.2, og vil presisere viktigheita av at fylkeskommunen sikrar at det føreligg tilstrekkeleg dokumentasjon i alle saker slik at sakshandsaminga er etterprøvbar.



# 6 Oppfølging og rapportering

## 6.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad følgjer fylkeskommunen opp bruken av tildelte regionale utviklingsmidlar?*

- a) *Bli det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakar?*
- b) *Har fylkeskommunen føremålstenlege system for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med dei krav som er sett?*
- c) *I kva grad er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnader i vedtak?*

## 6.2 Revisjonskriterium

Kapittel IV i forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel gjer greie for krav til oppfølging og kontroll av tilskot, under dette krav til kva vilkår som skal settast for tilskotet, korleis utbetaling skal gå føre seg, og prosedyrar for ev. omgjering av vedtak og krav om tilbakebetaling.

I § 12 i forskrifta står det at «Tilskuddsmottaker skal gi skriftlig samtykke om at tilskuddet er akseptert på de vilkår tilskuddsbrevet angir.»

I retningslinene for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel går det fram at alle tilskotsordningar basert på midlar gitt over post 60 og 61 skal ha utarbeidd regelverk som mellom anna inneheld oppfølging og kontroll som eit eige element.

Vidare i retningslinene står følgjande om oppfølging og kontroll:

«Den som har budsjett disponeringsfullmakt er ansvarlig for oppfølging og kontroll som skal sikre at tilskuddet er brukt i henhold til tilskuddsbrevet.

Dette innebærer følgjande:

1. påse at avtalte rapporter faktisk kommer inn.
2. å gi tilbakemelding og treffe eventuelle tiltak dersom rapporteringen eller eventuell kontrollen avdekkjer forhold som ikke er tilfredsstillende.
3. å dokumentere gjennomførte kontrolltiltak på en etterprøvd måte.

Oppfølging og eventuell kontroll må tilpassast den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.»

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 6.3 Blir det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakar?

### 6.3.1 Datagrunnlag

#### Mal for tilsegnsbrev med krav til rapportering

Som det går fram av kapittel 5.4.1 har næringsseksjonen utarbeidd mal for tilsegnsbrev som blir brukt for å underrette alle søkjarar som mottek tilskot frå Hordaland fylkeskommune under tilskotsordningane HNH, klimaretta midlar og kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift. I brevmalen er det lagt inn faste punkt med krav til rapportering.

I mal for tilsegnsbrev går det fram krav til rapportering i samband med delutbetaling for alle tilsegn. For å få utbetalt midlar må tilsegnsmottakar oppmode om delutbetaling gjennom regionalforvaltning.no. Oppmodinga må innehalde statusrapportering og kostnadsrapport over akkumulerte utlegg. Av brevmalen går det fram at delutbetaling kan utgjere maksimalt 75 prosent av løyvd beløp, og at resterande beløp blir utbetalt ved prosjektavslutning.

Vidare går krav til rapportering ved prosjektavslutning fram av brevmalen. Her blir det opplyst at straks prosjektet er avslutta skal tilsegnsmottakar sende oppmoding om sluttutbetaling gjennom regionalforvaltning.no, med utfylt sluttrapport og kostnadsrapport som ligg tilgjengeleg på nettsida. Ved tilsegn over kr. 100 000 skal tilsegnsmottakar i tillegg levere anten revisorattestert sluttrekneskap eller sluttrekneskap attestert av autorisert rekneskapsfører, avhengig av om tilsegnsmottakar er revisjonspliktig eller ikkje.

I tillegg til rapportering knytt til del- og sluttutbetaling, er det i brevmalen lagt inn eit punkt knytt til årsrapportering for fleirårige prosjekt. Her går det fram at tilsegnsmottakar som har fått tilskot til prosjekt/tiltak som går over fleire år, skal levere årsrapport basert på rapporteringsmal som ligg tilgjengeleg på fylkeskommunen si nettside (lenke i brevmal). Årsrapport for fleirårige prosjekt skal leverast innan 1. mars kvart år så lenge prosjektet pågår.

Malen for tilsegnsbrev inneheld også eit vedlegg med standardvilkår for tilskot, som tilskotsmottakar må signere og returnere innan to veker etter at tilsegnsbrev er motteke.

#### Krav til innhald i rapportering

I samband med oversending av dokumentasjon får revisjonen opplyst at all pålagd rapportering knytt til delutbetaling og sluttutbetaling må sendast inn gjennom regionalforvaltning.no. På regionalforvaltning.no er det definert faste punkt dei ulike rapportane frå tilsegnsmottakar skal innehalde. For delutbetalingar blir det mellom anna kravd at tilsegnsmottakar rapporterer om:

- kva aktivitetar som er utført så langt i høve til aktivitetane oppsett i søknad
- status i prosjektet i høve til å nå definert mål i søknaden status i høve til prosjektrekneskap
- korleis prosjekt har blitt profilert
- om det har oppstått avvik knytt til aktivitetar eller kostnader
- kva tilsegnsmottakar har planlagt å gjere for å rette opp ev. avvik.

For sluttutbetaling av tilskotsmidlar blir det i rapportfunksjonen på regionalforvaltning.no stilt krav til at tilsegnsmottakar mellom anna rapporterer på:

- i kva grad prosjektet har oppnådd dei måla som låg til grunn i søknaden
- om kostnadane i prosjektperioden har vore i samsvar med godkjent kostnadsplan
- om aktivitetar i prosjektperioden har vore i samsvar med planlagde aktivitetar i søknad
- om det i prosjektperioden har vore avvik frå godkjent kostnads- eller finansieringsplan
- om tilskotet frå fylkeskommunen har vore avgjerande for gjennomføring av prosjektet.

Fylkeskommunen sin mal for årsrapport i fleirårige prosjekt inneheld egne punkt der tilskotsmottakar kvart år prosjekt pågår skal rapportere om kva aktivitetar som er utført det siste året, kva som er status i høve til måloppnåing, om det er avvik i prosjekt i høve til prosjektplan, kva korrigerande tiltak som er sett i verk for å rette opp ev. avvik, korleis prosjektet har blitt profilert det siste året, samt korleis prosjektet ligg an økonomisk i høve til budsjett og finansieringsplan.

### **Formidling av rapporteringskrav i underretting om tilsegn**

I intervju med sakshandsamarar blir det opplyst at næringsseksjonen alltid stiller krav til rapportering når det blir gitt tilsegn om tilskotsmidlar frå HFK. Stikkprøvegjenomgangen revisjonen har gjennomført viser at det i underrettinga om tilsegn som er gitt under tilskotsordningane HNH, klimaretta midlar og kompensasjonsmidlar for auka arbeidsgjevaravgift er informert om korleis og når tilskotsmottakar skal rapportere til fylkeskommunen og kva rapporteringa skal innehalde. Gjennomgangen viser også at det i alle underrettingsbrev om tilsegn er stilt krav til at tilskotsmottakar signerer og returnerer standardvilkår innan to veker, som stadfesting på at vilkår for tildelt tilskott er akseptert.

#### **6.3.2 Vurdering**

Hordaland fylkeskommune stiller etter revisjonen si vurdering tydelege krav til rapportering i samband med tilsegn om tilskot, og rapporteringskrav blir tydeleg formidla gjennom tilsegnsbrev. I samsvar med krav i forskrift om distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel blir det også bedt om at alle tilskotsmottakarar returnerer eit skjema der dei stadfestar at vilkåra for tilskotet er akseptert.

Malar for tilsegnsbrev bidrar til å sikre at det alltid blir formidla krav om rapportering til tilskotsmottakar, og undersøkinga gir ingen indikasjonar på manglar når det gjeld krav til rapportering i samband med tildeling av tilskot innanfor dei søkbare tilskotsordningane som inngår i undersøkinga.

## **6.4 Har fylkeskommunen føremålstenlege system for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med dei krav som er sett?**

### **6.4.1 Datagrunnlag**

#### **System for å sikre tilfredsstillande rapportering**

Som det går fram av kapittel 6.3.1 skjer all rapportering frå søkjar knytt til del- og sluttutbetaling gjennom regionalforvaltning.no. Oppmoding om utbetaling med tilhøyrande rapportering som blir sendt inn gjennom regionalforvaltning.no går direkte inn i RF13.50-systemet som næringsseksjonen nyttar til å handsame søknader om tilskot. Av seksjonen sine skriftlege rutinar for sakshandsaming i RF13.50 går det fram at når søkjar sender oppmoding til næringsseksjonen om del- eller sluttutbetaling av tilskotsmidlar, får sakshandsamar med administratoransvar i RF13.50 eit automatisk varsel om at det er oppmoda om utbetaling. Administrator gjev då beskjed til aktuell sakshandsamar, slik at sakshandsamar kan gå gjennom og kontrollere det kvalitative innhaldet i rapporteringa og at dette er i samsvar med projektskildding i søknad. Dersom rapportering frå tilskotsmottakar tilfredsstillar krava til rapportering og vilkåra som er sett i tilsegnsbrevet, kan sakshandsamar sette i verk utbetaling.

I intervju blir det opplyst at når oppmoding om utbetaling med tilhøyrande rapportering er fordelt til riktig sakshandsamar, er det den enkelte sakshandsamar som er ansvarlig for å kontrollere at rapporteringa tilfredsstillar dei krava og vilkåra som er sett. Næringsssjef opplyser at dette systemet fungerer godt og at seksjonen som regel har kontroll på at tilstrekkeleg rapportering kjem inn.

Det blir peikt på i intervju at det i enkelte prosjekt kan gå litt tid frå tilsegn blir gitt til sluttrapportering kjem inn. Dette skuldast at seksjonen tildeler midlar til ein del prosjekt med lange gjennomføringsperiodar, der det kan vere planlagt aktivitet over fleire år. For alle prosjekt blir det imidlertid sett opp ein utløps-/avslutningsdato i sakshandsamingssystemet som tilskotsmottakar må rapportere innanfor. Avslutningsdatoen tek utgangspunkt i dato søkjar har satt for når prosjektet skal vere ferdig gjennomført, pluss seks månader til prosjektavslutning, utarbeiding av rapport mv. Når avslutningsdatoen i eit prosjekt er passert, får sakshandsamar ei automatisk påminning i RF13.50, og kan etterlyse manglande rapportering frå tilskotsmottakar. Avhengig av tilbakemeldinga frå tilskotsmottakar, kan sakshandsamar ev. forlenge prosjektet i RF13.50 og gi meir tid til rapportering.

Sakshandsamarar opplyser i intervju at når det gjeld årsrapportar for fleirårige prosjekt, kan dette vere utfordrande å få inn frå tilskotsmottakar. RF13.50 har ikkje innebygde rutinar for automatisk påminning til sakshandsamar knytt til å etterspørje årsrapportar, og sakshandsamar må følgje opp dette manuelt.

Det blir opplyst i intervju at næringsseksjonen ikkje gjennomfører forskotsutbetalingar i samband med tildeling av tilskot. Alle utbetalingar som blir gjort er anten akonto-delutbetalingar eller sluttutbetaling, basert på innkomen og kontrollert rapportering frå tilskotsmottakar. Som det går fram av kapittel 5.4.1, viste likevel stikkprøvekontrollen ei sak der fylkeskommunen avveik frå denne regelen, og førehandsutbetalte tilskotsmidlar etter eigen avtale med tilskotsmottakar.

#### **Stikkprøver knytt til rapportering frå tilskotsmottakar**

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at næringsseksjonen i dei tilfella tilskotsmottakar har oppmoda om utbetaling, har motteke rapportering som er i samsvar med dei krav som er sett for rapportering knytt til del- og sluttutbetaling.

I ei av stikkprøvene revisjonen har gjennomgått kjem det fram at næringsseksjonen ikkje har motteke årsrapport for 2014 innan årleg frist for eit prosjekt som går over fleire år. I saksmappa går det fram at det blei purra på manglande årsrapport frå tilskotsmottakar 6. januar 2016.<sup>26</sup> Det blir opplyst i eit notat i saksmappa at årsaken til at purring på årsrapport ikkje blei sendt tidlegare, var manglande kontroll frå fylkeskommunen si side i samband med tilstandsrapport etter at det blei føretatt delutbetaling av midlar i juni 2014.

I ei anna sak revisjonen har gjennomgått, har næringsseksjonen mottatt for sein rapportering frå tilskotsmottakar i forhold til dei krava som blei sett for rapportering. I ei tredje stikkprøve som er gjennomgått har gjennomføringsperioden for prosjektet som har fått tildelt midlar blitt overskriden, utan at næringsseksjonen har motteke oppmoding om sluttutbetaling med sluttrapportering. I saksmappa er det lagt inn ein notis om at seksjonen har purra på tilskotsmottakar om innsending av oppmoding om sluttutbetaling med tilhøyrande rapportering. Det føreligg også fleire døme på at det har tatt langt over to veker å få inn signert skjema med aksept av vilkår for tilskotet. I eitt tilfelle er ikkje signert skjema med standardvilkår returnert om lag eit år etter tilsegn om tilskot. Det blir ikkje utbetalt tilskot før standardvilkår er returnert.

#### **6.4.2 Vurdering**

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har god oversikt over rapportering som kjem inn i samband med oppmodingar om utbetaling. Vidare er det etablert eit system for å fange opp eventuelt manglande sluttrapportering, ved at det blir lagt inn ein sluttdato i forvaltningssystemet RF 13.50. Når det gjeld årsrapport for fleirårige prosjekt førekjem det manglar, og etter revisjonen si vurdering indikerer undersøkinga at det er behov for å følgje dette tettare opp, for å sikre at progresjonen og eventuelle endringar i prosjekt som er tildelt

<sup>26</sup> Revisjonen fekk saka lagt fram for gjennomgang 7. januar 2016.

tilskot frå fylkeskommunen blir fanga opp underveis i prosjektperioden. Tilsvarande gjeld etter revisjonen si meining også for oppfølging av at signerte standardvilkår blir returnert. Samtidig er det etter revisjonen si vurdering liten risiko knytt til oppfølginga av rapportering, så lenge utbetaling av tilskot blir gjort etterskotsvis. Risikoen aukar etter revisjonen si vurdering i tilfelle der tilskot blir betalt ut forskotsvis, og revisjonen meiner at fylkeskommunen bør unngå å gjere unntak frå regelen om etterskotsvis utbetaling, jf. retningsliner frå KMD der det går fram at utbetaling i utgangspunktet skal skje etterskotsvis (sjå også avsnitt 5.4.2 over).

## 6.5 I kva grad er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnader i vedtak?

### 6.5.1 Datagrunnlag

I mal for tilsegnsbrev går mellom anna følgjande fram:

- «Føresetnaden for fylkeskommunen si løyving er at prosjektet vert finansiert slik godkjend finansieringsplan ovanfor viser. Fylkeskommunen sin finansieringsdel kan dekkja **inntil «Støtteandel»** % av dei godkjende kostnader.
- Prosjektet må gjennomførast i samsvar med innsendt søknad. Om dette kravet ikkje er oppfylt, kan tilskotet bli skjønsmessig avkorta.»

Ovannemnde standardtekst inngår i alle tilsegnsbrev som inngjekk i stikkprøvekontrollen revisjonen gjennomførte. Retningsliner for reduksjonar i løyva tilskot er ikkje omtalt i sakshandsamingsrutinar eller i retningsliner for tilskotsordningane som ligg tilgjengeleg på nettsida til fylkeskommunen.

Frå næringsseksjonen blir det vist til at dersom det i sluttrapportering for eit prosjekt blir rapportert om lågare faktiske kostnader til gjennomføring enn det det i utgangspunktet var budsjettert med i prosjektet, blir utbetalinga frå fylkeskommunen redusert ut frå kor stor prosentdel av kostnadene fylkeskommunen hadde gitt tilsegn om å finansiere.

I intervju med næringsseksjonen blir det opplyst at det førekjem at fylkeskommunen trekkjer tilbake midlar som har blitt tildelt til eit prosjekt, der det ved utløps-/avslutningsdato for prosjektet kjem fram at omsøkt prosjekt aldri eller berre delvis har blitt gjennomført. Fylkeskommunen sender alltid ut varsel til tilskotsmottakar før eventuell avgjerd om å trekkje tilbake tildelt tilskot blir tatt, slik at søkjar har moglegheit til å søke om utsett gjennomføringsperiode for prosjektet. Tilskotsmidlar som blir trekt tilbake av fylkeskommunen går inn igjen i budsjetta for tilskotsordninga dei høyrer til, og blir tildelt på nytt til andre søkjarar. Krav om tilbakebetaling av allereie utbetalte midlar blir opplyst å ikkje vere aktuelt sidan tilskota blir utbetalt etterskotsvis basert på dokumenterte kostnader.

I stikkprøvekontrollen kjem det fram at fylkeskommunen i ei av sakene revisjonen gikk gjennom reduserte tilskotsbeløpet i samsvar med den prosentvise støtteandelen som var oppgitt i tilsegnsbrev, då dei totale kostnadane i prosjektet blei rapport å vere lågare enn budsjettert.

### 6.5.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering blir det gjennom tilsegnsbrev informert tydeleg om føresetnader for tilskotet, og moglegheit til eventuell avkorting av løyvd tilskot. Rutinane synast etter revisjonen si vurdering å fungere godt, og stikkprøvekontrollen viser også døme på prosentvis avkorting av tilskotet basert på motteke rapportering og rekneskap.

Ordninga med etterskotsvis utbetaling inneber etter revisjonen si vurdering at det er liten risiko for at det blir utbetalt tilskot som seinare må krevjast tilbakebetalt. Samtidig vil alle unntak frå regelen om etterskotsvis utbetaling medføre auka risiko, jf. avsnitt 6.4.2 over.

# 7 Evaluering av bruk regionale utviklingsmidlar

## 7.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad har fylkeskommunen etablert system for å vurdere om tildelte regionale utviklingsmidlar bidreg til å nå dei måla som er sett for det regionale utviklingsarbeidet?*

- a) *I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å vurdere om tilskot til regional utvikling bidreg til å nå dei måla som er sett for den einskilde tilskotsordninga?*
- b) *I kva grad blir det gjennomført systematiske evalueringar av måloppnåing knytt til den samla bruken av regionale utviklingsmidlar i fylkeskommunen?*

## 7.2 Revisjonskriterium

I retningslinene for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel står det at alle etablerte tilskotsordningar basert på midlar gitt over post 60 og 61 skal ha eit regelverk som inneheld mellom anna evaluering av tilskotsordninga som eit eige moment.

Vidare i retningslinene står følgjande om evaluering av tilskotsordningar: «Departementet, fylkeskommunene og kommunene skal med visse mellomrom evaluere tilskuddsordningene de forvalter og/eller andre forvalter på vegne av det offentlige.»

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 7.3 I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å vurdere om tilskot til regional utvikling bidreg til å nå dei måla som er sett?<sup>27</sup>

### 7.3.1 Datagrunnlag

#### Resultatmål for bruk av regionale utviklingsmidlar

Av Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland 2015 (HNN) går det fram at det er etablert resultatmål for regional utvikling for kvar av dei tre hovudstrategiane i programmet. Under hovudstrategi 1 – «Meir entreprenørskap og innovasjon» - går det fram at HFK skal bidra til dette gjennom å arbeide for å auke talet på kandidatar med gjennomført etablerarkurs, auke talet på nyetablerte verksemder, auke talet på gaselleverksemder og auke talet på forskings- og klyngeutviklingsprogram. Vidare skal HFK under hovudstrategi 2 – «Fleire med relevant kompetanse» - jobbe for å auke talet på personar som tek fagbrev, auke talet på godkjente lærebedrifter, etablere nye næringsretta studietilbod innan høgare utdanning, samt

<sup>27</sup> Under denne overskrifta blir følgjande to problemstillingar handsama under eitt: «I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å vurdere om tilskot til regional utvikling bidreg til å nå dei måla som er sett for den einskilde tilskotsordninga?», og «I kva grad blir det gjennomført systematiske evalueringar av måloppnåing knytt til den samla bruken av regionale utviklingsmidlar i fylkeskommunen?»

auke talet på personar med doktorgrad i næringslivet. Under hovudstrategi 3 – «Ein velfungerande Bergensregion og attraktive regionale senter» - er det sett som resultatmål å få alle regionar i fylket inn blant den beste halvparten av regionane i landet i NHO sitt Nærings-NM, samt auke næringsarealreserven i fylket.

### Faktisk vurdering av måloppnåing

I samband med oversending av dokumentasjon får revisjonen opplyst at det ikkje har vore utført systematiske evalueringar dei seinare åra av den samla bruken av regionale utviklingsmidlar i næringsseksjonen, under dette tilskot til næringsutvikling gjennom HNH. Samtidig blir det opplyst at enkelte resultatmål i HNH har blitt evaluert. Næringsseksjonen har mellom anna samla inn tal på nye etablerarar og kursdeltakarar på oppstartskurs knytt til igangsetting av prosjekt innan nærings- og regionalutvikling, vurdert i kva grad tala samsvarar med resultatmål i HNH og basert på dette evaluert om arbeidet med å auke tal på etablerarar og kursdeltakarar har fungert etter planen.

I intervju opplyser næringsssjef at seksjonen gjer målingar av ulike moment knytt til næringsutvikling, og at målingane blir brukt som indikatorar på om seksjonen sin bruk av tilskot ser ut til å bidra positivt til næringsutviklinga i fylket. Seksjonen samlar inn statistikk knytt til fleire av dei ulike resultatmåla fylkeskommunen har, og ser til dømes på om talet på næringsklynger, næringshagar og inkubatorar aukar eller minkar. Fylkeskommunen har ei målsetting om å auke talet på næringshagar, og innsamla statistikk viser at ein i løpet av dei siste åra har gått frå null til fire næringshagar i fylket. Næringsseksjonen opplyser at dei har jobba målretta mot aktuelle fag- og næringsmiljø for å få etablert næringshagar, og at det ser ut som om innsatsen har positiv effekt.

Både næringsssjef og sakshandsamarar i seksjonen peiker på at det er utfordrande å vurdere kva effekt tilskot frå Hordaland fylkeskommune har på næringsutvikling og regional utvikling i fylket. Det blir peikt på at næringsseksjonen manglar gode verktøy for å måle effekten av tilskot til enkeltprosjekt på dei resultatmåla som er sett for regional utvikling i HNH. Mange av prosjekta seksjonen gir tilskot til produserer i liten grad målbare resultat og data, og evaluering av desse prosjekta blir gjerne skjønnsbasert og vanskelege å vurdere opp mot resultatmåla i HNH.

Samtidig blir det peikt på at næringsseksjonen over tid har halde på dei same resultatmåla for regional næringsutvikling og at seksjonen difor byrjar å få betre longitudinelle data knytt til kvart resultatmål i HNH. Seksjonen vonar at eit stadig betre datamateriale etter kvart vil kunne bli brukt til å gjere grundigare analysar av resultat- og måloppnåing.

Det blir opplyst i intervju at revisjon av gjeldande næringsplan vil bli starta opp i 2016. I samband med revisjonen er det lagt opp til at måloppnåing knytt til eksisterande resultatmål vil bli vurdert.

Vidare blir det opplyst i intervju at det blir sendt årleg rapportering til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med data frå sakshandsamingssystemet RF13.50. Rapporteringa gir KMD oversikt over den totale årlege aktiviteten på regionalforvaltning.no i Hordaland, som til dømes kor mange søknader som er handsama, kor store tilskot som er gjeve innanfor dei ulike satsingsområda mv.. Rapporteringa inneheld også oversikt over i kva omfang det er gjeve tilskot til ulike grupper som har prioritet under kap. 550, post 60 i Statsbudsjettet. Rapporteringa til KMD inneheld imidlertid ikkje informasjon om måloppnåing knytt til Hordaland fylkeskommune sine mål for bruken av regionale utviklingsmidlar.

### 7.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det blir gjennomført enkeltvise vurderingar av måloppnåing knytt til bestemte resultatmål, men at det ikkje blir gjennomført systematiske evalueringar av måloppnåing innanfor dei ulike tilskotsordningane eller av den samla bruken av regionale

utviklingsmidlar. Revisjonen vil understreke at systematisk evaluering av den enkelte tilskotsordning som er finansiert over Statsbudsjettet kap. 551, post 60 og 61 er eit krav i retningslinene frå KMD som regulerer forvaltninga av midlane. Fylkeskommunen må difor sikre at det blir etablert rutinar for evaluering av den enkelte tilskotsordning, som så langt det er mogleg også omfattar evaluering av måloppnåing.

Det er positivt at det i samband med revisjonen av gjeldande næringsplan vil bli gjort ei vurdering av måloppnåing. Revisjonen meiner det er viktig at det i den samanheng blir gjort både heilskapelege vurderingar av bruken av regionale utviklingsmidlar, og vurderingar knytt opp mot den enkelte tilskotsordning som er etablert, slik at fylkeskommunen får eit best mogleg grunnlag for å vurdere måloppnåing og eventuelle behov for endringar i bruken av dei regionale utviklingsmidlane.



## 8 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel som Hordaland fylkeskommune får tildelt over Statsbudsjettet kapittel 551 post 60, delvis blir forvalta gjennom oppretting av søkbare tilskotsordningar. Midlar over kapittel 551 post 61, er i heilskap søkbare midlar. For tilskotsordningane er det utarbeidd vedtaksmalar som sikrar at relevant informasjon blir formidla gjennom avslags- og tilsegnsbrev. Etter revisjonen si vurdering er det også etablert gode system og rutinar for å informere om rapporteringskrav knytt til tilsegn om tilskot, og sidan utbetaling av tilskot i all hovudsak blir gjort etterskotsvis, er det liten risiko knytt til eventuell manglande rapportering og feilutbetaling.

Samtidig viser undersøkinga at fylkeskommunen har forbetningspotensial i forvaltninga av tilskotsordningar som er finansiert av regionale utviklingsmidlar over Statsbudsjettet kapittel 551 post 60. Mellom anna meiner revisjonen at det ikkje er i samsvar med gjeldande delegasjonar i fylkeskommunen at enkeltvedtak om tilsegn eller avslag på søknad om tilskot blir fatta administrativt. Vidare meiner revisjonen at det må etablerast tydelege tildelingskriterium knytt til alle dei etablerte tilskotsordningane, og at informasjon om tildelingskriterium må inngå i den informasjonen som er tilgjengeleg for potensielle søkjarar.

Når det gjeld sakshandsaminga i samband med forvaltning av dei søkbare tilskotsordningane, meiner revisjonen at det i større grad bør utarbeidast sakshandsamingsrutinar som tydeleggjer dei formelle krava som følgjer av lov, forskrift og retningsliner frå KMD. Fylkeskommunen har per i dag ikkje tilstrekkelege system for å sikre at sentrale krav til sakshandsaminga blir etterlevd. Under dette krav til sakshandsamingstid, utsending av førebels svar, grunngjeving av vedtak og dokumentasjon av sakshandsaminga. Vidare bør fylkeskommunen sikre at eventuelle avtalar om unntak frå hovudregelen om etterskotsvis utbetaling av tilskot ikkje blir inngått utan involvering av fylkesutvalet, som er det organet som har formell avgjerdsmynde i saker som gjeld tildeling av tilskot.

Revisjonen kan ikkje sjå at forvaltninga av samarbeidsmidlane, som er ein eigen budsjettpost i Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland er i samsvar med føreliggjande retningsliner for bruken av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidlane over statsbudsjettet. Samarbeidsmidlane blir ikkje er lyst ut og det blir opplyst at ordninga inneber element av driftsstøtte. Revisjonen registrerer samtidig som positivt at fylkeskommunen har sett i gang eit arbeid med gjennomgang av ordninga.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, anbefaler revisjonen at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar at enkeltvedtak om fordeling av tilskot blir fatta i samsvar med gjeldande delegasjonar, og at eventuell vidaredelegering av vedtaksmynde blir formalisert.
2. Sikrar at tilgjengeleg informasjon om tilskotsordningane inneheld informasjon om tildelingskriterium, saksgang og saksbehandling, samt at det blir gjennomført systematiske evalueringar av informasjonsformidling og kunngjering for å sikre at informasjonen når heile målgruppa.
3. Sikrar at det blir etablert tydelege tildelingskriterium for alle etablerte tilskotsordningar.

4. Sikrar at distrikts- og regionalpolitiske verkemidlar blir nytta i samsvar med forskrift og retningsliner frå KMD, under dette at midlane ikkje blir nytta til drift av næringsverksemd eller organisasjonar.
5. Vurderer å tydeleggjere og formalisere sakshandsamingsrutinane ytterlegare, samt etablere kontrollmekanismer i sakshandsaminga for å sikre at krav i regelverk og interne rutinar blir etterlevd i praksis. Mellom anna:
  - a) Sikre at sakshandsamingsrutinar inneheld referansar til aktuelle krav til saksbehandlinga som går fram av lov, forskrift og retningsliner.
  - b) Etablere skriftlege rutinar for kontroll og oppfølging av søknader der søkjar har søkt om fleire tilskot til same tiltak.
  - c) Vurdere bruk av sjekklister eller liknande for å sikre gjennomføring av og dokumentere enkelte sentrale kontrollar og vurderingar i sakshandsaminga, til dømes vurdering av om søknaden inneber bedriftsstøtte, vurdering av habilitet mv.
  - d) Sikre at det blir sendt førebels svar i samsvar med fvl. § 11a andre og tredje ledd.
  - e) Sikre at vedtak er tilstrekkeleg grunngjeve, jf. fvl. §§ 24 og 25.
6. Sikrar at all kommunikasjon med søkjarar, som har betydning for saka, blir arkivert i samsvar med forskrift om offentleg arkiv § 3-18 første ledd, og fvl. § 11d.
7. Etablere rutinar for systematisk evaluering av dei ulike tilskotsordningane, for å sikre at ordningane fungerer etter føremålet, og for å sikre effektiv og målretta bruk av offentlege midlar.

# Vedlegg 1: Høyringsuttale

Revisjonen mottok 18. mars 2016 vedlagte høyringsuttale frå Hordaland fylkeskommune. Revisjonen har fått stadfesta at notatet er å rekne som fylkeskommunen si formelle uttale til forvaltningsrevisjonsrapporten.



HORDALAND  
FYLKESKOMMUNE

REGIONALAVDELINGA  
Seksjon for næring- og lokalsamf utvikl - REG AVD

## Notat

Dato: 10.03.2016  
Arkivsak: 2016/3059-2  
Saksbehandlar: jوسفare

---

**Til:** Rune Haugsdal

---

**Frå:** Regionalavdelinga, næringsseksjonen

---

## Forvaltningsrevisjon – Bruk av regionale utviklingsmidlar - uttale til rapportutkast frå Deloitte Mars 2016

Rapporten er basert på kvalitative undersøkingar i form av ei rekke intervju og dokumentgjennomgangar. Intervjua har allereie vore kontrollert av kvar enkelt respondent. Vi reknar difor at desse i stor grad er representative for kva som vart formidla på det aktuelle tidspunktet. Vidare er undersøkinga basert på eit utval av prosjekt. Dette utvalet er ikkje nødvendigvis metodisk signifikant eller representativt for generell eller vanleg praksis, men kan gje eit godt bilete av faktisk handsaming av desse utvalde tilfella. Regionale utviklingsprosjekt er av natur ofte meir komplekse og varierte enn vanlege tenestekjøp, og faglege tolkingsrom gjev difor større diversitet i handsaminga. I dei fleste tilfella oppstår prosjektsøknader i dialog med fagpersoner i fylkeskommunen. Dette er ei «undervurdert» fase i rapporten fordi denne dialogen i stor grad gjev svar på spørsmål frå brukar, og bidrar til tolking av søknadskriterier, og kva som skal til for å gjere ein søknad «søkegod». Det kan difor oppstå trong for meir handsamingstid, utredning og dialog i partnarsskap, og med kunnskapsmiljøa i vurderingane. Mange føringar frå fleire forvaltningsnivå, nasjonale forskrifter, ESA-krav, regionale planar, eksterne kontrollar, målhierarki og rapporteringar er bidrag til å auke kompleksiteten og gjere handsaminga meir utfordrande. Det vil difor vere ei vektning av mange omsyn der regulatoriske «management» krav vektast mot fagleg vurdering, skjønns og sakshandsamingskapasitet.

Det er i hovudsak forvaltningsmessige rutinar som vert påpeika, noko som har vore eit tema for heile organisasjonen sidan BDO-rapporten. Samla oppfatar vi at rapporten gjev gode innspel til forbetring av virkemiddelforvaltninga, men at det bør takast omsyn til momenta nemnd ovanfor.

Vi merker oss særleg desse momenta frå dei ulike kapitla;

### Kapittel 3: Ansvar og rollefordeling

Dei faktiske og formelle delegasjonsreglane kan tydeleggjerast og kommuniserast betre.

### Kapittel 4: Informasjon om tilskotsordningar

Fylkeskommunen bør bli betre på å kommunisere tildelingskriteria for regionale utviklingsmidlar. Tildelingskriteria følgjer målsettingane i Handlingsprogram for næringsutvikling og det ligg i aktivitetane si natur at dei skal vere utviklingsretta. I utviklingsprosjekt er det i nokon grad opp til søkar å definere detaljert prosjektaktivitet innan relativt opne målsettingar. Nye nettsider vil tydeleggjere staten sine negative avgrensingar i henald til «Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel», slik at søkar vert informert om kva som ikkje er stønadsberettiga.

Informasjon om forventa sakshandsamingstid, klagerett og saksgang elles går fram av kvart tilsegnsbrev. I tillegg har målgruppa for ordningane i stor grad kjennskap til generelle sakshandsamingsreglar i høve til

forvaltningslova. Sakshandsamingssystemet Regionalforvaltning.no melder sakshandsamar sin kontakinformasjon til søker. Det er gjort med få tastetrykk å få kontakt og dermed informasjon om forventa sakshandsamingstid.

#### **Kapittel 5 Sakshandsaming**

Det vert kommentert at det kan førekome noko lang sakshandsamingstid utan at det er sendt ut melding om førebels svar til søker. Dette er eit punkt til forbetring, sjølv om melding til søker kan ha vorte formidla via telefon eller møte. Det kjem heller ikkje fram at sakshandsamingstida i somme høve trekker ut, grunna manglande oppfølging frå søker si side i dei tilfella kor søknaden er opna opp av sakshandsamar for utbetringar/klargjeringsar.

Rapporten påpeiker at det nå etablerast tydelegare kriteria for tildeling for alle søkbare tilskotsordningar. Panelvurderingsskjema har vore prøvd ut for «klimamidlane», og ordninga er under evaluering og kan innførast på fleire felt.

Etterprøvbarheit: Kommentar om manglande arkivverdige dokumentasjon. Dette gjeld i hovudsak protokollføring av telefonsamtalar som har betydning for saka. Her er det i stor grad opp til sakshandsamer og vurdere kva kommunikasjon som er arkivverdig. Vi tar til etterretning funn om manglande arkivering av munnleg informasjon.

#### **Kapittel 6 Oppfølging og rapportering**

Ingenting å påpeike.

#### **Kapittel 7 Evaluering av bruk av regionale utviklingsmidlar**

Det utarbeidast no ei eiga politisk sak om måloppnåing i Handlingsprogram for næringsutvikling gjennom bruk av regionale utviklingsmidlar. Årleg vert dette òg rapportert til KMD.

#### **Kapittel 8 Konklusjon og tilrådingar**

Vedlegg

1 Uttale-Deloitte

# Vedlegg 2: Revisjonskriterium

## Ansvar og mynde

Kommunelova § 6 omtalar vedtaksmynde for fylkeskommunale organ. Her står det at fylkestinget som det øvste fylkeskommunale organet treff vedtak på vegne av fylkeskommunen så langt ikkje anna følgjer av lov eller delegasjonsvedtak.

§ 23 i kommunelova omtalar administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. Av § 23 nr 1 går det fram at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla fylkeskommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innafor dei rammer fylkestinget fastset. Av § 23 nr. 2 går følgjande fram:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Vidare står det i kommunelova § 23 nr. 4 at:

«Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.»

Forvaltningsstruktur, tildeling av tilskot og oppfølging og kontroll av tilskot over Kapittel 551, post 60 og 61 i statsbudsjettet, er regulert gjennom forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Av § 4 i forskrifta går det fram at fylkeskommunane kan vidaredelegere heile eller deler av forvaltninga til kommunar, regionråd, dei nasjonale virkemiddelaktørane og unntaksvis til andre rettssubjekt.

I retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel<sup>28</sup> går det fram at fylkeskommunane er ansvarlege for at midlane blir forvalta og brukt i samsvar med gjeldande regelverk, også når forvaltninga er delegert til andre forvaltarar. Fylkeskommunen kan delegere heile eller delar av forvaltninga til mellom anna kommunane, regionråd og Innovasjon Norge. Delegasjon skal stadfestas gjennom oppdragsbrev eller kontrakt der det mellom anna skal gå fram kva forvaltningsoppgåver som er delegert, kva vilkår som gjeld for delegasjonen mv.

Vidare går det i kapittel 1.3 i retningslinjene fram følgjande om regionalt samarbeid og partnerskap:

«(...) Fylkeskommunene skal legge til rette for prosesser som sikrer god dialog med regionale og lokale aktører om mål, utfordringer og strategier som bidrar til samarbeid om tiltak og bruk av ressurser og legge vekt på virkemidler som erfaringsmessig gir best resultat. Det skal sikres god forankring av fylkeskommunenes prioriteringer i regionale partnerskap hvor kommuner, næringsliv, virkemiddelaktører, private organisasjoner, FoU- og utdanningsinstitusjoner, Sametinget og samiske

---

<sup>28</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler*. I kraft frå 1.1.2015.

næringsorganisasjoner samt eventuelt andre aktører der dette er formålstjenlig, er representert.»

I same kapittel er det presisert at roller og mandat innanfor kvart samarbeidsforum må vere avklart. Det går også fram av kapittelet at:

«Fylkeskommunene, kommunene og Innovasjon Norge må avklare en passende ansvarsfordeling og samordning i de tilfeller flere kan støtte samme tiltak i tråd med gjeldende regelverk.»

### Informasjon om tilskotsordningar

Forvaltningslova § 11 omhandlar forvaltningsorgana si rettleiingsplikt. Her går det fram at forvaltningsorgana har ei alminneleg plikt til rettleiing innanfor sitt saksområde. I forvaltningslova § 11 står det vidare at:

«(...) Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Følgjande krav går fram av forskrift om distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel § 4:

«Alle forvaltere skal kunngjøre tilskuddsordningene gjennom (det til enhver tid gjeldende systemet departementet bestemmer) [www.regionalforvaltning.no](http://www.regionalforvaltning.no) og på en slik måte at målgruppen nås.»

I retningslinene for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel, som regulerer bruken av midlar som blir tildelt fylkeskommunane over Statsbudsjettet kap. 551 post 60 og 61, går det fram at alle tilskotsordningar fylkeskommunen opprettar skal kunngjerast på [regionalforvaltning.no](http://regionalforvaltning.no), nettsidene til forvaltningsorganet og på ein slik måte at heile målgruppa blir nådd. Kunngjering skal innehalde føremål med tilskotsordninga, tildelingskriterium, ev. søknadsfrist og alle opplysningar og/eller dokumentasjon søkjar må oppgi i søknaden.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd eit kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlege nettsider.<sup>29</sup> Fleire av kriteria i kriteriesettet til Difi omhandlar kvalitet på innhald og informasjon som blir gitt på offentlege nettsider.

Kriterium 2.3 omhandlar informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukarane enkelt skal «finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid». Vidare går det fram at «i de sakene som behandles etter forvaltningslovens bestemmelser skal brukerne informeres om framgangsmåte og frist for å fremme klage.»

Kriterium 5.2 tek for seg kor ryddig nettsider og tenester er framstilt. Det blir vist til at nettsidene skal vere logisk og ryddig organisert, og at dei handlingane publikum skal utføre må komme i ei logisk rekkefølge. Publikum skal losast gjennom tenesta steg for steg, og element som høyrer saman i tenesta bør vere plassert nær kvarandre og skilt frå andre tenester.

I kriterium 5.4 er det vist til at det skal vere enkelt for publikum å forstå kva som er viktig, og at den viktigaste informasjonen skal vere framheva og skilt frå anna innhald. Dette fordi det skal vere enkelt for publikum å forstå innhaldet og få med seg det som er relevant i situasjonen dei er i.

---

<sup>29</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett.

## Krav til sakshandsaminga mv.

### Forvaltningslova

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar ugildheit, av § 6 første ledd går det fram kva tid ein offentlig tenestemann er å rekne som ugild. Vidare går det fram av § 6 andre ledd at ein offentlig tenestemann er «(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.» Dersom den overordna tenestemannen er ugild, kan avgjerd i saka heller ikkje treffast av ein direkte underordna tenestemann i same forvaltningsorgan.

§ 11 a i forvaltningslova omhandlar sakshandsamingstid og krav til førebels svar. Det går fram at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald, og at det så snart som mogleg skal gis eit førebels svar dersom det må ventast at det vil ta uførehaldsmessig lang tid før ein førespurnad kan bli besvart. I saker som gjeld enkeltvedtak skal det gis førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan bli besvart innan ein månad. Førebels svar skal innehalde årsaka til at førespurnaden ikkje kan bli besvart tidlegare, og så vidt mogleg angi kva tid svar kan ventast. Vidare går det fram at førebels svar kan «*unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.*»

Av forvaltningslova § 23 går det fram at eit enkeltvedtak i all hovudsak skal vere skriftleg. Vidare går reglar om grunngjeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølgje § 24 første ledd skal eit enkeltvedtak grunngis, medan det av § 24 andre ledd går fram at forvaltningsorganet kan la vere å gi ei *samtidig grunngjeving* i saker om «*fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter.*» Ein part kan likevel krevje at ei grunngjeving blir gitt etter at vedtaket er fatta. Bernt peiker i ein lovkommentar på at «*§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.*»<sup>30</sup>

Riksrevisjonen viser i ein rapport om tilskotsforvaltninga i Norsk Kulturråd til følgjande:

«Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke virksomheten fra kravet om å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes, skal dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan.»<sup>31</sup>

Av forvaltningslova § 27 går det fram at det forvaltningsorgan som har fatta vedtaket, skal sørgje for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underretninga skal gis opplysning om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å sjå dokumenta i saka.

Woxholth viser i ein lovkommentar til at kravet om å opplyse om klageinstans blei tatt inn i lova frå 2005, basert på at parten i saken har eit rimeleg krav på å få vite kva organ som er klageinstans. Vidare viser Woxholt til at ordlyden i § 27 inneber at «*Det vil etter dette ikke være tilstrekkelig informasjon om parten bare gis beskjed om at regler om klageadgang fremgår av etatens trykte orientering, som kan utleveres på anmodning. (...) Plikten gjelder generelt og uten hensyn til om det må antas at parten kjenner til klageadgangen (...).*»<sup>32</sup> Woxholth

<sup>30</sup> www.rechtsdata.no. Note (658). Ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 14.03.2014.

<sup>31</sup> Riksrevisjonen: Dokument 3:12 (2012–2013) Rapport. Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd

<sup>32</sup> Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer. 2006. Side 442.

presiserer også at plikta til å gjere merksam på dokumentinnsynsretten i underretninga gjeld sjølv om det ikkje er åtgang til å klage over vedtaket i saka.

### Alminneleg forvaltningsrett

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjerder på grunnlag av ei forsvarleg handsaming. Dette kravet blir rekna som ein ulovfesta rettsregel som supplerer dei lovfesta krava til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova.<sup>33</sup>

Forsvarleg sakshandsaming inneber at det organet som skal ta ei avgjerd, har eit forsvarleg grunnlag for å ta si avgjerd. Handsaminga av søknader, og dei vurderingar som blir gjort, må difor vere basert på saklegheit (saklegheitsprinsippet), og at vurderingane er moglege å etterprøve. Dette inneber mellom anna at tildeling av tilskot må vere basert på fastsette tildelingskriterium, og ikkje på utanforliggjande omsyn.<sup>34</sup>

### Arkivering

Fylkeskommunen er pliktig til å arkivere dokument som blir til som ein del av fylkeskommunen si verksemd, og som er gjenstand for sakshandsaming eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av forskrift om offentleg arkiv § 3-19 første ledd om arkivavgrensning.

Av forvaltningslova § 11 d går det fram at nye opplysningar som blir gitt av ein part ved munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtalar, og som har betydning for avgjerda av saken, så vidt mogleg skal nedteiknast eller protokollerast.

## Krav til bruk og oppfølging av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidlane

### Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel

Av forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel § 6 går det fram kven som kan søkje om midlar: «Alle offentlige og private aktører og virksomheter med konkrete prosjekter/tiltak kan søke dersom de faller innenfor målgruppen for tilskuddsordningen.» Vidare går overordna tildelingskriterium fram av § 7:

«Det kan søkes om tilskudd til prosjekter/tiltak som oppfyller følgende kriterier:

- a) Er i tråd med fylkeskommunens mål og strategier for distrikts- og regionalpolitikk.
- b) Kan sannsynliggjøre distrikts- og regionalpolitisk virkning.
- c) Har god kvalitet og hvor søker har god gjennomføringsevne.
- d) Tilskuddet har utløsende effekt. Det er ikke tilstrekkelig at tilskuddet medvirker til å opprettholde et tilbud.

Fylkeskommunen og andre forvaltere er ansvarlig for at det fastsettes ytterligere tildelingskriterier i relevant omfang når det etableres konkrete tilskuddsordninger.»

Gjennom § 9 blir det definert kva kostnader tilskotet ikkje kan dekke. Eitt av punkta som er lista opp er «drift av næringsvirksomhet eller organisasjoner.»

Av forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel § 11 går det fram at «Vedtak om tildeling av tilskudd eller avslag er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b.» I § 12 i forskrifta står det at «Tilskuddsmottaker skal gi skriftlig samtykke om at tilskuddet er akseptert på de vilkår tilskuddsbrevet angir.»

Kapittel IV i forskrifta gjer greie for krav til oppfølging og kontroll av tilskot, under dette krav til kva vilkår som skal settast for tilskotet, korleis utbetaling skal gå føre seg, og prosedyrar for ev. omgjering av vedtak og krav om tilbakebetaling. Her går det mellom anna fram at

<sup>33</sup> Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

<sup>34</sup> Jf Riksrevisjonen: Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd. Dokument 3:12 (2012-2013).



fylkeskommunen har høve til å sette i verk kontroll med at midlane blir brukt etter dei føresetnadane som er gitt, og at deler av tilskotsbeløp skal haldast tilbake i påvente av sluttrapportering frå tilskotsmottakar.

§ 15 omhandlar utbetaling:

«Tilskuddsbeløpet utbetales i hovedsak etterskuddsvis.

Minst 25 prosent av tilskuddet skal holdes tilbake til prosjektet/tiltaket er avsluttet og tilskuddsforvalteren har mottatt sluttrapport eller resultatskjema i regionalforvaltning.no og/eller rapport.

For tilskudd over kr 100 000 skal det i tillegg sendes inn revidert prosjektregnskap som er bekreftet av revisor, alternativt godkjent regnskapsfører dersom virksomheten ikke er revisjonspliktig.»

I § 16 er det gjennom ei rekkje punkt definert reglar for omgjøring og krav om tilbakebetaling av tilskot.

### **Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel**

Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel regulerer, saman med forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel og årleg oppdragsbrev til fylkeskommunane, bruken av tilskotsmidlar over Statsbudsjettet kap. 551 post 60 og 61.

Av punkt 1.4 i retningslinjene går det fram at fylkeskommunen kan gjere følgjande med midlane:

1. «Forvalte midlene selv ved å utarbeide tilskuddsordninger. Unntaksvis kan fylkeskommunen tildele enkelttilskudd ved særskilt å navngi mottakeren i budsjettvedtaket fattet av fylkestinget.
2. Delegere forvaltningen til kommuner, regionråd, Innovasjon Norge, SIVA, Forskningsrådet, andre offentlige forvaltere og unntaksvis til ikke offentlige heleide aktører.
3. Finansiere utviklingsprosjekter/programmer i regi av fylkeskommunen.
4. Medfinansiere nasjonale programmer og satsinger.
5. Renteinntekter skal ikke brukes til andre formål.»

Vidare går det av punkt 2.2 fram kven som kan motta midlar og kva dei kan nyttast til:

«Fylkeskommunene og kommunene kan tildele tilskudd til prosjekt/tiltak med hjemmel i forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Tilskuddet skal ha utløsende effekt.»

Vidare er det presisert kva typer prosjekt/tiltak midlane kan nyttast til, og kva som er meint med «prosjekt og tiltak». Under punkt 2.3 *Avgrensing av virkemiddelbruken* går det mellom anna fram at fylkeskommunen ikkje skal bruke midlane til eller tildele midlar til drift av næringsverksemd eller organisasjonar.

I retningslinjene er det vist til ei rekkje sakshandsamingskrav i forvaltningslova. Mellom anna går det fram at tilskotsforvaltaren har alminneleg rettleiingsplikt overfor alle som ønskjer å søke om tilskot. Forvaltaren skal forberede og avgjere saker med søknad om tilskot utan ugrunna opphald, og det skal bli sendt foreløpig svar dersom ein søknad ikkje kan svarast på i løpet av ein månad etter at den er motteke. Vidare står det i retningslinjene at avgjersletakarar og sakshandsamarar skal vurdere eigen habilitet i samband med handsaming av enkeltsøknader.

Ifølgje punkt 4 i retningslinjene skal forvaltar av midlar over post 60 og 61 som hovudregel etablere tilskotsordningar. Vidare går det fram at:

«Et regelverk for tilskuddsordning skal inneholde følgende hovedelementer:

1. Mål for ordningen
2. Kriterier for måloppnåelse
3. Tildelingskriterier, herunder beregningsregler
4. Oppfølging og kontroll
5. Evaluering

Punkt 1-3 skal utformes i samsvar med retningslinjene 2.2 og 2.3 og forskriftens §§ 6-9.»

Om vedtak går det i retningslinjene fram at vedtak om både tildeling og avslag skal sendast skriftleg til søker, og at underrettinga skal innehalde:

- Grunngeving for vedtak, med referanse til heimelsgrunnlaget
- Informasjon om rett til innsyn i dokumenta i saka
- Informasjon om klageåtgang, kor klagen skal sendast og klagefrist

Vedtak om tildeling av tilskot skal vidare innehalde:

«...Formål med tilskuddet og hvilke kostnader tilskuddet skal dekke.

- Tilskuddsbeløp og utbetalingsplan.
- Eventuelt andre vilkår for bruken av midlene
- Frist for at mottakeren aksepterer vilkårene.
- Krav til rapportering
- Informasjon om at kontrolltiltak kan bli iverksatt, med henvisning til bevilgningsreglementet § 10 andre ledd og forskrift for distrikts- og regionalpolitiske verkemidler § 14.
- Mulighet om krav om tilbakebetaling dersom mottakeren ikke bruker tilskuddet i samsvar med angitte forutsetninger»

Om oppfølging og kontroll går følgjande fram av retningslinjene:

«Den som har budsjett disponeringsfullmakt er ansvarlig for oppfølging og kontroll som skal sikre at tilskuddet er brukt i henhold til tilskuddsbrevet.

Dette innebærer følgende:

1. påse at avtalte rapporter faktisk kommer inn.
2. å gi tilbakemelding og treffe eventuelle tiltak dersom rapporteringen eller eventuell kontrollen avdekker forhold som ikke er tilfredsstillende.
3. å dokumentere gjennomførte kontrolltiltak på en etterprøvbar måte.

Oppfølging og eventuell kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.»

I retningslinjene for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel står det at alle etablerte tilskotsordningar basert på midlar gitt over post 60 og 61 skal ha eit regelverk som inneheld mellom anna evaluering av tilskotsordninga som eit eige moment. Vidare i retningslinjene står følgjande om evaluering av tilskotsordningar: «Departementet, fylkeskommunene og kommunene skal med visse mellomrom evaluere tilskuddsordningene de forvalter og/eller andre forvalter på vegne av det offentlige.»

# Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

## Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. FOR-2013-12-11-1574.
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlige arkiv. FOR-1998-12-11-1193.

## Dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Sist revidert 11.6. 2014.
- Etablerarfond for Hardanger – Tildelingsbrev 2015. 23.6.2015.
- Ethiske retningslinjer for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune. Godkjend av Fylkestinget 10. mars 2015. gjeldande frå 10. mars 2015.
- Fordeling av regionale næringsfond 2015. Fylkesutvalet sak PS 97/2015.
- Gjennomgang av støtte til regionale næringsretta utviklingsaktørar 2016. Fylkesutvalet sak PS 8/2016, 29.1.2016.
- Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland 2015. Fylkesutvalet sak 50/2015, 19.02.15.
- Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland 2015 – Tildelingsbrev til innovasjon Noreg Hordaland. 26.3.2015.
- Introduksjon og prosedyre til panelvurdering. Notat til næringssjef. 26.10.2015.
- Krav til søknader og prioriteringskriterier. 23.6.2015. (Brev til Hardangerrådet)
- Marin samarbeidsgruppe. Mandat. Desember 2011.
- Næringsretta midlar til regional utvikling, kompensasjonsmidlane; - retningslinjer for forvaltning av midlane frå 2007. Brev til styringsgruppa for forvaltning av kompensasjonsmidlane. 28.4.2008
- Regional næringsplan for Hordaland 2013-2017. Vedteke i fylkestinget i juni 2013.
- Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune. Sist revidert 5.9.2014.
- Sakshandsaming RF13.50 – interne rutinar. Næringsseksjonen. Versjon 11. september 2014
- Samarbeidsavtaler med regionale næringsutviklingsaktørar – prioriteringskriterier og forvaltingsregime. Fylkesutvalet sak 199/13, 29.8.2013.

## Andre dokument og litteratur

- Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, 2002.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler*. I kraft frå 1.1.2015.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Statsbudsjettet 2015 – Kap 551 post 60 – Tilskudd til Hordaland fylkeskommune for regional utvikling – oppdragsbrev*. 16.12.2014.
- Riksrevisjonen: Dokument 3:12 (2012–2013) Rapport. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*
- Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven med kommentarer*. 2006.

### Nettsider

- <http://www.hordaland.no/>
- [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no)
- <https://kvalitet.difi.no/>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited 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.

© 2016 Deloitte AS