

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune

Tilskotsforvaltning innanfor kulturområdet



Samandrag

På oppdrag frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilskotsforvaltning innan kulturområdet. Undersøkinga er gjennomført i perioden oktober 2013 – februar 2014.

Revisjonskriteria som er lagt til grunn for revisjonen sine vurderingar går fram av kapittel tre i rapporten, medan faktagrunnlaget blir presentert i kapittel fire. For ein meir utfyllande versjon av revisjonen sine vurderingar blir det vist til kapittel fem i rapporten. Høyringsuttale frå fylkesrådmannen i Hordaland fylkeskommune er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt og vurdert om Hordaland fylkeskommune har etablert tilstrekkelege system og rutinar for å sikre god styring og kontroll med tilskotsforvaltninga innanfor kulturområdet. Det har vore fokus på å undersøke og vurdere avgrensing av roller og mynde, sakshandsaming, informasjon om tilskotsordningane til målgruppa, system for evaluering av tilskotsordningane, samt rutinar for koordinering og samhandling internt i fylkeskommunen i samband med tilskotsforvaltninga.

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon frå fylkeskommunen, gjennomført ein stikkprøvekontroll av saker som gjeld tildelingar eller avslag på søknad om tilskot, og gjennomført intervju med til saman fem personar. Dette inkluderer representantar frå både administrasjonen og politisk nivå i fylkeskommunen.

Gjennomgang av revisjonen sine vurderingar

Problemstilling 1: *Er det gjort ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tilskotsforvaltning på kulturområdet?*

Revisjonen si vurdering:

Etter revisjonen si vurdering er det ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tilskotsforvaltning på kulturområdet.

Problemstilling 2: *Er sakshandsaminga i samband med tildeling av tilskot tilfredsstillande?*

Revisjonen si vurdering:

Det er utarbeidd tildelingsvilkår for alle tilskotsordningane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen, med unnatak av tilskot som blir tildelt over budsjettposten «Til rådvelde». Undersøkinga viser at tildelingsvilkåra for fleire av tilskotsordningane er ganske generelle og gir relativt stort rom for utøving av skjønn i vurderingane av søknader.

Revisjonen har gjennom stikkprøvekontrollen avdekket brot på fleire sentrale krav i forvaltningslova. I fleire saker er det ikkje sendt førebels svar, og i fleire saker er vedtak om

avslag eller delvis innvilging ikkje tilstrekkeleg grunngeve. I undersøkinga er det også avdekka svakheiter knytt til informasjon om klageåtgang i underrettingsbrev. Stikkprøvekontrollen viste også at dokument som inngår i sakshandsaminga berre i varierende grad har blitt arkivert i fylkeskommunen sitt sak- og arkivsystem. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med fylkeskommunen sine egne retningslinjer i handbok for sakshandsamarar, eller i samsvar med krav i forskrift om offentleg arkiv.

Stikkprøvekontrollen omfatta saker som blei handsama og vedtatt i 2012. Kultur- og idrettsavdelinga starta i 2013 opp eit kvalitetssikringsprosjekt med føremål å sikre etterleving av forvaltningsmessige krav og prinsipp i forvaltninga av kulturtilskot. Revisjonen meiner arbeidet som er utført i kvalitetssikringsprosjektet er eit viktig bidrag til å sikre etterleving av forvaltningslova sine krav til sakshandsaming.

Det er ikkje utarbeidd retningslinjer i Hordaland fylkeskommune for vurdering av sakshandsamar sin habilitet. Revisjonen meiner dette medfører ein risiko for at det til dømes kan vere ulik praksis med omsyn til korleis sakshandsamarar vurderer eigen habilitet. Revisjonen registrerer samtidig at det er fokus på vurdering av habilitet i dei nye retningslinjene for sakshandsaming i samband med tilskotsforvaltning i Kultur- og idrettsavdelinga.

Revisjonen stiller spørsmål ved enkelte forhold knytt til praksisen med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde». Det er ikkje vedtatt føremål eller tildelingsvilkår for ordninga, og revisjonen meiner at fylkeskommunen i forvaltninga av ordninga ikkje sikrar at sentrale forvaltningsrettslege prinsipp blir tilstrekkeleg ivareteke. Manglande tildelingskriterium og informasjon om ordninga gjer det etter revisjonen si vurdering vanskeleg å dokumentere at det ikkje blir tatt omsyn til utanforliggjande forhold eller føretatt usakleg forskjellsbehandling.

Problemstilling 3: Er informasjon om tilskotsordningane tydeleg og gjort tilgjengeleg for målgruppa?

Revisjonen si vurdering:

Fylkeskommunen informerer om tilskotsordningane gjennom utlysing i dei største avisene i fylket og på fylkeskommunen sin nettstad. Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør vurdere å nytte ein felles mal for å informere om dei ulike tilskotsordningane på fylkeskommunen sin nettstad. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør vurdere om det i samband med enkelte tilskotsordningar kan vere føremålstenleg å nytte også andre informasjonskanalar, for å sikre at informasjon om tilskotsordningane når ut til så mange potensielle søkjarar som mogleg.

Revisjonen meiner det er problematisk at det ikkje blir informert om ordninga med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde» verken på fylkeskommunen sin nettstad eller i dagspressa.

Problemstilling 4: I kva grad er det etablert system for å vurdere om tilskota bidrar til å nå dei mål som er sett?

Revisjonen si vurdering:

Det er i varierende grad formulert tydelege føremål for den enkelte tilskotsordninga. Føremåla er formulert nokså generelt og overordna, og for nokre av tilskotsordningane er føremåla nærmast likelydande. To av tilskotsordningane har identiske føremål. Revisjonen meiner det er viktig at det er etablert tydelege føremål med dei ulike tilskotsordningane. Tydelege føremål med ordningane

vil etter revisjonen si vurdering vere ein føresetnad for å kunne evaluere måloppnåinga innanfor tilskotsordningane.

Det blir stilt krav om rapportering i underrettingsbrevva ved tildeling av tilskot. Det er i liten grad formidla konkrete krav til innhaldet i rapporteringa eller sett tydelege tidsfristar for rapporteringa. Undersøkinga viser vidare at Seksjon for kunst- og kulturformidling ikkje har tilstrekkelege system for å følgje opp rapportering eller manglande rapportering. Revisjonen registrerer at seksjonen som ein del av kvalitetssikringsprosjektet arbeider med å formulere tydelegare krav til rapportering og å setje fristar for rapportering.

Kultur- og idrettsavdelinga har per i dag ikkje gjennomført systematiske og dokumenterte evalueringar av dei ulike tilskotsordningane, og har heller ikkje etablert eit system for dette. Revisjonen meiner det er viktig at det blir gjennomført evaluering av måloppnåing innanfor den enkelte tilskotsordninga, for å sikre at ordninga fungerer etter føremålet, og for å sikre effektiv og målretta bruk av offentlege midlar.

Problemstilling 5: *Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom kulturavdelinga og andre avdelingar i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?*

Revisjonen si vurdering:

Kultur- og idrettsavdelinga samarbeider i hovudsak med Næringsseksjonen i Regionalavdelinga i samband med forvaltning av tilskota på kulturområdet. Samarbeidet mellom Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga på dette området er i liten grad formalisert, og det er ikkje etablert faste rutinar for samarbeidet. Dette medfører etter revisjonen si vurdering risiko for at det ikkje alltid blir gjort tilstrekkelege avklaringar mellom avdelingane i enkeltsaker, og for at samarbeidet kan bli personavhengig.

Det er heller ikkje etablert eit eigna system som gjer det mogeleg å undersøke om tilskotssøkjjarar mottek eventuelle andre tildelingar frå fylkeskommunen. Revisjonen meiner det er viktig at det blir etablert eit system som i større grad sikrar at ein på ein effektiv måte kan få oversikt over alle tilskot som er tildelt same søkjar.

Revisjonen tilrår at Hordaland fylkeskommune gjennomfører følgjande tiltak:

1. Vurderer å utforme tydelegare føremål med tilskotsordningane som reflekterer korleis den enkelte ordninga skal bidra til å nå fylkeskommunale mål og strategiar på kulturområdet.
2. Sikrar at tilskot som blir tildelt over budsjettposten «til rådvælde» blir tildelt i samsvar med krav i forvaltningslova og sentrale forvaltningsrettslege prinsipp
3. Sikrar at sakshandsaminga i samband med kulturtilskot er i samsvar med krav i forvaltningslova, herunder:
 - Sikrar at det blir sendt førebels svar jf. § 11 a, 3. ledd.
 - Sikrar at vedtak er tilstrekkeleg grunngjeve, og at grunngjeving for vedtak er dokumentert, jf. § 24, § 25 og § 27,.
 - Sikrar at informasjon om klageåtgang er korrekt jf. § 27.
 - Sikrar at det blir tatt kontakt med søkjar dersom det blir vurdert som aktuelt å vurdere ein søknad innanfor ei anna tilskotsordning enn den det er søkt om, jf. § 11.
4. Sikrar at dokument som er ledd i sakshandsaminga blir arkivert i samsvar med fylkeskommunen sine egne retningslinjer og § 3-18 1. ledd i forskrift om offentleg arkiv, og at inn- og utgåande dokument som er gjenstand for sakshandsaming blir journalført jf. § 2-6 i forskrift om offentleg arkiv.
5. Etablerer rutinar for oppfølging av rapportering frå tilskotsmottakarar.
6. Etablerer system og rutinar for samarbeidet mellom Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga når det gjeld tildeling av tilskot, samt etablerer system som gjev oversikt over ulike tildelingar av tilskot og økonomisk støtte frå fylkeskommunen.
7. Etablerer eit system for jamlege evalueringar av dei ulike tilskotsordningane for å sikre at dei blir nytta i samsvar med føremålet.

Innhald

Samandrag	2
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Avgrensingar.....	9
2. Metode	10
2.1 Dokumentanalyse	10
2.2 Intervju	10
2.3 Stikkprøvekontrollar	10
2.4 Verifisering og høyring.....	11
3. Revisjonskriterium	12
3.1 Innleiing.....	12
3.2 Forvaltningslova.....	12
3.3 Alminneleg forvaltningsrett	13
3.4 Plikt til arkivering og journalføring	13
3.5 Andre sentrale føringar for tilskotsforvaltninga.....	13
3.5.1 Desentralisert ordning for tilskot til kulturbygg.....	13
3.5.2 Kulturkort for ungdom	14
3.5.3 Kulturelt utviklingsprogram	14
3.6 Fylkeskommunale retningslinjer knytt til tilskotsordningar på kulturområdet.....	15
4. Data	16
4.1 Organisering av tilskotsforvaltninga innan kulturområdet	16
4.2 Føremål med tilskotsordningane og vilkår for tildeling	17
4.2.1 Føremålet med tilskotsordningane	17
4.2.2 Vilkår for tildeling.....	18
4.3 Informasjon om tilskotsordningane til målgruppa.....	19
4.4 Sakshandsaming og tildeling av kulturtilskot.....	20
4.4.1 Retningslinjer og rutinar knytt til sakshandsaminga	20
4.4.2 Sakshandsamingsprosessen.....	21
4.4.3 Førebels svar	22
4.4.4 Grunngjeving av vedtak og innhald i underrettingsbrev	22
4.4.5 Informasjon om klagerett	24
4.4.6 Dokumentasjon av sakshandsaminga.....	25
4.4.7 Rutinar for vurdering av habilitet.....	25
4.5 Rapportering frå tilskotsmottakarar	26
4.6 Evaluering av tilskotsordningane.....	27
4.7 Samhandling med andre avdelingar i samband med tildeling av kulturtilskot	27
5. Vurderingar	29
5.1 Er det gjort ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tilskotsforvaltning på kulturområdet?	29
5.2 Er sakshandsaminga i samband med tildeling av tilskot tilfredsstillande?	29
5.3 Er informasjon om tilskotsordningane tydeleg og gjort tilgjengeleg for målgruppa?	32
5.4 I kva grad er det etablert system for å vurdere om tilskota bidrar til å nå dei måla som er sett?... ..	32

5.5 Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom kulturavdelinga og andre avdelingar i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?.....	33
6. Tilrådingar	34
Vedlegg 1: Høyringsuttale	35
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur	39

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilskotsforvaltning innanfor kulturområdet i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak 25/13, 19.9.2013, og er gjennomført i tidsrommet oktober 2013 til februar 2014.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke i kva grad det er etablert tilstrekkelege system og rutinar for å sikre god styring og kontroll med tilskotsforvaltninga innanfor kulturområdet.

Med bakgrunn i føremålet er følgjande problemstillingar undersøkt:

1. Er det gjort ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tilskotsforvaltning på kulturområdet?
2. Er sakshandsaminga i samband med tildeling av tilskot tilfredsstillande?
 - a) Er det utarbeidd klare føringar og/eller kriterium for tildeling av tilskot innanfor dei ulike tilskotsordningane?
 - b) Blir forvaltningslova sine krav til sakshandsaming etterlevd?
 - c) Blir eventuelle interne retningslinjer for sakshandsaminga etterlevd?
 - d) Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?
 - e) Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for vurdering av habilitet i samband med tildeling av tilskot?
3. Er informasjon om tilskotsordningane tydeleg og gjort tilgjengeleg for målgruppa?
4. I kva grad er det etablert system for å vurdere om tilskota bidrar til å nå dei mål som er sett?
 - a) I kva grad er det formulert tydelege føremål med dei ulike tilskotsordningane?
 - b) I kva grad blir det stilt krav om rapportering frå tilskotsmottakar?
 - c) I kva grad blir det stilt krav til dokumentasjon av kostnader i samband med rapportering?
 - d) I kva grad blir rapportering frå tilskotsmottakarar nytta for å gjennomføre evalueringar av ulike tilskotsordningar?

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

1.3 Avgrensingar

Kultur- og idrettsavdelinga forvaltar til saman 26 tilskotsordningar. Denne forvaltningsrevisjonen er avgrensa til «reine kulturtilskot» slik at tilskot innafor idrett, friluftsliv, folkehelse, integrering og kulturminnevern fell utanfor. Forvaltningsrevisjonen er også avgrensa mot tilskot som blir fordelt direkte gjennom budsjettvedtak og reine stipendordningar. Følgjande tilskotsordningar er omfatta av denne forvaltningsrevisjonen:

- Kulturelt utviklingsprogram (KUP)
- Tilskot til ålmenne kulturføremål
- Tilskot til kulturiltak for born og unge
- Driftsstønad til barn og unge på fylkesnivå
- Tilskot til kulturbygg med regionale funksjonar
- Tilskot til kulturbygg med lokale funksjonar
- Tilskot for å stø opp om ordninga med kulturkort
- Tilskot som Kultur- og ressursutvalet tildeler til ulike kulturføremål over budsjettposten «Til rådvælde»

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har henta inn og gjennomgått relevant dokumentasjon frå fylkeskommunen. Dette omfattar mellom anna retningslinjer for dei ulike tilskotsordningane, sakshandsamingsrutinar, politiske saker som gjeld tildeling av tilskot, samt døme på tilsegnsbrev og avslagsbrev knytt til ulike tilskotsordningar. I tillegg har revisjonen fått tilgang til utkast til reviderte retningslinjer og utkast til malar for ulike brev knytt til dei ulike tilskotsordningane.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført fire intervju med til saman fem personar som er involvert i arbeidet med tilskotsforvaltning innanfor kulturområdet. Blant dei intervjua er sakshandsamarar og ein seksjonsleiar i Kultur- og idrettsavdelinga, samt leiar og nestleiar for Kultur- og ressursutvalet.

2.3 Stikkprøvekontrollar

Revisjonen har gjennomgått 25 saker som gjeld tildelingar eller avslag på søknad om tilskot innanfor kulturområdet. Føremålet med gjennomgangen av desse sakene har vore å undersøke om tildelinga av tilskot er i samsvar med prinsipp om god forvaltningsskikk og krav til forsvarleg sakshandsaming, samt om eventuelle eigne fylkeskommunale krav og retningslinjer blir følgt.

Utvalet av saksmapper er gjort frå følgjande tilskotsordningar:

- Kulturelt utviklingsprogram (KUP)
- Tilskot til kulturtiltak for born og unge
- Tilskot til kulturbygg med regionale funksjonar
- Kulturtilskot over posten «Til rådvælde»

For å kunne sjå også på rapporteringa frå tilskotsmottakarar er det valt ut saker frå tildeling av tilskot innanfor desse ordningane i 2012. For kvar tilskotsordning er det valt ut fire saker der søkjar har fått tildelt tilskot, samt to saker (tre saker innanfor tilskotsordninga «Tilskot til kulturtiltak for born og unge») der søkjar har fått avslag på søknaden om tilskot.

For kvar sak er søknaden, dokumentasjon frå sakshandsaminga, saksframstilling og vedtak i Kultur- og ressursutvalet, brev med underretting om vedtak til tilskotssøkjjar, samt eventuelle rapporteringar frå tilskotsmottakarar gjennomgått.

2.4 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Rapportutkast med revisjonskriterium, faktagrunnlag samt revisjonen sine vurderingar og forslag til tiltak er sendt til fylkesrådmannen for verifisering og høyring. Tilbakemelding i samband med verifiseringa av datadelen er innarbeidd i rapporten. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

3. Revisjonskriterium

3.1 Innleiing

Innsamla data er vurdert opp mot revisjonskriterium i form av regelverk og andre sentrale føresegn på området, samt aktuelle fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon.¹

3.2 Forvaltningslova

Handsaming av søknader om tilskot skal følgje reglane i forvaltningslova. Tildeling av tilskot er enkeltvedtak, og dette inneber at også forvaltningslova sine føresegn om enkeltvedtak skal følgjast.

Forvaltningsorganet si rettleiingsplikt går fram av § 11 i forvaltningslova, og det er vist til at føremålet med rettleiinga skal vere å gi partar og andre interesserte åtgang til å ta i vare sitt tarv i bestemte saker på best mogleg vis. Inneheld ein førespurnad til eit forvaltningsorgan feil, misforståingar, unøyaktigheiter eller andre manglar som avsendaren bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Forvaltningslova stiller vidare krav om at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald (§ 11a, 1. ledd). I saker som gjeld enkeltvedtak skal det gis førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan bli besvart innan ein månad etter den er mottatt (§ 11a, 3. ledd). Her skal det, om mogleg, gis informasjon om kva tid svar kan ventast (§ 11a, 2. ledd).

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

Av § 27 går det fram at det forvaltningsorgan som har fatta vedtaket, skal 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. Retten til å klage på eit vedtak går fram av § 28.

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar habilitet, og av § 6 første ledd går det fram kva tid ein offentleg tenestemann er å rekne som ugild. Vidare går det fram av § 6 andre ledd at ein offentleg 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

¹RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

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.»

3.3 Alminneleg forvaltningsrett

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjerder på grunnlag av ei forsvarleg sakshandsaming. Dette kravet blir rekna som ein ulovfesta rettsregel som supplerer dei lovfesta krava til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova.²

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, samt at det ikkje skal vere usakleg forskjellsbehandling.

3.4 Plikt til arkivering og journalføring

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 § 3-18 første ledd om arkivavgrensning).

Det følgjer vidare av forskrift om offentleg arkiv § 2-6 at offentlege organ har plikt til å føre ein eller fleire journalar som gir systematiske opplysningar og fortløpande registrering av *inn-* og *utgående* dokument, dersom dokumentet oppfyller følgjande kriterium:

- dokumentet reknast som saksdokument for organet etter offentleglova § 4 (*dokument som er kome inn til eller lagt fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet*),
- dokumentet er gjenstand for sakshandsaming,
- dokumentet har verdi som dokumentasjon.

3.5 Andre sentrale føringar for tilskotsforvaltninga

For nokre av tilskotsordningane er det gitt føringar for tilskotsforvaltninga frå sentrale mynde, då nokre av dei fylkeskommunale tilskotsordningane heilt eller delvis består av statlege midlar. Nokre hovudpunkt frå dei sentrale føringane som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen er referert i avsnitta under.

3.5.1 Desentralisert ordning for tilskot til kulturbygg

I rundskriv V-2010-7 B frå Kulturdepartementet³ går retningslinjer for forvaltning av desentralisert ordning for tilskot til kulturbygg fram. Her går det fram at føremålet med ordninga er å bidra til eigna lokale, bygningar og utearenaer som gir rom for ulik kulturell verksemd. Det går vidare fram at midlane kan nyttast til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbygg, men ikkje til vedlikehald eller drift. Vidare går det fram ei rekkje vilkår for tilskotet. Mellom anna må lokala vere planlagte ut frå definerte behov og bør vere fleksible, i tillegg til at kulturhusa bør lokalisert

² Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

³ Kunnskapsdepartementet: *Retningslinjer for forvaltning av desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg*. Fastsett av Kulturdepartementet og gjelder fra 1. januar 2010

sentralt i lokalsamfunnet eller regionen. Bygningane skal også i størst mogleg grad fungere som kulturelle møtestader for alle grupper.

Når det gjeld utforming av bygga er det stilt krav om at bygga må utførast i samsvar med dei til ei kvar tid gjeldande føresegna i plan- og bygningsloven, og det blir stilt krav om universell utforming. Kulturbygg som mottar tilskot skal ifølgje rundskrivet nyttast til kulturføremål i minst 20 år etter at midlane er utbetalt, og fylkeskommunane må sørge for tilstrekkeleg tryggleik for tilskotet i denne perioden.

Tilskot kan utgjere inntil 1/3 av godkjente prosjektkostnader for kulturbygget. Det er vist til at fylkeskommunen kan fastsetje vilkår for søknad om tilskot, og det er vidare mellom anna stilt krav om at fylkeskommunane skal kunngjere at det kan søkjast om tilskot frå den aktuelle ordninga. Ifølgje retningslinene er Kulturdepartementet klageinstans, og det er presisert kva opplysningar om klageåtgang fylkeskommunen skal gi i samband med underretting til søkjarane om vedtak.

Når det gjeld utbetaling av tilskot, går det mellom anna fram at fylkeskommunane skal utbetale til prosjekt i samsvar med framdrift og likviditetsbehov, og at inntil revidert rekneskap føreligg, skal fylkeskommunane halde tilbake minst 10 % av tilskotet.

3.5.2 Kulturkort for ungdom

Midlane som blir nytta til *tilskot for å stø opp om ordninga med kulturkort* er til dels midlar som fylkeskommunen årleg mottok frå Kulturdepartementet i samband med ordninga med kulturkort for ungdom. Fylkeskommunen mottok årleg eit brev frå Kulturdepartementet der det blir gitt føringar for bruken av desse midlane. I brevet frå 2013 går det fram at føremålet med kulturkortet er å få ungdom til å nytte seg av kulturtilboda oftare og å rekruttere nye publikummarar.⁴ Ein stor del av dei totale midlane skal ifølgje brevet gå til aktivitet. Vidare blir det stilt krav om at tilskotsmottakarar skal følgje reglane i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt engangstilskudd fra Kulturdepartementet i 2013*.

3.5.3 Kulturelt utviklingsprogram

Kulturelt utviklingsprogram (KUP) er delvis finansiert av regionale utviklingsmidlar (RUP). RUP-midlane er statlege midlar som blir forvalta av Regionalavdelinga i fylkeskommunen.

Føringar for bruken av desse midlane, som blir løyva over statsbudsjettet kapittel 552 post 60 og 61, blir gitt i årleg tilskotsbrev til fylkeskommunen frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁵ Av tilskotsbrevet går mellom anna føremålet med midlane fram, og det er vist til at midlane skal medverke til å styrkje verdiskapinga og utvikle attraktive arbeidsplassar ved å fremje innovasjon, omstilling og nyetableringar. Kvinner, unge og innvandrarak blir opplyst å vere prioriterte grupper i distrikts- og regionalpolitikken.

Tilskotsbrevet har ei rekkje vedlegg, mellom anna retningslinjer for kapittel 551 post 60 og kapittel 551 post 61.⁶ Retningslinene som var lagt ved tilskotsbrev for 2013 var gjeldande frå 1.1.2013. Av retningslinene går det fram prinsipp og rammer for bruk av distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel hos fylkeskommunane. Det går fram at midlane skal vere med på å realisere fylkeskommunale mål for regional utvikling i tråd med gjeldande kommunale og regionale planar. Vidare er det stilt krav til kunngjering, og det går fram at sakshandsaminga skal følgje reglane i forvaltningslova. Avgjerder om tildeling av tilsegn skal vere skriftleg dokumenterte, og det blir vist

⁴ Kulturdepartementet: *Hordaland fylkeskommune – tilskot til kulturkort for ungdom 2013*. Brev datert 12.6.2013.

⁵ Tidlegare Kommunal- og regionaldepartementet

⁶ Kommunal- og regionaldepartementet. Retningslinjer. Kapittel 551, post 60 Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling. Kapittel 551, post 61 Næringsretta midlar til regional utvikling, kompensasjon for auka arbeidsgivaravgift. Gjeldande frå 1.1.2013.

til krav om at tilskotsmottakar skal gi skriftleg aksept av vilkår, og stilt krav til enkelte rutinar fylkeskommunen må etablere i samband med tilskotsforvaltninga. Vidare er det mellom anna stilt krav til rapportering.

3.6 Fylkeskommunale retningslinjer knytt til tilskotsordningar på kulturområdet

For kvar tilskotsordning som er omfatta av revisjonen, med unntak av budsjettposten «Til rådvelde», er det fastsett eit føremål, og det er gitt føringar for kven som kan søkje, søknadsfrist, kva tiltak som kan støttast, storleiken på støttenivå og krav til søknaden. Det er vedtatt retningslinjer for alle tilskotsordningane der vilkår for tildeling og moment for vurdering av søknader går fram, med unntak av ordninga med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde». Innhaldet i krav/retningslinjer blir nærmare omtalt i rapporten sin datadel.

I handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune er det eit avsnitt som omhandlar «DocuLive sak/arkivsystem». Her går det mellom anna fram at *«alle inngåande og utgåande dokument som er ledd i sakshandsaminga og har verdi som dokumentasjon skal journalførast og produserast i DocuLive.»*⁷ I samband med overgang til nytt sak- og arkivsystem, er det utarbeidd ei ny sakshandsamarhandbok i fylkeskommunen.⁸ Her går det mellom anna fram at *«dokument som vi mottek og lagar sjølve som ledd i saksbehandlinga, skal registrerast i systemet og knytast til respektiv sak og journalpost.»* Det blir også presisert kva som er rekna som arkivverdige dokument.

⁷ Hordaland fylkeskommune: Handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune. Utan dato. Side 5.

⁸ Hordaland fylkeskommune: Sakshandsamarhandbok – versjon 1. Dokumentsenteret, 31.12.2013.

4. Data

4.1 Organisering av tilskotsforvaltninga innan kulturområdet

Kultur- og ressursutvalet har vedtaksmynde i saker om tildeling av tilskot innanfor tilskotsordningane som er omfatta av denne forvaltningsrevisjonen.⁹ Av delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune går det fram at dei politiske utvala innan sitt saksområde mellom anna skal arbeide med:

«Fordeling av statlege tilskot og stønadsordningar som fylkeskommunen er sett til å overta og som ikkje gjeld næringsføremål.

Fordeling av fylkeskommunale tilskots- og stønadsordningar som ikkje gjeld næringsføremål.»¹⁰¹¹

Per i dag har Kultur- og ressursutvalet ikkje vidaredelegert avgjerdsmynde innanfor dei tilskotsordningane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Når det gjeld *Tilskot for å stø opp om ordninga med kulturkort*, blei vedtaksmynde delegert til fylkesrådmannen i samband med opprettinga av ordninga i 2010. I 2011 gjorde Kultur- og ressursutvalet vedtak om fordeling av delar av midlane, samt vedtak om delegasjon til rådmannen for fordeling av resterande beløp.¹² For 2012 og 2013 har revisjonen fått opplyst at det for desse åra ikkje blei tildelt tilskot innanfor denne ordninga, fordi ein ønskte å få på plass vedtekne retningslinjer for ordninga før det blei gjort ytterlegare tildelingar. Frå 2014 vil tildeling av tilskot bli gjort av Kultur- og ressursutvalet, jf. nye retningslinjer som blei vedteke i 2013.

Seksjon for kunst- og kulturformidling i Kultur- og idrettsavdelinga har ansvar for saksførebuinga og gjev innstilling til Kultur- og ressursutvalet i saker om tildeling av tilskot innanfor alle dei aktuelle tilskotsordningane.

I intervju blir det gitt uttrykk for at rolle- og ansvarsdelinga mellom administrasjonen og kultur- og ressursutvalet i all hovudsak blir opplevd som tydeleg i samband med tildeling av kulturtilskot. Utvalsmedlemmar som er intervjuja viser til at det er ein god dialog mellom utvalet og administrasjonen. Det blir opplyst at dagens ordning blir opplevd som ryddig, og det blir kommentert at det kan vere ein fordel at dei folkevalde, ved å ha avgjerdsmynde i tilskotssaker, får god kjennskap til kulturfeltet i fylket og får innsikt i kva tiltak fylkeskommunale midlar går til.

⁹ Vedtaksmynde er ikkje vidaredelegert til administrasjonen i nokre av dei tilskotsordningane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

¹⁰ Hordaland fylkeskommune: Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Godkjent 13.6.2007, sist revidert 16.10.2012. Side 9.

¹¹ Ansvar for tildeling av tilskot til og fordeling av midlar til næringsføremål er ifølgje delegasjonsreglementet lagt til Fylkesutvalet.

¹² Kultur og ressursutvalet, vedtak av 20.09.2011.

4.2 Føremål med tilskotsordningane og vilkår for tildeling

Kultur- og ressursutvalet vedtar retningslinjer for dei enkelte tilskotsordningane, som inneheld føremål med ordninga og vilkår for tildeling.¹³ Retningslinjene er tilgjengelege på fylkeskommunen sin nettstad. Det er vedtatt retningslinjer for alle tilskotsordningane som er omfatta av revisjonen med unnatak av tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde».

4.2.1 Føremålet med tilskotsordningane

I tabellen under er føremålet med dei ulike tilskotsordningane referert.

Tabell 1: Føremålet med dei ulike tilskotsordningane, jf informasjon på nettsida til fylkeskommunen

TILSKOTSORDNING	FØREMÅL
Kulturelt utviklingsprogram (KUP)	<i>KUP er eit verkemiddel for større satsingar i kulturlivet i Hordaland, og skal støtta nyskapande og målretta prosjekt initierte av kulturlivet sjølv. KUP er eit supplement til Hordaland fylkeskommune sin øvrige innsats på kulturområdet, og til annan offentleg eller privat økonomisk medverknad.</i>
Tilskot til almenne kulturføremål	<i>Løyvingane skal stø opp under visjonen for Hordaland fylkeskommune sin kulturpolitikk i tråd med gjeldande fylkesplan, og såleis m.a. vere med på å sikre innbyggjarar rundt om i fylket eit mangfaldig og godt kulturtilbod. Hordaland fylkeskommune har eit regionalt kulturansvar, så reint lokale kulturtiltak må finansierast av vedkomande kommune e.l.</i>
Tilskot til kulturtiltak for born og unge	<i>Løyvingane skal stø opp under visjonen for Hordaland fylkeskommune sin kulturpolitikk i tråd med gjeldande fylkesplan, og såleis m.a. vere med på å sikre innbyggjarar rundt om i fylket eit mangfaldig og godt kulturtilbod. Hordaland fylkeskommune har eit regionalt kulturansvar, så reint lokale kulturtiltak må finansierast av vedkomande kommune e.l.</i>
Driftsstønad til barn og unge på fylkesnivå	<i>Driftsstønad til barne- og ungdomsorganisasjonar på fylkesplan som har sekretariat for heile fylket og lokallag i minst tre kommunar.</i>
Tilskot til kulturbygg med regionale funksjonar	<i>Ordninga skal bidra til etablering av lokale, arenaer, uteanlegg og liknande tiltak med regionale funksjonar for produksjon, utøving og formidling av kunst og kultur. Løyvingane skal gå til kulturbygg i Hordaland som er av ein slik art at det har regional verdi, funksjonar og/eller nedslagsfelt og skal fungere som kulturelle møtestader. Løyvingane skal stø opp om Hordaland fylkeskommune sin kulturpolitikk, nedfelt i regionale planar.</i>
Tilskot til kulturbygg med lokale funksjonar	<i>Tilskot til lokale kulturbygg skal vere med på å etablere eigna lokale, bygningar og utearena som gjev rom for ulik kulturell verksemd i Hordaland. Tilskot kan gjevast til kulturhus, fleirbrukslokale eller spesiallokale for kunst og kultur, som scenekunstlokale, konsertsal eller formidlingslokale for biletkunst. Midlane kan nyttast til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbygning, men ikkje til vedlikehald eller drift.</i>
Tilskot for å stø opp om ordninga med kulturkort	<i>Løyvingane skal stø opp under visjonen for Hordaland fylkeskommune si ordning med kulturkort for ungdom. Kulturkortert skal bidra til at all ungdom mellom 16 og 20 år i Hordaland får kjennskap til eit breidt kulturtilbod og stimulera til at fleire nyttar tilbod dei elles ikkje har eller ville ha nytta. Kortet skal såleis vera ein dørøpnar inn i kulturinstitusjonane og kulturlivet i fylket. Løyvingane skal gå til samarbeidspartnarar som legg til rette for spesielle arrangement retta mot ungdom. Kulturkortpotten skal</i>

¹³ For enkelte ordningar er vilkår for tildeling omtalt som «vedtekne retningslinjer». Revisjonen vil nytte fellesbetekninga «vilkår for tildeling» i rapporten.

ikkje fungere som kompensasjon for kulturkortrabatt.

**Kulturtilskot over
budsjettposten «Til
rådvelde»**

Denne ordninga er ikkje ei ordinær tilskotsordning men eit kulturtilskot som blir tildelt over ein budsjettpost. Det er ikkje definert eit formelt føremål for ordninga, og det er ikkje lagt ut informasjon på fylkeskommunen si nettside.

I sak 4/13 i Kultur- og ressursutvalet blei det vedtatte at «Kultur- og ressursutvalet sin rådveldekonto skal i regelen sjåast i samanheng med andre stønadsordningar og tidsfristar.»

Representantar frå Kultur- og ressursutvalet som er intervjuja kommenterer at nokre tilskotsordningar er veldig like, og at det kan gjere det vanskeleg for potensielle søkjarar å orientere seg om kva ordning deira søknad passar best innanfor. Det blir peika på at føremålet med dei ulike tilskotsordningane kunne ha vore noko tydelegare, for å skilje dei betre frå kvarandre.

4.2.2 Vilkår for tildeling

Av intervju går det fram at dei fleste tilskotsordningane er meint å famne bredt, og at føremåla med ordningane dermed er formulert nokså overordna. Det bli kommentert at det derfor er særleg viktig at det ligg føre utdjupande vilkår for tildeling som gir naudsynt rettleiing i sakshandsaminga.

For tilskotsordningane ålmene kulturføremål og tilskot til kulturtiltak for barn og unge er vilkåra for tildeling dei same. Døme på tildelingsvilkår for dei ulike ordningane er følgjande:

- *løyvingane skal gå til tiltak/prosjekt i Hordaland som er av ein slik art at det har regional interesse og/eller nedslagsfelt (vilkår sett for tilskotsordningane ålmene kulturføremål og kulturtiltak for barn og unge)*
- *stønaden skal gå til prosjekt/tiltak og ikkje ordinær drift (vilkår sett for t.d. tilskotsordningane ålmene kulturføremål, kulturtiltak for barn og unge og kulturelt utviklingsprogram)*
- *kulturbyggtiltak skal ha regionale funksjonar, og ein verdi, storleik og/eller nedslagsfelt som kan dekke behovet ut over kommunegrensar (vilkår sett for tilskotsordninga kulturbygg med regionale funksjonar)*
- *midlane kan nyttast til nybygg, ombygging og modernisering/oppgradering, ikkje til vedlikehald eller drift (vilkår sett for tilskotsordninga kulturbygg med regionale funksjonar)*
- *det blir ikkje gjeve stønad til organisasjonar som har kommersielle aktivitetar som sin hovudaktivitet (vilkår sett for t.d. tilskotsordninga driftsstønad til barn og unge på fylkesnivå)*
- *søknadane skal vere innretta mot eit eller fleire programområde (vilkår sett for tilskotsordninga kulturelt utviklingsprogram).*

For tilskotsordningane kulturbygg med regionale/lokale funksjonar er det også sett krav til gjennomføring og utforming (t.d. krav om universell utforming) og krav til drift og bruk av bygget.

I tillegg til tildelingsvilkår er det for dei fleste tilskotsordningane også fastsett ein del ulike moment som det vil bli lagt vekt på i samband med tildelinga. Døme på slike moment er:

- *i kva grad tiltaket bidreg til ei utvikling av kulturlivet i fylket*
- *i kva grad er tiltaket nyskapande og kan ha verdi som pilotprosjekt*
- *kvalitativt nivå på prosjekt og søknad*
- *gjennomføringsevne og realisme i prosjektet*
- *fordeling av midlane i høve geografi og sjanger*
- *i kva grad ein kan oppnå full prosjektfinansiering.*

Dei som er intervjuar meiner i hovudsak at tildelingsvilkåra som er vedtatt for dei ulike tilskotsordningane er tilstrekkeleg tydelege. Fleire poengterer samtidig at det er viktig at tildelingsvilkåra for tilskotsordningane ikkje er så spesifikke at ein ekskluderer for mange potensielle søkjarar. Det blir mellom anna kommentert at det er viktig at fylkeskommunen kan utøve ein viss fleksibilitet i samband med tildeling av kulturtilskot, då ein mellom anna skal bidra til nyskaping.

Det er ikkje utarbeidd retningslinjer for tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde». Søknadar som blir handsama under denne posten vil som oftast vere generelle kultursøknader som fylkeskommunen mottar, og det blir opplyst at denne posten mellom anna er meint å dekke uføresette saker. Representantar frå utvalet kommenterer også at denne ordninga gir fylkeskommunen og utvalet moglegheit til å gje midlar til gode føremål som fell utanfor andre tilskotsordningar. Tidlegare har seksjonen hatt praksis for å overføre søknader frå andre tilskotsordningar til «Til rådvelde»-ordninga. Det blir opplyst at dette ikkje skjer lenger, og at ein heller ikkje vil gjennomføre ein slik praksis i framtida.

Av intervju går det fram at posten «Til rådvelde» er ei ordning som heng igjen frå komitétida i fylkeskommunen. Etter at ein la om til ordning med politiske utval med delegert mynde, blei ein million kroner halde av som rådvelde-pott til Kultur- og ressursutvalet. Det blir opplyst at det frå tidlegare av har vore ei oppfatning blant politikarane om at dette er «deira» midlar til tildeling, i større grad enn andre tilskotsordningar. Dei som er intervjuar frå administrasjonen uttrykker at dei er kritisk til denne ordninga, og meiner «Til rådvelde» burde ha vore lagt om til ei meir formalisert ordning med tydelege kriterium som grunnlag for tildeling. Ein tilsett kommenterer at det er grunnlag for å stille spørsmål ved etterlevinga av sentrale forvaltningsrettslege prinsipp i samband med «Til rådvelde»-posten.

Det blir opplyst at både administrasjonen og Kultur- og ressursutvalet dei siste åra har lagt vekt på at tiltak som får tilskotsmidlar over «Til rådvelde»-posten må ha «regional verdi», for å sikre at midlane ikkje går til lokale tiltak. I vurderinga av søknader som fell innanfor ordninga legg administrasjonen i tillegg ofte vekt på kriteria for tilskotsordninga for allmenne kulturføremål. Frå administrasjonen blir det kommentert at politikarane i Kultur- og ressursutvalet i aukande grad har vore opptatt av å gjere tildelingane innanfor denne ordninga på ein ryddig måte i samsvar med forvaltningsrettslege prinsipp.

4.3 Informasjon om tilskotsordningane til målgruppa

Informasjon om tilskotsordningane, med unntak for tilskot som blir tildelt over budsjettposten «Til rådvelde», blir lagt ut i dei største avisene i fylket og på fylkeskommunen sin nettstad. For tilskotsordningane som er omfatta av denne forvaltningsrevisjonen er det lagt ut følgjande informasjon på nettstaden:

- føremål med tilskotsordninga
- kven som kan søkje
- søknadsfrist
- kva tiltak som kan støttast
- storleiken på støttenivå
- krav til søknaden
- kontaktpersonar i administrasjonen

For enkelte av ordningane er det også informasjon om korleis utbetalingar skjer, kva rapportering som blir kravd og om klageåtgang. For alle tilskotsordningane er det ei lenkje til retningslinjer der

vilkår for tildeling og moment for vurdering av søknader går fram. Informasjonen på nettsida er ikkje lagt ut etter same mal for alle ordningane.

Fram til i dag har det ikkje vore skriftlege retningslinjer for kva informasjon som skal vere med i ei utlysing av tilskotsordningane, men gjennom kvalitetssikringsprosjektet (sjå avsnitt 4.4.1 under) blir det opplyst at ein vil utarbeide dette. Det blir kommentert at det har vore diskutert i administrasjonen om ein bør ha med meir informasjon i utlysingane enn det som har vore praksis fram til no. Vanlegvis er utlysingane svært overordna og med henvising til fylkeskommunen sin nettstad. Informasjon om tilskot for å stø opp om ordninga med kulturkort for ungdom har tidlegare blitt annonsert berre via nettsida for Kulturkortet, då ordninga har vore avgrensa til samarbeidspartnarar som allereie har inngått avtale med HFK i samband med kulturkortordninga.

Det blir opplyst at administrasjonen ved enkelte tilfelle også har informert om ulike tilskotsordningar på relevante samlingar. Til dømes har det vore informert om tilskotsordninga med IMDI-midlar¹⁴ på ulike samlingar for kulturkontor. Det blir kommentert at fylkeskommunen i større grad kan bruke slike arenaer til å informere om tilskotsordningar. Samtidig gir dei som er intervju uttrykk for at dei ikkje kan sjå at det er særskilte målgrupper som fylkeskommunen ikkje når gjennom måten ein utlyser tilskotsordningar på per i dag. Det blir opplyst at fylkeskommunen sjeldan mottar søknader som fell heilt utanfor vedtekne retningslinjer, og det blir kommentert at dette kan tolkast som at tildelingsvilkåra er tilstrekkeleg tydelege og i tillegg er godt formidla gjennom fylkeskommunen sin nettstad.

I intervju blir det samtidig peika på at det kan vere vanskeleg å orientere seg innanfor dei ulike tilskotsordningane, og at dette kan vere særleg krevjande for til dømes enkeltpersonar eller lag og foreiningar utan ein profesjonell administrasjon. Det blir vidare kommentert at det er viktig at fylkeskommunen har fokus på at informasjonen skal vere tilgjengeleg og forståeleg både for organisasjonar med ein profesjonell administrasjon, og for enkeltpersonar samt lag og organisasjonar som ikkje har tilsette og som dermed er avhengig av frivillig innsats.

Det blir ikkje informert om at det er mogleg å søkje om tilskot som blir tildelt over budsjettposten «Til rådvælde» verken gjennom utlysing i dagspressa eller på fylkeskommunen sin nettstad. Fleire av dei tilsette i administrasjonen gjev uttrykk for at dette er problematisk og det blir kommentert at det kan vere nokså tilfeldig kven som kjenner til denne mogelegheita. Det er per i dag heller ingen søknadsfrist for ordninga. For å få ordninga «Til rådvælde» innanfor fastare rammer og for at søknadane skulle kunne bli vurdert opp mot kvarandre, blei det vedtatt at ein i hovudsak skulle følgje dei same søknadsfristane som gjeld for andre tilskotsordningar. Dette har berre til dels blitt følgt opp, og i dag blir tildelingar frå denne posten vurdert fortløpande i utvalsmøta. Det blir kommentert at dette medfører at midlane kan blir brukt opp før året er omme, noko som gjev søkjarar som søker tidleg på året ein fordel.

4.4 Sakshandsaming og tildeling av kulturtilskot

4.4.1 Retningslinjer og rutinar knytt til sakshandsaminga

Retningslinjer/rutinar for sakshandsaming i fylkeskommunen går fram av Handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune.¹⁵ Sakshandsaming i samband med tilskotsforvaltning er ikkje særskilt omtala her. I handboka er det mellom anna vist til krav om fullført sakshandsaming i samband med saker som skal handsamast politisk. Vidare er det vist til regelverk som er relevant for fylkeskommunal sakshandsaming generelt, under dette krav i

¹⁴ IMDI er forkorting for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Denne tilskotsordninga er ikkje omfatta av forvaltningsrevisjonen.

¹⁵ Hordaland fylkeskommune: Handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune. Utan dato.

forvaltningslova. Retningslinjer for utforming av saker til politisk handsaming går også fram av handboka.

Første halvår 2013 blei det i Kultur- og idrettsavdelinga etablert eit prosjekt med fokus på kvalitetssikring av sakshandsaming for tilskotssaker i avdelinga («kvalitetssikringsprosjektet»). Føremålet med prosjektet har mellom anna vore å gjennomføre ein juridisk gjennomgang av retningslinjer, rutinar og malar for samtlege tilskotsordningar som avdelinga har ansvar for å forvalte, med sikte på å sikre etterleving av forvaltningsrettslege krav. Av prosjektplanen går det også fram at eit hovudmål er å sikre at avdelinga «*har eit system som reduserer risikoen for feil.*» Det blir opplyst at prosjektet er knytt til etableringa av nytt kvalitetssystem. Prosjektet var ifølgje prosjektplanen planlagt avslutta 30.6.2013, men det blir i intervju opplyst at prosjektet har tatt noko lengre tid som følgje av at omfanget av prosjektet var noko undervurdert. I tillegg vurderte ein at det var føremålstenleg å vente med å innføre nye rutinar og dokumentmalar til nytt saks- og arkivsystem var på plass i fylkeskommunen. Det blir opplyst at mesteparten av arbeidet med å revidere og utarbeide rutinar og dokumentmalar for avdelinga no er gjennomført, og at det berre gjenstår nokre justeringar før dokumenta vil bli lagt inn i kvalitetssystemet.

I samband med kvalitetssikringsprosjektet er det mellom anna utarbeidd utkast til generelle retningslinjer for sakshandsaming av søknader om tilskot i Kultur- og idrettsavdelinga, reviderte retningslinjer for dei ulike tilskotsordningane, samt dokumentmalar for førebels svar, tilsegnsbrev og avslag tilpassa kvar av tilskotsordningane. Utkast til generelle retningslinjer omtalar ei rekkje krav til sakshandsaminga i dei ulike fasane.

Av intervju går det fram at bakgrunnen for kvalitetssikringsprosjektet var eit behov for å sikre at naudsynte formalkrav var på plass i retningslinjer og dokumentmalar, til dømes riktige opplysningar i underrettingsbrevna når det gjeld klageåtgang og rapporteringskrav. I avdelinga sine tidlegare rutinar og malar har slike formalkrav berre i varierende grad vore dekt, og det har resultert i ulik praksis i avdelinga. I kvalitetssikringsprosjektet har det vore fokus på å utarbeide og revidere retningslinjer og dokumentmalar etter eit standard oppsett, for å få etablert eit heilskapleg system med retningslinjer og dokumentmalar. Fram til no har det i stor grad vore opp til dei ulike sakshandsamarane å utarbeide eller tilpasse dokumentmalar slik at dei har passa for ulike tilskotsordningar. Som ein del av kvalitetssikringsprosjektet arbeider seksjonen også med å inkludere meir detaljerte sjekkpunkt for saksgangen i dei generelle rutinane for sakshandsaminga. Det blir opplyst at det er ei målsetting at rutinane skal skildre vegen frå ein søknad kjem inn til underrettingsbrev om vedtak går ut.

4.4.2 Sakshandsamingsprosessen

Tilsette som er intervjuet gjev uttrykk for at det stort sett er tydeleg kven som har ansvar for dei ulike aktivitetane i sakshandsamingsprosessen. Samstundes blir det vist til at det har vore ei utfordring at sakshandsamar i for liten grad har følgd saka fram til utsending av underrettingsbrev om vedtak til tilskotsøkjarane. Underrettingsbrevna har i hovudsak blitt utforma og sendt ut av tilsette med merkantile oppgåver i seksjonen. Desse har ikkje vore involvert i sakshandsaminga og dei har ikkje alltid kjennskap til eventuelle atterhald i saka, om saka har blitt flytta frå ei tilskotsordning til ei anna eller liknande. Dette har i ein del tilfelle vore ein medverkande årsak til at informasjon manglar i underrettingsbrevna, eller at det har blitt vist til feil tilskotsordning i underrettingsbrevet. Underrettingsbrevet blir signert av avdelingsleiar og seksjonsleiar, men heller ikkje desse er vanlegvis direkte involvert i sakshandsaminga. Det blir opplyst at praksisen no skal endrast og at sakshandsamarane i større grad skal involverast i arbeidet mellom anna med å kvalitetssikre innhaldet i brevna. Det vil framleis vere seksjonsleiar og avdelingsleiar som skal signere underrettingsbrevna. Det blir kommentert at sakshandsamaren sitt ansvar for alle prosessar i sakshandsaminga er tydeleggjort i dei nye retningslinjene for sakshandsaming.

Av intervju går det fram at søknader vanlegvis blir kvalitetssikra av ein medsakshandsamar som ser gjennom saken og gjer sine sjølvstendige vurderingar før innstilling blir ferdigstilt. I tillegg er det vanleg at sakshandsamarane diskuterer sakene med kvarandre undervegs. Det blir kommentert at det sjeldan er tvil om kor vidt søkjaren oppfyller tildelingsvilkåra for tilskotsordninga eller ikkje. Som oftast tilfredsstillar søkjarane tildelingsvilkåra, og utfordringa er heller knytt til å vurdere fleire formelt kvalifiserte søknader opp mot kvarande.

I intervju gjev fleire tilsette uttrykk for at det har skjedd store forbetringar i sakshandsaminga for kulturtilskot dei siste åra, og spesielt etter at kvalitetssikringsprosjektet for rutinar og dokumentmalar blei starta opp i 2013. Samtidig gjev fleire av dei som er intervju frå administrasjonen uttrykk for at det er ønskeleg å få på plass eit nettbasert sakshandsamingssystem som kan handtere heile søknadsprosessen, frå innlevering av søknad til søknaden er ferdig handsama. Eit slikt system vil mellom anna gjere det enklare for sakshandsamarane å følgje historikken og eventuelle andre tildelingar frå fylkeskommunen til søkjaren. Det blir kommentert at administrasjonen si handsaming av søknader skjer for manuelt per i dag.

I intervju blir det opplyst at administrasjonen tidlegare har hatt praksis for i nokre tilfelle å flytte søknader mellom ordningar, dersom sakshandsamarane opplever at søknaden har større sjanse for tildeling innanfor ei anna ordning enn der søkjar opphavleg har søkt. Det blir opplyst at før 2013 blei søknader eventuelt flytta direkte utan at den blei realitetshandsama innanfor den ordninga der det opphavleg var søkt. Frå og med våren 2013 starta ein med å gje formalavslag på søknaden innanfor den opphavlege ordninga, og i tillegg flytte søknaden over til ei anna ordning for ny vurdering. Frå og med hausten 2013 har ein i tillegg starta med å sende førespurnad til søkjar om dei ønskjer at søknaden skal bli flytta over. Dette har ikkje blitt gjort tidlegare.

4.4.3 Førebels svar

Stikkprøvekontrollane som revisjonen gjennomførte viste at det ikkje var sendt førebels svar i eit fleirtal av sakene, og at det har vore varierende praksis når det gjeld å arkivere og/eller registrere førebels svar. Det var difor utfordrande å få oversikt over om førebels svar var sendt eller ikkje. Frå administrasjonen blei det opplyst at førebels svar ofte har blitt nedprioritert i periodar med høg arbeidsmengde, til dømes nær søknadsfristar når fylkeskommunen mottar mange søknadar. Det blir opplyst at fylkeskommunen ikkje har hatt gode nok rutinar for utsending ut førebels svar, og at ein håper dette arbeidet vil vere enklare å automatisere gjennom nytt saks- og arkivsystem. I utkast til generelle retningslinjer for sakshandsaminga blir det vist til forvaltningslova sine krav om å sende førebels svar, og det går fram at førebels svar skal sendast søkjar så snart som råd etter at søknaden er mottatt. Gjennom kvalitetsprosjektet er det no utarbeidd forslag til malar for førebels svar for kvar av dei ulike tilskotsordningane.

Av intervju går det fram at nærmast alle søknadene om tilskot på kulturområdet vil vere omfatta av krava i forvaltningslova om å sende førebels svar. Dette fordi det svært sjeldan vil gå ein månad eller mindre frå søknaden kjem inn til avgjerd er fatta.

4.4.4 Grunngeving av vedtak og innhald i underrettingsbrev

Stikkprøvekontrollane avdekkja fleire svakheiter knytt til grunngeving av vedtak og knytt til innhaldet i underrettingsbrev til søkjar:

- I fleirtalet av sakene der det var gjeve avslag, var det inga grunngeving i underrettingsbrev til søkjarane. I dei fleste underrettingsbrev var det lagt inn ei lenkje til den politiske saka med administrasjonen si innstilling, men i fleire tilfelle er heller ikkje avslaga grunngeve der.

- I dei tilfella der grunngevinga går fram av administrasjonen si innstilling ved avslag var denne ofte av kortfatta og relativt generell karakter, ofte berre i form av ei setning. I fleire tilfelle er formuleringa «ikkje rom» nytta som grunngeving.
- Grunngevingane i administrasjonen si innstilling var i fleire tilfelle ikkje knytt direkte opp mot tildelingsvilkåra eller andre definerte vurderingskriterium.
- I dei sakene søknadssummen berre var *delvis* innvilga, var dette ikkje grunngeve i verken den politiske saka eller i underrettingsbrevet.
- Søknader der kultur- og ressursutvalet hadde gjort vedtak som ikkje samsvarte med administrasjonen si innstilling var ikkje grunngeve, verken i møteprotokoll eller i underrettingsbrevet.
- Enkelte søknader blei innvilga til tross for mangelfulle opplysningar i søknaden. Revisjonen fekk opplyst at administrasjonen nokre gonger nyttar opplysningar som dei allereie innehar om søkjaren i si vurdering. Dette går ikkje fram av aktuelle saker.
- I dei tilfella der revisjonen fekk opplyst at det var kome ytterlegare opplysningar i saka utover det som inngjekk i søknaden, anten via telefonsamtale, e-post eller nettsøk, var ikkje dette arkivert i saka. Revisjonen fekk opplyst at kommunikasjon med tilskotsøkarar ofte blir arkivert lokalt på den enkelte sakshandsamar sin PC.
- I ei sak der berre halvparten av søknadssummen blei innvilga (250 000 kr. av søknad om 500 000 kr) går det fram av vedtak i Kultur- og ressursutvalet at det er ein føresetnad for tildelinga at finansieringa av tiltaket fell på plass. Den aktuelle føresetnaden gjekk ikkje fram av underrettingsbrevet til tilskotsmottakaren.
- Fleire søknader var flytta over frå ordninga ålmenne kulturføremål til kulturtiltak for barn og unge, fordi sakshandsamar hadde vurdert at søknaden passa best i denne ordninga. I slike tilfelle var det ikkje gitt melding til søkjar om at søknaden blei flytta til ei anna tilskotsordning.
- I fleire av desse tilfella, der søknaden var flytta over frå ei tilskotsordning til ei anna, var tittelen i underrettingsbrevet «ålmenne kulturføremål» medan teksten i brevet viste til tilskotsordninga «kulturtiltak for barn og unge». I desse tilfella gjekk det ikkje fram av underrettingsbreva at søknadene var flytta frå den ordninga der søkjar opphavleg hadde søkt til ei anna ordning. Dette gjaldt også tilfelle der det var fatta avslag.
- I eitt tilfelle var ein søknad til tilskotsordninga ålmenne kulturføremål flytta over til ordninga «Til rådvelde». Heller ikkje her var det informert særskilt om dette til søkjar. Søknaden blei innvilga.
- I eitt tilfelle var ein søknad innvilga sjølv om søknaden var motteken etter at søknadsfristen var gått ut.
- I eitt tilfelle vedtok Kultur- og ressursutvalet å tildele 350 000 kr. til ein søkjar der administrasjonen hadde innstilt på avslag, som følgje av at søknaden etter administrasjonen si vurdering fall utanfor ordninga. Det er ikkje protokollført kva vurderingar som er lagt til grunn for konklusjonen om likevel å innvilge tilskot til søkjaren.
- For tilskotsordninga *kulturbygg med regionale funksjonar* går det fram av retningslinjene at fylkeskommune skal halde tilbake 10 % av tildelingssummen inntil sluttrekneskapen føreligg. Revisjonen får opplyst at denne praksisen blir overhalde, men det går ikkje fram informasjon om dette i underrettingsbreva i sakene revisjonen har sett på.
- I nokre tilfelle der fylkeskommunen har innvilga eit mindre tilskot enn søknadssummen har fylkeskommunen bedt om oppdatert og justert finansieringsplan i tilsegnsbrevet, men dette er ikkje gjort i alle tilfella der dette er aktuelt, heller ikkje innanfor same tilskotsordning.

I saksframlegga blir det vist til retningslinjene for den enkelte tilskotsordninga, og det blir gitt ei generell orientering om kva vurderingskriterium som er lagt til grunn for fylkesrådmannen si innstilling. I ein del tilfelle blir det også vist konkret til korleis bruk av skjøn er praktisert. Vidare går følgjande formulering fram av fleire saksframlegg:

«I oversikta som er lagt ved har eg gitt ein indikasjon på grunnen til innstilling på tildeling/avslag. Til dømes vil «ikkje rom» seie at dette er eit godt prosjekt eg gjerne skulle ha tilrådd, medan «ikkje prioritert» vil seie at ein formelt er innanfor krava, men skårar noko lågt på enkelte vurderingskriteria. Elles er det viktig å ikkje ta kvar kommentar som ei fyldestgjerrande forklaring/grunngeving for tilsegn/avslag, men som moment i ei heilskapleg vurdering opp i mot kriteria, fylkeskommunen si kulturpolitiske rolle og samla søknadsbunke».

4.4.5 Informasjon om klagerett

I stikkprøvekontrollane fann vi at alle underrettingsbrevane inneheld informasjon om klagerett, men at informasjon varierte for dei ulike tilskotsordningane. I ordninga «kulturtilskot for barn og unge» mangla alle underrettingsbrevane informasjon om klageinstans. I fleire tilfelle var det også lagt ved eit eige informasjonsbrev om klageåtgang, der informasjonen var meint å utdjupe informasjonen som allereie gjekk fram av underrettingsbrevet. I fleire tilfelle blei det opplyst om feil klageinstans i informasjonsbrevet.

Det blir opplyst at dette er endra gjennom kvalitetssikringsprosjektet ved at det er lagt inn ein standardtekst i malane til underretningsbrev for den enkelte ordning, der det går klårare fram kva klagerett ein har og korleis ein skal gå fram for å klage.

Av intervju går det fram at fylkeskommunen mottar få klagar i samband med tildeling av kulturtilskot, men at ein har opplevd å få noko fleire klagar etter at informasjonen om klageåtgang har blitt tydelegare i underrettingsbrevane. Til saman var det ein stad mellom 10 og 20 klagar for alle tilskotsordningane i 2013. Klagane er i hovudsak knytt til at søkjar ikkje har fått midlane dei søkte om, og utan nærare grunngeving enn at dei meiner dei har eit godt tiltak.

Det blir opplyst at det i første omgang er sakshandsamaren som skal vurdere om ei klage er rettidig/kan fremmast og deretter vurdere realitetane i klagen, og vurdere om det er grunnlag for å ta den til følgje. I praksis har mange av klagane vore handsama av juristen i avdelinga i samråd med sakshandsamar. Etter at klagen er gjennomgått, vil saka bli lagt fram for Kultur- og ressursutvalet som avgjer om vedtaket skal omgjerdast eller oppretthaldast. Dersom Kultur- og ressursutvalet opprettheld vedtaket vil saka, dersom det er ei rein fylkeskommunal tilskotsordning, bli oversendt juridisk seksjon i fylkeskommunen som sørger for å leggje saka fram for fylkeskommunen si klagenemnd for endeleg avgjerd. Dersom tilskotsordninga er forvalta etter delegasjon vil delegerande mynde vere klageinstans (t.d. Kulturdepartementet). Sakshandsamar sørger då for at saka - med nytt vedtak og alle dokument - blir sendt til rett klageinstans for endeleg avgjerd. Etter at klagesaka er endeleg avgjort sender administrasjonen i Seksjon for kunst- og kulturformidling ut informasjon om avgjerda i klagenemnda/eller anna klageinstans til den som har fremja klagen.

Når det gjeld tilskotsordninga for kulturbygg med regional funksjon er det ei problemstilling knytt til kven som skal handsame klagesaker då delar av tilskotsmidlane er fylkeskommunale, medan resten er statlege midlar. Dermed er klageinstansen både fylkeskommunen si klagenemnd og Kulturdepartementet, og dette har det blitt opplyst om i ein del underrettingsbrev. Så langt har ikkje fylkeskommunen mottatt klager knytt til denne tilskotsordninga. I intervju blir det opplyst at avdelinga har tatt kontakt med Kulturdepartementet for å prøve å avklare denne situasjonen.

Av intervju går det fram at det enkelte gonger førekjem at klager på avslag har ført til omgjering, og at årsaka då i hovudsak har vore at det har kome nye opplysningar i saka. Det blir peikt på at det i tilfelle der vedtak blir omgjort etter klage er viktig at fylkeskommunen har midlar tilgjengeleg. Spesielt for tilskotsordningane kulturelt utviklingsprogram og lokale/regionale kulturbygg er det snakk om nokså store støttebeløp, der ein må ha midlar tilgjengeleg dersom vedtak blir omgjort

etter klage. Spørsmålet blir drøfta i avdelinga og det blir understreka at det er behov for å sikre at dette er i orden.

I intervju peiker fleire tilsette på at klagar gjev nyttig læring og kan føre til auka kvalitet på sakshandsaminga.

4.4.6 Dokumentasjon av sakshandsaminga

Vurderingane som blir gjort i samband med sakshandsaminga blir ikkje dokumentert ut over det som går fram av innstillinga til Kultur- og ressursutvalet.

Frå januar 2014 har fylkeskommunen tatt i bruk eit nytt sak- og arkivsystem (ePhorte). I det tidlegare sak- og arkivsystemet blei søknader og dokumentasjon knytt til tilskotsordningane arkivert med eige dokumentnummer i ei samsak per tilskotsordning/tildeling. Tilsette opplyser at dei trur at ein vil halde fram med denne praksisen også i fylkeskommunen sitt nye sak- og arkivsystem, men at systemet er betre eigna for å gje oversikt over innhaldet i saksmappa.¹⁶ Det blir vidare opplyst at det var utfordrande å arkivere vedlegg til søknader og liknande i det tidlegare sak- og arkivsystemet, og at e-postar og brev som er mottatt manuelt i varierende grad er arkivert i systemet. Slik dokumentasjon vil likevel som oftast vere arkivert lokalt, anten i perm eller på PC hos den enkelte sakshandsamar. Det blir opplyst at det har vore nokre tilfelle der søknader ikkje har blitt handsama i tide, som følgje av at søknaden ikkje har vore journalført og at dokument som har kome på e-post ikkje har blitt tatt med i sakshandsaminga. Det har vore diskutert kor vidt seksjonen berre skal nytte elektroniske søknadar, og ikkje ta i mot søknadar over e-post.

I handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune er det eit avsnitt som omhandlar «DocuLive sak/arkivsystem». Her går det mellom anna fram at «*alle inngåande og utgåande dokument som er ledd i sakshandsaminga og har verdi som dokumentasjon skal journalførast og produserast i DocuLive.*»¹⁷ I samband med overgang til nytt sak- og arkivsystem, er det utarbeidd ei ny sakshandsamarhandbok i fylkeskommunen.¹⁸ Her går det mellom anna fram at «*dokument som vi mottok og lagar sjølv som ledd i saksbehandlinga, skal registrerast i systemet og knytast til respektiv sak og journalpost.*» Det blir også presisert kva som er rekna som arkivverdige dokument. Utover dette er det per i dag ikkje etablert retningslinjer for arkivering av dokument i samband med tilskotsforvaltning.

4.4.7 Rutinar for vurdering av habilitet

Det blir opplyst at det per i dag ikkje er utarbeidd retningslinjer i Hordaland fylkeskommune for vurdering av sakshandsamar sin habilitet. Vurdering av habilitet er tema i dei nye sakshandsamingsrutinane som blir utarbeidd i samband med kvalitetssikringsprosjektet. Det blir kommentert at det her vil bli lagt vekt på dei problemstillingane som særleg gjer seg gjeldande i samband med forvaltning av kulturtilskot.

Dei som er intervjuar opplever at administrasjonen er bevisst på habilitet i utøvinga av sine oppgåver. Dersom det oppstår tvilstifelle vil dei tilsette som oftast konsultere juristen som er tilsett i avdelinga. Habilitet har så langt ikkje vore tema i kurs/opplæring eller liknande, og det blir kommentert at det kunne ha vore nyttig med opplæring med konkrete døme på

¹⁶ Ved gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen var sak- og arkivsystemet så nytt at sakshandsamarane i liten grad hadde gjort seg erfaringar med bruken av dette. I samband med intervju var det derfor noko usikkerheit knytt til kva nye funksjonar systemet ville tilføre.

¹⁷ Hordaland fylkeskommune: Handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune. Utan dato. Side 5.

¹⁸ Hordaland fylkeskommune: Sakshandsamarhandbok – versjon 1. Dokumentsenteret, 31.12.2013.

habilitetsutfordringar, for å sikre at alle tilsette i avdelinga har tilstrekkeleg kunnskap omkring dette.

Det blir vidare opplyst at habilitet i fleire tilfelle har vore vurdert i kultur- og ressursutvalet, noko som i mindre grad skjedde tidlegare. Behov for vurdering av habilitet kjem ofte opp i møtet utan å vere meldt på førehand. Det blir kommentert at dette kan representere ei utfordring med omsyn til å sikre ei forsvarleg sakshandsaming.

4.5 Rapportering frå tilskotsmottakarar

Stikkprøvekontrollane viste at det var stilt krav om rapportering i alle tildelingsbrev til søker. Krava til rapportering varierer noko for dei ulike tilskotsordningane, men var i hovudsak utforma nokså generelt og det blei i liten grad presisert kva krav fylkeskommunen sett til innhaldet i rapporteringa. For ordninga *kulturelt utviklingsprogram* var det er sett krav om «halvårsrapportering». For dei andre ordningane var det sett frist for rapportering «ved prosjektslutt» eller «ved slutført prosjektrekneskap».

Det blir opplyst at rapportering frå tilskotsmottakarar blir registrert og arkivert som innkomen post. Revisjonen fann gjennom stikkprøvekontrollen fleire tilfelle der tilskotsmottakarar ikkje hadde levert rapportering. I enkelte tilfelle var rapportar frå tilskotsmottakar berre tilgjengeleg på sakshandsamaren sin PC. Det blei opplyst at fylkeskommunen i varierende grad etterspør rapportering. Ofte vil konsekvensen av manglande rapportering vere at tilskotsmottakaren ikkje vil få innvilga ny tildeling ved seinare søknadar. Det har fram til no ikkje vore utarbeidd skriftlege rutinar/retningsliner særskilt knytt til rapportering og korleis rapportering, eller manglande rapportering, frå tilskotsmottakarar skal bli følgt opp. Det blir vist til at det har vore for lite systematikk mellom anna knytt til gjennomgang av rapportar og oppfølging av manglande rapportering.

Det blir vidare opplyst at seksjonen som ein del av kvalitetssikringsprosjektet arbeider med å formulere krava til rapportering tydelegare, både i retningslinjene for tilskotsordningane og i underrettingsbrev ved eventuell tildeling. Det blir opplyst at ein særleg for ordningane med høge støttebeløp vil konkretiserer nærare kva rapporteringa bør innehalde og kva som vil vere minimumskrav til innhaldet i rapporteringa, og at det må setjast konkrete tidsfristar for rapportering. Det vil då vere enklare for administrasjonen å etterspørje rapportering og eventuelt påtale brot på kravet om rapportering.

I underrettingsbrev for enkelte av tilskotsordningane (til dømes kulturbygg med regionale funksjonar) sett fylkeskommunen krav/vilkår knytt til tildeling, mellom anna krav til universell utforming og at bygget skal nyttast til kulturføremål i minst 20 år etter at midlane er utbetalt. Det blir kommentert at seksjonen treng å få på plass eit betre system for å følgje opp om krava/vilkåra blir etterlevd.

Fylkeskommunen stiller ikkje krav til at tilskotsmottakarar skal dokumentere kostnader ved tiltaket i samband med rapportering, men det blir i intervju opplyst at tilskotsmottakarar må kunne framvise slik dokumentasjon ved førespurnad. I tilsegnsbrev i samband med tildeling av tilskot innanfor dei ulike tilskotsordningane går det fram følgjande:

«Fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor har rett til å kontrollere at midlane vert forvalta i samsvar med vilkåra i tilsegna. Tilskotsmottakar plikter å gje fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor opplysningar/dokument som dei finn påkrevd for sin kontroll og elles medverke til gjennomføringa av denne.»

4.6 Evaluering av tilskotsordningane

Av intervju går det fram at kultur- og idrettsavdelinga ikkje har eit system for å gjennomføre evalueringar av effektane av dei ulike tilskotsordningane, og evaluere i kva grad tilskotsordningane bidrar til å oppnå det som er føremålet med ordningane. Det blir samtidig opplyst at det fortløpande blir gjennomført uformelle evalueringar internt i avdelinga, der ein vurderer ulike sider ved den enkelte ordninga. Noko av dette blir ofte tatt med i ei årleg politisk sak der overordna føringar og tildelingsvilkår for tilskotsordningane blir vedtatt av kultur- og ressursutvalet. Til dømes vil retningslinjer og tildelingsvilkår kunne bli justert i denne saka, dersom ein vurderer at det er behov for det.

Det går for tida føre seg ein prosess med utarbeiding av Regional kulturplan for Hordaland 2014 – 2024, og det blir opplyst at tilskot skal vere verkemidlar i arbeidet med å realisera intensjonar og føremål som følgjer av Regional kulturplan. Det vil derfor bli gjennomført ein gjennomgang av ordningane i samband med utarbeiding av planen. Det blir opplyst at administrasjonen mellom anna vurderer å tilrå ei overføring av midlar frå «Til rådvelde» posten til dei ordinære tilskotsordningane. Administrasjonen har også diskutert om det er behov for at fylkeskommunen har eigne tilskotsordningar for profesjonelle kulturutøvarar.

I intervju blir det peikt på at seksjonen nyttar relativt store sakshandsamarressursar på søknadar om relativt små beløp, sidan krava til prosessen er uavhengig av storleiken på tilskota. Det blir kommentert at det i gjennomgangen av tilskotsordningane vil vere nyttig å vurdere forholdet mellom ressursbruk og storleiken på dei aktuelle tilskotsordningane. Det har mellom anna vore uformelt diskutert å slå saman ordninga med *ålmenne kulturføremål* og *tilskot til barn og unge* som handsamast etter same retningslinjer, slik at det samla sett blir færre tilskotsordningar. Det blir også kommentert at det vil vere ein fordel om tilskotsordningane blir endå tydelegare, slik at det blir mindre utfordrande for potensielle søkjarar å orientere seg om kva ordning dei bør søkje innanfor.

For tilskotsordninga kulturelt utviklingsprogram (KUP) er det sett krav om at ordninga skal evaluerast tre år etter at tildelingsordninga starta opp (2010). Det blir opplyst at dette endå ikkje er gjennomført, men det har vore diskutert korleis seksjonen kan gjennomføre dette på best mogeleg måte. Det blir kommentert at dette arbeidet bør gjennomførast i 2014 og sjåast i samband med utarbeiding av ny kulturplan. Når KUP skal evaluerast vil samarbeidet med næringsseksjonen inngå som eit eige punkt.

4.7 Samhandling med andre avdelingar i samband med tildeling av kulturtilskot

Seksjon for kunst- og kulturformidling samhandlar med næringsseksjonen i regionalavdelinga for å sikre koordinering av tildeling av tilskot frå Kulturelt utviklingsprogram (KUP) og Regionalt utviklingsprogram (RUP). Det blir kommentert at samhandlinga mellom Seksjon for kunst- og kulturformidling og Næringsseksjonen i Regionalavdelinga fungerer greitt i samband med desse ordningane, men at det kan vere føremålstenleg med meir systematisk og formalisert samhandling, for å unngå at den blir for personavhengig. Vidare blir det peika på at det kan vere behov for meir systematisk samhandling mellom Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga generelt når det gjeld tildeling av kulturmidlar og næringsmidlar, og ikkje berre ved tildeling av KUP- og RUP-midlar.

Utover Regionalavdelinga opplever ikkje dei som er intervjuar frå Kultur- og idrettsavdelinga er det er behov for å etablere systematiske samarbeid med andre avdelingar i fylkeskommunen i

samband med tilskotsforvaltninga på kulturområdet. Bakgrunnen for dette er at det ikkje er andre avdelingar som forvaltar tilskotsordningar eller har ansvar for andre oppgåver som påverkar vurderingane i samband med tildeling av tilskot på kulturområdet.

Av intervju går det fram at fylkeskommunen per i dag ikkje har noko system som gjer det mogleg å undersøke om ein søker mottok midlar frå andre tilskotsordningar som blir forvalta av fylkeskommunen. Dette er noko som sakshandsamarane eventuelt må undersøkje manuelt, til dømes ved å sjå gjennom søkerlista for andre tildelingsordningar. Det blir opplyst om eit konkret tilfelle der det same tiltaket fekk tilskot innanfor ordninga kulturbygg med lokal funksjon og tilskot frå Regionalt næringsforum utan at sakshandsamar ved seksjon for kunst- og kulturformidling kjente til dette. Det blir presisert at det er viktig at fylkeskommunen får på plass eit system som sikrar informasjonsutveksling mellom avdelingane når det gjeld tildeling av tilskot eller andre midlar.

5. Vurderingar

5.1 Er det gjort ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tilskotsforvaltning på kulturområdet?

Etter revisjonen si vurdering er det ei tydeleg avgrensing av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå når det gjeld tilskotsforvaltning på kulturområdet. Det går fram av delegasjonsreglementet at Kultur- og ressursutvalet har fått delegert vedtaksmynde ved tildeling av tilskot innanfor tilskotsordningane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen. Seksjon for kunst- og kulturformidling i Kultur- og idrettsavdelinga har ansvar for saksførebuing og utarbeider innstilling til utvalet. I undersøkinga gjev både representantar frå administrasjonen og frå Kultur- og ressursutvalet uttrykk for at dei opplever rolle- og ansvarsdelinga som tydeleg.

5.2 Er sakshandsaminga i samband med tildeling av tilskot tilfredsstillande?

5.2.1 Er det utarbeidd klåre føringar og/eller kriterium for tildeling av tilskot innanfor dei ulike tilskotsordningane?

Det er utarbeidd tildelingsvilkår for alle tilskotsordningane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen, med unnatak av tilskot som blir tildelt over budsjettposten «Til rådvelde». Undersøkinga viser at tildelingsvilkåra for fleire av tilskotsordningane er ganske generelle og gir relativt stort rom for utøving av skjønn i vurderinga av søknader.

Revisjonen registrerer at to av tilskotsordningane har identiske føremål og vilkår for tildeling. Dette kan gjere det vanskeleg for potensielle interessentar å søkje på rett ordning. Undersøkinga viser at sakshandsamarar i Seksjon for kunst- og kulturformidling i fleire tilfelle, på eige initiativ, har flytta søknader mellom desse ordningane. Revisjonen meiner denne praksisen illustrerer utfordringa med at det ikkje er noko skilje mellom føremålet og tildelingskriteria for dei to tilskotsordningane.

Revisjonen stiller spørsmål ved enkelte forhold knytt til praksisen med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde». Det er ikkje vedtatt føremål eller tildelingsvilkår for ordninga som sikrar at søknader blir vurdert opp mot kvarandre. Dersom posten skal nyttast til tilskot basert på innkomne søknader, er det særleg problematisk at det ikkje blir informert om denne ordninga, verken gjennom avisutlysing eller på fylkeskommunen sin nettstad, slik det blir gjort for dei ordinære tilskotsordningane. Revisjonen meiner dette inneber ein risiko for at alle potensielle søkjarar ikkje er kjent med moglegheita til å søkje om tilskot over budsjettposten «Til rådvelde». Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen i forvaltninga av ordninga med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde» ikkje sikrar at sentrale forvaltningsrettslige prinsipp blir tilstrekkeleg ivareteke. Manglande tildelingskriterium og informasjon om ordninga gjer det etter revisjonen si vurdering vanskeleg å dokumentere at det ikkje blir tatt omsyn til utanforliggjande forhold eller føretatt usakleg forskjellsbehandling.

5.2.2 Blir forvaltningslova sine krav til sakshandsaming etterlevd?

Revisjonen har gjennom undersøkinga avdekkja brot på sentrale krav i forvaltningslova:

- I fleire saker er det ikkje sendt førebels svar jf. forvaltningslova § 11 a, 3. ledd.
- I fleire saker er vedtak om avslag eller delvis innvilging ikkje tilstrekkeleg grunngjeve verken i underrettingsbrev eller i samband med saksførebuing eller handsaming i Kultur- og ressursutvalet, jf. forvaltningslova §§ 24, 25 og 27.

Både søkjarar som får avslag og søkjarar som får mindre midlar enn det er søkt om, har krav på ei grunngjeving. Sjølv om eit forvaltningsorgan kan la vere å gje ei samtidig grunngjeving av vedtak som fordeler tilskot, må handsaminga av søknaden, og dei grunngjevingar som ligg til grunn for vedtaket, vere dokumentert slik at dei kan etterprøvast til dømes av eit klageorgan.

I undersøkinga blei det også avdekkja svakheiter knytt til informasjon om klageåtgang i underrettingsbrev, noko som etter revisjonen si meining kan ha svekka søkjarar si moglegheit til å klage jf. forvaltningslova § 28.

Stikkprøvekontrollen der ovannemnde avvik blei avdekkja omfatta saker som blei handsama og vedtatt i 2012. Kultur- og idrettsavdelinga starta i 2013 opp eit kvalitetssikringsprosjekt med føremål om å sikre etterleving av forvaltningsmessige krav og prinsipp i forvaltninga av kulturtilskot. Revisjonen meiner arbeidet som er utført i kvalitetssikringsprosjektet er eit viktig bidrag til å sikre etterleving av forvaltningslova sine krav til sakshandsaming i samband med tilskotsforvaltninga innanfor kulturområdet.

Det har vore ein praksis for å flytte søknader frå ei tilskotsordning til ei anna, utan dialog med søkjar, og utan at søknaden har blitt realitetshandsama innanfor den ordninga det var søkt på. Revisjonen meiner dette er eit brot på rettleingsplikta som følgjer av forvaltningsloven § 11. Revisjonen har fått opplyst at praksisen med å flytte søknader frå ei tilskotsordning til ei anna, utan at dette er etter ønske frå søkjar, har opphøyr.

Vidare registrerer revisjonen at det i fleire tilfelle har blitt gitt misvisande informasjon i underrettingsbrev, i saker der søknaden har blitt flytta frå ei tilskotsordning til ei anna. I underrettingsbrevet er det i fleire tilfelle vist til den tilskotsordning der det opphavleg var søkt, medan søknaden i praksis er handsama innanfor ei anna tilskotsordning. Revisjonen kan ut frå dette ikkje sjå at søkjar i desse tilfella har fått ei tilfredsstillande underretting om vedtaket.

5.2.3 Blir eventuelle interne retningslinjer for sakshandsaminga etterlevd?

Det har fram til i dag ikkje vore utforma særskilde interne retningslinjer for sakshandsamingsprosessen i samband med tilskotsforvaltninga.

For alle tilskotsordningane, med unntak for ordninga med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvelde», er det utarbeidd retningslinjer med føremål og vilkår for tildeling. Av retningslinjene går det i tillegg til tildelingsvilkår fram ein del moment som skal vurderast i samband med tildelinga. Dette vil vere særleg relevant i samband med prioritering mellom fleire søknader som oppfyller føremål og tildelingsvilkår for den aktuelle tilskotsordninga. Undersøkinga viser samtidig at for søknader som oppfyller føremål og tildelingsvilkår, er den konkrete vurderinga som er gjort av den enkelte søknad i liten grad dokumentert. Revisjonen har derfor ikkje grunnlag for å vurdere i kva grad desse vilkåra og vurderingsmomenta i praksis er lagt til grunn for prioritering mellom søknader.

Undersøkinga viser at søknader har blitt handsama sjølv om dei har komen inn etter at søknadsfristen for tilskotsordningane har gått ut. Revisjonen meiner dette er uheldig og ikkje i samsvar med prinsippet om likebehandling i forvaltninga.

5.2.4 Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?

Undersøkinga viser at dokument som inngår i sakshandsaminga i varierende grad er arkivert i fylkeskommunen sitt sak- og arkivsystem. Det blir vist til at det tidlegare sak- og arkivsystemet til fylkeskommunen i liten grad var eigna til å arkivere vedlegg til søknader, kommunikasjon med tilskotssøkjjarar/-mottakarar og rapportering som blei mottatt per e-post eller manuelt. Denne typen dokumentasjon blei ofte arkivert lokalt, anten i perm eller på PC hos den enkelte sakshandsamar. Undersøkinga viser også at det har vore tilfelle der søknader ikkje har blitt handsama i tide, som følgje av at søknaden og/eller vedlegg ikkje har blitt journalført.

Praksisen for arkivering og journalføring er ikkje i samsvar med fylkeskommunen sine egne retningslinjer i handbok for sakshandsamarar, der det går fram at alle inngåande og utgåande dokument som er ledd i sakshandsaminga og har verdi som dokumentasjon skal journalførast og produserast i DocuLive (fylkeskommunen sitt tidlegare sak- og arkivsystem). Praksisen er heller ikkje i samsvar med § 3-18 1. ledd i forskrift om offentleg arkiv, som stiller krav om at dokument som er ledd i sakshandsaminga skal arkiverast. Praksisen er heller ikkje i samsvar med § 2-6 i forskrift om offentleg arkiv, som stiller krav om at inn- og utgåande dokument som er gjenstand for sakshandsaming, skal journalførast.

Vurderingane som blir gjort i samband med sakshandsaminga går fram av saksframlegget til Kultur- og ressursutvalet. Vurderingar og grunngjevingar i saksframlegget er ofte svært kortfatta, og gir i mange tilfelle ikkje ei konkret grunngjeving for avslag eller delvis innvilging. Revisjonen stiller spørsmål ved om dette er forsvarleg sakshandsaming, som inneber at det organet som skal ta ei avgjerd, har eit forsvarleg grunnlag for å ta si avgjerd, og at vurderingane er moglege å etterprøve.

5.2.5 Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for vurdering av habilitet i samband med tildeling av tilskot?

Det er ikkje utarbeidd retningslinjer i Hordaland fylkeskommune for vurdering av sakshandsamar sin habilitet. Sakshandsamarar har heller ikkje fått særskilde føringar eller opplæring knytt til vurdering av eigen habilitet i samband med tilskotsforvaltning. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, då det medfører ein risiko for at det til dømes kan vere ulik praksis med omsyn til korleis sakshandsamarar forstår formuleringa «andre særegne forhold» i forvaltningslova (jf fvl § 6 andre ledd). Revisjonen registrerer samtidig at det er fokus på vurdering av habilitet i dei nye retningslinjene for sakshandsaming i samband med tilskotsforvaltning i Kultur- og idrettsavdelinga. Revisjonen meiner dette vil vere eit viktig bidrag til å sikre at forvaltningslova sine krav til habilitet blir etterlevd i forvaltninga av kulturtilskot.

Av undersøkinga går det også fram at det kan vere ei utfordring å få gjennomført ei forsvarleg vurdering av politikarar sin habilitet når dette først kjem opp i møte i Kultur- og ressursutvalet. Revisjonen meiner det vil vere føremålstenleg å etablere retningslinjer som sikrar at spørsmål om habilitet blir meldt før møtet.

5.3 Er informasjon om tilskotsordningane tydeleg og gjort tilgjengeleg for målgruppa?

Fylkeskommunen informerer om tilskotsordningane gjennom utlysing i dei største avisane i fylket og på fylkeskommunen sin nettstad. Det blir nytta ulike malar for å orientere om tilskotsordningane på fylkeskommunen sin nettstad. Dette kan gjere det utfordrande for potensielle tilskotssøkjjarar å orientere seg om dei ulike ordningane, og revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å nytte ein felles mal for å informere om dei ulike tilskotsordningane.

Revisjonen meiner vidare at fylkeskommunen bør vurdere om det i samband med enkelte tilskotsordningar kan vere føremålstenleg å nytte også andre informasjonskanalar, for å sikre at informasjon om tilskotsordningane når ut til så mange potensielle søkjjarar som mogleg.

Som det går fram av punkt 5.2.1 vurderer revisjonen at det er problematisk at det ikkje blir informert om ordninga med tildeling av tilskot over budsjettposten «Til rådvælde» verken på fylkeskommunen sin nettstad eller i dagspressa.

5.4 I kva grad er det etablert system for å vurdere om tilskota bidrar til å nå dei måla som er sett?

5.4.1 I kva grad er det formulert tydelege føremål med dei ulike tilskotsordningane?

Det er i varierende grad formulert tydelege føremål for den enkelte tilskotsordninga. Føremåla er formulert nokså generelt og overordna, og for nokre av tilskotsordningane er føremåla ganske likelydande. Revisjonen vil her spesielt vise til at to av tilskotsordningane har identiske føremål.

For enkelte av tilskotsordningane (til dømes «Driftsstønad til barn og unge på fylkesnivå») er føremålet i større grad formulert som ei avgrensing av målgruppa enn som ei avklaring av kva fylkeskommunen ønskjer å oppnå med ordninga.

For å sikre målretta og effektiv forvaltning av offentlege midlar, meiner revisjonen at det er viktig at det er etablert tydelege føremål med dei ulike tilskotsordningane. Til dømes vil det etter revisjonen si vurdering i fleire tilfelle vere relevant at føremålet omtalar korleis tilskotsordninga er meint å fungere som eit verkemiddel for å bidra til å oppnå fylkeskommunen sine mål og strategiar på kulturområdet. Dette går per i dag i liten grad fram av føremålet med dei ulike tilskotsordningane på kulturområdet. Tydelege føremål med ordningane vil etter revisjonen si vurdering også vere ein føresetnad for å kunne evaluere måloppnåinga innanfor tilskotsordningane.

5.4.2 I kva grad blir det stilt krav om rapportering frå tilskotsmottakar?

Det blir stilt krav om rapportering i underrettingsbrevane ved tildeling av tilskot. Det er i liten grad formidla konkrete krav til innhaldet i rapporteringa eller sett tydelege tidsfristar for rapporteringa. Undersøkinga viser vidare at Seksjon for kunst- og kulturformidling ikkje har tilstrekkelege system for å følgje opp rapportering eller manglande rapportering.

Revisjonen registrerer at seksjonen som ein del av kvalitetssikringsprosjektet arbeider med å formulere tydelegare krav til rapportering og å sette fristar for rapportering. Revisjonen meiner dette er tiltak som vil kunne betre fylkeskommunen si oppfølging av rapportering, og i større grad sikre at rapportering blir motteke i samsvar med fastsette krav. Revisjonen meiner vidare at det er viktig at det blir etablert eit system som sikrar oppfølging av at krav/vilkår som blir sett i samband med tildelingane blir etterlevd av tilskotsmottakarar.

5.4.3 I kva grad blir det stilt krav om dokumentasjon av kostnader i samband med rapportering?

Det blir ikkje stilt konkrete krav om dokumentasjon av kostnader i samband med rapportering frå tilskotsmottakarar. Det går likevel fram av tildelingsbreva at fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor har rett til å kontrollere at midlane blir forvalta i samsvar med vilkåra i tilsegna. Dette inneber at fylkeskommunen har moglegheit til å gjennomføre kontrollar av underliggjande dokumentasjon ved behov.

5.4.4 I kva grad blir rapportering frå tilskotsmottakarar nytta for å gjennomføre evalueringar av ulike tilskotsordningar?

Revisjonen meiner det er viktig at det blir gjennomført evaluering av måloppnåing innanfor den enkelte tilskotsordninga, for å sikre at ordninga fungerer etter føremålet, og for å sikre effektiv og målretta bruk av offentlege midlar. Kultur- og idrettsavdelinga har per i dag ikkje gjennomført systematiske og dokumenterte evalueringar av dei ulike tilskotsordningane, og har heller ikkje etablert eit system for dette. Det er planlagt ein gjennomgang av dei ulike tilskotsordningane i samband med det pågåande arbeidet med ny regional kulturplan.

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

Kultur- og idrettsavdelinga samarbeider i hovudsak med Næringsseksjonen i Regionalavdelinga i samband med forvaltning av tilskota på kulturområdet. Samarbeidet mellom Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga på dette området er i liten grad formalisert, og det er ikkje etablert faste rutinar for samarbeidet. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande. Revisjonen meiner at manglande formalisering medfører risiko for at det ikkje alltid blir gjort tilstrekkelege avklaringar mellom avdelingane i enkeltsaker, og for at samarbeidet kan bli personavhengig.

Det er heller ikkje etablert eit eigna system som gjer det mogeleg å undersøke om tilskotssøkjjarar mottek eventuelle andre tildelingar frå fylkeskommunen. For nokre av tilskotsordningane er det i retningslinjene sett krav om at tilskotsmottakar ikkje kan motta driftsstøtte / driftstilskot frå fylkeskommunen. I undersøkinga blir det også vist til eit konkret døme der same tiltak fekk tilskot både innanfor ordninga kulturbygg med lokal funksjon og tilskot frå Regionalt næringsforum utan at sakshandsamar ved Seksjon for kunst og kulturformidling kjente til dette. Revisjonen meiner det er viktig at det blir etablert eit system som i større grad sikrar at ein på ein effektiv måte kan få oversikt over alle tilskot som er tildelt same søkjar.

6. Tilrådingar

Revisjonen meiner at Hordaland fylkeskommune bør gjennomføre følgjande tiltak:

1. Vurdere å utforme tydelegare føremål med tilskotsordningane som reflekterer korleis den enkelte ordninga skal bidra til å nå fylkeskommunale mål og strategiar på kulturområdet.
2. Sikre at tilskot som blir tildelt over budsjettposten «til rådvelde» blir tildelt i samsvar med krav i forvaltningslova og sentrale forvaltningsrettslege prinsipp
3. Sikre at sakshandsaminga i samband med kulturtilskot er i samsvar med krav i forvaltningslova, herunder:
 - Sikrar at det blir sendt førebels svar jf. § 11 a, 3. ledd.
 - Sikrar at vedtak er tilstrekkeleg grunngjeve, og at grunngjeving for vedtak er dokumentert, jf. § 24, § 25 og § 27,.
 - Sikrar at informasjon om klageåtgang er korrekt jf. § 27.
 - Sikrar at det blir tatt kontakt med søkjar dersom det blir vurdert som aktuelt å vurdere ein søknad innanfor ei anna tilskotsordning enn den det er søkt om, jf. § 11.
4. Sikre at dokument som er ledd i sakshandsaminga blir arkivert i samsvar med fylkeskommunen sine eigne retningslinjer og § 3-18 1. ledd i forskrift om offentleg arkiv, og at inn- og utgåande dokument som er gjenstand for sakshandsaming blir journalført jf. § 2-6 i forskrift om offentleg arkiv.
5. Etablere rutinar for oppfølging av rapportering frå tilskotsmottakarar.
6. Etablere system og rutinar for samarbeidet mellom Kultur- og idrettsavdelinga og Regionalavdelinga når det gjeld tildeling av tilskot, samt etablere system som gjev oversikt over ulike tildelingar av tilskot og økonomisk støtte frå fylkeskommunen.
7. Etablere eit system for jamlege evalueringar av dei ulike tilskotsordningane for å sikre at dei blir nytta i samsvar med føremålet.

Vedlegg 1: Høyringsuttale¹⁹



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

KULTUR- OG
IDRETTSAVDELINGA

Line M. Johansen
Postboks 6013 postterminal
5892 BERGEN

Dato: 07.03.2014
Vår ref.: 2014/13197-1
Saksbehandlar: oivbjor
Dykkar ref.:

Verifisering av forvaltningsrevisjon -tilskottsordningar innan kulturområdet

Det vert vist til e-post dagsett 04.03.2014 om verifisering av utkast til revisjonsrapport. Frist for verifisering er sett til 7 mars 2014.

Det er bede om tilbakemelding på rapporten sin datadel (kap 4). I tillegg til verifisering av datadelen vart det i e -posten stilt tre spørsmål knytt til sakshandsaminga. Det er også bede om fylkesrådmannen sine kommentarar til vurderingane og forslag til tiltak.

Under følgjer fyrst merknader til rapporten sin datadel og deretter svar på nemnte spørsmål.

1. Datadel:

(...)

2. Fylkesrådmannen sine kommentarar til vurderingane og forslag til tiltak:

Fylkesrådmannen er kjent med dei omskrivne funna og finn dei foreslåtte tiltaka tenlege. Til revisjonen sine tilrådingar om gjennomføring av tiltak, viser vi til Kultur- og idrettsavdelinga si etablering av eige prosjekt etablert i første halvår 2013 med fokus på kvalitetssikring av sakshandsaming for tilskotssaker i avdelinga («kvalitetssikringsprosjektet»).

Der heiter det m.a.:

2. Formål med prosjektet

Hovudføremålet er knytt til det overordna leiaransvar som er nemnt innleiingsvis og dei behov som er skildra. Viktigast er det å gjennomføre ein fullstendig kontroll av om lov/reglementskrav er ivaretatt og om naudsynt lukke avvik. I tillegg er det eit hovudmål å kontrollera/sjå til at avdelinga har eit system som reduserer risikoen for feil. Ut over minstekrava er det eit mål at:

- *retningslinene bidrar til at målsettingane vert realisert best mogleg og at omsynet til effektivitet, samanheng, forutsigbarheit, m.m. er ivaretatt.*
- *retningslinene er utarbeid etter same form/systematikk og lett tilgjengelege i kvalitetssystemet med ein logisk systematikk.*

Hordaland fylkeskommune
KULTUR- OG IDRETTSAVDELINGA PB 7900
5020 Bergen

Agnes Mowinckels gate 5

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



¹⁹ I tilbakemeldinga frå fylkesrådmannen inngår både svar på førespurnad om verifisering av datadelen, og ein høyringsuttale der fylkesrådmannen kommenterer revisjonen sine vurderingar og forslag til tiltak. Tilbakemeldinga knytt til verifisering av datadelen er innarbeid i rapporten, og er difor ikkje gjengjeve her. I vedlegg 1 er berre fylkeskommunen sin høyringsuttale gjengjeve.

- det ligg føre dokumentmalar som fyller forvaltningsrettslege formkrav og har innarbeid naudsynste krav/vilkår (rapportering, revisjon/kontroll, profilering mv)

I tillegg kan prosjektet bidra til:

- strategisk utviklingsarbeid
- redusert personavhengighet
- lettare/eins introduksjon av nye tilsette
- opplæring
- systemrevisjon
- rettleiing

3. Skildring av kva prosjektet skal levere

Prosjektet skal levere ein samla dokumentasjon av retningslinjer/og sentrale malar knytt til handsaminga av tilskottsakar og dokumentera at det ligg føre eit korrekt og så langt råd føremålsstenleg system knytt til kvalitetssystemet.

Generelle tiltak:

Slutføre generelle/alminnelege retningslinjer. Retningslinjene vil omfatte eit utval forvaltningsrettslege tema som er særleg aktuelle og søkt tilpassa saksfeltet.

- Grunnlaget for myrde og forholdet til sentrale styringsdokument
- Sentrale omgrep, einskildvedtak, partsomgrepet, habilitet med meir.
- Krav om- og innhaldet i utlysing av tilskott
- Reglar om saksførebuing, forvaltningslova kap. IV mv.
- Krav til avgjerda, formkrav, skjønnsutøving, grunngjevingskrav mv
- Klageprosessen

Merknader til dei einskilde tilrådingar:

Pkt. 1.

I samband med regional kulturplan som skal vedtakast i fylkestinget hausten 2014, vert alle tilskottsordningane og råvdeldkontoen gått gjennom. Samanhengen mellom forvaltning av tilskott og mål og strategiar på kulturområdet er ein viktig del av operasjoniseringa av ny regional kulturplan. I denne samanheng vil utforminga av føremål for dei einskilde tilskottsordningane verte vurdert.

Pkt. 2.

Hordaland fylkeskommune

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Foretaksnr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239

Vi er merksam på problemstillinga knytt til « til rådvelde» posten og vil gjennomføre tiltak for å sikra at tildelingar over denne ikkje vert gjort i strid med forvaltningslova og sentrale forvaltningsrettslege prinsipp.

Pkt. 3.

- I Prosjekt kvalitetssikring er det no utarbeidd utkast til malar for midlartidig varsel jfr. fvl § 11 a 3. Det er også utarbeidd generelle retningslinjer som stiller krav og informerer sakshandsamar om bakgrunnen for regelen.
- I utkast til generelle retningslinjer er det utarbeidd reglar som skal bidra til å sikra at krav til grunngeving av saksframlegg og vedtak vert gjennomført. Eit viktig punkt er mellom anna å sjå til at det vert protokollført eventuelle endringar i rådmannen sin tilråding.
- Vi er oppmerksame på at tilskot ikkje skal flyttast mellom ordningar utan informert samtykke frå søker. Praksis er endra på dette feltet og det vil verte sett i verk tiltak for å hindre at slike feil skjer på ny.

Pkt. 5.

I utkast til generelle retningslinjer vil det verte gitt instruks/retteiing knytt til oppfølging av rapportering, mellom anna korleis manglande rapportering skal følgjast op, kva konsekvensar dette skal ha mv.

Pkt. 6.

Behovet for betre samhandling og rutinar for dette er kjend. Vi vil – saman med regionalavdelinga- arbeide for å betre desse tilhøve.

Pkt. 7.

I utkast til generelle retningslinjer er det gitt retningslinjer om evaluering og rapportering. Det er no under utvikling meir detaljerte føremål knytta opp mot rapporteringskrav. Desse vil verte formidla i ny mal til tildelingsbrev.

Det vil verte sett i verk interne tiltak i form av kurs og retteiing m.m. for å sikra at retningslinjer og innskerpingar/endingar i handsaminga vert gjennomført. Tiltaka vil verte gjennomført innan 15.10.2014.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Anna Elisa Tryti
fylkesdirektør kultur og idrett

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift

Hordaland fylkeskommune

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 00 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Foretaksnr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-1967-02-10.
- Kulturdepartementet: *Forskrift om offentlege arkiv*. FOR-1998-12-11-1193

Dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Handbok for sakshandsamarar i Hordaland fylkeskommune. Utan dato.
- Sakshandsamarhandbok – versjon 1. Dokumentsenteret, 31.12.2013.
- Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Godkjent 13.6.2007, sist revidert 16.10.2012. Side 9.
- Kultur og ressursutvalet, sak 94/11
- Kultur og ressursutvalet, sak 4/13
- Utkast til nye retningslinjer, malar mv for tilskotsforvaltninga i Kultur- og idrettsavdelinga
- Informasjon om ulike tilskotsordningar, jf <http://www.hfk.no/tenester/tilskot/>

Andre dokument

- Norges kommunerevisorforbund (NKRF): *RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon*. Revidert av styret i NKRF med ikrafttredelse fra 1. februar 2011.
- Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*. 2. utgåve, 2002.
- Kulturdepartementet: *Retningslinjer for forvaltning av desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg*. Rundskriv V-2010-7 B, gjeldande frå 1. januar 2010
- Kulturdepartementet: *Hordaland fylkeskommune – tilskot til kulturkort for ungdom 2013*. Brev datert 12.6.2013.
- Kommunal- og regionaldepartementet. Retningslinjer. Kapittel 551, post 60 Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling. Kapittel 551, post 61 Næringsretta midlar til regional utvikling, kompensasjon for auka arbeidsgivaravgift. Gjeldande frå 1.1.2013.

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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2014 Deloitte AS