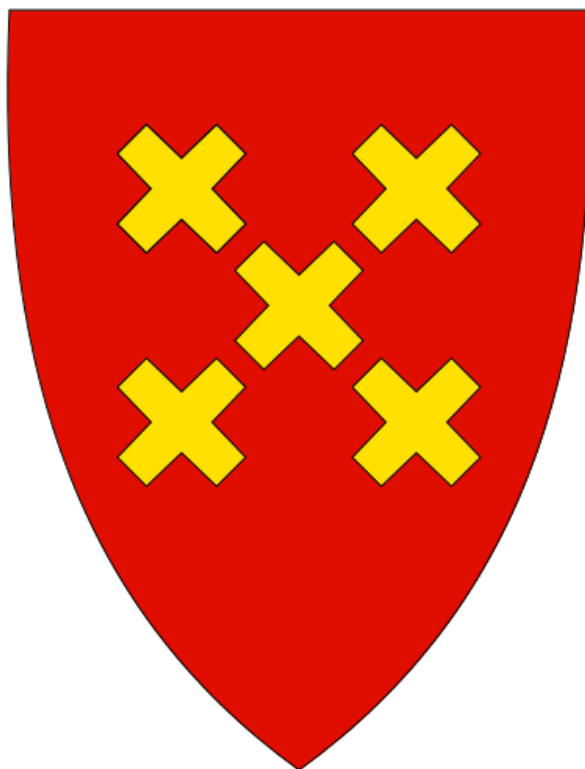


Tilskuddsforvaltning i Valle kommune

Retningslinjer, internkontroll og etterlevelse



Rapport 2016

Forord

Agder Kommunerevisjon IKS har utført et undersøkelsesprosjekt etter vedtak i sak 02/16 i kontrollutvalget i Valle kommune. Temaet for prosjektet har vært tilskuddsforvaltningen og bruk av tilskuddsordninger i kommunen. Fokus for prosjektet har vært retningslinjer, internkontroll og etterlevelse av gjeldene regelverk i tilskuddsforvaltningen og prosjektet er avgrenset til å gjelde tilskuddsordninger til landbruk og boligbygging.

Rapporten oppsummerer resultatene av prosjektet som ble gjennomført i perioden juni – oktober 2016.

Kristiansand, 28. november 2016


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Michelle Fiveland
Siviløkonom/ revisor

0. Sammendrag

Agder Kommunerevisjon IKS har etter bestilling fra kontrollutvalget i Valle kommune gjennomført et undersøkelsesprosjekt av tilskuddsforvaltningen i kommunen. Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad det er etablert et system med rutiner og retningslinjer som sikrer god og presis styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen og i hvilken grad etablerte system og rutiner etterleves.

Et godt og velfungerende internkontrollsystem bestående av skriftlige retningslinjer, rutinebeskrivelser, sjekklister, arbeidsdeling og tydelig ledelsesoppfølging kan bidra til å redusere risikoen for feil og uønskede handlinger tilknyttet tilskuddsforvaltningen. Videre øker velfungerende internkontrollsystemer sjansen at for de formelle kravene i lover og forskrifter ivaretas. Tilskudd er i prinsippet fellesskapets midler og det er derfor viktig at forvaltningen av tilskuddsordningen utføres på en slik måte at den er egnet til å skape tillit til det offentlige apparat hos borgerne.

Revisjonen har gjennomgått relevant dokumentasjon og det er gjennomført intervju med ansatte som arbeider med tilskuddsforvaltningen i Valle kommune. Informasjonen og forholdene som er avdekket er vurdert mot aktuelle revisjonskriterier utledet av autoritative kilder. Undersøkelsene har avdekket en rekke svakheter ved tilskuddsforvaltningen i kommunen. Manglende internkontroll, stor grad av skjønnsmessige vurderinger og mangelfull praksis for dokumentering og arkivering preger saksbehandlingen og medfører at formelle krav i lovgivningen ikke oppfylles.

Basert på funnene i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Valle kommune iverksetter følgende tiltak tilknyttet tilskuddsforvaltningen:

1. Utarbeider et internkontrollsystem bestående av skriftlige retningslinjer, rutinebeskrivelser, sjekklister og andre kontrolltiltak som bidrar til å sikre blant annet
 - a. etterlevelse av sentrale krav i
 - i. forvaltningsloven
 - ii. kommuneloven
 - iii. forskrift om offentlig arkiv
 - b. at kriterier og retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning blir fulgt i forbindelse med saksbehandlingen
2. Formaliserer krav til kvalitetssikring i forbindelse med saksbehandlingen og utarbeider hensiktsmessige verktøy til dette formålet
3. Gjennomfører og dokumenterer systematiske risikovurderinger og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere uønskede risikoer
4. Innfører tydeligere ledelsesoppfølging

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
0. Sammendrag.....	2
1. Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Formål.....	4
1.3 Problemstillinger	4
1.4 Avgrensninger.....	5
2. Metode	5
3. Revisjonskriterier.....	5
3.1 Kommuneloven og krav til intern kontroll.....	6
3.2 Alminnelig forvaltningsrett og forvaltningsloven	7
3.3 Forskrift om offentlige arkiv og journalføring	8
3.4 Retningslinjer og vedtak for Valle kommune	9
4. Datagrunnlag og vurderinger – tilskuddsforvaltningen i Valle kommune	9
4.1 Kriterier/ vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene	10
4.1.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse.....	10
4.1.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner	11
4.2 Rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene.....	11
4.2.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse.....	11
4.2.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner	12
4.3 Dokumentasjon og etterprøvbarehet	13
4.3.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse.....	13
4.3.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner	14
4.4 Oppfyllelse av forvaltningslovens krav	15
4.4.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse.....	15
4.4.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner	16
4.5 Rutiner for tilbakebetaling av tilskudd	18
4.5.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse.....	18
4.5.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner	18
5. Konklusjon og anbefalinger	19
6. Rådmannens kommentarer.....	20
Litteratur og kildereferanser	21
Lover og forarbeider:	21
Dokumenter fra Valle kommune:	21
Øvrige dokumenter og litteratur:	21
Nettsider:	21

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Agder Kommunerevisjon IKS har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Valle kommune gjennomført en undersøkelse av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger. Prosjektet har utgangspunkt i prosjektplan utarbeidet av Agder Kommunerevisjon IKS i mars 2016 og forhold ved tilskuddsforvaltningen kontrollutvalget ønsket avklart, jf. vedtak i sak 04/16.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad det er etablert et system med rutiner og retningslinjer som sikrer god og presis styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen i Valle kommune. Videre har prosjektet hatt som formål å undersøke i hvilken grad etablerte systemer og rutiner blir etterlevd.

1.3 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for prosjekter er;

I hvilken grad har Valle kommune etablert et system med rutiner og retningslinjer som sikrer god og presis styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen i kommunen og i hvilken grad blir etablerte systemer og rutiner etterlevd.

For å besvare den overordnede problemstillingen har kontrollutvalget i Valle kommune fremlagt følgende underproblemstillinger, som ønskes besvart i prosjektet:

- I hvilken grad er det utarbeidet entydige kriterier/ vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene?
- I hvilken grad er søknadene tilstrekkelig dokumentert og etterprøvbare?
- I hvilken grad blir sentrale krav i forvaltningsloven etterlevd i forbindelse med saksbehandling og vedtak?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for å kreve tilskudd tilbakebetalt dersom rapportering i ettertid viser at tilskuddet ikke er brukt i samsvar med forutsetningene/ vilkårene for vedtaket?

1.4 Avgrensninger

Tilskuddsforvaltningen i en kommune er omfattende og det er derfor nødvendig å gjøre avgrensninger. I tråd med bestillingen fra kontrollutvalget er prosjektet derfor avgrenset til å gjelde tilskuddsordninger til landbruk og boligbygging i Valle kommune. I møte med rådgivere ved teknisk avdeling 14. juni 2016, ble det klart at tilskuddsordningen for boligbygging ble avvirket med virkning fra 1. januar 2015 på grunn av behovet for økonomiske besparelser. I tråd med kontrollutvalgets ønsker etter at denne informasjonen ble kjent vil prosjektet således hovedsakelig gjelde kommunens tilskuddsordninger til landbruket.

2. Metode

Prosjektet ble gjennomført i perioden juni – oktober 2016 av revisjonssjef Tor Ole Holbek og siviløkonom/ revisor Michelle Fiveland.

Metodisk har det blitt benyttet dokumentanalyse og intervjuer i forbindelse med utførelsen av prosjektet. Revisjonen gjennomførte oppstartsmøte og intervju med rådgivere ved teknisk avdeling i Valle kommune den 14. juni 2016. I de tilfellene hvor det har vært nødvendig med supplerende informasjon i etterkant av samtalene, har dette blitt innhentet fortløpende ved bruk av e-post. Revisjonen har forsøkt å få informasjonen mottatt i intervjuene verifisert av intervjuobjektene i etterkant. Dessverre har revisjonen i denne anledning ikke mottatt tilbakemelding fra ett av intervjuobjektene. Formålet med verifiseringen var å sikre at datagrunnlaget er korrekt og at rapporten gjenspeiler de faktiske forholdene i kommunen.

Dokumentanalysen ble gjennomført ved at revisjonen gjennomgikk dokumenter i tilknytning til de aktuelle tilskuddsordningene. Dokumentene og resultatet av dokumentanalysen har blitt brukt som revisjonskriterier og bakgrunnsinformasjon for prosjektet.

I tillegg til dokumentanalysen hadde revisjonen som intensjon å gjennomføre mappegjennomgang med hensikt å gjennomgå og vurdere tilskuddssøknader plukket ut på stikkprøvebasis fra kommunens arkiver. Formålet med den planlagte stikkprøvebaserte mappegjennomgangen var å undersøke i hvilken grad regelverk og retningslinjer har blitt fulgt i saksbehandlingsprosessene, samt i hvilken grad det har blitt stilt krav til tilskuddsmottakere om rapportering av bruk av tilskudd. Dessverre har ikke revisjonen lyktes i å motta ønskede saksdokumenter og revisjonen har således ikke vært i stand til å utføre disse kontrollene.

3. Revisjonskriterier

Problemstillingene som belyses i punkt 1.3, samt innsamlede data, har blitt vurdert mot aktuelle revisjonskriterier. Revisjonskriterier kan defineres som objektive vilkår utledet av autoritative kilder hvor kriterienes funksjon er å gi et normativt grunnlag for analysene og konklusjonene i rapporten.

I dette undersøkelsesprosjektet har følgende revisjonskriterier blitt lagt til grunn:

- Kommuneloven (Lov 1992 nr 107)
- Forvaltningsloven (Lov 1967 nr 10)
- Forskrift om offentlig arkiv (For 1998 nr 1193)
- Alminnelig forvaltningsrett
- Tilskotsreglar for bustadbygging
- Reglar for stønad til landbruket

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på de enkelte områder som i dette prosjektet belyses ved problemstillingene presentert i avsnitt 1.3. Relevante revisjonskriterier for å undersøke tilskuddsforvaltningen i Valle kommune presenteres i det følgende.

3.1 Kommuneloven og krav til intern kontroll

Det fremgår av kommuneloven § 6 at kommunestyret er det øverste kommunale organet. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, så langt ikke annet fremgår av lov eller delegasjonsvedtak. Videre følger det av kommuneloven § 23 at administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale ledelsen, innenfor rammene som kommunestyret setter. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette ligger det at administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for at kommunen har etablert et velfungerende internkontrollsystem.

En rekke rammeverk gir retningslinjer for hvordan et overordnet internkontrollsystem kan utarbeides. Internkontroll kan defineres som et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i kommunens prosesser. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO- modellen. Hovedelementene i COSO- modellen består av elementer som er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale elementer er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging- og vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Ledelsesoppfølging

I henhold til COSO-modellen skal blant annet risikokartlegginger og- vurderinger sikre at arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil, eller mangler blir identifisert. Det er således viktig at sentrale mål, arbeidsprosesser og oppgaver er tydelig definert, slik at de danner et grunnlag for risikovurderingene. Videre er det et mål at ledelsen, basert på identifiserte risikoer, setter i verk målrettede risikoreduserende tiltak der det er behov for dette.

3.2 Almennlig forvaltningsrett og forvaltningsloven

Det er et grunnleggende krav til forvaltningen at avgjørelser skal tas på grunnlag av forsvarlig saksbehandling. Forsvarlig saksbehandling innebærer at organet som skal fatte et vedtak må ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse. Behandlingen av søknader og vurderinger som blir gjort i denne forbindelse må dermed være basert på saklighet (saklighetsprinsippet). I tillegg må det være mulig å etterprøve vurderingene. Dette innebærer blant annet at tildeling av tilskudd må være basert på fastsatte tildelingskriterier og ikke på utenforliggende hensyn, som kan ha egenskap av å virke tilfeldige. Videre skal det ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling.

Kravet om at avgjørelser skal tas på grunnlag av forsvarlig saksbehandling blir regnet som en ulovfestet rettsregel, som supplerer de lovfestede kravene som fremgår av forvaltningsloven. Kommunens behandling av søknader om tilskudd skal i tillegg til den ulovfestede rettsregelen også følge reglene i forvaltningsloven.

Tildeling eller avslag på søknad om tilskudd er i all hovedsak et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i hovedsak skal følges. Det kan likevel være enkelte unntak for denne generelle regelen. Av forvaltningsloven § 2 fremgår følgende:

«I denne lov menes med:

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;

(...)

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.»

I drøftingen av hva som er å regne som et vedtak, pekes det på at det med begrepet «rettigheter» i § 2 bokstav a «(...) ikke bare er tale om en rettighet i lovens mening når man har rettskrav på ytelsen, men også når forvaltningen har såkalt «fritt skjønn» (...) Også fordeling av offentlige tilskudd, lån, garantier mv regnes som rettigheter».¹ Det som avgjør om et vedtak er et enkeltvedtak eller en forskrift, er i så måte hvorvidt avgjørelsen gjelder en eller flere «bestemte personer» eller et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Det pekes også på at «utviklingen går i retning av at alle ensidige utbetalinger fra det offentlige som har et samfunnsnyttig formål, og som ikke forutsettes en motytelse fra den private, anses som enkeltvedtak».²

Forvaltningsloven kapittel III tar for seg almennlige regler for saksbehandlingen i forvaltningsorganer. I henhold til § 11 påhviler det forvaltningsorganene en generell veiledningsplikt, hvor formålet er at den enkelte gis adgang til å ivareta sin sak på best mulig måte. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 medfører at forvaltningsorganet skal gi veiledning om:

¹ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer, 2001. Side 64-65

² Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer, 2001. Side 87

- a) gjeldene lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Forvaltningsloven stiller en rekke andre krav som er av betydning for behandlingen av tilskuddssøknader i kommunen. Saksbehandlingstid og plikt til å gi foreløpige svar til søker reguleres i § 11, hvor det fremkommer at forvaltningsorganet skal behandle og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. I de tilfellene hvor det må ventes at det vil ta forholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningsorganet snarest mulig gi et foreløpig svar.

I henhold til § 17 plikter forvaltningsorganet å påse at den aktuelle saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, slik at beslutningsgrunnlaget er mest mulig reelt og gyldig. Begrunnelsen av vedtaket reguleres av forvaltningsloven kapittel V. Av § 23 fremgår det at enkeltvedtak i all hovedsak skal være skriftlig og §§ 24 og 25 tar for seg krav til begrunnelse av vedtaket. I følge § 24 første ledd skal et enkeltvedtak grunngis, mens det fremgår av andre ledd at forvaltningsorganet kan la være å gi en samtidig begrunnelse i saker om «fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter.» En part kan likevel kreve at enkeltvedtaket grunngis etter at det har blitt fattet, og det er heller ingenting i veien for at forvaltningsorganet gir begrunnelse for vedtaket selv om parten ikke har krav på det da det følger av prinsippene for god forvaltningsskikk at forvaltningsorganet i en viss grad begrunner vedtak utover det som følger direkte av § 24.

I henhold til forvaltningsloven § 27 skal det forvaltningsorganet som har fattet vedtaket, sørge for at partene blir underrettet om vedtaket så snart som mulig. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19 til å se dokumentene i saken.

Viser det seg at kravene som forvaltningsloven stiller til saksbehandlingen ikke er overholdt i en sak som er et enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke har hatt bestemmende innflytelse på vedtakets innhold, jf. § 41.

3.3 Forskrift om offentlige arkiv og journalføring

Kommunen er pliktig til å arkivere dokumenter som blir til som den del av kommunens virksomhet, og som er gjenstand for saksbehandling eller som har verdi som dokumentasjon i henhold til forskrift om offentlig arkiv § 1-1 jf. § 3-18 første ledd om arkivavgrensing. I tillegg til kommunens plikt til arkivering er den i henhold til forskrift om offentlige arkiv § 2-6 pliktig til fortløpende føre journaler hvor det registreres inn- og utgående dokumenter, samt systematiske opplysninger, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterier:

- Dokumentet regnes som et saksdokument for organet etter offentlighetsloven § 4
- Dokumentet er gjenstand for saksbehandling
- Dokumentet har verdi som dokumentasjon

Eventuelle muntlige opplysninger som kommer fra en part i etterkant av en allerede journalført skriftlig sak, skal i henhold til forvaltningsloven § 11 d. nedtegnes eller protokollføres så langt det er mulig dersom opplysningene er av betydning for avgjørelse av saken.

3.4 Retningslinjer og vedtak for Valle kommune

Relevante kommunale retningslinjer, herunder «Tilskotsreglar for bustadbygging» og «Reglar for stønad til landbruket» samt informasjon som fremgår av kommunens hjemmesider har blitt benyttet som revisjonskriterier. I tillegg vil relevante kommunale retningslinjer og tilskuddsregler også bli presentert i rapportens datadel da disse også er en del av datagrunnlaget i prosjektet.

4. Datagrunnlag og vurderinger

– tilskuddsforvaltningen i Valle kommune

Undersøkellesprosjektet er etter bestilling fra kontrollutvalget begrenset til å gjelde tilskuddsordninger til landbruk og boligbygging i Valle Kommune. Da det i etterkant av kontrollutvalgets bestilling viser seg at tilskuddsordningen for boligbygging ble avvirket med virkning fra 1. januar 2015, vil denne kun kort bli belyst med opplysninger revisjonen har mottatt i samtaler med rådgiver ved teknisk avdeling i Valle kommune.

Formålet med de kommunale landbruktstilskuddene er i følge informasjon fra kommunen å sikre eksisterende arbeidsplasser i jordbruket og bygge ut nye. I tillegg vil et aktivt jordbruk gi ringvirkninger for andre næringer, som for eksempel reiselivet.

Formålet til den avvirkede tilskuddsordningen til boligbygging var å stimulere til økt bosetting i kommunen.

Revisjonen ønsker å gjøre oppmerksom på at informasjonen under de følgende avsnitt for faktabeskrivelse er avgrenset til å rette søkelyset mest mulig direkte mot den aktuelle problemstilling, som ønskes besvart i det enkelte avsnitt. Faktabeskrivelsen er med andre ord ingen fullstendig beskrivelse av det undersøkte området.

4.1 Kriterier/ vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene

I hvilken grad er det utarbeidet entydige kriterier/ vilkår for tildeling av tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene?

4.1.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse

Boligtilskudd

Ordningen for tilskudd til boligbygging i Valle kommune ble avviklet med virkning fra og med 1. januar 2015 på grunn av behov for økonomiske besparelser. På grunnlag av dette har revisjonen i samråd med kontrollutvalget kun valgt å belyse denne tilskuddsordningen på et svært overordnet nivå. Revisjonen har som et ledd i denne prosessen blitt forelagt «Tilskuddsreglar for Bustadbygging» vedtatt i sak 31/14 den 28. mai 2014. Dokumentet består av en beskrivelse av formålet med tilskuddsordningen, hvilke tiltak det gis tilskudd til og størrelsen på disse. I tillegg inneholder dokumentet en presisering, som redegjør for hvordan sentrale begrep i vilkårene for tilskuddet skal forstås, samt avgrensinger for hvilke tilfeller som ikke er tilskuddsberettiget.

I tiden før boligtilskuddet ble avviklet var Velkomstsenteret i kommunen ansvarlig for behandling av tilskuddssøknadene. I følge rådgiver ved teknisk avdeling, som gjennom sitt lange ansettelsesforhold har opparbeidet seg god kjennskap til tilskuddsordningen, var det årlig et snitt på 1-2 søknader om boligtilskudd. Revisjonen har fått opplyst at søknadsprosessen var 99 % regelstyrt og således opplevdes som en uproblematisk prosess. Det ble benyttet fast søknadsskjema, som i all hovedsak var utarbeidet slik at søker kun behøvde å krysse av for hva slags tilskudd det ble søkt om. Grunnlag for utbetaling av tilskudd ved nybygg var ferdigattest og for tilskudd til rehabilitering måtte søkeren legge frem fakturakopier som dokumentasjon på rehabiliteringskostnadene.

Landbruktstilskudd

Revisjonen har blitt forelagt «Reglar for stønad til landbruket» vedtatt i sak 74/13 av kommunestyret i Valle kommune den 27. november 2013. I likhet med reglene for boligtilskuddet, består «Reglar for stønad for landbruket» av formålsbeskrivelse, vilkår til søker, beskrivelse av de ulike tilskuddene inkludert beløpsstørrelser, samt generelle vilkår for tilskudd, som blant annet omhandler øvrige trinn i søknadsprosessen, herunder krav til landbruksrådgivers godkjenning av tiltakene før utbetaling, arbeidsfrist, minimumsbeløp for utbetaling, utbetalingstidspunkter, tilbakebetalingsplikt med mer. Det fremkommer også at tilskuddet kommer i tillegg statstilskudd og at landbruksdepartementets regler for tilskudd er gjeldene i tillegg til de kommunalt fastsatte tilskuddsreglene.

Rådgiverne for de to tilskuddsordningene forteller i møter at vilkårene som ligger til grunn for å kunne innvilge tilskuddssøknadene oppleves som både tydelige og klare. Rådgiverne forklarer at søknadsprosessen i de aller fleste tilfeller er regelstyrt og med liten grad av skjønnsmessige vurderinger. Revisjonen har i midlertid også fått opplyst fra rådgiver for landbruktstilskuddet at det aldri har vært praktisert rigide regler tilknyttet denne tilskuddsordningen. Det har heller ikke vært praksis for at søknad eller søknadsskjema har blitt benyttet for landbruktstilskuddene. Revisjonen har fått opplyst at det som oftest allerede før søknadstidspunktet foreligger melding om

byggesak, tegninger eller lignede og at informasjonen i disse legges til grunn for tilskuddssøknaden. Videre har revisjonen fått opplyst at søknad om landbrukstilskudd i de aller fleste tilfellene kommer inn i tilknytning til søknad om tilskudd til Innovasjon Norge for driftsbygninger eller Norsk Landbruksrådgivning, (tidligere Forsøksringen) for grøfter og drenering. Rådgiver for landbrukstilskuddet benytter i disse tilfellene informasjon som mottas i forbindelse med søknadene til Innovasjon Norge og Norsk Landbruksrådgivning (tidligere Forsøksringen) når søknadene om det kommunale landbrukstilskuddet behandles.

4.1.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Revisjonen har gjennomgått vilkårene som ligger til grunn for både boligtilskuddet og landbrukstilskuddet, og finner disse i det vesentligste klare og tydelige. Når det gjelder det avviklede boligtilskuddet inneholder siste versjon av tilskudsreglene en presisering av begrep og vilkår, som man må anta har bidratt positivt til at både søknadsprosessen og behandlingen av søknadene har blitt utført på en mer effektiv og korrekt måte, samtidig som at risikoen for skjønnsmessige vurderinger og saksbehandlingsfeil har blitt redusert.

Vilkårene for tildeling av det eksisterende landbrukstilskuddet er av en mer kompleks art. Dette skyldes naturlig nok at tilskudd kan gis til en rekke ulike tiltak. Revisjonen har gjennomgått vilkårene for tilskuddene og finner disse i det vesentligste tydelige og klare. Det henvises i midlertid i «Reglar for stønad til landbruket» punkt II. at «*Landbruksdepartementets sine generelle reglar gjeld så langt det finns aktuelle reglar*». Revisjonen finner det noe uklart i hvilke tilfeller Landbruksdepartementet har utarbeidet egne regler og i hvilken grad disse skal legges til grunn i det enkelte tilfelle. Etter revisjonens skjønn kan dette medføre risiko for at søknadene ikke blir behandlet i tråd med det tiltenkte regelverket. Konsekvensen av dette kan være saksbehandlingsfeil, som i neste omgang kan medføre at søknader blir innvilget, eventuelt avslått på uriktig grunnlag. I tillegg kan det føre til at tilnærmet like søknader blir vurdert ulikt. Revisjonen finner det i denne sammenheng naturlig å anbefale at det bør spesifiseres tydeligere for hvert enkelt tilskuddstiltak om det finnes regler fastsatt av Landbruksdepartementet, som skal legges til grunn ved søknadsbehandlingen. Dette kan for eksempel gjøres ved å henvise til aktuell forskrift under det enkelte tiltak det gis tilskudd til, eventuelt at sentrale regler fastsatt av Landbruksdepartementet siteres i tilknytning til de kommunale vilkårene for det enkelte tilskuddet.

4.2 Rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene

I hvilken grad er det etablert rutiner for å kontrollere sentrale punkter i søknadene?

4.2.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse

Revisjonen har i intervju med rådgivere for tilskuddsordningene fått opplyst at det ikke foreligger interne retningslinjer, sjekklister, rutinebeskrivelser eller andre kontrolltiltak med hensikt å redusere risikoen for at det skal forekomme feil, mangler og/ eller misligheter i tilskuddsforvaltningen. Rådgiverne trekker frem at vilkårene for tildeling av tilskudd oppleves som klare og at det i de aller fleste tilfeller etter deres syn er helt uproblematisk å avgjøre om en søknad skal innvilges eller ikke. I de tilfellene hvor det oppstår tvil knyttet til søknadsprosessen, avgjøres saken etter hva revisjonen har fått opplyst i samråd med Rådmannen. Revisjonen har imidlertid fått

opplyst av rådgiver for det avviklede boligtilskuddet at man i etterpåklokskap ser at det burde ha vært utført ytterligere kontroller/ handlinger for å dokumentere hvorvidt byggingen av huset som Finn Ole Eliassen i 2014 mottok støtte til var finansiert med forsikringsoppgjør etter at det opprinnelige huset på eiendommen tidligere hadde brent ned.

I situasjoner hvor rådgiver ikke kan være tilgjengelig, for eksempel ved langvarig sykefravær, uttrykker rådgiver at det vil være slik han ser det, uproblematisk for andre ved teknisk avdeling å sette seg inn i tilskuddsforvaltningen og hvordan saksbehandlingen tilknyttet den praktiseres, til tross for at det ikke foreligger interne retningslinjer eller rutinebeskrivelser. Rådgiver trekker i denne sammenheng frem at det er små og oversiktlige forhold innad i teknisk avdeling og at man lett blir kjent med andre ansattes arbeidsoppgaver.

4.2.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Alminnelig forvaltningsrett stiller krav til at avgjørelser som tas av forvaltningen skal gjøres på grunnlag av forsvarlig saksbehandling. Forsvarlig saksbehandling i tilskuddsforvaltningen innebærer at organet som skal fatte et vedtak har et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse, at saken er vurdert fra ulike synsvinkler og at de ulike momentene er veid opp mot hverandre. Videre er det sentralt at forvaltningen vurderer saken utfra borgernes synsvinkel, da et relativt lite beløp kan ha større betydning for en privatperson enn for en offentlig instans. Tilskuddsforvaltningen er i prinsippet disponering av fellesskapets midler, og et viktig hensyn i denne sammenheng er at saksbehandlingen er av en slik art at den er egnet til å sikre tilliten til forvaltningen. Et grunnleggende ledd i denne prosessen er at det er etablert og implementert et velfungerende internkontrollsystem, som har til hensikt til å redusere risikoen for bevisste og ubevisste feil og mangler, samt misligheter. I tillegg vil en velfungerende internkontroll ha egenskap av å både beskytte og ivareta de ansatte ved at den på den ene siden reduserer risikoen for ansattes mulighet til å begå misligheter og underslå verdier fra kommunen og på den andre siden å ha egenskap av å beskytte de ansatte mot mistanker om slike hendelser. En velfungerende internkontroll i form av tydelige rutinebeskrivelser, sjekklister og arbeidsdeling medfører at den ansatte i større grad har mulighet til å utføre sine arbeidsoppgaver på en effektiv og hensiktsmessig måte, da retningslinjene gjør det tydelig for den ansatte hva som skal gjøres og hva som forventes. Dessuten vil et fungerende internkontrollsystem som er utformet på en hensiktsmessig måte, også bidra til at de formelle kravene i gjeldende lover og forskrifter ivaretas.

Revisjonen finner det ikke tilfredsstillende at det tilsynelatende ikke er etablert og implementert et fungerende internt rammeverk eller internkontrollsystem tilknyttet tilskuddsforvaltningen i Valle kommune. Et svakt kontrollmiljø uten rutinebeskrivelser, sjekklister, arbeidsdeling og andre kontrollaktiviteter øker risikoen for at saksbehandlingen blir preget av tilfeldigheter og skjønnsmessige vurderinger. I tillegg åpner fraværet av et tilfredsstillende internkontrollsystem for at det kan forekomme bevisste og/ eller ubevisste feil og mangler. Signaleffekten som fraværet av en fungerende internkontroll og mulighet for etterprøvnbarhet av de ulike leddene i søknadsprosessene, kan gi grobunn for lobbyvirksomhet fra tilskuddssøkerne, og i ytterste konsekvens medføre større risiko for misligheter.

Internkontroll må ses på som en kontinuerlig prosess for å oppnå hensiktsmessig, målrettet og effektiv drift, rapportering og overholdelse av lover, regler og interne retningslinjer. Som øverste leder for administrasjonen er Rådmannen i henhold til kommuneloven § 23 ansvarlig for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, i tillegg til at den er gjenstand for betryggende kontroll. Selv om det ikke direkte kan utledes noen form- eller innholdskrav til internkontroll ut fra kommunelovens ordlyd, tilsier ulovfestede prinsipper og praksis fra god forvaltningsskikk og god internkontroll at betryggende kontroll som et minimum innebærer et internkontrollsystem som er etterprøvbart og som bidrar til at man er i stand til å utføre kontroll med den virksomheten som utøves. Revisjonen ønsker i denne sammenheng å presisere at internkontroll er en dynamisk prosess som kontinuerlig bør vurderes og eventuelt tilpasses i tråd med de faktiske forhold og behov hos den aktuelle virksomheten den er utarbeidet for. Like sentralt som at det er etablert og implementert et internkontrollsystem, er det helt essensielt at det er utarbeidet et system som fanger opp tilfeller hvor internkontrollsystemet ikke fungerer slik det er tiltenkt, slik at nødvendige tiltak kan iverksettes.

4.3 Dokumentasjon og etterprøvbarehet

Er søknadene tilstrekkelig dokumentert og etterprøvbare?

4.3.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse

Da revisjonen ikke har lyktes med å få utlevert etterspurte saksdokumenter, saksmapper og øvrig dokumentasjon fra kommunen, har det ikke vært mulig å gjennomføre dokumentkontroller. Formålet med de tiltenkte dokumentkontrollene var å kontrollere hvorvidt søknadene og saksbehandlingen i tilknytning til dem er tilstrekkelig dokumentert og etterprøvbare. Revisjonen har imidlertid fått informasjon i møte som indikerer at dette ikke er tilfelle. Revisjonens oppfatning av at søknadene og saksbehandlingen av dem ikke er tilstrekkelig dokumentert og etterprøvbare underbygges også av undersøkelsene og dokumentasjonen som kommunestyrerepresentant Bjørgulv N. Berg har fremskaffet i forbindelse med hans brev datert 11. og 14. oktober 2015. Berg ber i brevene Kontrollutvalget i Valle kommune gjennomgå kommunens tilskuddsforvaltning etter at han avdekket forhold som etter hans mening strider med det kommunale regelverket. Berg peker i denne forbindelse blant annet på at det er gitt tilskudd tilsynelatende uten at det foreligger formell søknad eller dokumentasjon på at det har påløpt tilskuddsberettiget kostnader for søkeren og uten at det har blitt gjennomført tilstrekkelig saksutredning før innvilgelse og utbetaling av tilskuddene.

Det har etter hva revisjonen har fått opplyst i intervju med rådgiver, ikke vært praksis for bruk av søknad eller søknadsskjema for landbrukstilskuddene. Rådgiver forteller at det i stedet ofte ligger melding om byggesak, tegninger eller lignende til grunn for søknadene, og i de aller fleste tilfellene kommer dette inn i tilknytning til søknad til Innovasjon Norge, når det gjelder søknad om tilskudd til driftsbygninger, eller Norsk Landbruksrådgivning, (tidligere Forsøksringen) for tilskudd til grøfter og drenering. Rådgiver benytter da informasjonen han får i forbindelse med søknadene til Innovasjon Norge og Norsk Landbruksrådgivning, samt annen mottatt informasjon, herunder forhold som er allment kjent «på bygda», som grunnlag for det kommunale landbrukstilskuddet. Vurderingene som gjøres i prosessen og informasjonen som

ligger til grunn for vurderingene som gjøres, dokumenteres nødvendigvis ikke skriftlig. I den grad samme informasjon og dokumentasjon har blitt benyttet for flere tilskuddsordninger, er det ikke praksis for at det arkiveres på den enkelte sak. Videre forteller rådgiver at informasjon som er mottatt eller gitt muntlig og som kan ha betydning for saksbehandlingen ikke nedtegnes skriftlig og således heller ikke arkiveres.

Rådgiver gir etter revisjonens oppfatning uttrykk for at han ikke opplever eksisterende praksis som problematisk. Dette begrunnes blant annet med at de små og oversiktlige forholdene i kommunen gjør at informasjon ofte er «allment kjent» og at det således ikke oppleves som nødvendig å dokumentere eller arkivere denne.

4.3.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Det er av revisjonens oppfatning at gjeldene praksis rundt tilskuddsforvaltningen i Valle kommune er av en slik art at søknadene ikke synes å være tilstrekkelig dokumentert, og således ikke mulig å etterprøve på en tilfredsstillende måte. Mangelfull dokumentasjon av søknadene og vurderingene som er gjort som ledd i saksbehandlingen av dem, indikerer etter revisjonens syn at det ikke foreligger tilstrekkelig saksutredning til grunn for saksfremleggene til formannskapet. Dette bygger på et sentralt element i revisjonsteori, hvor det legges til grunn at handlinger som ikke er dokumentert heller ikke kan hevdes å være utført.

Konsekvensen av manglede saksutredning, dokumentasjon og etterprøvbarehet av søknadene kan sees på flere ulike plan. For det første er ikke dagens praksis i tråd gjeldene regelverk i lover og forskrifter. I henhold til kommuneloven § 23-2 fremgår det at «*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er **forsvarlig utredet** og at vedtak blir iverksatt (...).* Videre fremgår det av samme paragraf at «*(...) administrasjonen drives i **samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner (...)***». Dette må sees i sammenheng med forvaltningsloven § 17, hvor det fremkommer at «*forvaltningsorganet skal påse at saken er **så godt opplyst som mulig før vedtak treffes (...)***». Mangelfull arkivering og journalføring av dokumenter og informasjon i forbindelse av saksbehandlingen tilfredsstillende ikke kravene vedrørende arkivansvar som stilles til offentlige organer i forskrift om offentlige arkiv § 1-1 jf. § 2-6. Da en tilskuddssøknad og informasjon som fremkommer i forbindelse med denne, herunder saksbehandlers saksutredning og saksfremleggene til formannskapet, er å anse som dokumenter som er gjenstand for saksbehandling og som har verdi som dokumentasjon, har forvaltningen både arkiveringsplikt og journalføringsplikt etter forskriften. Revisjonen finner det naturlig i denne sammenheng å fremheve at i henhold til forvaltningsloven § 11 d., skal muntlige opplysninger eller anførslar som er av betydning for hvorvidt en tilskuddssøknad innvilges eller avslås, nedtegnes skriftlig og således arkiveres sammen med øvrig saksdokumentasjon. Det samme gjelder for observasjoner en tjenestemann gjør i forbindelse befaring eller lignende, hvilket medfører at forhold som er allment kjent «på bygda» skal dokumenteres skriftlig og arkiveres dersom det er av betydning for saken.

For det andre er resultatet av mangelfull saksutredning, dokumentasjon og etterprøvbarehet at man ikke har et legitimt grunnlag for å kontrollere hvorvidt innvilget tilskudd, eventuelt avslåtte søknader, er gjort på korrekt grunnlag i henhold til gjeldene vilkår for tilskuddsordningen, slik at formålet med tilskuddsordningen

ivaretas. Uten tilstrekkelig dokumentasjon og saksutredning er det vanskelig å etterprøve søknadene og saksbehandlingen av dem i ettertid. Det kan oppstå situasjoner hvor gjeldene praksis sår tvil i borgernes tillit til administrasjonen og dens vedtak. Tilskudd er i prinsippet fellesskapets midler som forvaltes av administrasjonen i kommunen. I realiteten er innvilgelse og avslag av tilskuddssøknader et nullspill, hvor de som mottar tilskudd gjør dette på bekostning av de som får avslag. For å opprettholde tilliten til forvaltningen er det derfor av stor betydning at saksutredningen som ligger til grunn for vedtak dokumenteres, både med hensyn på hvilke vurderinger som er gjort og hvilken informasjon som ligger til grunn for vurderingene. I denne prosessen er det viktig at administrasjonen både oppfyller gjeldene krav i lover og forskrifter, og revisjonen anbefaler at det iverksettes nødvendige tiltak for å endre dagens praksis.

4.4 Oppfyllelse av forvaltningslovens krav

Blir sentrale krav i forvaltningsloven etterlevd i forbindelse med saksbehandling og vedtak, blant annet hva angår informasjon i vedtak til tilskuddsmottaker?

4.4.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse

Rådgiver ved teknisk avdeling har i intervju fortalt at det aldri har vært praktisert rigide regler tilknyttet søknadsprosessen for landbrukstilskuddene. Som nevnt i tidligere avsnitt har det heller ikke vært praksis for bruk av søknad eller søknadsskjema, og det har i stedet lagt informasjon han har mottatt i forbindelse med søknader til blant annet Innovasjon Norge og Norsk Landbruksrådgivning til grunn for saksbehandlingen. Annen informasjon, for eksempel allment kjente forhold «på bygda», som etter kommunes vurdering er relevant for den enkelte søknad, legges til grunn i saksbehandlingen. Informasjon som ikke er mottatt skriftlig dokumenteres og arkiveres nødvendigvis ikke. Dersom samme informasjon har blitt benyttet for flere tilskuddsordninger, er det ikke praksis at den arkiveres på den enkelte sak jf. kapittel 4.3.1.

Valle kommune har utdelt landbrukstilskudd i nær 40 år og etter hva revisjonen har fått opplyst har det ikke tidligere vært signaler om misnøye til ordningen. Det har etter hva revisjonen har fått informasjon om, aldri forekommet avslag på søknader eller klager på sakshandling eller vedtak. Dette skyldes etter hva revisjonen har fått opplyst at kommunen gir muntlig informasjon og veiledning til den enkelte søker i forkant av søknadsprosessen. Søkeren er således informert om han er berettiget tilskudd og eventuelt beløpsstørrelsen på dette i forkant av søknadsprosessen. Videre er søkerne på søknadstidspunktet innforstått med at utbetaling av tilskuddet kan bli fordelt på flere år. Rådgiver fremhever at det etter hans mening er viktig å ha en praktisk tilnærming til tilskuddsforvaltningen, hvor man har fokus på å begrense både tidsforbruk og arbeidsbelastning.

Etter hva revisjonen har fått informasjon om blir teknisk avdeling oftest kontaktet muntlig i forkant av at søknadene mottas, og man er på dette tidspunktet ofte i stand til å avgjøre om søker er berettiget til tilskudd. I de tilfellene hvor tiltaket etter kommunens vurdering ikke er berettiget tilskudd, får søker muntlig beskjed om dette. Resultatet i slike situasjoner er etter hva revisjonen har fått informasjon om, at man unngår at en søknad som sannsynligvis ville blitt avslått kommer inn til behandling. Kommunen har heller ikke i disse tilfellene praksis for at mottatt informasjon og

tilhørende vurderinger dokumenteres og arkiveres. Dette skyldes etter hva revisjonen har fått opplyst at man i disse situasjonene ikke anser at det foreligger formell søknad om tilskudd. Tilnærmingen sparer etter hva revisjonen har fått informasjon om både søker og kommunen for unødvendig ekstraarbeid.

Mottatte tilskuddssøknader vurderes mot kriteriene fastsatt for tilskuddsordningen. Søknader som etter kommunens vurdering er berettiget til tilskudd føres opp på en «utbetalingsliste», som danner grunnlaget for Formannskapetets vedtak om tilsagn og utbetaling av tilskudd. Vurderingene som gjøres dokumenteres i liten grad skriftlig. Før en søker føres opp på «utbetalingslisten» har man etter hva revisjonen har fått informasjon om, kontrollert at tiltaket det søkes tilskudd til er kommet godt i gang eller er ferdigstilt. Dette verifiseres for eksempel ved at det foreligger ferdigattest, endring av gårdskart eller lignende i kommunens arkiver. Rådgiver presiserer i denne forbindelse at Valle kommune er en liten og oversiktlig kommune og at det derfor er lett å holde oversikt over hva som skjer i kommunen, uten at man etter hans syn nødvendigvis trenger å utføre spesifikke kontroller.

Saksbehandlingstiden for tilskuddssøknader avhenger av når søknaden mottas, men det forekommer etter hva revisjonen har fått opplyst ikke at en søknad ligger over et møte i formannskapet dersom dette er mulig å unngå. Det gis i denne forbindelse ikke skriftlig foreløpige svar utover informasjon som gis muntlig i forkant av søknadsprosessen. Formannskapet behandler tilskuddssøknadene i juni og desember hvert år. Etter at «utbetalingslisten» er vedtatt av formannskapet, utbetales tilskuddene. Søkerne blir i denne forbindelse informert om innvilget tilskudd i eget brev (ikke i vedtaksform) og tilsagnsbrevene oppbevares i en egen mappe.

4.4.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Tilskuddsforvaltningen er i prinsippet det offentliges forvaltning av fellesskapets verdier. For å opprettholde borgernes tillit til det offentlige apparat og dets beslutninger, er det essensielt at vedtak bygger på forsvarlig saksbehandling og entydige kriterier i saksbehandlingsprosessen. Forvaltningslovens hovedhensyn er å sikre rettssikkerheten til partene i saker som behandles av forvaltningen og som har inngripende betydning for partene. I dette ligger et sentralt element i at det skal være like muligheter for alle og at tilnærmet like søknader skal behandles likt. For å sikre dette er det utarbeidet saksbehandlingsregler regulert i forvaltningsloven, som skal legges til grunn ved behandlingen av tilskuddssøknadene.

Saksbehandlingen bærer etter revisjonens syn preg av å være av muntlig karakter hvor det er åpent for stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Kommunens manglende praksis for dokumentering og arkivering i forbindelse med saksbehandlingen medfører at man ikke kan hevde at forvaltningslovens krav til forsvarlig saksutredning er tilfredsstillende oppfylt. Forvaltningen plikter i henhold til fvl § 17 å påse at den aktuelle sak «er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I denne sammenheng er det sentralt at søknadene vurderes mot vilkårene for de ulike tilskuddstiltakene og at det utføres en uavhengig saksutredning for hver enkelt søknad. Like viktig som at saksbehandlingen utføres på en forsvarlig måte, er det at all informasjon av betydning for saken, herunder muntlig kommunikasjon, observasjoner og vurderinger i saksbehandlingsprosessen dokumenteres skriftlig og arkiveres jf. fvl § 11 d og forskrift om offentlige arkiv § 1-1 jf. § 2-6. Dette sikrer i

tillegg til oppfyllelse av lovens krav at både søknaden, saksutredningen og det endelige vedtaket er etterprøvbart.

I henhold til fvl § 11 påhviler det kommunen en alminnelig veiledningsplikt i tilknytning til søknadsprosessene rundt landbrukstilskuddene. Formålet med veiledningsplikten er at søkeren skal gis mulighet til å ivareta sine interesser i møte med det offentlige. Det vil i denne sammenheng være naturlig at søkeren gis veiledning om gjeldene lover, søknadsvilkår, regler for saksbehandling og øvrig praksis i søknadsprosessen. Revisjonen finner det imidlertid i denne sammenheng nødvendig å fremheve at kommunen synes å ha tolket veiledningsplikten virkeområde for bredt. Dagens praksis gir inntrykk av at veiledningsplikten kan bli benyttet som grunnlag for å forhindre at søknader som sannsynligvis vil bli avslått, mottas og dermed må behandles av forvaltningsorganet. Risikoen ved denne praksisen er at forvaltningen ikke får det totale bildet over faktisk antall søkere og de tiltak det søkes tilskudd til. I tillegg oppstår det risiko for at borgerne unnlater å levere søknader på grunnlag av at de har fått «muntlig avslag», uten at det er gjennomført tilstrekkelig saksutredning. Dette kan ytterste i konsekvens åpne for lobbyvirksomhet, feil og misligheter da dagens praksis i stor grad gir kommunen mulighet til å påvirke hvilke søknader som formelt mottas av forvaltningsorganet.

Videre vil det faktum at det ikke gis formelle avslag i vedtaksform, medføre at søkerne ikke mottar lovpålagt informasjon vedrørende klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage. I realiteten innebærer dette at søker i disse tilfellene mister adgangen til å klage ved «muntlige avslag» jf. fvl §§ 27-30. Revisjonen finner det i denne sammenheng også sentralt å trekke frem at dagens praksis hvor avslag ikke gis i vedtaksform også medfører brudd på fvl § 27 krav om at vedtaket skal begrunnes jf. fvl § 25 og forvaltningsorganets opplysningsplikt om søkers rett til å se sakens dokumenter etter fvl § 18 jf. § 19.

Tilsvarende brudd på forvaltningsloven oppstår også ved dagens praksis ved innvilgelse av tilskuddssøknader da tilsagnet gis i brev og ikke i vedtaksform. Forvaltningsorganets manglende informasjon om saksbehandlingstid og manglede praksis for foreløpige svar er brudd på fvl § 11 a., hvor det fremkommer at forvaltningsorganet plikter å gi foreløpige svar dersom tilskuddssøknaden ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt.

Kommunens praksis bærer etter revisjonens syn preg av å være i strid med forvaltningslovens bestemmelser og således også lovens grunnleggende formål om å sikre partenes rettsikkerhet i søknadsprosessen. Gjeldene praksis synes å være basert på muntlig saksbehandling, skjønsmessige vurderinger og mangelfull oppfyllelse av forvaltningslovens krav. Dokumentasjonen og sporbarheten av at forvaltningsorganet har utført en tilfredsstillende saksutredning i tråd med gjeldene lovverk er svak og det er av revisjonens oppfatning at teknisk avdeling i realiteten har bestemmende innflytelse på tilskuddsforvaltningen ved dagens praksis.

4.5 Rutiner for tilbakebetaling av tilskudd

I hvor stor grad er det etablert rutiner for å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom rapportering viser at tilskuddet ikke er brukt i samsvar med forutsetningene for vedtaket?

4.5.1 Datagrunnlag/ faktabeskrivelse

Tilbakebetaling av mottatt tilskudd reguleres i «Reglar for stønad til landbruket, avsnitt IV. Generelle vilkår for stønad punkt 8» hvor det fremgår «*Stønaden kan krevjast tilbakebetalt heilt eller delvis dersom det seinare kjem fram tilhøve som står i strid med føremålet*». Videre fremgår det av punkt 9 at «*Det er eit vilkår for stønad at bruket vert drive minst 5 kalenderår etter utbetaling av stønad. Ved driftsopphøyr skal 1/5 av stønaden tilbakebetalast for kvart år som er att av 5 års fristen*».

Revisjonen har blitt informert om at rådgiver for landbrukstilskuddet aldri har opplevd at tilskudd har blitt krevd tilbakebetalt. Videre har revisjonen i denne forbindelse også fått opplyst at det heller ikke gjennomføres spesifikke tiltak i ettertid av vedtak og utbetaling av tilskudd for å kontrollere hvorvidt vilkårene som lå til grunn for tilskuddet faktisk er oppfylt og at det utbetalte tilskuddet brukes i tråd med søknaden. Landbruksrådgiver begrunner dette med at det er små og oversiktlige forhold i Valle kommune og at han dermed har god oversikt over hvert enkelt prosjekt hvor det er ytt tilskudd. I tillegg mener landbruksrådgiver at han før innvilgelse av tilskuddssøknaden og utbetaling av tilskudd har god oversikt over de pågående prosjektene og om disse er i tråd med vilkårene for å motta tilskudd. Etter hva revisjonen har fått informasjon om fremgår ikke mottakers tilbakebetalingsplikt i tilsagnsbrevene, men da revisjonen ikke har lyktes i å motta etterspurt saksmateriell har revisjonen ikke hatt mulighet til å verifisere dette. Forholdet underbygges imidlertid av Bjørgulv N. Bergs brev datert 11.10.15, hvor Berg skriver «*Det er reglar om tilbakebetaling av tilskotet etter viss vilkår. Dersom dette ikkje kjem fram i tildelingsbrevet, har kommunen sagt ifrå seg retten til slik tilbakebetaling*».

4.5.2 Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Etter revisjonens syn foreligger det for det første ingen fungerende rutiner for å sikre at tilskuddsmottaker rapporterer om at mottatt tilskudd er brukt i samsvar med forutsetningene for vedtaket. For det andre foreligger det eller revisjonens oppfatning heller ingen rutiner som har som hensikt å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom det skulle vise seg at midlene ikke er brukt i tråd med vilkårene for tilskuddet. Forholdene er en direkte konsekvens av en svak internkontroll i tilskuddsforvaltningen jf. tidligere avsnitt, og følgelig også brudd på kommuneloven § 23, 2. pkt, som stiller krav til at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

For å oppnå betryggende kontroll i tilskuddsforvaltningen er det essensielt at det er etablert og implementert et velfungerende internkontrollsystem. Et sentralt element i denne forbindelse er at det foreligger arbeidsdeling for sentrale oppgaver. Arbeidsdeling vil gi positive bidrag i form av kvalitetssikring av både saksbehandlingen og de ansattes utførelse av sine arbeidsoppgaver, i tillegg til at risikoen for at vedtak fattes i tråd med gjeldene vilkår og formål økes. Undersøkelser og kontroller utført av revisjonen i forbindelse med dette prosjektet har avdekket at teknisk avdeling i prinsippet utfører og kontrollerer alle ledd i tilskuddsforvaltningen.

Dette innebærer at det er teknisk avdeling, og ikke Formannskapet, som i realiteten avgjør om en søknad skal innvilges eller ikke. Da det i tillegg ikke er etablert rutiner for rapportering av anvendelsen av tilskuddene og/ eller tilbakebetaling av tilskudd, kan det være tilfeldig om feil og mangler oppdages. Dette kan som tidligere belyst øke risikoen for lobbyvirksomhet, samtidig som det kan bidra til å svekke tilliten borgerne har til kommunens administrasjon. Fravær av formelle rutiner kan i mange tilfeller medføre at muligheten for motta tilskudd avhenger av å nå frem til dem som bestemmer, eller at man er avhengig av bekjentskaper. For å skape tillit til det politiske systemet er derfor åpenhet og likebehandling av tilnærmet like søknader viktig gjennom hele prosessen, også etter at tilskuddet er utbetalt. Revisjonen anbefaler i denne sammenheng at det både utarbeides og implementeres rutiner som har til hensikt å sikre at utbetalt tilskudd benyttes til tiltenkt formål, eventuelt kreves tilbakebetalt dersom dette ikke er tilfellet.

Når det gjelder Bjørgulv N. Bergs påstand om at kommunen har sagt fra seg retten til å kreve tilbakebetaling av tilskudd som ikke er blitt benyttet i tråd med underliggende vilkår dersom dette ikke fremkommer av tilsagnsbrevet, stiller revisjonen seg uenig til dette. Plikten til tilbakebetaling fremkommer klart av vilkårene for landbrukstilskuddet og man må derfor kunne anta at søker er kjent med denne. Videre har tilskuddsmottaker mottatt støtten under forutsetningen av at den benyttes i tråd med vilkårene for den enkelte tilskuddsordning. I henhold til etablert sedvane innenfor forvaltningsretten skaper ikke ugyldige vedtak berettigede forventinger hos mottaker. Forholdet støttes videre av fvl § 35 som gir forvaltningen adgang å omgjøre egne vedtak dersom disse er å anse som ugyldige. Det er derfor av revisjonens oppfatning at risikoen for at forvaltningen ikke oppdager og iverksetter nødvendige tiltak i tilfeller hvor utbetalt tilskudd ikke har blitt benyttet i samsvar med forutsetningene for vedtaket er vesentlig større enn risikoen for at forvaltningen ikke har rettslig adgang til å kreve tilskuddet tilbake.

5. Konklusjon og anbefalinger

Undersøkellesprosjektet har avdekket en rekke svakheter ved tilskuddsforvaltningen i Valle kommune. Saksbehandlingsprosessene er preget av fraværet av et velfungerende internkontrollsystem og tydelig ledelsesoppfølging. Konsekvensen av dette er at sentrale krav i lovgivningen ikke er opprettholdt. Saksbehandlingen bærer preg av å være muntlig og med stor grad av skjønnsmessige vurderinger. I tillegg medfører mangelfull praksis for dokumentering og arkivering av prosessene tilknyttet tilskuddsforvaltningen vanskelig lar seg etterprøve. Formannskapets vedtak om utbetaling av tilskudd bygger etter dagens praksis på svak saksbehandling hvor teknisk avdeling i vesentlig grad har hatt mulighet til å ha bestemmende innflytelse på vedtaket. Gjeldende praksis er i strid med alminnelig forvaltningsrett om at forvaltningens avgjørelser skal tas på grunnlag av forsvarlig saksbehandling og er ikke egnet til å skape tillit til det offentlige apparat hos borgerne.

Basert på funnene gjort i dette undersøkelsesprosjektet anbefaler revisjonen at Valle kommune iverksetter følgende tiltak tilknyttet tilskuddsforvaltningen:

1. Utarbeider et internkontrollsystem bestående av skriftlige retningslinjer, rutinebeskrivelser, sjekklister og andre kontrolltiltak som bidrar til å sikre blant annet
 - a. etterlevelse av sentrale krav i
 - i. forvaltningsloven
 - ii. kommuneloven
 - iii. forskrift om offentlig arkiv
 - b. at kriterier og retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning blir fulgt i forbindelse med saksbehandlingen
2. Formaliserer krav til kvalitetssikring i forbindelse med saksbehandlingen og utarbeider hensiktsmessige verktøy til dette formålet
3. Gjennomfører og dokumenterer systematiske risikovurderinger og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere uønskede risikoer
4. Innfører tydeligere ledelsesoppfølging

6. Rådmannens kommentarer

Fra: Eivind Berg [<mailto:eivind.berg@valle.kommune.no>]

Sendt: 18. november 2016 13:44

Til: Michelle Caroline Karo Fiveland

Emne: Re: SV: Rapport - Tilskuddsforvaltning i Valle kommune

Hei, underteikna har lese gjennom rapporten og har ingen kommentar til det som står i rapporten.

Med helsing

Eivind Berg | Rådmann
eivind.berg@valle.kommune.no

Valle kommune
Postadresse | Postboks 4, 4747 Valle
Tlf sentralbord: +47 379 37 500
Tlf direkte: +47 379 37 503
Tlf mobil: +47 915 86008
www.valle.kommune.no



Litteratur og kildereferanser

Lover og forarbeider:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlige arkiv. FOR-1998-12-11-1193
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. FOR-2004-05-15-904

Dokumenter fra Valle kommune:

- Tilskudsreglar for bustadbygging, vedtatt i sak 31/14 av kommunestyret i Valle kommune den 28.05.2014
- Søknad om tilskot til bustadbygging
- Reglar for stønad til landbruket, vedtatt i sak 74/13 av kommunestyret i Valle kommune den 27.11.2013

Øvrige dokumenter og litteratur:

- COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013)
- Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer (2001)
- Hans Petter Graver: Forvaltningsprosessen (1993)

Nettsider:

- www.valle.kommune.no
- www.jusinfo.no
- www.lovdata.no