



# Næringsarbeid

Forvaltningsrevisjon – Telemark fylkeskommune

2016/2017 :: 700 037

## Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet.

Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører. Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)).

Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Telemark fylkeskommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 700026 Kvalitet i videregående skole – Styring og oppfølging av skolene
- 700029 Tannhelsetjenesten – Økonomistyring og ressursbruk
- 700030 Forvaltning av tilskot til regional utvikling
- 700031 Tannhelsetjenesten – Avtaler ved Tannklinikken Skien og Spesialistklinikken for kjeveortopedi
- 700032 Fylkesvei – styring, budsjettering og oppfølging
- 700033 Informasjonssikkerhet og personvern
- 700034 Økt gjennomføring i videregående opplæring
- 700036 Ny Skien videregående skole
- Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted [www.tekomrev.no](http://www.tekomrev.no), der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

# Innhold

Sammendrag .....	V
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling .....	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier .....	1
1.3 Avgrensning .....	2
1.4 Metode og kvalitetssikring .....	2
1.5 Høring .....	3
<b>2 Økonomiske tiltak for næringsutvikling .....</b>	<b>4</b>
2.1 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift .....	4
2.2 Telemark utviklingsfond .....	4
2.3 Telemark interkommunale næringsfond .....	6
<b>3 Oppfølging av fylkestingets vedtak om forvaltning av regionale utviklingsmidler</b>	<b>7</b>
3.1 Revisjonskriterier .....	7
3.2 Tildeling innenfor det distriktpolitiske virkeområdet .....	7
3.3 Geografiske virkeområdet .....	8
3.4 Retningslinjer - målgrupper og tildelingskriterier .....	9
3.5 Kunngjøring av midlene .....	10
3.6 Samling og avklaring av ansvar og forbedring av rutiner .....	10
3.7 Revisors vurdering av fylkeskommunens oppfølging .....	12
<b>4 TUF – forsvarlig saksbehandling .....</b>	<b>14</b>
4.1 Revisjonskriterier .....	14
4.2 Informasjon om støtteordningen .....	17
4.3 Vurdering av informasjon om støtteordningen .....	18
4.4 Habilitet i saksbehandlingen .....	18
4.5 Vurdering av habilitet i saksbehandlingen .....	18
4.6 Innhold i saksutredningen .....	18
4.7 Vurdering av saksutredningen .....	20
4.8 Hindre usaklig forskjellsbehandling .....	21
4.9 Vurdering av tiltak for å hindre usaklig forskjellsbehandling .....	25
4.10 Underretning om vedtak .....	26
4.11 Vurdering av underretning av vedtak .....	27
<b>5 Oppfølging av tildelte midler .....</b>	<b>28</b>
5.1 Revisjonskriterier .....	28
5.2 Tiltak for å følge opp tildelte midler .....	28
5.1 Revisors vurdering .....	30
<b>6 Offentlig støtte .....</b>	<b>31</b>
6.1 Revisjonskriterier .....	31
6.2 Revisors vurdering .....	32
<b>7 TUF-midler til Norges skiforbund .....</b>	<b>33</b>
7.1 Samarbeidsavtalen .....	33

7.2	Revisjonskriterier .....	34
7.3	Saksutredningen.....	35
7.4	Vurdering av saksutredningen.....	36
7.5	Oppfølging av samarbeidsavtalen med NSF .....	36
7.6	Vurdering av oppfølging av samarbeidsavtalen .....	37
8	TUF-midler til fylkeskommunen .....	38
8.1	Samsvar med vedtektene.....	38
8.2	Juridisk vurdering av habilitetsproblematikk .....	46
9	Konklusjoner og anbefalinger .....	50
9.1	Konklusjon om regionale utviklingsmidler .....	50
9.2	Anbefalinger.....	52
	Litteratur og kildereferanser .....	53
	Tabelloversikt.....	54
	Vedlegg 1: Høringsuttalelser .....	55
	Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....	61
	Vedlegg 4: Vedtekter TUF, hjemmel og formål .....	64

Foto forside: Danny Twang

## Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Telemark fylkeskommunen i sak 6/16. Rapporten er todelt hvor første problemstilling gjelder fylkeskommunen og de resterende fire problemstillingene er rettet mot Telemark utviklingsfond (TUF).

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad har administrasjonen gjennomført tiltak som kan bidra til at fylkestingets vedtak i sak 28/13 om forvaltning av regionale utviklingsmidler blir gjennomført?*
- *Er vedtak om tildeling av TUF-midler forsvarlig saksbehandlet?*
- *I hvilken grad følger TUF opp at tildelte midler blir brukt som forutsatt?*
- *I hvilken grad har TUF tiltak for å følge de prosessuelle reglene for tildeling av offentlig støtte?*
- *Er avtalen som er inngått med NSF forsvarlig saksbehandlet og tilstrekkelig fulgt opp?*
- *Er vedtak om tildelinger av midler til fylkeskommunen og til prosjekter som fylkeskommunen er bundet til i samsvar med TUFs vedtekter?*
- *Har TUF og fylkeskommunen disponert midlene i samsvar med forutsetningene for tildelingsvedtakene?*
- *I hvilken grad utløser behandlingen av søknad om midler til fylkeskommunen habilitetsproblematikk for styret i TUF?*

### Regionale utviklingsmidler

**I hvilken grad har administrasjonen gjennomført tiltak som kan bidra til at fylkestingets vedtak i sak 28/13 om forvaltning av regionale utviklingsmidler blir gjennomført?**

Telemark kommunerevisjon IKS gjorde en forvaltningsrevisjon i 2013 om forvaltning av næringsrettede midler til regional utvikling. Rapporten viste flere mangler i fylkeskommunens saksbehandling. Fylkestinget vedtok tiltak for å bedre saksbehandlingen.

Fylkeskommunen har i stor grad gjennomført tiltak som samlet bidrar til bedre saksbehandling og oppfølging av regionale utviklingsmidler. Blant annet har fylkeskommunen

- sikret at søker oppgir geografisk virkeområde
- styrket rutinene gjennom ny mal for saksframlegg, opplæringstiltak og elektronisk saksbehandling,
- samlet fylkeskommunens søknadsordninger på en felles søknadsportal hvor sentral informasjon om ordningen(e) er tilgjengelig,
- kunngjort midlene i relevante aviser og på sentrale nettsteder og
- gjennomført tiltak for å styrke samarbeidet på tvers av fylkeskommunens tilskuddsordninger.

Fortsatt mangler fylkeskommunen en oversikt over hvilke geografiske virkeområder som får støtte over tid.

## **Telemark utviklingsfond**

### **Er vedtak om tildeling av TUF-midler forsvarlig saksbehandlet?**

TUF har utarbeidet en fast mal for saksutredning og vedtakene er i hovedsak forsvarlig saksbehandlet. Enkelte forhold kan bidra til å svekke deler av saksbehandlingen:

- Vi har sett at habilitet har blitt vurdert og håndtert. I et kontrollperspektiv ville det vært en styrke om TUF hadde hatt mer systematiske tiltak (for eksempel som et fast punkt i mal for saksutredning og vedtak og generell omtale i rutineskriv).
- Saksutredningene omhandler i for liten grad grunnlaget for tildelingen og hvordan søknader oppfyller tildelingskriteriene. Blant annet blir ikke søknader vurdert mot kriteriet om prioritering av næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang.
- TUF har vedtekter som gir rom for stor grad av skjønnsutøvelse ved tildeling av støtte. Rutineskrivet presiserer praksis på enkelte områder noe, og bidrar til å sikre likebehandling av søknader. Det er rom for å styrke tiltak for likebehandling ytterligere.
- Styret gir ikke god nok begrunnelse for sine vedtak når de avviker fra innstillingen. Øvrige avslag er begrunnet, men begrunnelsene/underretningene mangler noe lovpålagt informasjon til søker.

### **I hvilken grad følger TUF opp at tildelte midler blir brukt som forutsatt?**

TUF har rutiner som bidrar til å sikre kontroll med at midlene blir brukt til det formål som var forutsatt. Tiltakene i rutineskrivet iverksettes i stor grad overfor støttemottaker gjennom tildelingsbrevene. Flere av vilkårene som gis i tildelingsbrevet gir rom for effektive virkemidler, som at TUF kan avkorte eller stanse utbetalinger. Det er viktig at alle tilskuddsmottakere mottar tilsagnsbrev hvor vilkår for tildeling er gitt.

### **I hvilken grad har TUF tiltak for å følge de prosessuelle reglene for tildeling av offentlig støtte?**

TUF sikrer ikke godt nok at fondet følger de formelle kravene ved tildeling av bagatellmessig støtte. Formelle feil kan føre til at støtten anses som ulovlig. TUF har skrevne rutiner som er egnet til å ivareta formkravene, men har i undersøkelsesperioden ikke etterlevd disse rutinene.

### **Er avtalen med NSF forsvarlig saksbehandlet og tilstrekkelig fulgt opp?**

Innholdet i avtalen er vurdert opp mot TUFs vedtekter, men saksutredningen gir ikke tilstrekkelig informasjon om økonomiske og juridiske konsekvenser, risiko for manglende måloppnåelse mv. Reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser er heller ikke vurdert. Vi mener derfor at saken ikke fullt ut er forsvarlig utredet.

I denne saken har TUF valgt å tildele midler gjennom avtale i stedet for gjennom vedtak om tilskudd. Ved ordinær tildeling av tilskudd stiller TUF vilkår om rapportering og eventuell tilbakebetaling av tilskudd. TUF har ikke sikret seg denne muligheten i avtalen med NSF, til tross for at avtalen går over 8 år.

### **Er vedtak om tildeling av midler til fylkeskommunen og til prosjekter som fylkeskommunen er bundet til i samsvar med TUFs vedtekter?**

Vedtektene for TUF gir få begrensninger for hva og hvor mye støtte TUF kan tildele fylkeskommunen. Vi har undersøkt samtlige støttetildeling til fylkeskommunen. Vi har sett en tildeling som kan være i strid med vedtektene: I følge vedtektene skal tildeling ikke gå til fylkeskommunens lovpålagte oppgaver.

### **Har TUF og fylkeskommunen disponert midlene i samsvar med forutsetningene for tildelingsvedtakene?**

TUF har utbetalt midler i tråd med vedtak. Fylkeskommunens bruk av midler ikke er fullt ut sporbart i alle saker. Det er etter vår vurdering ikke grunn til å tro at fylkeskommunen har disponert midlene i strid med forutsetningene for tildelingene.

I ett tilfelle har TUF stilt krav om årlig rapportering om bruken. Fylkeskommunen har ikke rapportert i samsvar med vedtaket.

### **I hvilken grad utløser behandlingen av søknad om midler til fylkeskommunen habilitetsproblematikk for styret i TUF?**

Habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder for TUFs behandling av tildelinger til fylkeskommunen.

Styremedlemmer som også er fylkestingsmedlemmer, fylkesutvalgsmedlemmer eller hovedutvalgsmedlemmer blir ikke automatisk inhabile etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

Politiske verv i fylkesting og –utvalg fører ikke i seg selv og alene til inhabilitet etter den skjønsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 andre ledd.

### **Anbefalinger**

Vi mener at TUF bør

- vurdere å treffe ytterligere tiltak som sikrer likebehandling,
- sikre at styret gir god nok begrunnelse for sine vedtak når de avviker fra innstillingen
- sikre at alle søknader besvares med underretningsbrev og
- sikre at formelle krav for tildeling av bagatellmessig støtte blir fulgt.

Sted, 26.01.17

Telemark kommunerevisjon IKS



# 1 Innledning

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Telemark fylkeskommunen i sak 6/16. Plan for prosjektet ble godkjent i sak 19/16 og utdypet ved kontrollutvalgets leder i e-post av 24.10.16.

Bakgrunn for forvaltningsrevisjonen er en anbefaling i overordnet analyse for forvaltningsrevisjon i fylkeskommunen. Overordnet analyse peker på at det er en generell risiko for at fylkeskommunens næringspolitiske virkemidler ikke har den effektiviteten man ønsker. I tillegg viste en forvaltningsrevisjon fra 2013 om næringsrettede midler til regional utvikling flere mangler i saksbehandlingen. Kontrollutvalget ønsket at Telemark kommunerevisjon undersøker i hvilken grad administrasjonen har bedret rutinene sine for tildeling av regionale utviklingsmidler i tråd med fylkestingets vedtak i sak 28/13. Det er også ønskelig å undersøke om Telemark utviklingsfond følger saksbehandlingsregler og krav til internkontroll og at vi ser særskilt på samarbeidsavtalen TUF har inngått med Norges skiforbund (NSF). Kontrollutvalget har i sak 41/16 bedt Telemark kommunerevisjon også vurdere om tildelinger til fylkeskommunens drift er i samsvar med fondets vedtekter, og om slike tildelinger utløser habilitetsproblematikk.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapittel 3.

## 1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad har administrasjonen gjennomført tiltak som kan bidra til at fylkestingets vedtak i sak 28/13 om forvaltning av regionale utviklingsmidler blir gjennomført?*
- *Er vedtak om tildeling av TUF-midler forsvarlig saksbehandlet?*
- *I hvilken grad følger TUF opp at tildelte midler blir brukt som forutsatt?*
- *I hvilken grad har TUF tiltak for å følge de prosessuelle reglene for tildeling av offentlig støtte?*

- *Er avtalen som er inngått med NSF forsvarlig saksbehandlet og tilstrekkelig fulgt opp?*
- *Er vedtak om tildelinger av midler til fylkeskommunen og til prosjekter som fylkeskommunen er bundet til i samsvar med TUFs vedtekter?*
- *Har TUF og fylkeskommunen disponert midlene i samsvar med forutsetningene for tildelingsvedtakene?*
- *I hvilken grad utløser behandlingen av søknad om midler til fylkeskommunen habilitetsproblematikk for styret i TUF?*

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er hovedsakelig utledet fra kommuneloven, forvaltningsloven og reglene om offentlig støtte, samt avtale om og vedtekter for TUF. Kriteriene er omtalt under hver problemstilling.

### **1.3 Avgrensning**

Vi har ikke undersøkt tildelinger fra Telemark interkommunale næringsfond.

Vi undersøker ikke hvordan habilitetsspørsmål knyttet til TUFs styremedlemmer er håndtert ved behandling av saker i fylkeskommunens og deltakerkommunenes egne organer, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) og § 6 andre ledd.

Vi har ikke undersøkt klagemuligheter og klagebehandling for vedtak fra TUF.

Daglig leder i TUF har i løpet av undersøkelsesperioden fått fullmakt til å tildele beløp under kr 50 000 til tiltak som etter søknad blir fordelt til lag og organisasjoner. Vi har avgrenset undersøkelsen mot slike tildelinger.

### **1.4 Metode og kvalitetssikring**

Fakta er i hovedsak innhentet gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang og dokumentanalyse. Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er beskrevet i vedlegg 2 til rapporten.

---

<sup>1</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

## 1.5 Høring

Utkast til rapport er den 15.11.16 sendt på høring til fylkesrådmann og til daglig leder for TUF. Fylkesrådmann har svart på problemstillingen knyttet til regionale utviklingsmidler og daglig leder TUF har svart på problemstillinger knyttet til TUF. Som følge av høringsdialogen med TUF er det foretatt enkelte endringer i rapporten. Det har ikke blitt foretatt endringer i rapporten som følge av endelige hørings svar. Hørings svarene ligger i vedlegg 1.

Nytt kapittel 8 og tilhørende endringer i andre kapitler er sendt på høring til TUF og fylkesrådmannen 18.01.17. Fylkesrådmann og daglig leder for TUF hadde ingen kommentarer til dette.

## 2 Økonomiske tiltak for næringsutvikling

Telemark fylkeskommunes næringsarbeid er relatert til tre økonomiske ordninger, hvor allmenheten kan søke om støtte til næringsrelatert aktivitet. Disse er

- næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift,
- Telemark utviklingsfond og
- Telemark interkommunale næringsfond.

### 2.1 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Telemark fylkeskommune mottar årlig et tilsagnsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (tidligere kommunal- og regionaldepartementet). I 2016 fikk fylkeskommunen en ramme på kr 54,59 mill. kroner. Av disse er kr 4 mill. øremerket til omstilling<sup>2</sup>, mens kr 2,5 mill. er satt av til Interreg<sup>3</sup>. Resten av beløpet skal fylkeskommunen benytte til formål som er forenlig med de føringer staten gir.

I følge tildelingsbrevet fra 2016 er målet i regional- og distriktpolitikken å *«oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret, ta i bruk dei menneskelege og naturgjevne ressursane i heile landet for størst mogleg nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gje alle reell fridom til å busetje seg der dei vil»*.

### 2.2 Telemark utviklingsfond

#### Organisering

Telemark utviklingsfond (TUF) forvalter offentlige midler med hjemmel i fondets vedtekter. Vedtektene er fastsatt av fylkestinget i Telemark. Fondets kapital og inntekter kommer fra Telemark fylkeskommunes forvaltning av den fylkeskommunale

---

<sup>2</sup> Skjønnskildeling til fylker med regioner og lokalsamfunn med store omstillingsutfordringer.

<sup>3</sup> Skjønnskildeling til europeisk territorielt samarbeid (Interreg).

konsesjonskraften<sup>4</sup>, slik det er regulert i avtale om disponering av konsesjonskraft mellom fylkeskommunen og åtte kommuner i Telemark<sup>5</sup>.

TUF er et selvstendig rettssubjekt, registrert i foretaksregisteret som «Annen juridisk person». Rammene for virksomheten er i hovedsak regulert av vedtektene. På grunn av organisasjonsformen har ikke kontrollutvalget og kommunens revisor innsynsrett i TUF etter kommuneloven. Organisasjonen faller i prinsippet utenfor området både for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, jf. kommuneloven § 78 og § 80 og kontrollutvalgets tilsynsansvar etter loven. Det går imidlertid fram av fondets vedtekter at regnskapet skal revideres etter de regler og retningslinjer som gjelder for revisjon av kommunale regnskaper. Vi legger til grunn at fondets årsmøte dermed har ønsket vanlig regnskaps- og revisjonskontroll av TUF. Annen kontroll er ikke omtalt i vedtektene, og må dermed skje på frivillig grunnlag fra fondets side. Revisjonens innsyn for denne forvaltningsrevisjonen er avklart med styreleder og daglig leder.

### **Økonomi**

Siden opprettelsen i 2011 har TUF bevilget rundt 180 millioner kroner til næringsformål. I 2011 vedtok styret (sak 1/11) å disponere rundt 9 millioner kroner årlig til følgende formål for en fem-års periode (2011-2015):

- Administrasjonskostnader TUF
- Utbetalt til regionalt samarbeid, kraftkommuner
- Driftstilskudd Telemarkskanalen
- Dekking sluseavgifter kanalen
- Geoparken
- Regionalpark Telemarkskanalen

I 2011 utgjorde overføringer til disse formålene ca. 12 millioner kroner. I sak 30/15 innvilget styret i TUF en søknad fra fylkeskommunen om å forlenge bidraget fra TUF med ett år. Daglig leder uttrykker bekymring for at fondet fremover blir drastisk redusert som følge av fallende strømpriser og dermed fallende inntekter. I sak 3/15 om inntektsutviklingen fremover mot 2020 skisseres et bilde hvor fondet frem mot 2020 trolig halveres.

---

<sup>4</sup> Konsesjonskraft er den kraft større vannverk, i henhold til konsesjonen, plikter å levere til de kommuner som er berørt av kraftutbyggingen. Den delen av konsesjonskraften som kommunene ikke bruker, tildeles det fylket hvor kraftverket ligger for salg. Hjemmelsgrunnlaget er vassdragsreguleringsloven § 12, nr. 15. (NVE – FAKTA nr. 1/2004)

<sup>5</sup> Fyresdal, Hjartdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tinn, Tokke og Vinje kommune.

TUF har vedtatt at TUF/Telemark fylkeskommune må gå gjennom hvordan virkemiddelapparatet i Telemark innrettes<sup>6</sup>. I vedtaket står det at styret ser behov for en sterkere samkjøring av virkemiddelapparatet i Telemark og at daglig leder skal legge fram en ny strategisk plan for TUF i oktober 2016. I vedtaket påpekes det at TUF i mange tilfeller har delfinansiert tiltak som fylkeskommunen har et ansvar for. Inntil innretningen av virkemiddelapparatet er avklart, ønsker styret kun å behandle søknader av spesiell og stor betydning.

### **2.3 Telemark interkommunale næringsfond**

Telemark interkommunale næringsfond (TIN) ble etablert på 1990-tallet etter et initiativ fra KS. I TINs årsberetning for 2015 betegnes TIN som et spleiselag mellom kommunene i Telemark og Telemark fylkeskommune. Siden 2013 har Siljan, Fyresdal, Bamble og Kragerø kommune meldt seg ut av samarbeidet.

Det framgår av vedtektene at fondet eies av fylkeskommunen og medlemskommunene. Samarbeidet er ikke organisert etter kommuneloven § 27 eller som et eget rettssubjekt, men er en del av fylkeskommunen. TIN har vedtekter som fastsettes av årsmøtet. Det framgår ikke av vedtektene hvem som er stemmeberettiget på årsmøtet og hvordan stemme vektet i forhold til eierandelene. TIN har et styre som består av seks medlemmer.

I følge vedtektene skal inntil 40 % av de årlige tilskuddsmidlene gis som tilskudd til Telemark reiselivsråd og inntil 30 % til Telemarkskanalen. Resten av midlene kan benyttes til delfinansiering av utviklingsprosjekter i kommuner som deltar i samarbeidet. Utlysning og behandling av søknader skjer en gang i året. Fondet administreres av fylkeskommunen.

TUF bidrar årlig med en stor del av fondets disponible midler. I 2015 bidro TUF med kr 3 201 800 (65 %), mens medlemskommunene bidro med kr 1 464 100 (35 %). Telemark fylkeskommune bidrar ikke med egne midler, men står for administrasjonen av fondet.

I 2015 er det i tillegg til de to hovedstøtteformålene gitt støtte til «*Telemarksvegen hovedvegen til det norske eventyr*<sup>7</sup>».

---

<sup>6</sup> Sak 10/16

<sup>7</sup> Tiltak for å fremme Riksvei 41 fra Kristiansand til Brunkeberg i Kviteseid som turistvei.

## 3 Oppfølging av fylkestingets vedtak om forvaltning av regionale utviklingsmidler

*I hvilken grad har administrasjonen gjennomført tiltak som kan bidra til at fylkestingets vedtak i sak 28/13 om forvaltning av regionale utviklingsmidler blir gjennomført?*

---

### 3.1 Revisjonskriterier

På oppdrag fra kontrollutvalget gjennomførte Telemark kommunerevisjon i 2013 en forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens forvaltning av regionale utviklingsmidler. Rapporten viste at det var flere mangler ved tildelingen av regionale utviklingsmidler. Fylkestinget vedtok 16.04.13, sak 28/13 fem tiltak som de ber administrasjonen jobbe videre med. Dette vedtaket ligger til grunn for revisjonskriteriene.

#### **Revisjonskriterier:**

- *Telemark fylkeskommune skal i større grad ta hensyn til at tildeling av midler som hovedregel skal skje innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.*
- *Det geografiske virkeområdet for den enkelte søknad skal gå frem av saksutredningen.*
- *Telemark fylkeskommune skal utarbeide retningslinjer som definerer målgruppe (geografiske soneinndelinger og unntak) og tildelingskriterium for midlene.*
- *Telemark fylkeskommune skal kunngjøre midlene.*
- *Telemark fylkeskommune må vurdere å samle, avklare ansvar og forbedre sine rutiner med forvaltningen av midlene. Det bør særlig legges et fokus på å bedre oppfølgingen av resultater hos tilskuddsmottaker.*

### 3.2 Tildeling innenfor det distriktpolitiske virkeområdet

**Telemark fylkeskommune skal i større grad ta hensyn til at tildeling av midler som hovedregel skal skje innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.**

I følge oppdragsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2016 om tildeling fra avsnitt 551, post 60, skal midlene i hovedsak benyttes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. I Telemark er Skien, Porsgrunn og Siljan regnet som område 1, Bamble som område 2 og resten av fylket som område 3. Område 2 og 3 utgjør det distriktpolitiske området. Oppdragsbrevet presiserer at fylkeskommunen også har et regionalpolitisk oppdrag og at noen av midlene derfor kan brukes utenfor

virkeområdet for på den måten å utløse det «*regionale verdiskapingspotensialet og utvikle attraktive regioner og senter for folk og næringsliv i hele landet*». Denne ordlyden er noe annerledes enn den som lå til grunn for fylkestingets vedtak i 2013. I ordlyden i tildelingsbrevet fra 2012/13 står det at støtten som hovedregel bare skal tildeles i det distriktpolitiske virkeområdet. Fylkesrådmann oppfatter de nye føringene som positive til at midler brukes utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, men at tiltaket må ha en regional betydning.

I følge utviklingssjefen har fylkeskommunen gjort grep som bidrar til mer bevisstgjøring rundt hvorvidt en søknad er innenfor det distriktpolitiske området eller ikke. Blant annet har fylkeskommunen informert alle kommuner i Telemark om hvilke kommuner som er innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Alle som søker om midler søker nå elektronisk gjennom regionalforvaltning.no. Dette er en nasjonal inngangsportale som i større grad enn tidligere søknadsmaler får søker til å vurdere geografisk område for tiltaket. Det er laget en egen veileder for utfylling av søknader. Av veilederen fremkommer det at søker skal krysse av for hvilke(n) kommune(r) som aktiviteten skal foregå i. Søker skal angi hvilket geografisk område som vil ha *effekt* av tiltaket.

Utviklingssjefen sier i intervju at dersom søknaden er utenfor det geografiske virkeområdet og tiltaket ikke har en regional betydning så vil det få avslag.

Fylkeskommunen har ikke systematisert informasjon om hvordan støtten fordeler seg geografisk over tid. Utviklingssjefen begrunner dette med at fokus har vært på innhold og i mindre grad på geografi.

### **3.3 Geografiske virkeområdet**

#### **Det geografiske virkeområdet for den enkelte søknad skal gå frem av saksutredningen.**

Fylkeskommunen har utarbeidet ny mal for saksutredning. Siste versjon er fra våren 2016. I vurderingsdelen av malen står følgende standardtekst: «*Søknaden omhandler <tema/aktivitet> i <geografisk område> og er derfor innen det distriktpolitiske virkeområdet*».

Malen inneholder ikke standardtekst for om tiltaket har regional betydning. Dersom søkeren er utenfor det distriktpolitiske virkeområdet legger malen opp til at



saksbehandler må redegjøre for om tiltaket har en regional betydning. I følge utviklingssjefen er dette normal praksis.

### **3.4 Retningslinjer - målgrupper og tildelingskriterier**

**Telemark fylkeskommune skal utarbeide retningslinjer som definerer målgruppe (geografiske soneinndelinger og unntak) og tildelingskriterium for midlene.**

I 2013 hadde fylkeskommunen startet et arbeid for å definere målgrupper og rammer. Dette arbeidet har resultert i at man har utarbeidet årlige handlingsprogram for næringsutvikling, sist for 2016. Handlingsprogrammet tar utgangspunkt i regional plan for nyskaping og næringsutvikling i Telemark (2011) og regional plan for reiseliv og opplevelser konkretiserer innsatsområder. Handlingsprogrammet som legges til grunn for tildeling av regionale utviklingsmidler blir politisk vedtatt av hovedutvalg for næringsutvikling. For 2016 foreligger foreløpig kun et utkast som i følge fylkeskommunens nettsider fortsatt er på høring. I følge utviklingssjef er handlingsprogrammet et bedre verktøy for administrasjonen, men kunne vært ytterligere konkretisert. Målgrupper er ikke definert i handlingsplan.

I følge utviklingssjefen legger fylkeskommunen inn føringer fra handlingsprogrammet for hva slags tiltak som prioriteres på regionalforvaltning.no. Per 24.10.16 var informasjon om de regionale utviklingsmidlene ikke tilgjengelig på søkeportalen. Informasjon blir gjort tilgjengelig en viss periode før hver av de tre søknadsfristene<sup>8</sup>. Vi har derfor ikke sett denne teksten. Utviklingssjefen viser for øvrig til fylkeskommunens nettsider<sup>9</sup> som også gir informasjon om ordningen. Her står det at

*«Under hvert satsingsområde står det nærmere beskrevet hvilke prosjekter og tiltak som vil bli prioritert i 2016. Det er derfor viktig i søknaden under «forankring» tydelig vise til hvilket satsingsområde og underpunkt(er) prosjektet vil bidra til å realisere».*

---

<sup>8</sup> 01.04.16, 03.08.16 og 23.09.16

<sup>9</sup> <https://www.telemark.no/Vaare-tjenester/Naeringsutvikling/Regionale-utviklingsmidler>

I følge utviklingssjefen er det som fremkommer på regionalforvaltning.no en ytterligere konkretisering av handlingsprogrammet. Konkretiseringen skjer i dialog med hovedutvalg for næringsutvikling, men er ikke forankret i vedtak.

### **3.5 Kunngjøring av midlene**

**Telemark fylkeskommune skal kunngjøre midlene.**

I 2012 var det i tildelingsbrevet fra departementet et krav om at ordningen måtte kunngjøres på en slik måte at hele målgruppen blir nådd. Forvaltningsrevisjonen fra 2013 viste at midlene ikke ble kunngjort. I 2013, 2014 og 2015 er midlene kunngjort i fylkesavisene. I 2016 er dette ikke gjort, noe utviklingssjefen betegner som en glipp. For 2017 er det planlagt kunngjøring i fellesannonse med andre tiltak som fylkeskommunen ønsker å informere om.

I departementets tildelingsbrev for 2016 står det at tilskuddsordningen skal kunngjøres på regionalforvaltning.no. Dette har fylkeskommunen gjort siden 2013. I tillegg informerer fylkeskommunen om søkeordningen på sine nettsider.

### **3.6 Samling og avklaring av ansvar og forbedring av rutiner**

**Telemark fylkeskommune må vurdere å samle, avklare ansvar og forbedre sine rutiner med forvaltningen av midlene. Det bør særlig legges et fokus på å bedre oppfølgingen av resultater hos tilskuddsmottaker.**

#### **Vurdering av organisering og ansvar**

Saksbehandlingen av regionale utviklingsmidler omfatter flere fagområder i fylkeskommunen og flere avdelinger og team er derfor involvert. Team næring er det teamet som mottar flest søknader og de har derfor hovedansvaret for tildelingen.

For 2016 har fylkeskommunen utarbeidet et felles handlingsprogram som henter aktiviteter og tiltak fra fem fylkeskommunale strategidokumenter:

- Regional plan for nyskaping og næringsutvikling,
- Regional plan for reiseliv og opplevelser,
- strategi for kultur og kulturarv,
- foU-strategi for Telemark og
- internasjonal strategi mot 2020.

Fylkeskommunens tilskuddsordninger er nå samlet på [regionalforvaltning.no](http://regionalforvaltning.no). Her blir informasjon om de ulike søkeordningene gjort tilgjengelig, både krav til søknad og henvisning til handlingsprogram for næringsutvikling og hvilke søkeprosedyrer som gjelder.

Det har 2016 vært dialog mellom TUF og fylkeskommunen hvor målet har vært å samordne tilskuddsordningene. Begge parter opplyser at de har et godt samarbeid, men at det er rom for ytterligere forbedringer, særlig på områder hvor begge parter tildeler støtte.

Fylkeskommunen har gjennom prosjektet «regionalt partnerskap» igangsatt et arbeid for å øke samarbeidet på tvers av kommuner i fylket. I hovedutvalg for næringsutvikling sak 61/16, er det vedtatt at administrasjonen skal vente med arbeidet fram til fylkesordfører får avklart de politiske rammene for videre samarbeid i fylket. I følge administrasjonens skriftlige redegjørelse til utvalgsmøtet er videre mål for samarbeidet «å skape flere arbeidsplasser og samordne virkemiddelapparatet gjennom å forenkle, koordinere, posisjonere og profilere næringsarbeidet på en meir effektiv måte».

### **Forbedring av rutiner**

Søknader om støtte fra de regionale utviklingsmidlene sorteres og fordeles av et team som er satt sammen fra de berørte avdelingene og teamene: avdelingsleder, leder for team næring, leder for team kultur og leder for team folkehelse, idrett og friluftsliv og saksbehandlerne i de aktuelle team (team næring, team kultur, team kulturarv, team folkehelse og fra avdeling for areal og transport),

I følge utviklingssjefen er det et stort fokus på å øke kvaliteten i saksbehandlingen. I november 2016 ble det arrangert et obligatorisk saksbehandlerkurs for alle som behandler søknader om tilskudd og for berørte ledere. Kurset var på seks timer, og omhandler det rettslige grunnlaget for midlene, bagatellmessig støtte, kontroll og håndheving, og saksbehandlingsprosessen. Et tilsvarende kurs ble arrangert i 2013.

I følge utviklingssjefen har saksbehandlingsprosessen blir mer gjennomiktig med en elektronisk søknadsportal. Alle søknader kommer inn via portalen og blir automatisk lagret i 360 (fylkeskommunens saksbehandlerverktøy/arkivsystem). Søknadsskjemaet der bidrar til at søknadene blir likere når det gjelder hva slags informasjon som gis.

Det er utarbeidet en mal for innstillingen, se avsnitt 3.3

### *Rapporteringsrutiner*

Vedlagt alle tilsagnsbrev følger et vedlegg med generelle vilkår for tilsagnet. I følge vilkårene skal prosjekter gjennomføres i samsvar med planer og det kostnadsoverslag som ligger til grunn for tilsagnet. Endringer må godkjennes av fylkeskommunen. Det er et vilkår for utbetaling at søker innrapporterer status for prosjektet på regionalforvaltning ved utbetalingsanmodninger, årlig rapportering og ved avslutning av prosjektet. Fylkeskommunen må godkjenne sluttrapport og spesifisert regnskap. Før første utbetaling må tilskuddsmottaker sende en bekreftelse på aksept av vilkår til fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har utarbeidet et veiledningsdokument som beskriver hvordan prosjektene som har fått tilskudd skal *rapportere*. Blant annet skal eventuelle avvik fra prosjektplan og hvilke tiltak som er iverksatt for å lukke avvikene beskrives. Veiledningen beskriver hvordan støttemottaker skal beskrive status i forhold til planlagte mål. Alle statusrapporter skal vurderes av ansvarlig rådgiver og godkjennes av teamleder. Dette gjøres på et skjema hvor saksbehandler tar stilling til om vilkårene for utbetaling er tilstede.

## **3.7 Revisors vurdering av fylkeskommunens oppfølging**

*I hvilken grad har administrasjonen gjennomført tiltak som kan bidra til at fylkestingets vedtak i sak 28/13 om forvaltning av regionale utviklingsmidler blir gjennomført?*

---

Telemark fylkeskommune har i stor grad gjort tiltak som kan bidra til at vedtak 28/13 blir gjennomført. Vi har funnet følgende:

- Administrasjonen har laget rutiner som sikrer at man i større grad vurderer om midlene benyttes innenfor eller utenfor det geografiske virkeområdet. Administrasjonen opplyser at alle tildelinger til tiltak utenfor det regionalpolitiske må ha en regional betydning. Fylkeskommunen har ikke oversikt over hvilke geografiske virkeområder som får støtte over tid, men er klar på at hoveddelen blir brukt på tildelinger innenfor det geografiske virkeområdet.
- Fylkeskommune har truffet tiltak som sikrer at geografiske virkeområde fremkommer i søknad om støtte.

- Fylkeskommunen utarbeider årlige handlingsplaner med oversikt over innsatsområder og typer tiltak som vil bli prioritert. Selv om målgrupper ikke er definert, er intensjonen om en spissing og konkretisering av innsats innfridd.
- Fylkeskommunen har tiltak som sikrer at midlene blir kunngjort.
- Fylkeskommunen har gjort vurderinger om å samle og avklare ansvar for tildeling av regionale utviklingsmidler. Som følge av dette er det gjort organisatoriske grep og tiltak for å samordne handlingsplaner for ulike forvaltningsfraksjoner. Fylkeskommunen har gjort flere grep for å styrke rutineene, også når det gjelder oppfølging av resultater hos tilskuddsmottaker.

## 4 TUF – forsvarlig saksbehandling

*Er vedtak om tildeling av TUF-midler forsvarlig saksbehandlet?*

---

### 4.1 Revisjonskriterier

#### 4.1.1 Saksbehandlingsregler - grunnlag

TUF er et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 1.

Vedtektene regulerer ikke kunngjøring av midlene, men i et internt rutineskriv vedtatt av styret står det at «*kunngjøring av midlene må foretas på en slik måte at man når hele målgruppen*».

#### 4.1.2 Krav til saksforberedelse

Vedtak om tildeling av økonomisk støtte er ikke alltid enkeltvedtak, men vil ofte være det, jf. forvaltningsloven § 2. Typisk hvis det gis støtte fra et fond som er avsatt til et bestemt formål, hvis tildelingen er en del av en etablert praksis eller fast ordning, eller hvis det kunngjøres at det kan søkes om støtte. Avgjørende for vurderingen er om det foreligger en berettiget forventning om at det kan søkes om støtte. I tillegg til det interne kravet om kunngjøring for målgruppen, er søkemuligheten til TUF formalisert gjennom en søknadsportal på nettet. Daglig leder opplyser at TUF anser vedtak om støtte som enkeltvedtak. Vi legger derfor til grunn for revisjonskriteriene at tildeling av støtte fra TUF som hovedregel er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og forvaltningsloven kapittel IV-VI.

TUF skal forvalte midlene i samsvar med det formål midlene er avsatt til, jf. vedtektene. TUF må sikre at saksbehandlingen for tildeling er forsvarlig, slik at avgjørelsene blir riktige: at sakene som fondet behandler er forsvarlig utredet, at det ikke foreligger inhabilitet ved forberedelse og avgjørelse og at andre prosessuelle regler følges.

For å bidra til likebehandling bør informasjon om søknadsmuligheten være tilgjengelig for allmenheten, ved regelmessige kunngjøringer eller på annen måte. Støtteformål, tildelingskriterier og tidsfrister for å søke bør fremgå av informasjonen.

Saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kravene til vedtaket framgår av forvaltningsloven kapittel V. Saksutredning og vedtak

om tildeling fra TUF bør gjøre rede for det rettslige handlingsrommet (de regler som gjelder for ordningen), de faktiske forhold som legges til grunn for avgjørelsen og de hovedhensyn som kan tillegges vekt (saksframlegg).

Det bør foreligge rutiner som sikrer at habilitet blir vurdert og håndtert i alle ledd av saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven kapittel II.

Tildeling av TUF-midler skal skje i samsvar med reglene om offentlig støtte. Forholdet til reglene om offentlig støtte skal framgå av tildelingsaken og vedtaket, jf. vedtektene § 5 fjerde ledd.

#### **4.1.3 Vern mot usaklig forskjellsbehandling**

Likhetsprinsippet i forvaltningen innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Det kan være utfordrende å avgjøre hva som er «like tilfeller». Ofte omtales derfor likhetsprinsippet som et forbud mot *usaklig* forskjellsbehandling. Dette kan sees i sammenheng med forbudet mot å ta utenforliggende eller usaklige hensyn ved utøving av skjønn. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling innebærer også at saksbehandlingen må være saklig og objektiv. Forvaltningsorganet bør treffe tiltak for å sikre at saksbehandlingen er uhildet og at den er skriftlig slik at den kan etterprøves.

Systematiske tiltak som er egnet til å hindre usaklig forskjellsbehandling kan være retningslinjer for skjønnsutøvelsen og rutiner som sikrer at fakta vurderes opp mot retningslinjene.

#### **4.1.4 Krav til vedtaket**

Enkeltvedtak skal som hovedregel grunngis, jf. forvaltningsloven § 24.

Forvaltningsorganet kan la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, jf. forvaltningsloven § 24. Begrunnelsens innhold er regulert i forvaltningsloven § 25, hvor det står følgende:

*I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner regelen. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av regelen eller den problemstilling vedtaket bygger på.*

*I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i*

*underretningen til parten vedlegges kopi av fremstillingen.*

*De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.*

#### **4.1.5 Krav til underretning om vedtak**

Den vanlige framgangsmåten er å informere om vedtaket og begrunnelsen for vedtaket i en underretning til parten. Det forvaltningsorganet som har truffet vedtak skal sørge for at partene får underretning om vedtaket så snart som mulig etter at vedtak er truffet. I regelen gis underretning skriftlig. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet eller hvis saken haster, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. Underretning om vedtaket kan helt unnlates når det må anses åpenbart unødvendig, og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 27 første ledd.

I underretningen skal det gis opplysning om vedtakets innhold og begrunnelsen for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 24. Det skal også opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan være til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres oppmerksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes. Det kan også være saker hvor det er aktuelt å gi informasjon om fri rettshjelp, veiledningsplikten og mulighet for å få tilkjent saksomkostninger, jf. forvaltningsloven § 27 fjerde ledd.

#### **Revisjonskriterier:**

- *TUF bør sørge for at informasjon om midlene og støtteordning er tilgjengelig for allmennheten.*
- *TUF bør ha tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert i alle ledd i saksbehandlingen*
- *Saksutredning om tildeling av midler bør omtale*
  - *tildelingskriterier, herunder handlingsrommet for offentlig støtte,*
  - *de faktiske forholda som vedtaket bygger på, herunder hvordan søknaden oppfyller tildelingskriteriene og*
  - *hovedhensyn for avgjørelsen.*
- *TUF bør ha systematiske tiltak som er egnet til å hindre usaklig forskjellsbehandling av søknader om støtte.*
- *TUF bør ha rutiner som sikrer at kravene til underretning blir fulgt.*
- *Underretning om vedtak skal gi informasjon om*
  - *hva vedtaket går ut på,*



- *begrunnelsen for vedtaket, herunder regler, faktiske forhold og hovedhensyn,*
- *partens rettigheter i tilknytning til saksbehandlingen.*

## 4.2 Informasjon om støtteordningen

**TUF bør sørge for at informasjon om midlene og støtteordningen er tilgjengelig for allmennheten.**

Styret i TUF har 26.04.11 vedtatt «strategi – handlingsplan – rutine for styret i Telemark utviklingsfond», heretter kalt *rutinedokumentet*. Dokumentet er gjeldende fra 01.01.13. Det fremgår av rutinedokumentet at kunngjøring av midlene må foretas på en slik måte at man når hele målgruppen.

Informasjon om ordningen og hvordan man søker er tilgjengelig på [Telemarkutviklingsfond.no](http://Telemarkutviklingsfond.no). På nettsiden står det at fylkeskommunen, kommuner, regionale offentlige sammenslutninger, lag og organisasjoner, samt private selskaper kan søke om støtte fra TUF. Videre er det informasjon om ordningen på den nasjonale portalen [regionalforvaltning.no](http://regionalforvaltning.no).

På fylkeskommunens nettsider er det under næringsutvikling/virkemidler linket til TUFs nettside.

Ved å søke etter næringsfond eller næringsstøtte kombinert med Telemark får man opp informasjon om TUF på enten fylkeskommunens nettsider eller [regionalforvaltning.no](http://regionalforvaltning.no). Herfra er det enkelt å finne mer informasjon om TUF. Søker man på Telemark næringsfond får man opp TUFs egne nettsider.

Vekst i Grenland har på sine nettsider informert om ulike fond, herunder er det lenket til [TUF/regionalstotte.no](http://TUF/regionalstotte.no)

TUF har ikke annonsert tilskuddsordningen i aviser eller på lignende arenaer. Daglig leder tror ikke det ville hatt særlig effekt. Han tror ordningen er relativt kjent og at firmaer som ønsker å støtte i utgangspunktet har et virkemiddelapparat rundt seg som samlet har kunnskap om støtteordningen.

TUF har ved enkelte anledninger informert om ordningen. Eksempel på dette er at daglig leder informerte om ordningen på Vest-Telemark konferansen i 2012.

### 4.3 Vurdering av informasjon om støtteordningen

TUF har tiltak som sikrer at informasjon om støtteordningen er gjort kjent for allmenheten.

### 4.4 Habilitet i saksbehandlingen

#### **TUF bør ha tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert i alle ledd i saksbehandlingen**

Rutineskrivet og malene for saksframlegg og vedtak omtaler ikke vurdering av habilitet verken for daglig leder eller for styrets medlemmer. I følge daglig leder er praksis at styret «stort sett» diskuterer habiliteten for de tilstedeværende før det fattes vedtak.

Daglig leder sier han aldri har vært vurdert inhabil. Han viser til én sak hvor han stilte spørsmål ved egen habilitet, men hvor styret mente at han var habil. Styret har vurdert enkeltmedlemmer som inhabile i enkeltsaker. Disse har da fratrudd. Inhabiliteten blir beskrevet i vedtaket.

Vi har gjennomgått alle vedtak om støtte som er gjort i 2015 og på første styremøte i 2016, totalt 30 vedtak. Verken vedtak eller saksforberedelse til de 30 vedtakene omtaler habiliteten til daglig leder eller de stemmeberettigede. Daglig leder mener ingen har blitt vurdert inhabile i disse sakene. Vi har blitt forelagt to eksempler på at habilitet er vurdert og håndtert<sup>10</sup>.

### 4.5 Vurdering av habilitet i saksbehandlingen

Vi har sett at habilitet har blitt vurdert og håndtert. I et kontrollperspektiv ville det vært en styrke om TUF hadde hatt mer systematiske tiltak (for eksempel som et fast punkt i mal for saksutredning og vedtak og generell omtale i rutineskriv).

### 4.6 Innhold i saksutredningen

- **Saksutredning om tildeling av midler bør omtale**
  - **tildelingskriterier, herunder handlingsrommet for offentlig støtte,**

---

<sup>10</sup> Sak 14/14 om søknad fra landslaget for Telemarksfe og sak fra 2014 søknad fra Devotek AS.

- **de faktiske forholda som vedtaket bygger på, herunder hvordan søknaden oppfyller tildelingskriteriene og**
- **hovedhensyn for innstillingen**

#### **4.6.1 Oppbygging av saksutredning**

TUF har utarbeidet en mal for saksutredning med faste overskrifter. Malen har vært brukt i alle de 30 vedtakene vi har undersøkt<sup>11</sup>. Faste punkter i malen er forslag til vedtak, vurdering fra daglig leder *herunder vurdering opp mot TUF sitt formål, planstrategier og ESAs støttereglement* (reglene om offentlig støtte) og en beskrivelse av prosjektet fra søker.

Tildelingskriterier er ikke beskrevet generelt i saksutredningen, men deler av tildelingskriteriene er nevnt i enkelte vurderinger. Det er ikke vist til alle tildelingskriteriene slik de er gitt i vedtekter og rutineskriv.

De 30 saksutredningene vi har undersøkt inneholder alle en beskrivelse av de faktiske forholdene. Beskrivelsen inneholder i stor grad søknaden i sin helhet slik den har blitt lagt inn elektronisk på søknadsportalen. Områder som er omtalt er blant annet mål, organisering, tidsplan, budsjett og finansieringsplan.

Saksframstillingen inneholder i varierende grad en beskrivelse av hvordan de faktiske forholdene oppfyller tildelingskriteriene. En del formuleringer er av typen «*tiltaket er i tråd med hovedformålet for TUF*» og «*er i tråd med planstrategi.....*», uten å beskrive hvordan den oppfyller kravet.

#### **4.6.2 Næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang**

I vedtektene står det at fondet skal særlig støtte utviklingstiltak i næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang. Videre står det at «dette er en intensjon og føring for de prioriteringer av tiltak som skal foretas på lang sikt». I de sakene vi har undersøkt er ikke søknaden vurdert opp mot dette kriteriet. Daglig leder mener at det er vanskelig å måle kommunene opp mot hverandre og at det er relativt små forskjeller mellom kommunene. Det er også vanskelig å vurdere hva som er «lang

---

<sup>11</sup> Av de 30 vedtakene vi har vurdert har 19 ført til tildeling av midler. Alle vedtakene er gitt som tilskudd. I et av vedtakene er halvparten av tilskuddet gitt som lån. Alle vedtakene er vurdert som i tråd med støttereglene. 15 av 19 vedtak er rettet mot næringssvake kommuner. 17 av 19 vedtak om støtte er rettet mot private virksomheter, 1 er rettet mot fylkeskommunen og 1 er rettet mot et interkommunalt prosjekt hvor fylkeskommunen er med.

sikt» i denne sammenhengen. Generelt mener han at hele Telemark er å regne som en nærings svak region og hvor befolkningsutviklingen er svak.

Kommunal- og næringsdepartement har i tidligere retningslinjer operasjonalisert nærings svake kommuner som det distriktspolitiske virkeområdet. I Telemark er kun Skien, Porsgrunn og Siljan utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Øvrige kommuner er derfor ansett som nærings svake.

Samme departementet benytter et tiårsperspektiv for å vurdere om en kommune har folketallsnedgang eller oppgang. Dersom dette legges til grunn har Tokke, Tinn, Kviteseid, Fyresdal, Vinje og Drangedal negativ befolkningsutvikling. Øvrige kommuner har enten befolkningsvekst eller ingen endring i perioden 2005-2015.

Daglig leder opplyser under høringen at TUF vurderer å spesifisere punktet om nærings svake kommuner bedre i rutinene.

#### **4.6.3 Regler om offentlig støtte**

Alle innstillingene inneholder et avsnitt hvor daglig leder vurderer om eventuell tildeling er i tråd med ESAs støttereglement (reglene om offentlig støtte). Vi har funnet at slik vurdering er gjort i alle sakene som vi har sett på.

#### **4.6.4 Vektlegging av hovedhensyn**

En innstilling skal gi informasjon om hvilke hovedsyn som er vektlagt, enten det innstilles på avslag eller på tilsagn. Som det fremgår av avsnitt 4.6.1 så inneholder alle innstillinger en vurdering av om søknaden oppfyller hovedformålet for TUF, planstrategier og ESAs støttereglement. I saker der innstillingen *ikke* er i tråd med vurderinger opp mot de tre områdene er det særlig viktig at hovedhensyn for avgjørelsen fremkommer. Totalt har vi funnet fire slike innstillinger. Alle fire innstillingene beskriver hvilke hovedsyn som har vært avgjørende for at det likevel ble avslag.

### **4.7 Vurdering av saksutredningen**

TUF har utarbeidet en fast mal for saksutredning. Malen har faste overskrifter, blant annet om handlingsrom for offentlig støtte og faktiske forhold. Tildelingskriteriene er ikke gjengitt i malen, men de er tematisk berørt under faste overskrifter for hvordan søknaden oppfyller tildelingskriteriene.

TUF vurderer ikke søknadene mot kriteriet om prioritering av næringsssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang og vurderer å endre rutinene på dette punktet. En del innstillinger vurderer ikke *hvordan* søknaden oppfyller kriteriene, men slår fast at det er oppfylt.

Vår gjennomgang viser at hovedhensyn som er vektlagt fremgår av innstillingen.

## 4.8 Hindre usaklig forskjellsbehandling

- **TUF bør ha systematiske tiltak som er egnet til å hindre usaklig forskjellsbehandling av søknader om støtte.**

### 4.8.1 Føringer i vedtekter, rutineskriv og enkeltvedtak

Det er naturlig å anta at jo mer konkrete rutiner man har å saksbehandle etter, jo større er muligheten for å forebygge usaklig forskjellsbehandling av søknader. Vedtektene som ligger til grunn for TUF inneholder informasjon om hva midlene skal benyttes til. Daglig leder opplever vedtektene som runde og krevende å bruke. Det er benyttet ord som «*primært brukes til*» og «*skal særlig støtte*», noe som åpner for at støtte også kan gis utenfor de føringer som er gitt. Hovedformål er samfunnsutvikling i et langsiktig perspektiv.

I rutineskrivet står det at «*for å sikre likebehandling skal det utarbeides informasjonsmateriell slik at alle potensielle søkere innenfor målgruppen kan nås*».

Rutineskrivet som er utarbeidet gjengir de føringer som er gitt i vedtektene. Videre står det at fondets virkeområde skal være i samsvar med overordnede strategier og planer vedtatt av Telemark fylkesting, herunder vedtatte regionale og lokale planer i tilhørende fora. Det står også at TUF vil prioritere støtte *innen næring- og industriutvikling, næringsutvikling innen naturbasert næring og næringsutvikling innen reiseliv og turistnæring*.

I følge vedtektene skal fondets midler brukes på en best mulig måte for å nå TUFs overordnede formål. I rutineskrivet står det at «*det er styrets intensjon å bevilge midler på en slik måte at det får størst mulig effekt. Styret vil prioritere større utviklingsprosjekter som kan skape langsiktige effekter*».

Rutineskrivet lister opp noen områder som ikke skal gis støtte. Dette er blant annet bolystprosjekter, turistkontorer og markedsselskap. Støtte skal heller ikke gis til tiltak som tar over offentlige organers lovpålagte ansvar og forpliktelser.

I følge rutineskrivet skal en stor del av fondet gis som direkte støtte eller tilskudd, men det kan også gis støtte som lån. Rutineskrivet gir ikke føringer for når det skal gis lån i stedet for støtte.

I vedtektene står det at fondet særlig skal støtte utviklingstiltak i næringsssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang. Rutineskrivet konkretiserer ikke hvordan dette skal tolkes eller vektlegges.

Rutineskrivet har et eget avsnitt om utmåling av støttebeløp. Det er ikke konkretisert hvordan man skal vurdere størrelsen på støtten.

Ved gjennomgang av enkeltsaker har vi sett at innstillingen kan ha formuleringer som er generelle og som bør være førende for framtidig behandling av likeartede søknader. Eksempler på dette har vi sett for eksempel i sak 5/15 hvor det «*styret i TUF vil ikke signalisere at de vil gi økonomisk støtte til nye næringshager*» og i sak 7/15 hvor det innstilles på avslag fordi eventuell støtte kan virke konkurransevridende og kan skape presedens ved at andre søker om tilsvarende støtte. Slike føringer er ikke samlet eller beskrevet, ut over daglig leders kunnskap om sakene.

Det foreligger ikke rutiner for vurdering av relevans og vektlegging av opplysningene om søker ved skjønnsutøvelse.

I følge daglig leder er det ikke gjennomført tiltak som kan gi veiledning til styremedlemmer om skjønnsutøvelsen og gjeldende praksis etter vedtektene og retningslinjene.

#### **4.8.2 Nytt rutineskriv oktober 2016**

Det er utarbeidet et nytt rutineskriv som gjelder fra oktober 2016. Oppbyggingen av rutineskrivet er relativ lik rutineskrivet fra 2013. Det er foretatt noen mindre innholdsmessige endringer. Endringene påvirker i liten grad det som er hentet ut fra forrige rutineskriv og som er omtalt i avsnitt 4.8.1.

#### **4.8.3 Saker som belyser utfordringer knyttet til likebehandling**

Det er stor ulikhet i hva det søkes om støtte til og det er generelt få like saker. Alle de sakene vi har undersøkt har skriftlige vedtak. Vedtakene er i varierende grad begrunnet, men alle *innstillingene* til vedtak inneholder begrunnelse for forslaget i innstillingen.

Dersom styret treffer vedtak som avviker fra innstillingen kan det være risiko for at begrunnelsen for styrets vedtak ikke er tilstrekkelig. Vi har undersøkt fire slike saker.

### **Støtte til Biogren**

Biogren har søkt om støtte i 2015 (sak 26/15) og i 2016 (sak 9/16) om oppstart av pelletsfabrikk. Det ble i innstilling og vedtak i 2015 trukket fram at det var behov for å klargjøre en del viktige forutsetninger, blant annet at bedre dokumentasjon av markedsmuligheter og avtaler med investorer som kan bidra finansielt. Det ble derfor gitt avslag. I avslaget står det:

*«Styret er av den oppfatning at prosjektet må klargjøre en del viktige forutsetninger. Markedet må kunne beskrives og dokumenteres på en bedre måte, videre må det være en forutsetning at selskapet kan vise til forpliktene avtaler med investorer som er villige til å gå inn med frisk kapital».*

I innstilling til vedtak ved ny søknad i 2016 står det at Biogren ikke har oppfylt forutsetningene slik de er gitt i avslaget over. Daglig leder innstiller derfor på avslag. Styret vedtar likevel å innvilge kr 1 500 000 i støtte og kr 1 500 000 i lån. I vedtaket er det ikke redegjort for status for de forutsetninger som ble gitt i avslaget i 2015 eller gitt annen begrunnelse for vedtaket.

### **Støtte til Groven Camping**

Groven camping har søkt om 1 000 000 i støtte i 2015 (sak 7/15) for å bygge bobilcamping. I innstillingen står det man er positiv til tiltaket, men at man ikke vil gi støtte da det kan virke konkurransevridende i forhold til andre bobilcamper i fylket. Det er også beskrevet at dette kan føre til en presedens overfor andre potensielle søkere. Daglig leder har vært i kontakt med andre interessenter i fylket med lignende planer. Daglig leder vurderer at dette er tilskudd som bør behandles av Innovasjon Norge sammen med kommunale tilskudd.

Styret vedtar å innvilge kr 500 000 i tilskudd til bygging av bobilcamping. I vedtaket står det at styret håper at dette kan gi en positiv læring for andre tiltak og at *«styret er av den oppfatning at dette vedtaket ikke vil føre til presedens for lignende tiltak».*

### **Avslag til Rønholt paintball**

Rønholt paintballklubb har i 2016 søkt om kr 240 000 til innkjøp av diverse utstyr (sak 5/16). Daglig leder innstiller på at det innvilges kr 240 000. Han mener at tilskuddet kan være med på å skape en ny arena for profilering av Telemark, samtidig som man

legger til rette for aktiviteter utenom det ordinære idrettstilbudet. Tiltaket vurderes i innstillingen å være i tråd med de føringer som er gitt i vedtekter og retningslinjer.

Styret skriver i vedtaket at de er positive til tiltaket, men at det gis avslag med tre mot to stemmer. Det gis ingen begrunnelse utover det.

#### **Avslag til Elkem Solar**

Elkem Solar har i 2016 søkt om kr 5 000 000 i støtte til drift og vedlikeholdskostnader i forbindelse med oppstart av bedriften (sak 6/16). Daglig leder innstiller på at det innvilges kr 1 900 000 til dette formålet. Det trekkes fram at etableringen vil ha stor betydning for Telemark i et sysselsettingsperspektiv. Daglig leder trekker også fram at TUF kan få en stor profilerings-effekt og en mulighet til å komme i tettere dialog med en stor internasjonal aktør.

Styret skriver i avslaget at det ikke er riktig å støtte med midler til driftsoppstart for Elkem Solar. Det vises til at Enova har tatt på seg ansvaret for å yte offentlige midler til oppstart (innvilget kr 72 000 000) og at dette bør være innenfor de rammer det offentlige bør bidra med i en slik etablering. Videre står det at TUF har reduserte midler til disposisjon og at det ikke vil være riktig å bruke disse til Elkem Solar.

#### **4.8.4 Enkeltvedtak som belyser utfordringer knyttet til utmåling av stønadsbeløp**

Det gis få føringer for hvor stort støttebeløp som skal gis til ulike formål. I rutineskrivet står det at TUF som hovedregel *ikke* skal gi støtte dersom egenfinansieringen er lavere enn 50 % av totalkostnaden. I rutineskrivet står det at dette kan avvikes der styret har en klar formening om at det vil skape ønsket utvikling.

Vi har sett nærmere på fire av vedtakene hvor alle har fått avkortet støttebeløp og undersøkt om og i så fall hvordan avkortningen har blitt begrunnet.

#### **Søknad fra Gaustabanen**

I sak 18/15 om søknad fra Gaustabanen søkes det om kr 3 140 000 til utbygging av toalettforhold samt utvidelse av banekapasitet. I søknaden er det skissert kr 4 600 000 i privat finansiering og kr 1 000 000 i annen offentlig finansiering. I innstillingen fra daglig leder anbefales styret å innvilge inntil det beløpet det søkes om. Daglig skriver at han vil undersøke muligheten for annen offentlig finansiering slik at TUF sitt bidrag kan reduseres.



I vedtaket står det at det innvilges kr 2 000 000 og at søker må skaffe til veie nødvendig restfinansiering.

#### **Søknad fra Telemark Alpin**

I sak 19/15 om søknad fra Telemark Alpin søkes det om kr 1 500 000 til markedsføringstiltak for diverse skidestinasjoner i Telemark. Daglig leder innstiller på kr 900 000 og argumenterer i innstillingen for at det innvilges et lavere beløp enn hva det søkes om. I vedtaket er det ikke begrunnet hvorfor stønadsbeløpet er ytterligere avkortet til kr 750 000. Egenfinansieringen er mer enn 50 %.

#### **Betanien hospital**

I sak 23/15 om søknad fra Betanien hospital søkes det om kr 1 489 000. Egenfinansiering er i søknaden beregnet til kr 400 000. I innstillingen fremgår det at virkemiddelapparatet har hatt flere møter i forbindelse med denne søknaden og at søkesummen dekkes inn gjennom bidrag og lån fra flere ulike offentlige bidragsytere. Det innstilles på og vedtas et støttebeløp på kr 560 000.

#### **MCG Deice AS**

I sak 27/15 om søknad fra MCG Deice AS søkes det om kr 400 000. I innstillingen foreslås det å redusere støtten til kr 200 000. Det begrunnes med at selskapet er i dialog med Vekst i Grenland og at prosjektet bør samfinansieres med miljøet rundt Vekst i Grenland. Vedtaket innvilger i tråd med innstillingen og presiserer at resten av finansieringsbehovet dekkes andre støttegivere samt egenkapital. Egenfinansieringen er mer enn 50 %.

### **4.9 Vurdering av tiltak for å hindre usaklig forskjellsbehandling**

TUF har vedtekter som gir rom for stor grad av skjønnsutøvelse ved tildeling av støtte. Rutineskrivet presiserer praksis på enkelte områder noe, og er et tiltak som kan bidra til likebehandling av søknader. Likeså publiseringen av innstilling/tildelinger på TUFs nettsider. Vi mener likevel at TUFs retningslinjer kan styrkes ytterligere for eksempel ved å gi føringer for når det skal gis lån i stedet for støtte, konkretisere forståelsen og vektleggingen av næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang og gi føringer for hvordan man skal vurdere størrelsen på støtten.

Det at innstillinger er tilgjengelig på TUF sine nettsider er med på å sikre informasjon om praksis og bidrar til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Denne praksisen fra tidligere avgjørelser kan gi forutsigbare føringer for skjønnsutøvelsen, og kunne med fordel vært samlet og beskrevet i rutineskrivet eller på annen måte.

Styret gir ikke god nok begrunnelse for sine vedtak når de avviker fra innstillingen.

#### 4.10 Underretning om vedtak

- **TUF bør ha rutiner som sikrer at kravene til underretning blir fulgt.**
- **Underretning om vedtak skal gi informasjon om**
  - **hva vedtaket går ut på,**
  - **Begrunnelsen for vedtaket, herunder regler og faktiske forhold,**
  - **Partens rettigheter i tilknytning til saksbehandlingen.**

Det framgår av rutineskrivet at avgjørelser av søknader skal være skriftlig dokumentert i form av et tilsagnsbrev. Avslag skal være dokumentert *med* begrunnelse for avslag. Det er laget en mal for tilsagn- og avslagsbrev. Ingen av malene legger opp til at begrunnelse gis, eller at det vises til vedtak/innstilling til vedtak. Alle vedtak og innstillinger til vedtak er tilgjengelige på TUF sine nettsider.

Malen for underretning har blitt brukt som grunnlag i 25 av 30 saker. Tre av disse sakene er i varierende grad et samarbeid med fylkeskommunen. Daglig leder vurderer at det burde vært sendt tildelingsbrev i disse sakene. En av sakene er et avslag sendt per e-post og et tilsagn hvor brev ikke har blitt sendt av forglemmelse.

De underretningsbrev vi har gjennomgått inneholder alle informasjon om hva vedtaket går ut på. Alle avslagsbrev beskriver hva som har vært avgjørende for avslaget. Dette er ikke gjort i tilsagnsbrevene. Det er ikke beskrevet hva som er faktiske forhold og hvilke regler som har vært gjeldende. Det er ikke vist til nærmere redegjørelse i vedtak og innstilling på TUF sine nettsider.

Underretningsbrevene vi har undersøkt inneholder ikke informasjon om klagemuligheter og klagebehandling. I følge daglig leder er dette tatt inn fra oktober 2016.

#### **4.11 Vurdering av underretning av vedtak**

TUF har skriftlige rutiner og maler for at det skal underrettes skriftlig og at avslag skal begrunnes. Underretningsbrev er ikke sendt i alle saker.

Alle avslag er begrunnet, men regler, faktiske forhold og klageinformasjon er ikke nevnt i underretningen, og det er heller ikke vist til innstilling eller vedtak der dette er beskrevet.

## 5 Oppfølging av tildelte midler

*I hvilken grad følger TUF opp at tildelte midler blir brukt som forutsatt?*

---

### 5.1 Revisjonskriterier

Det er en alminnelig forutsetning at de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene skal forvaltes rasjonelt og effektivt, jf. kommuneloven § 1. TUF bør ut fra et internkontrollperspektiv gjøre tiltak som ivaretar dette formålet, herunder se til at tildelte TUF-midler blir brukt som forutsatt, at målene med tildelingen nås og at forutsetninger for tildelingen for øvrig er oppfylt.

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

#### **Revisjonskriterium**

*TUF bør ha tiltak som sikrer at midlene er brukt som forutsatt og ha rutiner for å håndtere der dette ikke er tilfelle*

### 5.2 Tiltak for å følge opp tildelte midler

**TUF bør ha tiltak som sikrer at midlene er brukt som forutsatt og ha rutiner for å håndtere der dette ikke er tilfelle**

Rammer og tiltak for oppfølging av tildelte midler framgår av rutineskrivet. Ifølge rutineskrivet skal TUF kreve at mottaker rapporterer om hvordan tildelte midler blir brukt. Daglig leder har ansvar for å sørge for at alle som mottar støtte fra fondet rapporterer i henhold til kravene.

I rutineskrivet står det at rapporteringen kan være «*løpende under prosjektets gang, årlig samt i etterkant av prosjektperioden*». Utbetalingsrutiner skal være i samsvar med øvrig fylkeskommunal virksomhet.

Tilsagnsmalen inneholder en del krav/vilkår som er relevante for oppfølgingen av bruken av støttemidlene. Tabell 1 viser de mest sentrale kravene og hvordan kravene i praksis følges opp av daglig leder.

Tabell 1 Krav i tildelingsbrev og daglig leders vurdering av gjennomføring

Vilkår	Vurdering av daglig leder
<p>Prosjektet må gjennomføres i samsvar med de planer og det kostnadsoverslag som ligger til grunn for tilsagnet. Endring i prosjektets innhold etter at tilsagn er gitt, skal godkjennes av Telemark Utviklingsfond.</p> <p>TUF skal holdes orientert om utviklingen av tiltaket, og har til enhver tid anledning til å kontrollere at vilkåra for tilskudd blir overholdt. Mottaker må til enhver tid gi de opplysningene som TUF krever.</p>	<p>Daglig leder utbetaler støtte først etter at sluttrapport er mottatt. Han vurderer da sluttrapporten opp mot de planer og kostnadsoverslag som lå til grunn for tilsagnet. Det er ingen mal for hvordan en sluttrapport skal utformes og de varierer derfor i formen.</p> <p>Det forventes ikke at støttemottaker rapporterer på resultater og effekter av tiltaket.</p> <p>Daglig leder har også en del muntlig og skriftlig dialog med støttemottaker, men denne informasjonsinnhenting er ikke systematisert. Generelt får større tiltak tettere oppfølging enn små tiltak. Daglig leder mener at han har god oversikt over de fleste prosjektene.</p>
Det skal føres spesifisert regnskap som settes opp slik at det kan sammenlignes med kostnadsoverslaget som ligger til grunn for tilsagnet.	Daglig leder innhenter alltid spesifisert regnskap som kan sammenlignes med kostnadsoverslaget som ligger til grunn.
Prosjektregnskapet skal sendes til Telemark Utviklingsfond. For tilsagn over kr 250.000- skal regnskapet være signert av revisor eller autorisert regnskapsfører.	Daglig leder bekrefter at alle regnskap for tilsagn over kr 250 000 er signert av revisor eller autorisert regnskapsfører.
Dersom prosjektet blir rimeligere/ redusert omfang, vil tilsagnet bli redusert tilsvarende. Dersom prosjektet ikke er påbegynt innen ett år fra tilsagnet er gitt, blir hele tilsagnet automatisk trukket tilbake uten nærmere orientering.	Daglig leder undersøker om midlene er brukt som forutsatt gjennom sluttrapporter og regnskap. I følge daglig leder er ett tiltak avkortet som følge av informasjon gitt i sluttrapporten. Enkelte tilsagn har i følge daglig blitt trukket tilbake som følge av at tiltaket aldri har kommet i gang.
Tilskudd skal som hovedregel utbetales i to terminer. Første del (50%) kan utbetales når prosjektet er fullfinansiert og prosjektet har kommet i gang. I særskilte tilfeller kan ytterligere 25 % utbetales før arbeidet er fullført, men behovet må begrunnes før utbetaling gis.	Ca. halvparten av de som har fått støtte har søkt om å få underveisutbetaling. Daglig leder krever skriftlig statusrapport med begrunnelse før underveisutbetaling gis. Denne er alltid på 25 %.
Det er et krav at tiltaket må være i regionen i minst tre år. Ved utflytting fra regionen kan TUF kreve hele støttebeløpet tilbakebetalt.	Det er ikke utarbeidet et eget rapporteringssystem som sikrer at dette kravet er oppfylt. Daglig leder mener at han har tilstrekkelig oversikt over prosjektene slik at dette ville ha blitt fanget opp dersom vilkåret skulle komme til anvendelse. Han vurderer de fleste tiltakene til å være stedbundne og vilkåret har til nå ikke kommet til anvendelse.

Av de 19 undersøkte tiltakene som *har* fått støtte, har 4 mottakere ikke fått tildelingsbrev, med tilhørende krav til rapportering.

Alle fakturaer blir skannet inn i TUFs regnskap og anvist av daglig leder før utbetaling.

Styreleder opplyser at han gjerne skulle hatt mer informasjon om status for tiltak som tidligere har mottatt støtte. Styret får normalt ikke informasjon om status på tidligere prosjekter. Han er klar over at det kan være vanskelig å måle effekten av tidligere tiltak.

### **5.1 Revisors vurdering**

TUF har rutiner som bidrar til å sikre kontroll med at midlene blir brukt til det formål som var forutsatt. Tiltakene i rutineskrivet iverksettes i stor grad overfor støttemottaker gjennom tildelingsbrev. Flere av vilkårene som gis i tildelingsbrevet gir rom for at TUF kan avkorte eller stanse utbetalinger.

## 6 Offentlig støtte

*I hvilken grad har TUF tiltak for å følge de prosessuelle reglene for tildeling av offentlig støtte?*

---

### 6.1 Revisjonskriterier

EØS-avtalens regler om offentlig støtte er gjennomført i norsk rett ved lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte, med tilhørende forskrifter. Hovedregelen i EØS-avtalen art. 61 er at offentlig støtte som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak, og som påvirker samhandelen mellom EØS-landene, er forbudt, med mindre den er tillatt etter unntakene i avtalen.

Støtte må enten gis som bagatellmessig støtte, være omfattet av gruppeunntaka eller være forhåndsvarslet til ESA. Når det gjelder støtte fra TUF er det unntaket for bagatellmessig støtte som er mest relevant.

Maksimalt samlet bagatellmessig støttebeløp er kr. 1 792 286<sup>12</sup> (200 000 euro) over tre år fra alle støttegivere til sammen. Den som gir bagatellmessig støtte (i dette tilfellet fylkeskommunen) er pliktig til å gjøre støttemottaker kjent med hvor stor støtte som gis og at den blir gitt som bagatellmessig støtte. Dette framgår av reglene om offentlig støtte, og er nærmere omtalt i departementets veileder om offentlig støtte fra 2011.<sup>13</sup>

Støttegiver må også sikre seg skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatellmessig støtte tiltaket har mottatt i de to forutgående budsjettår, samt inneværende budsjettår. Departementet har laget et forslag til hvordan et tildelingsbrev kan ivareta dette aspektet<sup>14</sup>.

#### **Revisjonskriterium**

*TUF bør ha rutiner som sikrer at fondet innhenter informasjon fra støttemottaker og at støttemottaker får informasjon om at det gis bagatellmessig støtte.*

---

<sup>12</sup> Omregnet 20.10.16

<sup>13</sup> Veilederen er ikke oppdatert etter regelendringer i 2014, og må leses i sammenheng med regelendringene og annen informasjon.

<sup>14</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/bagatellmessig-stotte/tildelingsbrev---bagatellmessig-stotte/id2412716/>

### **6.1.1 Kontroll av støttebeløp mot bagatellmessig støtte**

Av de 19 tiltakene som har fått støtte har 8 fått dette innvilget som bagatellmessig støtte. Samtlige har fått tildelingsbrev. 7 av 8 brev informerer ikke om at støtten er gitt som bagatellmessig støtte. Ingen av brevene gir generell informasjon om bagatellmessig støtte eller de plikter som påhviler støttemottaker. I ny mal for tildelingsbrev er det lagt inn en standardtekst som gir referanser til informasjon om bagatellmessig støtte samt en utregningsmal som er egnet til å få fram om støtten er innenfor rammen av bagatellmessig støtte.

I følge rutineskrivet skal mottaker av bagatellmessig støtte sende inn en oppstilling der søker bekrefter hva som er mottatt av offentlig støtte fra andre støttegivere. Daglig leder opplyser at fra oktober må alle som kommer inn under regelverket levere eget skjema som viser summen av bagatellmessig støtte de har mottatt. Tidligere ble ikke dette dokumentert.

### **6.2 Revisors vurdering**

TUF har rutiner som er egnet til å sikre at reglene om bagatellmessig støtte følges. Disse rutineene er fram til oktober 2016 ikke etterlevd godt nok når det gjelder de formelle kravene til tildeling av bagatellmessig støtte: innhenting av informasjon om annen bagatellmessig støtte og informasjon til støttemottaker om at det er bagatellmessig støtte som er tildelt.



## 7 TUF-midler til Norges skiforbund

*Er avtalen med NSF forsvarlig saksbehandlet og tilstrekkelig fulgt opp?*

### 7.1 Samarbeidsavtalen

TUF inngikk en samarbeidsavtale med Norges Skiforbund (NSF) 21.12.11 om skigrenen telemarkskjøring. Bakgrunnen for avtalen var to tidligere støtteformål som begge hadde som formål å bidra til å løfte Telemark fram som en vintersportsdestinasjon (sak 10/11 og 11/11). Avtalen beskriver to formål: Hoveddelen er at TUF yter tilskudd til NSF for å bidra til å forsterke trenerapparatet, drive internasjonalt arbeid for å heve telemarsportens anseelse og å sørge for tiltak ved å få sporten inn som egen olympisk øvelse. Den andre delen er at TUF sponser telemarkslandslaget på samme måte som næringsdrivende sponsorer, ved å betale for definerte motytelser fra NSF, som profilering av TUF m.m.

Avtalen binder TUF til å årlig utbetale støtte til NSF Telemark (forbund under NSF) fra sesongen 2011/2012 til 2017/2018, totalt syv sesonger.

#### 7.1.1 Innhold i samarbeidsavtalen.

I samarbeidsavtalen med NSF vises det til tildelingsbrev fra TUF av 05.12.11. Her står det at tildelingen gjøres todelt, ved at kr 1 750 000 er tilskudd til NSF Telemark. De resterende kr 200 000 av tildelingen er betaling for sponsortjenester. Støtten har blitt indeksjustert årlig, se tabell 2.

Tabell 2 Årlig støtte til NSF

År	Støttebeløp
2011 <sup>15</sup>	1 000 000
2012	1 950 000
2013	1 973 000
2014	2 043 313
2015	2 044 442
2016	2 044 442
SUM	11 055 197

<sup>15</sup> Det er gitt halvt tilskudd i 2011.

Tilskudd til NSF Telemark skal benyttes på følgende måte, se tabell 3.

Tabell 3 Tilskuddsformål, støtte til NSF

Tilskuddsformål	Støttebeløp
Tilskudd til trenerapparat for laget	Kr 550 000
Tilskudd til internasjonalt arbeid	Kr 400 000
Tilskudd til breddeaktiviteter	Kr 400 000
Tilskudd til å produsere TV og filmer fra WC-renn	Kr 200 000
Tilskudd til prosjektet telemarksnedslaget	Kr 200 000
<b>Totalt</b>	<b>Kr 1 750 000</b>

I avtalen står det at «TUF kjøper markedsrettigheter for å utnytte disse. Disse markedsrettighetene kan TUF bruke til å profilere Telemark som region med forskjellige temaer». Avtalen regulerer nærmere hvilke rettigheter TUF har ved kjøp av sponsortjenester. Dette er blant annet

- bruk av navnet Telemark, sammen med annen benevnelse, eks Vinter Telemark, Sommer Telemark etc,
- logoeksponering på landslagsdrakter,
- annen eksponering av logo, eksempelvis på pressevegger, biler nettsider etc,
- rett til å bruke NSF's logo,
- billetter til World Cup renn etter nærmere avtale med NSF og
- arenareklame.

Daglig leder er kontaktperson for avtalen.

Avtalen er signert av styreleder for TUF og skipresident i NSF.

## 7.2 Revisjonskriterier

I motsetning til et ensidig enkeltvedtak om tildeling av tilskudd, er en avtale om tilskudd en gjensidig forpliktende rettsakt. Det innebærer at TUF ikke ensidig kan sette vilkår og stille krav overfor avtaleparten (NSF), med mindre det er forhandlet fram hjemmel for det i avtalen.

Kilde for revisjonskriteriene er TUFs vedtekter, det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om forsvarlig saksutredning samt regler om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.

**Revisjonskriterier**

- *Saksutredningen om avtaleinngåelsen bør omtale*
  - *de faktiske forholdene rundt avtalen – innhold, økonomiske og juridiske konsekvenser, risiko ved gjennomføring m.v.*
  - *handlingsrommet som fondets vedtekter gir for en avtaleinngåelse,*
  - *handlingsrommet innenfor reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.*
- TUF må ha tiltak for å følge opp at avtalen blir fulgt og at midlene blir brukt som forutsatt.

**7.3 Saksutredningen**

- **Saksutredningen om avtaleinngåelsen bør omtale**
  - **de faktiske forholdene rundt avtalen – innhold, økonomiske og juridiske konsekvenser, risiko ved gjennomføring m.v.**
  - **handlingsrommet som fondets vedtekter gir for en avtaleinngåelse,**
  - **handlingsrommet innenfor reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.**

Det foreligger en skriftlig innstilling til vedtak i saken. Innstillingen gjengir et sammendrag av søknaden fra NSF. Her står det at hovedmål er telemark som OL-gren i 2018. Delmål er ungdoms-OL i 2016. I vurdering fra daglig leder står det at «NSF ønsker å tegne en langsiktig sponsoravtale med TUF med formål å få Telemark inn som egen OL-øvelse.» Mål om deltakelse i OL er ikke beskrevet ytterligere. Elementer i samarbeidsavtalen, profileringsmuligheter for TUF og skiaktiviteter i fylket er beskrevet i innstillingen.

Innstillingen redegjør ikke for juridiske konsekvenser av å inngå en langsiktig og uoppsigelig avtale i stedet for å tildele tilskudd gjennom enkeltvedtak.

Innstillingen viser til at TUF tidligere har innvilget kr 250 000 til et forprosjekt «Telemark 2018» i regi av Rjukan Næringsutvikling (sak 11/11). I tilknyttet vedtak står det at

*«ved å gi støtte til forprosjektet signaliserer TUF at de også vil være med på hele prosjektperioden frem til en avgjørelse mot at programmet er tatt in som olympisk aktivitet i 2018 eller at avgjørelsen om dette blir tatt i 2018».*

Daglig leder vurderer i innstillingen at inngåelse av en avtale med NSF er i tråd med vedtektenes formål om at fondet skal bidra til samfunnsutvikling i Telemark i et langsiktig perspektiv. Det vises til at det lenge har vært etterlyst en felles arena for profilering av fylket og at en slik avtale vil kunne bidra positivt. Det er ikke redegjort for de økonomiske konsekvenser en slik bindende langtidsavtale innebærer for TUF, eller gjort avveininger mellom kost/nytte og risiko knyttet til avtalen og målsetningene.

Vi kan ikke se av innstillingen om avtaleutkast er lagt fram for styret. I forslag til vedtak gis styreleder fullmakt til å signere en samarbeidsavtale med NSF.

Avtalen er todelt, hvor den ene delen er en forpliktelse for TUF til å yte tilskudd, mens den øvrige delen er kjøp av sponsorytelser. Innstillingen redegjør ikke for forholdet til reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.

#### **7.4 Vurdering av saksutredningen**

Saksutredningen gir en fylldig beskrivelse av avtalens innhold. Saksutredningen gir ikke tilstrekkelig informasjon om de økonomiske og juridiske konsekvenser for TUF, risiko for manglende måloppnåelse, kost/nytte m.v. rundt avtalen. Det er heller ikke redegjort for handlingsrommet innenfor reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Utredningen mangler dermed vesentlig informasjon som er relevant når man skal vurdere å inngå en forpliktende og langsiktig samarbeidsavtale. Vi mener derfor at avtaleinngåelsen ikke var forsvarlig utredet.

#### **7.5 Oppfølging av samarbeidsavtalen med NSF**

**TUF må ha tiltak for å følge opp at avtalen blir etterlevd og at tilskuddsmidlene blir brukt som forutsatt.**

##### **7.5.1 Tiltak for oppfølging**

Avtalen med NSF, både støttedelen og sponsordelen, har en varighet på 7 år, og er uoppsigelig i avtaleperioden, bortsett fra ved alvorlig mislighold (doping o.l.). Det er ikke lagt inn mulighet for evaluering eller reforhandling i avtaleperioden på grunn av endrede eller uforutsette forhold.

Manglende eller for sen utbetaling fra TUF til NSF regnes som mislighold, og det skal beregnes rente etter morarentelovens bestemmelser.

Avtalen inneholder ikke krav om rapportering eller andre tiltak som kan dokumentere at tilskuddsdelen av midlene nyttes i tråd med avtalte forutsetninger. Dette er heller ikke regulert overfor NSF på annen måte.

Daglig leder opplyser at han i avtaleperioden har hatt tett kontakt med NSF Telemark.

### **7.5.2 Aktuell rapportering**

På forespørsel fra daglig leder i 2016 har NSF Telemark sendt inn en rapport som beskriver aktiviteter knyttet til telemark-sporten. Rapporten ble lagt fram for styret i sak 36/16. Styret var fornøyd med rapporten og tok den til etterretning.

Styresaken viser hvor mye NSF Telemark har brukt av midler til de formål samarbeidsavtalen regulerer. Sammenstillingen er gjort for perioden 2011 – 2015. NSF Telemark har for alle formålene et høyere forbruk enn hva TUF har tildelt.

Rapporten beskriver hovedsakelig aktiviteter som er gjennomført i 2015 og 2016, og fokuserer på hvordan ulike aktiviteter knyttet til landslaget er relevante for å markedsføre Telemark.

### **7.5.3 TUFs oppfølging av rapporteringen**

Et enstemmig styre var ikke fornøyd med resultatet av avtalen, jf. sak 36/16. Styret ser at målet om å etablere telemark som egen OL-gren ikke er nådd og at det er rimelig å anta at dette heller ikke vil skje innen nær framtid. Styret har bedt daglig leder iverksette tiltak for å terminere samarbeidsavtalen med NSF.

Daglig leder har sendt en forespørsel til NSF om å terminere avtalen. Foreløpig svar fra NSF er negativt.

## **7.6 Vurdering av oppfølging av samarbeidsavtalen**

Verken avtalen eller tildelingsbrevet som avtalen viser til inneholder krav om rapportering eller mulighet for tilbakeholdelse av tilskudd. Dermed er TUF avhengig av frivillighet fra NSF's side for å føre tilsyn med bruken av tilskuddsmidlene. Det er ikke tatt forbehold i avtalen om tilbakeholdelse eller tilbakebetaling dersom midlene ikke brukes som avtalt. TUF har dermed ikke sørget for tiltak som kan sikre TUF mulighet til en forsvarlig oppfølging av tilskuddsdelen i avtalen med NSF.

Rapporteringen NSF Telemark har sendt inn i 2016 viser at tilskuddsmidlene er benyttet i tråd med samarbeidsavtalen, men at et av målene med midlene ikke er mulig å nå.

## 8 TUF-midler til fylkeskommunen

Problemstillinger:

*Er vedtak om tildeling av midler til fylkeskommunen og til prosjekter som fylkeskommunen er bundet til i samsvar med TUFs vedtekter?*

*Har TUF og fylkeskommunen disponert midlene i samsvar med forutsetningene for tildelingsvedtakene?*

*I hvilken grad utløser behandlingen av søknad om midler til fylkeskommunen habilitetsproblematikk for styret i TUF?*

---

### 8.1 Samsvar med vedtektene

#### 8.1.1 Revisjonskriterier

Avtalen mellom Telemark fylkeskommune og de åtte kommunene om disponering av konsesjonskraft gir føringer for avsetting av midler til fond, styring av fondet og hvordan fondet skal disponeres, se kapittel 2.2 i rapporten her.

Det følger av avtalen at

*Partane utarbeider i felleskap vedtekter for Telemark utviklingsfond innafor ramma av denne avtala. Vedtektene skal handsamast av årsmøtet i 8-kommunararmøtet før endeleg vedtak i Telemark fylkesting.*

Fondets vedtekter er fastsatt av fylkestinget i sak 40/10. Pkt. 2 i vedtektene regulerer hva som er formålet med fondet, dvs hva fondet kan brukes til. Hovedformålet med avtalen er gjengitt i vedtektene: at midlene skal nyttes til *samfunnsutviklingsformål i Telemark i et langsiktig perspektiv*. Dette er et svært vidtrekkende formål, og er ikke egnet som operativt virkeområde.

Formålsparagrafen gir videre føringer for prioriteringer innenfor hovedformålet. Det framgår at fondet skal være et virkemiddel for å skape og underbygge en positiv befolkningsutvikling og næringsutvikling i alle deler av Telemark fylke, og realisering av målsettinger i Regionale planstrategi for Telemark fylke og tilhørende regionale planer. Fondet skal særlig støtte utviklingstiltak i næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang og skal bidra til forutsigbar og stabil driftsfinansiering av tiltak av stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark, men som ikke inngår som fylkeskommunens lovpålagte oppgaver, jf. vedtektene § 2.

I forkant av at vedtektene ble vedtatt var det meningsforskjeller mellom de åtte kommunene og fylkeskommunen. Et punkt med meningsforskjeller var spørsmålet om en beløpsgrense på hvor mye fondet skal kunne gi i støtte til fylkeskommunen, jf. brev fra de åtte kommunene til fylkeskommunen, datert 24.09.10. Av brevet framgår det at kommunene ønsker en øvre beløpsgrense for bruk av fondsmidler til fylkeskommunen. Et annet innspill fra de åtte kommunene var kostnadsdekning av det regionale samarbeidet i avtalekommunene. Kostnadsdekning av det regionale samarbeidet ble tatt inn i vedtektene i samsvar med forslag fra de åtte kommunene. I saksframlegget til fylkestinget gav fylkesrådmannen en tilråding om å ikke sette en beløpsgrense for fondets støtte til fylkeskommunen:

*Fylkesrådmannen finn det ikkje tilrådeleg å avgrense verkeområdet for fondet på dette punktet. Dei tiltaka det her refererast til er mellom anna driftsstøtte til Telemarkskanalen FKF, Telemarkskanalen Regionalpark og Telemark interkommunale næringsfond (TIN). Gjennom eigarskapen til Telemarkskanalen har Telemark som einaste fylkeskommune eigaransvaret for å drifte, vedlikehalde og utvikle ein unik infrastruktur av internasjonal og høg nasjonal verd. Mykje av reiselivssatsinga i Telemark er knytt til Telemarkskanalen. Telemark fylkeskommune stør marknadsføringa av Telemark som reiselivsprodukt gjennom TIN. Ved etableringa av Telemarkskanalen Regionalpark ser fylkesrådmannen for seg at fylkeskommunens del av driftskostnadane dekkjast over Telemark utviklingsfond. Dermed kan alle desse områda sikrast stabile og forutsigbare inntekter. Felles for alle desse kostnadsområda, er at dei tilgodeser og skaper verdier i store delar av Telemark, og kjem alle avtalekommunane til gode. Formuleringa på dette punktet i vedtektene tek og høgde for at andre tiltak kan kome inn under denne kategorien, og soleis kan vurderast dekt over fondet.*

Følgende avsnitt i formålsparagrafen ble vedtatt:

*Fondet bidrar til forutsigbar og stabil driftsfinansiering av tiltak av stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark, men som ikke inngår som fylkeskommunens lovpålagte oppgaver.*

Det ble ikke satt noen beløpsgrense for slike overføringer fra fondet til fylkeskommunen.

Vi tolker ordlyden i vedtektene slik at TUF kan tildele støtte til fylkeskommunen innenfor hovedformålet om næringsutvikling, og at TUF bør bidra til forutsigbar og stabil driftsfinansiering av tiltak som har stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark. Vi forstår vedtektene slik at det ikke skal gis støtte til fylkeskommunens lovpålagte oppgaver.

**Revisjonskriterium:**

*Støtten som TUF tildeler fylkeskommunen skal være i tråd med vedtektene  
Støtten som TUF tildeler fylkeskommunen skal disponeres i henhold til vedtak.*

**8.1.2 Tildelinger til fylkeskommunen - oversikt**

Fra 2011 til 2017 er det fattet vedtak om støtte til fylkeskommunen for totalt 65 millioner kroner. Tabell 4 viser hvordan midlene fordeler seg på år og formål.

Tabell 4 Tilskudd fra TUF til fylkeskommunen, fordelt på formål og år, tall i tusen.

Formål	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Driftstilskudd Telemarkskanalen FKF (5 års vedtak)	2600	2614	2648	2708	2764	1350	6000 <sup>16</sup>
Dekking av sluseavgift i Telemarkskanalen (5 års vedtak)	1300	1307	1324	1354	1382		
Geoparken (5 års vedtak)	1191	1230	1212	1354	1348		
Regionalparken Telemarkskanalen (5 års vedtak)	900	905	916	917	935	450	
Regionale planprosesser	400 <sup>17</sup>	400 <sup>18</sup>					
Tiltak reiseliv og markedsføring i Telemark	2000						
Støtte til Midwest USA 2013-2015		1200	1200	1200			
Utnyttelse av merkevareprosjekt			750 <sup>19</sup>				

<sup>16</sup> Støttebeløpet skal dekke driftstilskudd til Telemarkskanalen, dekking av sluseavgift og TINs støtte til Telemarkskanalen.

<sup>17</sup> I oversikt fra TUF står det at støtten skal gå til planarbeid relatert til reiseliv og nyskaping, mens det i vedtaket står at støtte skal bidra til arbeid med havneplan.

<sup>18</sup> Arbeid med havneplan

<sup>19</sup> Sak 30/13



Arrangement TFK, årlig bidrag (5 års vedtak)				500 <sup>20</sup>	500		
TIN (fordelt på Telemarkskanalen og Telemark reiselivsråd)	3202	3265	3261	3202	3202	2200	
<b>Sum støtte til fylkeskommunen perioden 2011 - 2017</b>	<b>11593</b>	<b>10921</b>	<b>11311</b>	<b>11235</b>	<b>10131</b>	<b>4000</b>	<b>6000</b>
<b>%-andel støtte som har gått til fylkeskommunen<sup>21</sup></b>	<b>48 %</b>	<b>26 %</b>	<b>31 %</b>	<b>32 %</b>	<b>41 %</b>	<b>57 %</b>	

### Informasjon om støttetiltakene

TUF har gitt støtte til Telemarkskanalen FKF, Telemarkskanalen regionalpark og Telemark interkommunale næringsfond (TIN). Dette er støttetiltakene som er nevnt som eksempel på tiltak som TUF bidrar til forutsigbar finansiering av i saksframlegget i fylkestingssak 40/10 om TUFs vedtekter.

### Støtte til Geoparken

Tuf har gitt støtte til dekning av fylkeskommunens driftstilskudd til Gea Norvegica geopark IKS. Dette er et interkommunalt selskap som er eid av Telemark fylkeskommune i fellesskap med Vestfold fylkeskommune, og kommunene Nome, Bamble, Kragerø, Porsgrunn, Skien, Siljan og Larvik. Fylkeskommunens eierandel i selskapet er 34,40 %. Selskapets drift er finansiert av eierne. Eiernes driftstilskudd er regulert i selskapsavtalen og samsvarer med eierandelen.

Fra selskapets formål har vi hentet følgende informasjon:

*Selskapet har som formål, gjennom en felles organisasjon, å tilrettelegge og forestå en god og informativ presentasjon av områdets geologiske naturarv. Dette omfatter også å vise sammenhenger mellom geologisk mangfold og betydningen dette har for menneskene i dag, i fortid og i framtid (herunder biologisk mangfold, miljøforhold, samfunnsutvikling, kultur, jordbruk, utnyttelse av geologiske naturressurser m.m.)..... Stimulere til lokal næringsutvikling med basis i muligheter som geologien i området gir. Bidra til markedsføring / "branding" av regionen internasjonalt.*

### Dekning av sluseavgift 2011-2015

TUF har årlig gitt støtte til Telemarkskanalen FKF for å dekke opp et inntektstap ved å ikke kreve sluseavgift fra rutegående båter. Formålet med tiltaket er å forbedre en vanskelig økonomiske situasjonen for turistbåtene. Tiltaket kan alternativt anses som støtte til Telemarkskanalen.

### Støtte til regionale planprosesser 2011-2012

<sup>20</sup> Sak 30/14

<sup>21</sup> Administrasjonskostnader holdt utenfor. Tall hentet fra TUFs nettsider.

I 2011 og 2012 ble det gitt støtte til fylkeskommunens arbeid med regionale planprosesser. I saksframlegget (sak 1/11) står det at beløpet skal være et bidrag til havneplan. Det er innvilget samme støttebeløp i 2012 (sak 41/12).

#### Reiseliv og markedsføring av Telemark

Det ble i vedtak 1/11 fattet vedtak om støtte til fylkeskommunens arbeid med reiseliv og markedsføring. Tiltaket er ikke konkretisert i saksframlegg eller vedtak. I følge daglig leder var tildelingen tiltenkt TIN, som skulle bruke midlene på profilering. Dette fremgår ikke av vedtaket. Det er vedtatt tildelinger for fem år, men støtten er kun gitt i 2011. I følge daglig leder falt støtten fra 2012 inn under vedtak om støtte til TIN i sak 6 /11. Dette var også et vedtak om støtte i fem år.

#### Støtte til Midwest USA 2013-2015

Tiltaket er et samarbeidsprosjekt som finansieres av blant annet TUF, Telemark fylkeskommune og Høgskolen i Telemark. I søknaden beskrives tre satsingsområder for prosjektet: Næringsutvikling, kulturarv/museum- og attraksjonsutvikling og utdanning. En sentral del i prosjektet er en delegasjonstur til USA.

Fylkesrådmannen har i søknaden, gjengitt i saksframlegget, trukket fram at fylkeskommunen har en egen internasjonal strategi som blant annet fokuserer på møtearenaer og døråpner-funksjon.

#### Utnyttelse av merkevareprosjekt, 2013

TUF har i 2013 gitt kr 750 000 i støtte til utnyttelse av et merkevareprosjekt som fylkeskommunen har hatt. I vedtaket (sak 30/13) står det følgende:

*Daglig leder har fullmakt til å starte opp planlegging av utvidet profilering av Telemark. Dette skal være et samarbeidsprosjekt med Fylkeskommunen, med en gjennomføringsplan som skissert i sammendraget. Det foreslåtte beløpet på 0,75 MNOK kan benyttes til dette formålet.*

Støtten har blitt brukt til markedsføringskampanje av Telemark som destinasjon med bruk av ny logo. Kampanjen innebar reklame for Telemark på 600 steder i Norge i uke 27, 28 og 29 i 2014.

#### Arrangement TFK, årlig bidrag

TUF har vedtatt (sak 30/14) å utbetale støtte til fylkeskommunen med et beløp de tidligere har utbetalt selv til ulike arrangement. I saksframlegget står det:

*Telemark fylkeskommune mottar jevnlig søknader om økonomisk støtte til arrangementer som bidrar til å profilere Telemark. Flere av de eksterne arrangementene søker både Telemark fylkeskommune og TUF om støtte. Dette er arrangementer som ut i fra profilerings- og markedsføringshensyn bør få sin støtte fra Telemark fylkeskommune. Den økonomiske situasjonen til Telemark fylkeskommune tilsier at det kan bli vanskelig å kunne støtte slike arrangementer fullt ut med egne midler og søker dermed TUF om bidrag for å kunne støtte viktige arrangementer. Ved å kunne bidra med støtte til gjennomføringen av arrangement vil Telemark fylkeskommune, ved hjelp av TUF, bli en aktiv medspiller som det er naturlig å henvende seg til. På denne måten blir det mulig å se de regionale virkemiddelaktørene i fylket i en sammenheng som bidragsytere til positive tiltak. Arrangementer det er naturlig å støtte opp kan være Fotavtrykk, VM i Telemarkskjøring i 2017, lokale Open Days arrangement og andre nasjonale /internasjonale arrangementer.*

### **8.1.3 Vurdering av samsvar med vedtektene**

#### **Støtteformål avklart av fylkestinget i sak 40/10**

Støtte til driftstilskudd for Telemarkskanalen, TIN og Telemarkskalen Regionalpark er nevnt i saksframlegget da vedtektene ble fastsatt av fylkestinget. Saksutredningen eksemplifiserer hva som kan anses som formål med *stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark, men som ikke inngår som fylkeskommunens lovpålagte oppgaver*. Tildelinger til disse konkrete formålene er etter vår vurdering klart i samsvar med vedtektene for TUF.

#### **Andre støtteformål**

I saksframlegget står det at også andre tiltak i fylkeskommunen kan komme inn under kategorien *stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark, men som ikke inngår som fylkeskommunens lovpålagte oppgaver*. Tildelinger til fylkeskommunen som er omfattet av denne rammen er etter vår vurdering klart innenfor vedtektenes formål.

#### Geoparken, 2011-2015

Gea Norvegica geopark IKS har både historiske, kulturelle og næringsmessig formål, jf. selskapets vedtekter og fylkeskommunens eierskapsmelding.

Støtteformålet er ikke en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen.

#### Støtte til å dekke sluseavgift, 2011-2015

Tiltaket har både historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark, enten en vurderer tiltaket som støtte til kanalbåtene eller til Telemarkskanalen FKF. Støtteformålet er ikke en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen.

#### Støtte til regionale planprosesser 2011-2012

En regional havneplan må anses å ha stor næringsmessig betydning for Telemark, og er på den måten dekket av hovedformålet om tiltak som kan bidra til å skape og underbygge en positiv befolkningsutvikling og næringsutvikling i alle deler av Telemark fylke, og realisere målsettinger i Regional planstrategi. Som planmyndighet har fylkeskommunen ansvar for at planer og beslutninger er basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag, og ivaretar nasjonale og viktige regionale interesser. Fylkeskommunen skal utarbeide regionale planer etter behov, og prosessen er regulert i plan- og bygningsloven. Dette tiltaket er dermed en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen. Vi forstår vedtektene slik at TUF ikke skal gi støtte til fylkeskommunens lovpålagte oppgaver.

#### Reiseliv og markedsføring av Telemark

Det er ikke åpenbart at tiltaket har en stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi for Telemark. Støtten kan imidlertid ha bidratt til økt reiseliv, og kan på den måten ha hatt en næringsmessig verdi. Støtteformålet er dermed ikke i strid med hovedformålet til TUF. Støtteformålet er ikke en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen.

#### Støtte til Midwest USA 2013-2015

Det er ikke åpenbart at tiltaket har en stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi for Telemark. Støtten kan imidlertid ha bidratt til økt reiseliv eller næringslivssatsing i fylket, og kan på den måten ha hatt en næringsmessig verdi. Tiltaket er ikke i strid med hovedformålet til TUF. Støtteformålet er ikke en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen.

#### Utnyttelse av merkevareprosjekt, 2013

Det er ikke åpenbart at tiltaket har en stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi for Telemark. Støtten kan imidlertid ha bidratt til økt reiseliv, og kan på den måten ha hatt en næringsmessig verdi. Støtteformålet er ikke i strid med hovedformålet til TUF. Støtteformålet er ikke en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen.

#### Arrangement TFK, årlig bidrag

Selve tildelingsvedtaket setter ikke begrensninger for hva fylkeskommunen kan bruke midlene til. Forutsetningen i saksutredningen er at støtten skal brukes til arrangement som kan ha betydning for reiseliv, og dermed også for næringsutvikling. Støtten er ikke

i strid med hovedformålet til TUF. Tiltaket er ikke en lovpålagte oppgave for fylkeskommunen.

#### 8.1.4 Disponering av tildelt støtte

De midler som fylkeskommunen har mottatt fra TUF skal disponeres i henhold til vedtak. Tabell 5 gir en oversikt over de funn vi har gjort når vi har undersøkt om midlene er brukt i henhold til vedtak.

Tabell 5 Ulike støtteformål og om støtten er utbetalt i henhold til vedtak

Formål	Om støtten er utbetalt i henhold til vedtak
Driftstilskudd Telemarkskanalen	Støtten har blitt utbetalt direkte fra TUF til Telemarkskanalen FKF i henhold til vedtak.
Dekking av sluseavgift i Telemarkskanalen	Støtten er utbetalt direkte til Telemarkskanalen i henhold til vedtak.
Geoparken	Støtte er utbetalt til fylkeskommunen, som igjen har betalt støtten videre til Gea Norvegica Geopark IKS i henhold til vedtak. Støttebeløpet er i tråd med hva fylkeskommunen i henhold til selskapsavtalen skal betale i driftstilskudd til selskapet.
Regionalparken Telemarkskanalen	Støtten er utbetalt direkte til fylkeskommunen som igjen har betalt støtten videre til Regionalparken, i henhold til vedtak.
Regionale planprosesser	Støtten er utbetalt til fylkeskommunen i henhold til vedtak. Det er ikke sporbart i fylkeskommunens regnskap om midlene er brukt i tråd med vedtak.
Tiltak reiseliv og markedsføring i Telemark	Støtten er utbetalt til fylkeskommunen. Støtten er utbetalt til Telemarkstreiser i tråd med vedtak.
Støtte til Midwest USA 2013-2015	Støtten er utbetalt til fylkeskommunen for de aktuelle årene. Siste del av beløpet er utbetalt fylkeskommunen i 2016. Støtten er brukt i henhold til vedtak.
Utnyttelse av merkevareprosjekt	Støtten er utbetalt Visit Telemark i henhold til vedtak.
Arrangement TFK, årlig bidrag	Støtten har i 2014 og 2015 blitt utbetalt direkte til fylkeskommunen og i sin helhet satt på bunden driftskonto. Det vil bli utbetalt støtte på tilsvarende måte for 2016. I følge økonomiavdelingen i fylkeskommunen er midlene planlagt brukt til medfinansiering av VM i telemarkskjøring i 2019. Fylkeskommunen har forpliktet seg til å være med på finansieringen.  TUF har i vedtaket stilt krav om årlige rapporter på bruken av midlene. Fylkeskommunen har ikke rapportert til TUF i samsvar med vedtaket.
TIN (fordelt på Telemarkskanalen og Telemark reiselivsråd)	Støtten er utbetalt direkte til fylkeskommunen som igjen har betalt støtten videre til TIN, i henhold til vedtak.

### **8.1.5 Vurdering av disponering av tildelt støtte**

*Støtten som TUF tildeler fylkeskommunen skal disponeres i henhold til vedtak.*

TUF har utbetalt midler i tråd med vedtak. Fylkeskommunens bruk av midler ikke er fullt ut sporbart i alle saker, på grunn av hvordan regnskapet er innrettet, men det er etter vår vurdering ikke grunn til å tro at fylkeskommunen har disponert midlene i strid med forutsetningene for tildelingene.

I ett tilfelle har TUF stilt krav om årlig rapportering om bruken. Fylkeskommunen har ikke rapportert i samsvar med vedtaket.

## **8.2 Juridisk vurdering av habilitetsproblematikk**

Det er reist spørsmål ved om fylkestingspolitikere blir inhabile som styremedlemmer i TUF ved tildelinger fra fondet til fylkeskommunen, herunder til fylkeskommunale foretak, eller til tiltak som fylkeskommunen er bundet til å finansiere. Til denne problemstillingen har vi ikke utledet revisjonskriterier.

Verken TUFs vedtekter eller den bakenforliggende avtalen begrenser hvem som kan velges som styremedlemmer i TUF. Det er gitt veiledende føringer for sammensetning av styret i fylkeskommunens eierskapsmelding.<sup>22</sup> I praksis har fylkestinget valgt fylkestingspolitikere som fylkeskommunens representanter til styret i TUF.

### **8.2.1 Gjelder forvaltningslovens habilitetsregler for TUF?**

TUF forvalter offentlige midler på grunnlag av en avtale mellom fylkeskommunen og åtte kommuner i Telemark. TUF er dermed et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 1.<sup>23</sup> Det innebærer at forvaltningslovens regler gjelder for vurderingen av habilitet, jf. forvaltningsloven § 10.

---

<sup>22</sup> Styresammensetning er omtalt i kapittel 2 i eierskapsmeldingen av 2016. Her framgår det blant annet at styremedlemmer i fylkeskommunens eierskap generelt bør være uavhengige av fylkestinget. Dette har sin bakgrunn i roller og ansvar for styremedlemmer, samt behovet for å begrense inhabilitet i fylkestinget. TUF er ikke noe selskap, men står listet i eierskapsmeldingens oversikt over fylkeskommunens eierskap. Eierskapsmeldingen ble vedtatt av fylkestinget 28. april 2016. Eierskapsmeldingen fra 2012 hadde tilsvarende tekst i kapittel 3, og ble vedtatt av fylkestinget 15. juni 2012.

<sup>23</sup> TUFs organisasjonsform er uregulert, bortsett fra vedtektene. Man kan argumentere for at styret i TUF er et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 29 nr. 3. Det innebærer i så fall at habilitetsreglene i

### 8.2.2 Automatisk inhabilitet – tilknytning til part?

Den som skal forberede eller avgjøre en sak blir alltid inhabil dersom vedkommende har ledende stilling eller sitter i styre for et samvirkeforetak, forening, stiftelse eller selskap som er part i saken, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Opplistingen i paragrafen er uttømmende. Fylkeskommunen er ikke blant den type rettssubjekt som er nevnt i paragrafen.

Enkelte av tildelingene til fylkeskommunen kommer andre organisasjoner til gode, bl.a. Telemarkskanalen FKF, Gea Norvegica geopark IKS. Ingen av styremedlemmene i TUF har etter det vi kjenner til styreverv i de aktuelle organene.

### 8.2.3 Konklusjon – ikke automatisk inhabilitet

Forvaltningsloven § 6 første ledd fører ikke til at styremedlemmer i TUF som også sitter i fylkestinget eller fylkesutvalget av den grunn blir inhabile til å behandle søknad fra fylkeskommunen om tildeling av midler fra TUF.

### 8.2.4 Skjønnsmessig vurdering av inhabilitet

Forvaltningsloven § 6 andre ledd har følgende ordlyd:

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

Spørsmålet er om det foreligger «særegne forhold» når personer som sitter i fylkeskommunens øverste styrende organ (fylkestinget) skal ta stilling til om TUF skal tildele midler som kommer fylkeskommunen til gode. Videre om dette forholdet er «egnet til å svekke tilliten» til upartiskheten.

#### Særegne forhold

De forholdene som kan føre til inhabilitet må være særegne for den som skal avgjøre eller forberede saken. Dersom avgjørelsen får samme virkning for de fleste andre i samme situasjon, blir man normalt ikke inhabil. Typisk blir man ikke inhabil til å behandle et reglement for vann- og avløpsgebyr selv om man på linje med andre innbyggere i kommunen eier en eiendom som skal belastes med gebyr.

---

kommuneloven § 40 nr. 3 gjelder for organet. Denne bestemmelsen har ikke praktisk betydning for den habilitetsvurderingen vi skal gjøre her, og vi har derfor ikke funnet det nødvendig å ta stilling til om styret i TUF er et folkevalgt organ eller ikke.

I vurderingen av om forholdet er «særegent» skal det legges vekt på om avgjørelsen innebærer særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Tildelingen av midler fra TUF til de aktuelle formålene i fylkeskommunen innebærer ikke noen personlig fordel, tap eller ulempe for fylkestingsrepresentantene selv.

Normalt foreligger det ikke særegne forhold dersom man ikke har rent personlige interesser i saken. Faglige, profesjonelle eller politiske interesser fører sjelden til inhabilitet etter § 6 andre ledd. Tildelingen av midler fra TUF innebærer en fordel for fylkeskommunen som organisasjon. Denne fordelene gjelder etter det vi kan se like mye for alle innbyggerne i fylket som for fylkestingets politikere, og er ikke et *særegent forhold* for den enkelte fylkestingspolitiker.

Styremedlemmene i TUF har også verv i fylkeskommunens hovedutvalg for næring, og to av dem sitter i fylkesutvalget. Vi har vurdert om disse vervene kan stille representantene i en særstilling, og på den måten innebære «særegne forhold». Dette er en politisk oppgave, og vi kan ikke se at den slår igjennom for det alminnelige prinsippet om at faglige, profesjonelle eller politiske interesser normalt ikke medfører inhabilitet.

I lovforarbeidene til forvaltningsloven framgår det at primærkommunenes representanter i fylkestinget ikke blir inhabile til å behandle en sak i fylkeskommunen, selv om saken berører deres egen kommune på en særlig måte. Også i andre sammenhenger er det antatt i forvaltningspraksis at verv som kommunestyremedlem i seg selv ikke fører til inhabilitet i saker der den aktuelle kommunen er part, f.eks. i en tilsynssak. Det må foreligge omstendigheter i tillegg som gjør forholdet særegent.

Vi har sett ovenfor at den som er styremedlem i et selskap, blir inhabil til å behandle saker der selskapet er part. Det kan være nærliggende å spørre hva som skiller det å være fylkestingsrepresentant fra å være styremedlem i et selskap når det gjelder spørsmål om habilitet. En viktig forskjell er at styremedlemmer har et personlig, rettslig ansvar som gjør at tilknytningen mellom deres personlige interesser og selskapets interesser blir tettere enn mellom et fylkestingsmedlem og fylkeskommunen. Det er også alminnelig antatt at det må foreligge noe særegent for at tilfeller som faller utenfor de absolutte inhabilitetsreglene i § 6 første ledd skal bli omfattet av den skjønsmessige i § 6 andre ledd.



### **Egnet til å svekke tilliten?**

TUFs vedtekter er fastsatt av fylkestinget etter en forhandlingsprosess med de åtte avtalekommunene. Konesjonskraftstyret<sup>24</sup> tildeler de midlene som TUF forvalter fra år til år. TUF er et eget rettssubjekt, eid av fylkeskommunen.

Vedtektene gir styret i TUF et stort handlingsrom når det gjelder hvilke formål som kan tilgodeses. Om det skal tildeles midler innenfor formålet beror på styrets skjønnsmessige vurdering av hva som er hensiktsmessig. Det innebærer at terskelen for at særegne forhold er egnet til å svekke tilliten til upartiskheten er lavere enn i saker der det skal utøves lite skjønn.

Det er vårt inntrykk at valgordningen for styremedlemmer slik den framgår av vedtektene for TUF, har som formål å sikre fylkeskommunen og avtalekommunene representativitet i styret, og dermed en påvirkning på forvaltningen av midlene.

Det er alminnelig antatt i teori og rettspraksis at gruppe- og interesserepresentanter normalt ikke blir inhabile til å ivareta de interessene de representerer eller er satt til å ivareta.<sup>25</sup> Vi kan derfor ikke se at det er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen av disse midlene at beslutning om fordeling tas av personer som også har sentrale verv i styringen av fylkeskommunen, selv om fylkeskommunen på grunn av den valgte konstruksjonen formelt sett blir part i saker om tildeling av midler.

### **8.2.5 Konklusjon – fvl § 6 andre ledd**

Styremedlemmer i TUF som har tilknytning til fylkestinget, blir ikke inhabile etter forvaltningsloven § 6 andre ledd ved saksbehandling og vedtak om tildeling av midler fra TUF til fylkeskommunen alene på grunn av slike verv.

---

<sup>24</sup> Se pkt. 2.2.

<sup>25</sup> Ot. Prp. nr. 27 (1968-69) s. 39 og Grimstad/Halvorsen: Forvaltningsloven i kommunene (2011) s. 189

## 9 Konklusjoner og anbefalinger

### 9.1 Konklusjon om regionale utviklingsmidler

**I hvilken grad har administrasjonen gjennomført tiltak som kan bidra til at fylkestingets vedtak i sak 28/13 om forvaltning av regionale utviklingsmidler blir gjennomført?**

Fylkeskommunen har i stor grad gjennomført tiltak som samlet bidrar til bedre saksbehandling og oppfølging av regionale utviklingsmidler. Blant annet har fylkeskommunen

- sikret at søker oppgir geografisk virkeområde
- styrket rutinene gjennom ny mal for saksframlegg, opplæringstiltak og elektronisk saksbehandling,
- samlet fylkeskommunens søknadsordninger på en felles søknadsportal hvor sentral informasjon om ordningen(e) er tilgjengelig,
- kunngjort midlene i relevante aviser og på sentrale nettsteder og
- gjennomført tiltak for å styrke samarbeidet på tvers av fylkeskommunens tilskuddsordninger.

Fortsatt mangler fylkeskommunen en oversikt over hvilke geografiske virkeområder som får støtte over tid.

#### **Er vedtak om tildeling av TUF-midler forsvarlig saksbehandlet?**

TUF har utarbeidet en fast mal for saksutredning og vedtakene er i hovedsak forsvarlig saksbehandlet. Enkelte forhold kan bidra til å svekke deler av saksbehandlingen:

- Vi har sett at habilitet har blitt vurdert og håndtert. I et kontrollperspektiv ville det vært en styrke om TUF hadde hatt mer systematiske tiltak (for eksempel som et fast punkt i mal for saksutredning og vedtak og generell omtale i rutineskriv).
- Saksutredningene omhandler i for liten grad grunnlaget for tildelingen og hvordan søknader oppfyller tildelingskriteriene. Blant annet blir ikke søknader vurdert mot kriteriet om prioritering av næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang.
- TUF har vedtekter som gir rom for stor grad av skjønnsutøvelse ved tildeling av støtte. Rutineskrivet presiserer praksis på enkelte områder noe, og bidrar til å

sikre likebehandling av søknader. Det er rom for å styrke tiltak for likebehandling ytterligere.

- Styret gir ikke god nok begrunnelse for sine vedtak når de avviker fra innstillingen. Øvrige avslag er begrunnet, men begrunnelsene/underretningene mangler noe lovpålagt informasjon til søker.

### **I hvilken grad følger TUF opp at tildelte midler blir brukt som forutsatt?**

TUF har rutiner som bidrar til å sikre kontroll med at midlene blir brukt til det formål som var forutsatt. Tiltakene i rutineskrivet iverksettes i stor grad overfor støttemottaker gjennom tildelingsbrevene. Flere av vilkårene som gis i tildelingsbrevet gir rom for effektive virkemidler, som at TUF kan avkorte eller stanse utbetalinger. Det er viktig at alle tilskuddsmottakere mottar tilsagnsbrev hvor vilkår for tildeling er gitt.

### **I hvilken grad har TUF tiltak for å følge de prosessuelle reglene for tildeling av offentlig støtte?**

TUF sikrer ikke godt nok at fondet følger de formelle kravene ved tildeling av bagatellmessig støtte. Formelle feil kan føre til at støtten anses som ulovlig. TUF har skrevne rutiner som er egnet til å ivareta formkravene, men har i undersøkelsesperioden ikke etterlevd disse rutinene.

### **Er avtalen med NSF forsvarlig saksbehandlet og tilstrekkelig fulgt opp?**

Innholdet i avtalen er vurdert opp mot TUFs vedtekter men saksutredningen gir ikke tilstrekkelig informasjon om økonomiske og juridiske konsekvenser, risiko for manglende måloppnåelse mv. Reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser er heller ikke vurdert. Vi mener derfor at saken ikke fullt ut er forsvarlig utredet.

I denne saken har TUF valgt å tildele midler gjennom avtale i stedet for gjennom vedtak om tilskudd. Ved ordinær tildeling av tilskudd stiller TUF vilkår om rapportering og eventuell tilbakebetaling av tilskudd. TUF har ikke sikret seg denne muligheten i avtalen med NSF, til tross for at avtalen går over 8 år.

### **Er vedtak om tildelinger av midler til fylkeskommunen og til prosjekter som fylkeskommunen er bundet til i samsvar med TUFs vedtekter?**

Vedtektene for TUF gir få begrensninger for hva og hvor mye støtte TUF kan tildele fylkeskommunen. Vi har undersøkt samtlige støttetildelinger til fylkeskommunen. Vi

har sett en tildeling som kan være i strid med vedtektene: I følge vedtektene skal tildelinger ikke gå til fylkeskommunens lovpålagte oppgaver.

### **Har TUF og fylkeskommunen disponert midlene i samsvar med forutsetningene for tildelingsvedtakene?**

TUF har utbetalt midler i tråd med vedtak. Fylkeskommunens bruk av midler ikke er fullt ut sporbart i alle saker. Det er etter vår vurdering ikke grunn til å tro at fylkeskommunen har disponert midlene i strid med forutsetningene for tildelingene.

I ett tilfelle har TUF stilt krav om årlig rapportering om bruken. Fylkeskommunen har ikke rapportert i samsvar med vedtaket.

### **I hvilken grad utløser behandlingen av søknad om midler til fylkeskommunen habilitetsproblematikk for styret i TUF?**

Habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder for TUFs behandling av tildelinger til fylkeskommunen.

Styremedlemmer som også er fylkestingsmedlemmer, fylkesutvalgsmedlemmer eller hovedutvalgsmedlemmer blir ikke automatisk inhabile etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

Politiske verv i fylkesting og –utvalg fører ikke i seg selv og alene til inhabilitet etter den skjønnsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 andre ledd.

## **9.2 Anbefalinger**

Vi mener at TUF bør

- vurdere å treffe ytterligere tiltak som sikrer likebehandling,
- sikre at styret gir god nok begrunnelse for sine vedtak når de avviker fra innstillingen
- sikre at alle søknader besvares med underretningsbrev og
- sikre at formelle krav for tildeling av bagatellmessig støtte blir fulgt.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
  
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
  
- Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- Lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte
- [Forskrift om offentlig støtte 4. desember 1992 nr. 0907](#)
- [Forskrift om EØS-prosedyreregler for offentlig støtte av 30. oktober 2009](#)
- [Forskrift om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte 14. november 2008 nr. 1213](#)
- EØS-avtalen art. 61
- ESAs retningslinjer for statsstøtte (<http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>)

### Bøker:

- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2006): Forvaltningsrett, 8. utgave, Universitetsforlaget
- Bernt, Jan Fridtjof m.fl. (2005): Kommunalrett, 4. utgave, Universitetsforlaget
- Grimstad, Kyrre og Halvorsen, Siri (2011): Forvaltningsloven i kommunene, Kommuneforlaget

### Offentlige dokument:

- Prop. 152 L (2009-2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlegheit)
- NOU 2016:4 om ny kommunelov
- FAD: Veileder om offentlig støtte (2011)
- FAD: Veileder om offentlige anskaffelser

## Tabelloversikt

Tabell 1 Krav i tildelingsbrev og daglig leders vurdering av gjennomføring .....	29
Tabell 2 Årlig støtte til NSF .....	33
Tabell 3 Tilskuddsformål, støtte til NSF .....	34
Tabell 4 Tilskudd fra TUF til fylkeskommunen, fordelt på formål og år, tall i tusen.....	40
Tabell 5 Ulike støtteformål og om støtten er utbetalt i henhold til vedtak.....	45

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/fylkesrådmann og TUF

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

# Vedlegg 1: Høringsuttalelser



Telemark kommunerevisjon IKS  
Postboks 2805  
3702 SKIEN

/Fylkesrådmann

Vår dato 18.11.2016  
Deres dato 2016-11-  
15T00:00:00

## Høringsvar - forvaltningsrevisjonsrapport - Næringsarbeid

Det vises til deres brev av 15.11.16 vedlagt utkast til rapport om næringsarbeid.

Fylkesrådmannen er fornøyd med samarbeidet og gjennomgangen som er foretatt, og merker seg revisors konklusjon om at fylkeskommunen i stor grad har gjennomført tiltak som samlet bidrar til bedre saksbehandling og oppfølging av regionale utviklingsmidler. Denne type gjennomgang er nyttig, og vil benyttes i det videre næringsarbeidet.

Avdeling for regional utvikling vil se på mulighetene for, og hensiktsmessigheten av, å få generert rapporter som viser oversikt over hvilke geografiske virksområder som får støtte over tid. Fokuset har hele veien vært på innholdet, hovedregelen om at støtten skal tildeles i det distriktpolitiske virksområdet og at tiltak må være av regional betydning.

Når det gjelder forholdet til TUF så deltar daglig leder i teammøtene til team næring og innovasjon for gjensidig utveksling, og innhenting, av informasjon. Fram til dags dato har det vært praksis at det ikke fremmes kultursaker i TUF uten at saken først har vært behandlet i hovedutvalg for kultur eller avklart med administrasjonen.

Med vennlig hilsen

Evy-Anni Evensen  
Fylkesrådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Postadresse:	Besøksadresse:	Sentralbord	Foretaksregisteret: 940 192 226
Postboks 2844	Fylkesbakken	35 91 70 00	Bankkonto: 5083 05 42083
3702 Skien	3715 SKIEN		www.telemark.no



**TELEMARK UTVIKLINGSFOND**  
**TUF**

**Hørings svar til revisjonsrapport**

**TELEMARK UTVIKLINGSFOND**





## **TELEMARK UTVIKLINGSFOND TUF**

### **INNHALDSFORTEGNELSE**

<b>1.</b>	<b>GJENNOMFØRING AV REVISJON</b> .....	<b>3</b>
1.1.	Rapporten.....	3
<b>2.</b>	<b>SAMMENDRSG AV RAPPORTEN</b> .....	<b>3</b>
2.1.	Sammendrag .....	3
2.2.	Er vedtak om tildeling av TUF midler forsvarlig saksbehandlet? .....	3
2.2.1.	Habilitet fast punkt i rutiner og saksbehandling.....	4
2.2.2.	Saksutredningen omhandler I for liten grad grunnlag for tildeling.....	4
2.2.3.	Rom for å styrke likebehandling .....	4
2.3.	Styret gir ikke god nok begrunnelse for vedtak som avviker fra innstillingen.....	4
2.4.	Følger TUF prosessuelle regler for tildeling av offentlig støtte. ....	5
2.5.	Saksutredningen i avtalen med NSF gir ikke tilstrekkelig informasjon.....	5
2.6.	Oppfølging av samarbeidsavtalen med NSF .....	5



## TELEMARK UTVIKLINGSFOND TUF

### 1. GJENNOMFØRING AV REVISJON

#### 1.1. Rapporten

Rapporten er levert som en samlet vurdering av både Fylkeskommunens og TUF sin virksomhet.

Det er viktig å skille mellom disse to virksomhetene, ved å levere en samlet rapport kan det bli et inntrykk av at fylkeskommunen har hatt en direkte påvirkning på saksbehandling i TUF. Det er ikke tilfelle.

Revisor har gjennomført arbeidet i god dialog med daglig leder.

Rapporten må leses med bakgrunnen i hva revisor har oppfattet som sitt oppdrag. En del av fremstillingen kunne vært litt mere utfyllende for å få frem TUF sin vurderinger.

Daglig leder vil ikke kommentere revisor sine vurderinger nærmere, men aksepterer at revisors merknader er gitt med bakgrunn i konkrete punkter som revisor mener en burde/bør ta hensyn til

### 2. SAMMENDRSG AV RAPPORTEN

#### 2.1. Sammendrag

I høringssvaret fra daglig leder i TUF er det valgt å kommentere på hovedpunktene i sammendragsrapporten.

I vurderingene fra revisor er det valgt å bruke en del generelle uttrykk som for utenforstående kan tolkes vidt. Jeg er klar over bruken av disse uttrykkene og ser ikke at disse i uttrykkene setter vesentlige spørsmål ved saksbehandlingen i TUF. Der jeg har kommentarer er dette tatt med i spesifikasjon under.

#### 2.2. Er vedtak om tildeling av TUF midler forsvarlig saksbehandlet?

Revisor skriver at vedtakene i hovedsak er forsvarlig saksbehandlet, enkelte forhold kan bidra til å svekke deler av saksbehandlingen. De punktene som revisor refererer til er satt opp i egne bulletspunkt i rapporten.

Jeg kommenter alle punktene.



## **TELEMARK UTVIKLINGSFOND TUF**

### **2.2.1. Habilitet fast punkt i rutiner og saksbehandling**

Habilitet er tilstrekkelig behandlet i rutiner og i praksis gjennom saksbehandling og i styrets arbeid. I lovverket er det krav til at habilitet vurderes både i saksbehandlingen og i fora der avgjørelser skal tas. Dette er både styret og daglig leder klar over, dette følges opp.

Revisors merknad vil bli tatt inn som eget punkt i saksbehandlingen og i styrets vedtak fremover. Dette har selvsagt blitt vurdert i alle saker som vi har behandlet.

### **2.2.2. Saksutredningen omhandler i for liten grad grunnlag for tildeling**

Alle søknader blir vurdert i forhold til søknad, det er søknaden som er grunnlaget for tildeling eller avslag på en søknad. Etter min mening vurderes alle vesentlige punkter i søknaden i saksfremlegget.

Revisor skriver at TUF bl.a. ikke vurderer mot kriteriet «Næringssvake kommuner osv». Etter min mening så blander revisor begrepene her.

Hovedformålet til TUF er å bidra til øking i arbeidsplasser og økt bosetting i Telemark. Dette vil gjelde tilnærmet alle søknader vi har behandlet.

I vedtektene er det eget avsnitt som sier «Fondet skal særlig støtte utviklingstiltak i næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang»

Det er dette punktet revisor peker på. Min vurdering er at dette punktet er tenkt på når det gjelder støtte til utviklingstiltak i næringssvake kommuner. Dette vil gjelde kommunale infrastruktur tiltak etc. Dette punktet må ikke sees i sammenheng med støtte til bedriftsretta tiltak.

### **2.2.3. Rom for å styrke likebehandling**

Alle søknader for en individuell behandling, det er med på å sikre likebehandling av alle søkere. Det er litt vanskelig å se for seg hvordan en kan styrke likebehandling ytterligere. Daglig leder vil ha fokus på dette området.

## **2.3. Styret gir ikke god nok begrunnelse for vedtak som avviker fra innstillingen.**

Daglig leder vil passer på at styrets begrunnelse kommer klarere frem i slike saker. Revisor har i sin vurdering listet opp flere saker, disse har jeg ingen kommentarer til.

Revisor skriver videre at det mangler litt lovpålagt informasjon i brev om avslag. Dette gjaldt informasjon om klagebehandling. Dette er nå tatt hensyn til.



## TELEMARK UTVIKLINGSFOND TUF

### 2.4. Følger TUF prosessuelle regler for tildeling av offentlig støtte.

Revisor skriver at TUF ikke sikrer godt nok at fondet følger de formelle kravene ved tildeling av bagatellmessig støtte.

Det revisor sikter til er at det ikke er innhentet skriftlig melding fra søker om tidligere mottak av støtte, på eget skjema. Daglig leder er enig i denne påpekingen. Rutinene er skjerpet inn, nå må alle søkere som kan komme inn under dette støttebegrepet levere inn signert skjema før saksbehandlingen.

### 2.5. Saksutredningen i avtalen med NSF gir ikke tilstrekkelig informasjon

Revisor påpeker at det i saksbehandlingen ikke var tilstrekkelig vurdert og utredet mht. økonomiske og juridiske konsekvenser for TUF.

Styret har godkjent en langsiktig avtale med NSF, etter min mening bør den juridiske vurderingen av dette være klar for alle. Nå 5 år etter at avtalen ble inngått ser en at en med fordel kunne ha tatt inn flere klausuler om retrett muligheter. Dette ble ikke gjort, med bakgrunn i dette kan en forstå revisors påpeking.

Revisor nevner økonomiske vurderinger herunder kost/nytte beregninger. Avtalen er ikke en avtale om et spesielt produkt som TUF skal dra nytte av. Hovedhensikten med avtalen var å få større oppmerksomhet og dermed økt turisttrafikk for vinter og fjell Telemark. Dette har en lyktes med, her er NSF avtalen sentral sammen med andre prosjekter som TUF har støttet. TUF sin overordna strategi har vært å støtte opp under flere tiltak som i sum skal være positive for vinter og fjell Telemark. Det er viktig ved bedømmelsen av en avtale å se sammenhengen i hele strategien til TUF.

### 2.6. Oppfølging av samarbeidsavtalen med NSF

Revisor skriver i sin vurdering at det ikke i avtalen er tatt inn punkter som sikrer at TUF har tilstrekkelig rett til å få informasjon i løpet av kontraktsperioden.

Det har revisor rett i.

Daglig leder har hatt tett dialog med NSF gjennom møter, deltagelse på renn, deltagelse på FIS konferanser, oppfølging via sosiale medier og telefon. Disse handlingene viser at daglig leder og NSF har tett dialog gjennom hele avtale perioden.

Terje Bakka  
Daglig leder

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

### **Den praktiske gjennomføringen**

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev til rådmann i fylkeskommunen 10.08.16 og til styreleder for Telemark utviklingsfond 24.08.16. Vi har innhentet informasjon om fylkeskommunen og TUF gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang.

### **Innsamling og bearbeiding av data**

Bestillingen fra kontrollutvalget når det gjelder de regionale utviklingsmidlene er å undersøke i hvilken grad administrasjonen har bedret rutinene sine.

For å få informasjon om fylkeskommunens arbeid med å iverksette tiltak i tråd med fylkestingets vedtak fra 16.04.13 har vi gjennomført intervjuer. I oppstartsmøte hadde vi samtale med fylkesrådmann og utviklingssjef og vi har senere hatt fellesintervju med utviklingssjef, næringssjef, kultursjef og en saksbehandler på næring. Vi har også gjennomgått planer, maler og rutineskriv som er utviklet etter 2013.

Når det gjelder TUF har vi undersøkt om de følger saksbehandlingsregler og krav til internkontroll.

For å få informasjon om TUF sitt arbeid har vi hatt flere intervjuer av daglig leder. Vi har også hatt et møte med styreleder for TUF. Sentrale dokumenter vi har undersøkt er vedtekter, rutiner og maler.

For å få informasjon om saksbehandling av enkeltsaker i TUF, har vi undersøkt alle søknader om støtte som har vært tatt opp i styremøter i 2015 og i første styremøte i 2016, totalt fire møter. Totalt ble det behandlet 30 søknader hvorav 19 har fått innvilget støtte. Vi har undersøkt både innstilling til vedtak, vedtak og underretningsbrev. I saker der det ikke er sendt underretningsbrev har vi fått tilgang på e-postkorrespondanse. Vi mener dette faktagrunnlaget er tilstrekkelig for å vurdere saksbehandlingspraksis i TUF.

For å beskrive saksbehandlingspraksis har vi hatt behov å synliggjøre tekst både fra innstilling og vedtak og i mange tilfeller har vi synliggjort hvem som er søker. Alle søknader og innstillinger er offentlige dokumenter som er tilgjengelige på TUFs egne nettsider (<http://telemarkutviklingsfond.no/>).

For å undersøke økonomisk støtte fra TUF til fylkeskommunen har vi undersøkt regnskapstall både i TUF og i fylkeskommunen. Vi har også innhentet informasjon fra regnskapsavdelingen i fylkeskommunen og fra daglig leder i TUF.

### **Pålitelighet og relevans**

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjon i rapporten er pålitelig og relevant. Dataene som er samlet inn skal være relevante for de forhold som problemstillingene skal avklare og datainnsamlingen skal skje på en mest mulig nøyaktig måte (pålitelig).

Vi mener at det datagrunnlaget vi har benyttet er *relevant* for rapporten. Saksfeltet er relativt beskjedent, slik at det som foreligger av rutiner, maler og strategidokumenter er synlig og enkelt tilgjengelig. Vi har også intervjuet det som er av nøkkelpersoner på området.

Vi har flere tiltak som sikrer at datagrunnlaget er *pålitelig*. I forkant av intervjuene innhentet vi skriftlig tillatelse til å bruke lydopptaker i intervjuene. Informasjon fra intervjuet er verifisert av opphavsperson.

Vi har gått gjennom 30 søknader. Det mener vi er tilstrekkelig for å kunne si noe generelt om hvordan TUF behandler søknader om støtte. Selv om det var stort sprik i ulike støtteformål var saksbehandlerpraksisen relativt stabil. Mangler og funn vi gjorde var synlig i flere saker og kunne ofte relateres til hvordan rutiner og maler er utformet. Vi mener at dette styrker både pålitelighet og relevans i vårt datagrunnlag.

### **God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1*  
*Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.* Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

# Vedlegg 4: Vedtekter TUF, hjemmel og formål

## VEDTEKTER FOR TELEMARKUTVIKLINGSFOND

---000---

### § 1. Hjemmel.

Telemark utviklingsfond er opprettet på grunnlag av konsesjonskraftressursene fra utbygginger i kommunene Fyresdal, Hjartdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tinn, Tokke og Vinje, og er opprettet med hjemmel i avtale av 09.12.2009 mellom Telemark fylkeskommune på den ene siden og de 8-kommunene på den andre siden. Ikrafttredelsestidspunkt for avtalen er 1.1.2011. Vedtekter utarbeides i fellesskap i medhold av avtalens pkt. 4.2.10.

### § 2. Formål

Overordnet formål i avtalens pkt. 1.1 og 1.2. er:

*”Partene har en felles intensjon om at avtalen skal være med på å sikre konsesjonskraftverdiene som avtalen omfatter, for samfunnsutviklingsformål i Telemark i et langsiktig perspektiv.*

*Verdien av konsesjonskraften som blir regulert av denne avtalen skal nyttes til formål i det geografiske området som utgjør Telemark fylke på det tidspunkt avtalen er inngått.”*

Forvaltningen av konsesjonskraftverdiene skal med dette utgangspunkt optimaliseres og skal nyttes til økt verdiskaping og samfunnsutvikling i Telemark.

Fondet skal være et virkemiddel for å skape og underbygge en positiv befolkningsutvikling og næringsutvikling i alle deler av Telemark fylke, slik dette er geografisk definert i avtalens pkt. 1.2. Fylkeskommunen er gitt en rolle som ressursforvalter i lovgivningen og representerer hele befolkningen innenfor eget geografisk område, hvilket er førende for disponeringer av fondet.

Fondet skal benyttes primært til realisering av målsettinger i Regionale planstrategi for Telemark fylke og tilhørende regionale planer til tiltak som kvalitetsmessig er egnet til å gi formålstjenlig effekt. Fondet bygger på et grunnleggende prinsipp om bærekraftig utvikling.



Fondet skal særlig støtte utviklingstiltak i næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang, jf. avtalens pkt. 4.2.6. Dette er en intensjon og føring for de prioriteringer av tiltak som skal foretas på lang sikt.

Fondet yter støtte primært der dette forsterker felles innsats i form av lokal medfinansiering i utviklingstiltak, men unntaksvis også der andre ikke bidrar. Private kan søke fondsstyret om midler til utviklingstiltak.

Fondets økonomiske bidrag er et offentlig virkemiddel og skal ses i sammenheng med det offentlige virkemiddelapparat for øvrig. Fondet skal ikke overta andre offentlige organers lovpålagte ansvar og forpliktelser, men kan bidra ved kontraktsfestet forskottering til utviklingsformål.

Fondet bidrar til forutsigbar og stabil driftsfinansiering av tiltak av stor historisk, kulturell og næringsmessig verdi og betydning for Telemark, men som ikke inngår som fylkeskommunens lovpålagte oppgaver.

Fondet skal medvirke til en påregnelig finansiering av administrasjonskostnadene for det regionale samarbeidet i de 8 konsesjonskraftkommunene, jf. avtalens pkt. 4.2.7. I dette ligger at en grunnfinansiering av disse kostnadene skal ligge fast i avtaleperioden og overføres fra fondet årlig etter søknad med nødvendig dokumentasjon for kostnadene. Fondet dekker en del av avtalekommunenes årlige utgifter til regionalt samarbeid, totalt 2,67 mill. kr. av utgiftene for 2011, fordelt på Vest-Telemark kommunene og Tinn/Hjartdal. Beløpet indeksreguleres med konsumprisindeksen hvert år. For det tilfelle at administrasjonskostnadene reduseres eller bortfaller, vil fondets plikt til å medvirke til finansiering av disse reduseres tilsvarende.