

Revisjonsrapport for 2018 om begrunnelse av tilskuddsvedtak i sametingsrådet og Sametingets klagenemnd



Foto: Riksrevisjonen

Mottaker: Sametinget

**Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til
lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b.
Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400 /4000, internasjonale prinsipper
og standarder for etterlevelsesrevisjon.**

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
2.1	Sametingets funksjon og tilskuddsforvaltning	5
2.2	Sametingets organisering av saksbehandlingen i søkerbaserte tilskuddssaker	5
2.3	Bakgrunn for revisjonen	7
3	Revisjonens mål og problemstillinger	8
3.1	Mål.....	8
3.2	Problemstillinger.....	8
4	Revisjonskriterier	9
5	Metoder	11
6	Funn.....	12
6.1	Rutiner for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltningen	12
6.2	Rutiner for klagebehandling	12
6.3	Problemstilling 1 Er sametingsrådets tilskuddsvedtak saklig begrunnede?	13
6.4	Problemstilling 2 Er vedtakene i Sametingets klagenemd saklig begrunnede?	14
7	Konklusjoner	16

1 Sammendrag

Sametinget bruker økonomiske virkemidler for å nå flere av sine sentrale mål. Et overordnet mål er at Sametinget skal bidra til gode rammer for utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv. De økonomiske virkemidlene omfatter direkte tilskudd til organisasjoner og institusjoner, ulike søkerbaserte tilskuddsordninger, avtaler og prosjekter.

Målet med revisjonen er å vurdere om sametingsrådet og Sametingets klagenemd dokumenterer at vedtak i tilskuddssaker er i tråd med regelverket.

Revisjonen har gjennomgått et utvalg av Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger for 2018. Av 31 tilskuddsordninger er det valgt ut 11 ordninger for kontroll. Alle de 160 tilskuddssakene som er behandlet i sametingsrådet i 2018 innenfor de utvalgte ordningene er kontrollert.

Revisjonen har kontrollert de 22 klagesakene som er behandlet i klagenemdas tre møter i 2018 og nemdas møte i februar.

Revisjonen har følgende konklusjoner:

- I de aller fleste tilskuddssakene sametingsrådet behandler foreligger det en dokumentert begrunnelse i tråd med regelverket. Dette er saker der sametingsrådet fatter vedtak i tråd med administrasjonens forslag.
- I et fåtall saker, der vedtaket ikke er i tråd med forslaget forberedt av administrasjonen, foreligger det ikke en etterprøvbar begrunnelse. Det er prinsipielt uheldig at rådet ikke dokumenterer sine vedtak i disse sakene.
- For alle vedtak behandlet i Sametingets klagenemd foreligger det en dokumentert begrunnelse i tråd med regelverket.

Utkast til rapport ble lagt frem for administrasjonen i Sametinget ved brev av 30. april 2019. Administrasjonen har i brev av 21. mai 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene ga ikke grunnlag for endringer i endelig rapport.

2 Innledning

2.1 Sametingets funksjon og tilskuddsforvaltning

Sametinget bruker økonomiske virkemidler for å nå flere av sine sentrale mål. Et overordnet mål er at Sametinget skal bidra til gode rammer for utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv. De økonomiske virkemidlene omfatter direkte tilskudd til organisasjoner og institusjoner, ulike søkerbaserte tilskuddsordninger, avtaler og prosjekter. Virkemidlene er fordelt på ni områder. Dette er språk, kunnskap, arealer/miljø og klima, næringer, kultur, kulturminnevern, helse og sosial, urfolksrettigheter, internasjonalt samarbeid og likestilling og samarbeidsavtaler.¹

Sametingets budsjett for 2018 skiller mellom direkte og søkerbaserte tilskudd. I 2018 utgjorde bevilgningene for søkerbaserte tilskudd ca. 111 millioner kroner, mens direkte tilskudd utgjorde ca. 229 millioner kroner. I 2018 var det 31 søkerbaserte tilskuddsordninger og 26 direkte tilskuddsordninger.

Søkerbaserte tilskudd brukes for å nå grupper som ikke er kjent for tilskuddsforvalteren. Slike tilskudd skal følge normalprosedyren i bestemmelsene om økonomistyring i staten². Normalprosedyren innebærer blant annet at det utformes en tilskuddsordning med tilhørende regelverk, og at tilskudd fordeles etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier.³

Direkte tilskudd er tilskudd der mottakeren er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses som øremerket for vedkommende.⁴ Nærmere spesifisering av vilkårene for den enkelte ordning for direkte tilskudd, framkommer i regelverkene for Sametingets direkte tilskuddsordninger.⁵

2.2 Sametingets organisering av saksbehandlingen i søkerbaserte tilskuddssaker

Sametingsrådet står for den daglige utøvende politikken i Sametinget og forvalter Sametingets budsjett.⁶ Rådet har ukentlige rådsmøter, der blant annet regelverk for tilskudd og vedtak om tilskudd i enkeltsaker behandles.⁷ I 2018 behandlet rådet 220 av totalt ca. 880 søkerbaserte tilskuddssaker. Regelverk for Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger og delegasjonsvedtaket fra rådet til administrasjonen ligger til grunn for behandlingen av søknader.⁸

Administrasjonen⁹ er sametingsrådets gjennomførende organ, og ledes av en direktør. Fagavdelingene utfører saksbehandling og yter tjenester til både politiske myndigheter og til publikum. Administrasjonen utfører blant annet saksbehandlingen av tilskudd, herunder forberedelse av tilskuddssaker før de fremlegges for sametingsrådet til vedtaksbehandling.

¹ Sametingets budsjett 2018.

² Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning, Sametinget 27.01.15.

³ DFØ rapport 5/2017 «hvordan er regelverk for statlige tilskudd utformet?», bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.2.1.1.

⁴ Finansdepartementets veileder 2008 «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten», bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.4.2 a.

⁵ Sametingets budsjett for 2018.

⁶ Sametingets forretningsorden § 12.

⁷ Møteplan og protokoller er publisert på Sametingets nettside.

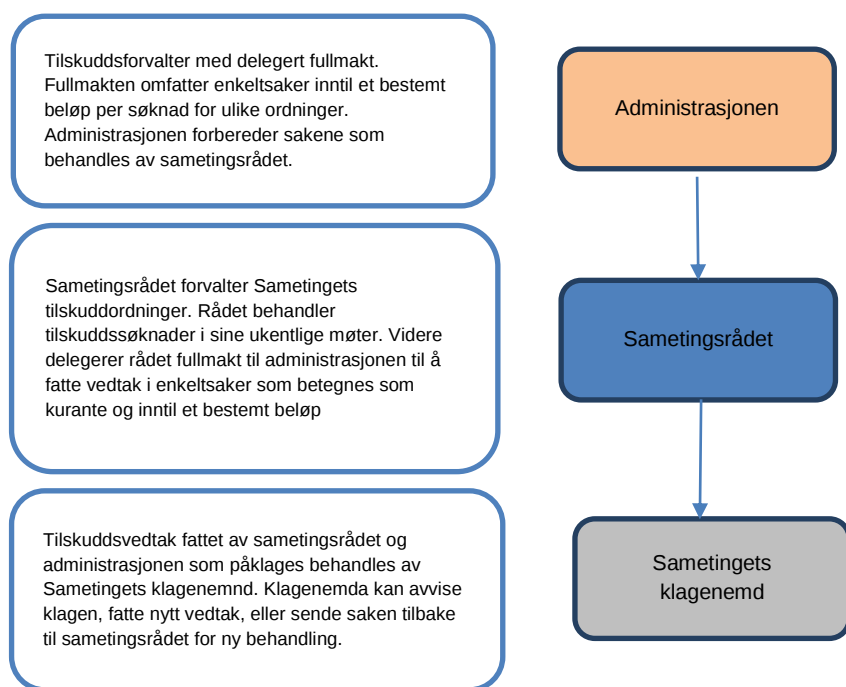
⁸ Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning, Sametinget 27.01.15.

⁹ Sametingets forretningsorden § 33.

Sametinget skiller selv mellom saker som behandles politisk (i sametingsrådet) og administrativt (i administrasjonen).¹⁰ Sametingsrådet har delegert fullmakt til administrasjonen til å fatte vedtak i en del enkeltsaker som gjelder tilskudd. Dette gjelder enkeltsaker som betegnes som kurante og inntil et bestemt beløp per søknad for ulike ordninger. Videre gis administrasjonen fullmakt til å avslå søknader, fatte vedtak om forlenget frist for ferdigstillelse av tiltak og tilbaketrekninger av tilskudd. Det framgår av fullmakten at administrasjonen skal legge fram en oversikt over vedtak for sametingsrådet til orientering en gang i måneden.¹¹

Enkeltvedtak fra sametingsrådet og administrasjonen kan påklages til Sametingets klagenemd for tilskuddssaker. Nemda velges av plenum, og den består av tre medlemmer og to varamedlemmer. Klagenemnda konstituerer seg og velger arbeidsform selv.¹² Sametingets klagenemd for tilskuddssaker er etablert for å sikre at Sametingets tilskuddsforvaltning følger forvaltningslovens regler om klagebehandling.¹³ Den kan enten avvise klagen, treffe nytt vedtak i saken eller oppheve sametingsrådets vedtak og sende saken til rådet til helt eller delvis ny behandling.¹⁴

Figur 1 saksbehandling og klageprosessen i tilskuddsforvaltningen



Kilde: Riksrevisjonen

¹⁰ Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning, Sametinget 27.01.15.

¹¹ Vedtak SR 221/17.

¹² Rutiner for Sametingets klagenemnd 2018.

¹³ Vedtak i Sametingets plenum 11. 03.2011. Saksnr. SP 015/11.

¹⁴ Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning, Sametinget 27.01.15.

2.3 Bakgrunn for revisjonen

Om risiko og vesentlighet

Riksrevisjonen har de seneste årene revidert tilskuddsforvaltningen og styringssystemet i Sametinget.¹⁵ Revisjonene indikerte at det kunne være risiko for mangelfull dokumentasjon og begrunnelse ved avgjørelser truffet i sametingsrådet og Sametingets klagenemd.

Denne revisjonens vesentlighet er knyttet til Sametingets særskilte stilling som et folkevalgt organ. At sametingsrådets tilskuddsbehandling er i tråd med fastsatt regelverk er en forutsetning for forutsigbarhet og vern mot usaklig forskjellsbehandling av søkerne. Dette er viktig for den samiske befolkningens og storsamfunnets tillit til Sametinget.

Sametinget er en relativt ung institusjon med funksjon både som parlament og forvaltningsorgan innenfor flere sektorområder, og med en variasjon av virkemidler innenfor en liten kompleks organisasjon. I boken «Sametinget - institusjonalisering av en ny samepolitikk» diskuteres det hvordan denne sammensmeltingen av ulike demokratiske kanaler gir Sametinget en altomfattende rolle. Det pekes også på at det samiske samfunn er av begrenset størrelse, noe som begrenser mulighetene til å utvikle en fullverdig demokratisk offentlighet. Disse forholdene kan true Sametingets legitimitet i det samiske samfunnet¹⁶.

*«En situasjon der Sametinget både fungerer som en offentlig styringsaktør og samisk interesserepresentant og ivaretager av viktige sivilsamfunnsfunksjoner, gjør det svært utfordrende å få øye på det samiske samfunnet som en egen demokratisk offentlighet. Uten uavhengige institusjoner og organiserte interesser er det vanskelig å sikre gjennomsiktighet, likebehandling og ikke minst legitimitet for offentlige politiske institusjoner».*¹⁷

Revisjonen er innrettet for å kontrollere om saksbehandlingen i sametingsrådet følger generelle forvaltningsrettslige prinsipper, forvaltningsloven og vedtatte regelverk for tilskuddsordningene.

¹⁵ Revisjonsrapport for 2018 om sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse, for 2017 om tilskuddsmidler forvaltet i Sametinget og for 2016 om Sametingets tilskuddsforvaltning.

¹⁶ Torvald Falch og Per Selle, «Sametinget - Institusjonalisering av en ny samepolitikk», Gyldendal 2018, side 15.

¹⁷ Torvald Falch og Per Selle, «Sametinget - Institusjonalisering av en ny samepolitikk», Gyldendal 2018, side 197.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

3.1 Mål

Målet med revisjonen er å vurdere om sametingsrådet og Sametingets klagenemd dokumenterer at vedtak i tilskuddssaker er i tråd med regelverket.

3.2 Problemstillinger

Revisjonen gjennomføres med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

Problemstilling 1 Er sametingsrådets tilskuddsvedtak saklig begrunnet?

Problemstilling 2 Er vedtakene i Sametingets klagenemd saklig begrunnet?

Revisjonen har vurdert dokumentasjonen av begrunnelsen for vedtaket om tilskudd i både sametingsrådet og i Sametingets klagenemd. Med begrepet «saklig begrunnet» forstås det at vedtaket er objektivt begrunnet i tråd med regelverket for tilskuddsordningen, se også omtale av saklighetsprinsippet i pkt 4, Revisjonskriterier.

Revisjonen omfatter ikke andre forhold i saksbehandlingen som for eksempel saksbehandlingstid, vurderinger av formelle krav til søker, overholdelse av søknadsfrister, forhold ved selve søknadsprosessen. Den sammenligner heller ikke begrunnelser i saker på tvers av tilskuddsordninger.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra generelle forvaltningsrettslige prinsipper, forvaltningsloven, og bestemmelser om økonomistyring i staten. Kriteriene er en beskrivelse av relevante normer og standarder som er aktuelle for denne revisjonen, og danner grunnlaget for konklusjonene i rapporten.

I behandlingen av tilskuddssaker skal sametingsrådet følge kravene i forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett. Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig behandling. Dette kravet er en selvstendig ulovfestet rettsregel som eksisterer og kommer til anvendelse uavhengig av eller i tillegg til forvaltningslovens regler. Forsvarlig saksbehandling betyr at det organet som skal treffe avgjørelsen, har et forsvarlig faktisk grunnlag for å treffe sin beslutning. Det er viktig at søknadsbehandlingen og vurderingene som gjøres, er basert på saklighet (saklighetsprinsippet). NOU 2019: 5, 11.7.4 sier:

«Det fremgår av Grunnloven § 98 annet ledd at ingen må utsettes for «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».¹⁸ Etter den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk, som bygger på rettspraksis, gjelder det forbud mot usaklig forskjellsbehandling og mot å legge vekt på utenforliggende (usaklige) hensyn.»

Dette innebærer at sametingsrådet må dokumentere at behandlingen av tilskuddssøknader er baserte på fastsatte tildelingskriterier og ikke andre utenforliggende hensyn.

Vedtak om tilskudd er et enkeltvedtak¹⁸. Enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter), og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Behandling av tilskuddssaker i sametingsrådet og Sametingets klagenemnd skal derfor følge reglene i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) og bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6.

Forvaltningsloven § 17 første ledd slår fast at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt innebærer at forvaltningen plikter å legge forholdene til rette for at saken er forsvarlig opplyst med hensyn til de faktiske forholdene før vedtaket treffes. Å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, innebærer blant annet å skaffe tilstrekkelig dokumentasjon i saken.

Av forvaltningsloven § 23 framgår det at et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Forvaltningslovens regler om begrunnelse framgår av §§ 24 og 25. Ifølge forvaltningsloven § 25 skal det i begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes skal dokumenteres i saksdokumentene, slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan. Hvor omfattende en slik dokumentasjon skal være må avveies, blant annet i forhold til sakens karakter og forvaltningsorganets arbeidsbyrde.

Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6 setter krav til utforming av en tilskuddsordning. Utforming og vektlegging av hovedelementene i form av blant annet mål og tildelingskriterier skal skje etter en konkret vurdering. Sametingsrådet vedtar slike regelverk for tilskuddsordningene i Sametinget, og skal i sin tilskuddsforvaltning fatte vedtak i tråd med regelverkene. Vurderingene som gjøres i vedtakene skal være basert på saklighet, og begrunnelsen for tildeling av tilskudd må være i samsvar med fastsatte mål og tildelingskriterier som følger av regelverket for ordningen.

¹⁸ Forvaltningsloven § 2 b).

Det følger av forvaltningsloven § 28 at enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). For behandlingen av klagesaker gjelder tilsvarende krav til saksforberedelse og vedtak som ved underinstansens behandling av saken, jf. forvaltningsloven § 33. For behandlingen av klagesaker i Sametingets klagenemd gjelder de samme kravene til dokumentasjon og saklig begrunnelse som i sametingsrådets behandling av søknadene.

5 Metoder

Problemstillingene er belyst ved gjennomgang av tilskudds- og klagesaker. Revisjonen omfatter tilskuddssaker fra 2018 som er behandlet i sametingsrådet, samt saker behandlet i klagenemdas tre møter i 2018 og det første møtet i 2019.

Revisjonen har gjennomgått et utvalg av Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger for 2018. Av 31 tilskuddsordninger er det valgt ut 11 ordninger for kontroll. For ni av de øvrige 20 ordningene er søknadene behandlet utelukkende av administrasjonen. I de resterende 11 ordningene som ikke er valgt ut, har sametingsrådet behandlet totalt 61 saker i 2018.

For å vurdere begrunnelsene i sametingsrådet (problemstilling 1) har revisjonen gjennomgått alle de 160 tilskuddssakene som er behandlet i sametingsrådet i 2018 innenfor de utvalgte ordningene. Tilskuddsordningene er valgt både ut fra prioriterte områder i Sametingets budsjett 2018, og at ordningene skal sikre en god spredning av saker både med tanke på virkemiddelområder og type søkere (privatpersoner eller virksomheter).

Tabell 5.1: oversikt over antall saker som er gjennomgått per ordning

Ordning	Antall
11000 Språkprosjekter	34
21000 Tilskudd til utvikling av læremidler	24
21220 Tilskudd til prosjekter og utviklingsarbeid	14
26000 Helse- og sosialprosjekter	12
40000 Tilskudd til primærnæring	11
17100 Tilskudd til kulturtiltak	4
17012 Tilskudd til musikkutgivelser og musikkutvikling	21
40510 Tilskudd til næringsliv, bedriftsutvikling, kombinasjons- og utmarksnæringer	8
30500 Annen oppfølging av samiske rettigheter arealer og ressurser	10
35000 Tilskudd til samisk kulturminnevern	10
45000 Tilskudd til regionalutviklingsprosjekter	12
Totalt antall saker	160

For å vurdere begrunnelsene i klagenemda (problemstilling 2) har revisjonen gjennomgått møteprotokollene fra klagenemdas tre møter i 2018 og nemndas møte i februar 2019. Revisjonen har gått gjennom de 22 klagesakene som er behandlet i disse møtene.

I tillegg til saksgjennomgang, er det gjennomført samtaler med saksbehandlere og observasjon av saksbehandlingen i sametingsrådet.

Revisjonen har kommunisert med Sametingets administrasjon via e-post og telefon for oppklaringer og utdypende kommentarer.

6 Funn

6.1 Rutiner for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltningen

Sametingets administrasjon har utarbeidet en rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning.¹⁹ Rutinen omfatter blant annet informasjon om saksbehandling, klagebehandling og registrering av saker i saksbehandlingsverktøyet Access, hvor saksprosessen følges. Rutinen beskriver saksbehandlingen som følger:

«Regelverket for Sametingets direkte tilskuddsordninger og Regelverk for Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger og delegasjonsvedtaket fra rådet til administrasjonen, ligger til grunn for den behandlingen av søknader. Det er et krav at saksprosessene skal brukes til alle tilskuddssaker, også direkte tilskudd. Saksprosessene er laget fordi man skal ha en mest mulig enhetlig behandling av sakene under de ulike ordningene. Saksprosessene skal også veilede saksbehandler om hva som skal vektlegges under saksbehandlingen og hvilke sjekkpunkter som må følges. Alle merknader som er skrevet i saken, skal omtales i saksfremstillingen. Saksfremstilling er et internt dokument og er ikke partsoffentlig. Sametingsrådet kan ikke endre saksfremstilling, det vil si ta vekk vilkår som er i malen. Vilkår er vedtatt i regelverket og kan ikke endres i enkeltsaker.»

Når det gjelder saksbehandling i sametingsrådet, står det i rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning at:

«Sametingsrådets sekretær har ansvaret for oppretting og føring av tilskuddsprotokollene. Det lages en protokoll med vedtaksteksten på begge språk. Protokollene opprettes av sekretæren i de tilfellene saksbehandler ikke har tilgang til dette. Under møtet må protokollen føres, og dette gjøres av sekretæren/saksbehandler med tilgang. Det lages en protokoll med vedtaksteksten på begge språk. Protokollen er ikke offentlig. Sametingsrådet har ukentlige møter, der også tilskuddssaker behandles.»

6.2 Rutiner for klagebehandling

Sametingets klagenemnd for tilskuddssaker ble etablert i 2011.²⁰ Enkeltvedtak fra sametingsrådet og administrasjonen kan påklages til Sametingets klagenemnd for tilskuddssaker.²¹

Det framgår av Sametingets vedtak ved etableringen av klagenemnda i 2011 at nemnda skal gjennomføre klagesaksbehandling av påklagede enkeltvedtak for å oppfylle forvaltningslovens regler om klagebehandling. Klagenemnda skal ivareta rettssikkerheten til de som søker om midler fra Sametinget. Det framgår videre i vedtaket at Sametingets klagenemnd kan prøve alle sider av saken.

Sametingets klagenemnd utarbeider selv rutiner for nemndas arbeid. Sist oppdaterte rutine er fra 14.02.2018.²² I rutinens punkt 2 om arbeidsområde heter det:

«Sametingets klagenemnds behandling av en sak begrenses til prøving av saksbehandlingen og rettsanvendelsen»

¹⁹ Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning. Sametinget 27.1.2015.

²⁰ Vedtak i Sametingets plenum 11. 03.2011. Saksnr. SP 015/11.

²¹ Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning. Sametinget 27.1.2015.

²² Notat 18/1108-1. Rutiner for Sametingets klagenemnd.

Rutinen som er utarbeidet av klagenemnda er dermed ikke i tråd med vedtaket i plenum når det gjelder nemndas formelle kompetansegrunnlag til å treffe bindende avgjørelser.

Sametingets rutiner for tilskuddsforvaltning²³ beskriver også Klagenemndas arbeid:

«Klagenemnda vil prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av vedkommende. Klagenemnda kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til Sametingsrådet til helt eller delvis ny behandling, jf. forvaltningsloven §34.

Videre sier rutinen:

«Saksbehandling til klagenemnda skjer i Plenumsstaben som forbereder sakspapiret og melder opp klagesaken til Sametingets klagenemnd. Klagenemnda skal gjennomføre klagesaksbehandling av påklagede enkeltvedtak for å oppfylle forvaltningslovens regler om klagebehandling. Klagenemnda skal ivareta rettsikkerheten til de som søker midler fra Sametingets tilskuddsordninger til enhver tids gjeldende retningslinjer og Sametingets budsjett.

Klagen skal behandles i henhold til klagerens anførsler, Sametingets budsjett og Sametingets overordnede retningslinjer for søkerbaserte tilskuddsordninger. I tillegg skal man legge vekt på eventuelle faglige vurderinger som er gjort i saken og evt. skjønnsvurderinger.»

«Dersom Klagenemnda gir klageren medhold og gir tilskudd, skal vedtaket begrunnes. Vedtaket skal inneholde informasjon om tilskuddsbeløpets størrelse, henvisning til tilskuddsordning og hvilke kriterier som gjelder.»

6.3 Problemstilling 1 Er sametingsrådets tilskuddsvedtak saklig begrunnede?

Sametinget dokumenterer saksbehandlingen av tilskuddssøknader i saksbehandlingssystemet Access. I saksbehandlingssystemet framgår vurderinger og begrunnelser som et eget punkt i et såkalt «S-notat» (saksdokumentet). Dette er begrunnelser som er utarbeidet av saksbehandler og kvalitetssikret i administrasjonen. Vedtakene fattes i sametingsrådets ukentlige møter. Vedtak fattet i sametingsrådet dokumenteres i protokollene fra møtene, som er tilgjengelige på Sametingets nettsider.

Saker hvor vedtaket ikke er begrunnet

Gjennomgangen av tilskuddssaker viser at i 5 av de 160 kontrollerte sakene er det ingen dokumentert begrunnelse for vedtaket som er fattet. Dette er tilskuddsordninger med et begrenset budsjett og behov for å utøve skjønn i prioriteringen mellom søknadene.

I fire av de fem sakene har sametingsrådet innvilget søknaden der administrasjonens forslag til vedtak var avslag. I saksdokumentet foreligger det en begrunnelse for avslag (jf. forslaget fra administrasjonen), som blir etterfulgt av sametingsrådets vedtak om innvilgelse. Det foreligger ikke noen dokumentasjon som viser begrunnelsen for sametingsrådets vedtak, og som forklarer hvilke vurderinger som gjør at rådet har kommet til en annen konklusjon enn administrasjonen.

²³ Rutine for saksbehandling innenfor tilskuddsforvaltning. Sametinget 27.1.2015.

I vedtaksbrevet til tilskuddsmottakerne framgår det heller ingen begrunnelse for tildelingen av tilskuddene.²⁴

På revisjonens forespørsel opplyser administrasjonen for hver av disse fire sakene at «*vedtaket er ikke begrunnet nærmere av sametingsrådet, og det er benyttet politisk skjønn*».²⁵ Tre av sakene gjelder ordningen musikkutgivelser og musikkutvikling. For disse sakene opplyser administrasjonen at «*støtten ikke gikk på bekostning av andre søknader, da sametingsrådet omdisponerte midler til ordningen*».

I en av de fem sakene foreligger det ikke forslag til vedtak eller begrunnelse i saksfremstillingen. Revisjonen har fått opplyst at «*det ikke er gjort faglig vurdering av søknaden, da hele administrasjonen er erklært inhabil.....sametingsrådet har dermed egenhendig behandlet søknaden i tråd med regelverket*²⁶». I denne saken foreligger det ikke dokumentasjon som viser hvilke vurderinger sametingsrådet har gjort i forbindelse med at vedtaket ble fattet, og begrunnelsen for vedtaket er dermed ikke etterprøvbart.

Saker hvor vedtaket er begrunnet

Gjennomgangen av tilskuddssaker viser at i 155 av 160 kontrollerte saker foreligger det en begrunnelse. Dette gjelder de sakene der sametingsrådet fatter vedtak i tråd med administrasjonens forslag til begrunnelse.

Saksgjennomgangen viser at det er noe variasjon i hvordan vedtak blir begrunnet, både innenfor den enkelte tilskuddsordning og mellom tilskuddsordningene. I noen vedtak har saksbehandler for eksempel tatt inn teksten utformet av søkeren, og skriver at «*søknaden faller inn under regelverket for ordningen*», uten at dette er ytterligere begrunnet. Ved revisjonens vurdering av informasjonen i søknaden opp mot regelverket for ordningen kan det likevel etterprøves at resultatet er i samsvar med mål og prioriteringer i regelverket for ordningen.

I andre vedtak foreligger det en utførlig begrunnelse, hvor det framgår hvordan tiltaket det søkes midler til er med på å fremme målet med ordningen. Videre foreligger det en begrunnelse for hvorfor tiltaket omfattes av årets prioriteringer i regelverket eller hvorfor det faller utenfor, samt hvilke deler av regelverket som er oppfylt. For noen tilskuddsordninger gis det også en begrunnelse i vedtaket for hvordan tiltaket er basert på brukernes ønske og samfunnets behov, og hvordan det får effekt utover tiltaksperioden.

6.4 Problemstilling 2 Er vedtakene i Sametingets klagenemd saklig begrunnede?

Begrunnelsene for klagenemdas vedtak er dokumentert i protokollene fra klagenemdas møter. Protokollene er tilgjengelig på Sametingets nettsider. Sammen med klagenemdas begrunnelser finner man i disse protokollene også dokumentasjon fra den tidligere saksbehandlingen i administrasjonen og sametingsrådet.

Revisjonen har gjennomgått alle sakene som ble behandlet i klagenemdas tre møter i 2018, og i det første møtet i januar 2019. Til sammen er 22 saker gjennomgått. I 15 av sakene ble sametingsrådets vedtak opprettholdt, tre av sakene ble sendt tilbake til sametingsrådet for ny behandling, og klagenemda ga klager medhold i fire saker.

²⁴ Jf. ordningens mål og prioriteringer.

²⁵ Sametingets svar i e-post av 22.03.2019.

²⁶ Sametingets svar i e-post av 21.03.2019.

Klagenemda foretar gjennomgang og vurderinger av administrasjonens og sametingsrådets saksbehandling og begrunnelser for vedtak. I saker hvor klagenemda opprettholder vedtak fattet av sametingsrådet, begrunnes dette med at det ikke er foreligger feil i saksbehandlingen og at begrunnelser som er gitt er saklige.

I de tre sakene som sendes i retur for ny behandling er klagenemdas begrunnelse at det er feil i saksbehandlingen eller at den er mangelfull. I disse tilfellene vurderer klagenemda at søknaden omfattes av ordningen, mens sametingsrådet ikke vurderte det på samme måte. På samme måte gjøres ulike tolkninger også for flere av sakene hvor klagenemda omgjør vedtaket fattet av sametingsrådet og tar klagen til følge. I tre av fire tilfeller peker klagenemda på at formålet med ordningen må tillegges avgjørende vekt, selv om regelverket i noen tilfeller kan være noe uklart.

Tabell 6.2: Oppsummering av saker behandlet i klagenemdas møter i 2018 og første møte i januar 2019

Utfall (antall)	Klagenemdas begrunnelse	Revisors vurdering
Vedtak opprettholdes (15)	Klagenemda vurderer at sametingsrådets behandling er saklig og finner ingen grunn til å omgjøre vedtaket.	Klagenemda har vurdert saksdokumentene og sametingsrådets saksbehandling og finner at vurderingene er saklige.
Vedtak omgjort (4)	Klagenemda viser i flere tilfeller til uklarheter i regelverket og at formålet med ordningen veier tungt i deres vurdering av at vedtaket omgjøres.	Klagenemdas begrunnelse er i tråd med målet for ordningene og vurderingene som gjøres er saklige.
Saken sendt i retur for ny behandling (3)	Klagenemda mener sametingsrådets begrunnelse er feil eller mangelfull og ikke i tråd med regelverket (eller det er mangler i regelverket).	Klagenemdas begrunnelser er saklige og i tråd med mål og prioriteringer for ordningene.
<i>Saker totalt: 22</i>		

7 Konklusjoner

Sametingets tilskuddsordninger er sentrale økonomiske virkemidler for å nå Sametingets mål.

Målet med revisjonen har vært å vurdere om sametingsrådet og Sametingets klagenemd dokumenterer at vedtak i tilskuddssaker er i tråd med regelverket.

I de aller fleste tilskuddssakene sametingsrådet behandler foreligger det en dokumentert begrunnelse i tråd med regelverket. Dette er saker der sametingsrådet fatter vedtak i tråd med administrasjonens forslag.

I et fåtall saker, der vedtaket ikke er i tråd med forslaget forberedt av administrasjonen, foreligger det ikke en etterprøvbar begrunnelse. Det er prinsipielt uheldig at rådet ikke dokumenterer sine vedtak i disse sakene.

For vedtak behandlet i Sametingets klagenemd foreligger det en dokumentert begrunnelse i tråd med regelverket.

Problemstilling 1 Er sametingsrådets tilskuddsvedtak saklig begrunnet?

Forvaltningen av tilskuddssaker i sametingsrådet skal følge reglene i forvaltningsloven og bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6. Vurderingene som ligger til grunn for vedtakene skal være basert på saklighet, og begrunnelsen for tildeling av tilskudd må være i samsvar med fastsatte mål og tildelingskriterier som følger av regelverket for ordningen.

Revisjonen viser at i de aller fleste tilskuddssakene som ble behandlet i sametingsrådet i 2018 foreligger det en saklig begrunnelse. I disse sakene er vedtakene fattet i tråd med administrasjonens forslag, og er begrunnet ut fra regelverkets mål og tildelingskriterier. De aller fleste sakene er godt opplyst og nødvendig dokumentasjon er innhentet før vedtak fattes.

I de sakene hvor sametingsrådet har fattet vedtak som ikke var i tråd med forslaget forberedt av administrasjonen, mangler det en dokumentert begrunnelse. Selv om dette kun gjelder få saker er det prinsipielt viktig at alle sametingsrådets vedtak begrunnes i tråd med regelverk for tilskuddsordningen.

Manglende dokumentasjon av begrunnelsen for vedtakene kan medføre usikkerhet om hvilke hensyn som ligger til grunn for avgjørelsene.

Problemstilling 2 Er vedtakene i Sametingets klagenemd saklig begrunnet?

Ved behandling av klagesaker gjelder tilsvarende krav til saksforberedelse og vedtak som ved førsteinstansbehandling av saken, jf. forvaltningsloven § 33. For behandlingen av klagesaker i Sametingets klagenemd gjelder de samme kravene til dokumentasjon og saklig begrunnelse som i sametingsrådets behandling av søknadene.

Revisjonen viser at de 22 kontrollerte sakene som er behandlet i Sametingets klagenemd er saklig begrunnet.

Begrunnelsene for klagenemdas vedtak er dokumentert i protokollene fra klagenemdas møter. I 15 av vedtakene klagenemda behandlet i perioden opprettholdes sametingsrådets vedtak. Klagenemda har omgjort fire av rådets vedtak. I sakene som blir omgjort viser nemda til tilfeller av uklarheter i regelverket, samt at formålet med ordningen veier tungt i deres vurdering av at vedtaket omgjøres. Tre saker sender klagenemda i retur til rådet, fordi begrunnelsen i vedtaket er feil eller mangelfull, ikke i tråd med regelverket eller det er mangler i regelverket.