



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2017 - 2020

Nærings- og utviklingsområdet

VADSØ KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Vadsø den 15. desember 2016 (sak 91/16). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon knyttet til nærings- og utviklingsområdet i kommunen.

Prosjektgruppa har bestått av Kjerstin Johnsen som har vært prosjektleder og Ranveig Olaussen som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Viggo Johannessen.

Våre informanter i kommunen har vært rådgiver plan og stab, Eva Steen Jenssen, og seniorrådgiver ved Trivselslaben AS, Ulf A. Holsbø.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 1. april 2020

Kjerstin Johnsen
Prosjektleder/forvaltningsrevisor

Ranveig Olaussen
Medarbeider/forvaltningsrevisor

Viggo Johannessen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	2
1	INNLEDNING	3
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	3
1.1.1	<i>Bakgrunn</i>	3
1.1.2	<i>Formål</i>	4
1.2	PROBLEMSTILLINGER	4
1.3	REVISJONSKRITERIER	5
1.3.1	<i>Kilder til kriterier</i>	5
1.3.2	<i>Utleddning av kriterier</i>	5
1.4	METODE	7
1.4.1	<i>Datainnsamling</i>	7
1.4.2	<i>Avgrensning</i>	7
1.4.3	<i>Dataenes gyldighet og pålitelighet</i>	8
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	9
2.1	ORGANISERING AV KOMMUNENS NÆRINGSARBEID	9
2.2	KOMMUNENS NÆRINGSFOND	10
3	I HVILKEN GRAD ER INTENSJONEN BAK VADSØ KOMMUNES NÆRINGSPOLITIKK OPPFYLT?	11
3.1	HVORDAN ER VEDTATTE SATSINGSOMRÅDER I STRATEGISK NÆRINGSPLAN FULGT OPP?	11
3.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	11
3.1.2	<i>Data</i>	11
3.1.3	<i>Vurdering</i>	13
3.1.4	<i>Delkonklusjon</i>	13
3.2	ER NÆRINGSFONDET FORVALTET I TRÅD MED FORUTSETNINGENE?	14
3.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	14
3.2.2	<i>Data</i>	14
3.2.3	<i>Vurdering</i>	18
3.2.4	<i>Delkonklusjon</i>	20
3.3	ER NÆRINGSPOLITIKKEN FORMÅLSTJENLIG ORGANISERT?	20
3.3.1	<i>Revisjonskriterier</i>	20
3.3.2	<i>Data</i>	21
3.3.3	<i>Vurdering</i>	22
3.3.4	<i>Delkonklusjon</i>	22
4	HVORDAN HAR UTVIKLINGEN I VADSØ KOMMUNE VÆRT INNENFOR NÆRINGS- OG UTVIKLINGSOMRÅDET?	23
5	KONKLUSJONER	27
5.1	HVORDAN ER VEDTATTE SATSINGSOMRÅDER I STRATEGISK NÆRINGSPLAN FULGT OPP?	27
5.2	ER NÆRINGSFONDET FORVALTET I TRÅD MED FORUTSETNINGENE?	27
5.3	ER NÆRINGSPOLITIKKEN FORMÅLSTJENLIG ORGANISERT?	27
5.4	HVORDAN HAR UTVIKLINGEN I VADSØ KOMMUNE VÆRT INNENFOR NÆRINGS- OG UTVIKLINGSOMRÅDET?	27
6	ANBEFALINGER	28
7	KILDER OG LITTERATUR	29
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	31

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING.....	32
--	-----------

TABELLOVERSIKT

Tabell 1: Gjennomgang av søknader til kommunalt næringsfond 2019 - formål	14
Tabell 2: Gjennomgang av søknader til kommunalt næringsfond 2019 - tildeling	16

FIGUROVERSIKT

Figur 1: Sysselsetting fordelt på næring (4. kvartal 2019).....	23
Figur 2: Utviklingen i antall nyetableringer 2010-2019.....	24
Figur 3: Utviklingen i antall bedrifter 2010-2019.....	25
Figur 4: Utviklingen i antall nyregistrerte og slettede foretak i Vadsø kommune 2016-2019	25

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke organisering og virkemidler i det næringspolitiske arbeidet i Vadsø kommune. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonens undersøkelse viser at intensjonen bak Vadsø kommunes næringspolitikk i all hovedsak må kunne vurderes som oppfylt. Konklusjonen har bakgrunn i følgende:

Hvordan er vedtatte satsingsområder i Strategisk næringsplan fulgt opp?

Revisjonen har konkludert med at vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan er fulgt opp ved at plandokumenter understøtter hverandre, og at tiltakene er gitt mening ved bevisst prioritering av ressurser.

Er næringsfondet forvaltet i tråd med forutsetningene?

Revisjonen har konkludert med at næringsfondet forvaltes i tråd med forutsetningene. Fondets midler benyttes i tråd med formålet og midlene tildeles i all hovedsak i tråd med vilkårene. Revisjonen finner likevel grunn til å bemerke at det i bestemmelsene stilles krav om at søknadene skal inneholde nødvendig dokumentasjon i form av dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, finansieringsplan og framdriftsplan. Ved gjennomgang av søknader har revisjonen funnet at ikke alle søknadene innfridde de ovennevnte dokumentasjonskravene, herunder var det kun én søknad som hadde vedlagt dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, og kun én av søknadene som inneholdt framdriftsplan. Dette er viktige opplysninger som bidrar til å gi kommunen et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt tiltakene er økonomisk realistiske og gjennomførbare.

Vedtaket om tildeling av midler baseres på relevante opplysninger og det er etablert rutiner for vurdering av habilitet ved behandling av tilskuddssøknader. Revisjonen vil imidlertid bemerke at vedtak om avslag på søknad om tilskudd fra kommunens næringsfond er å regne som enkeltvedtak og skal være underlagt klageadgang i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Er næringspolitikken formålstjenlig organisert?

Revisjonen har konkludert med at Vadsø kommune har organisert næringspolitikken på en formålstjenlig måte. Kommunen har rutiner for rapportering av utvikling, status og ressursbruk knyttet til næringspolitiske virkemidler. Revisjonen har funnet at kommunen gjør evalueringer av effekten av tildelingene fra næringsfondet og foretar korrigeringer som følge av disse. Kommunen har videre etablert rutiner for kontroll i forbindelse med utbetaling av tilskudd fra kommunalt næringsfond.

Hvordan har utviklingen i Vadsø kommune vært innenfor nærings- og utviklingsområdet?

Revisjonen har funnet at Vadsø kommune har hatt en negativ utvikling når det gjelder befolkningsveksten og antall sysselsatte. På den andre siden har det vært en positiv utvikling når det kommer til vekst i antall nyetableringer og i antall bedrifter i kommunen.

0.3 Anbefalinger

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Vadsø kommune:

- Sørger for at søknader om tilskudd fra næringsfondet inneholder nødvendig dokumentasjon i henhold til fondets bestemmelser.
- Opplyser om klageadgang ved avslag på søknad om tilskudd fra næringsfondet.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Vadsø kommune den 15. desember 2016 (sak 91/16). Det framgår av planen at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon knyttet til nærings- og utviklingsområdet i kommunen.

Av *Overordnet analyse 2017-2020*¹ for Vadsø kommune framgår følgende om dette fokusområdet:

«Ifølge statlige myndigheter har kommunene en viktig rolle i arbeidet med å bidra til å utvikle attraktive arbeidsplasser og lokalsamfunn.² Det er derfor viktig at kommunene har et tydelig engasjement for lokal samfunnsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling. I dag er det vanlig at kommuner driver nærings- og utviklingsarbeid. Dette er imidlertid ikke en lovpålagt oppgave.

Vadsø kommune har valgt å sette arbeidet med samfunnsutvikling i fokus. Dette framgår blant annet av kommunens kommuneplan.³ Planen trekker fram tre satsingsområder. Dette er utvikling av byen, Vadsø som attraktivt sted å bo- og leve i, samt satsing på nye næringer og – muligheter.

I planen sies det blant annet at Vadsø kommune har en næringsstruktur dominert av offentlig sektor. Det sies videre at denne dominansen representerer en ensidighet som kan redusere Vadsøs attraktivitet og innovasjonsevne.⁴ Det sies også at en økt dynamikk, hvor kompetanse i økende grad flyter fra en sterk offentlig sektor til en framvoksende privat tjenesteytende sektor, vil være meget verdifullt og representerer en stor mulighet for Vadsø.

Av planen kan man lese at kommunen har fastsatt flere strategier for å styrke næringsutviklingen. Dette er «klare prioriteringer hva gjelder næringsutvikling», «god infrastruktur og fysisk tilrettelegging» samt «utvikle og forsterke velfungerende støtteapparat». Den sistnevnte strategien skal gjennomføres ved at kommunen sammen med næringslivet utvikler en omforent modell for organisering (av næringsarbeidet) basert på effektiv samhandling og felles ansvarliggjøring. Videre skal strategien gjennomføres ved at kommunen gjennom fristilte selskap og kommunal organisasjon skal ha et apparat som anses verdifullt for aktører i alle faser.

For å konkretisere arbeidet med næringsutvikling har kommunestyret vedtatt en strategisk næringsplan.⁵ Også denne inneholder satsingsområder, mål og strategier. Kommunen har

¹ Av forskrift om kontrollutvalg § 10 siste ledd framgår det at plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet analyse.

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/regional-naringsutvikling/kommunaleregionale-naringsfond-knf/id662990/>

³ Kommuneplan 2012-2024 - Samfunnsdel og handlingsprogram.

⁴ Kommuneplan 2012-2024 - Samfunnsdel og handlingsprogram, s. 15.

⁵ Strategisk næringsplan 2010-2017.

også et eget utviklingsfond (næringsfond) som skal forvaltes i tråd med egne vedtekter for fondet.

Det operative ansvaret for kommunens næringsutviklingsarbeid er tillagt Varanger Næringsssenter AS. Selskapet ble stiftet i 2007 og eies av Vadsø kommune (45,79 %), Vadsø Næringsforening (27,10 %) og en rekke andre næringsaktører.⁶ Selskapets formål er å stimulere til utvikling av næringslivet i Vadsø og Varangerområdet, samt styrker samholdet mellom kommune og næringsliv. På Vadsø kommunes hjemmeside kan man lese at selskapet skal legge til rette for et tettere samarbeid mellom kommunen og næringslivet i næringsutviklingsarbeid.⁷ I forbindelse med etableringen av selskapet ble det blant annet uttrykt følgende fra kommunens side:

«For at Vadsø kommune skal kunne lykkes med næringsutvikling er det viktig at næringsstrategier skal realiseres og at det finnes et profesjonelt servicetilbud til eksisterende og ufødt næringsliv. Varanger Næringsssenter skal være et operativt ledd i næringsutviklingen og er et viktig instrument både for Vadsø kommune, næringslivet, nyetablerere og fremtidige etablerere.»

At kommunen har overført ansvaret for arbeidet med næringsutvikling til et selskap som kommunen ikke fullt ut eier selv, innebærer blant annet en risiko for svekket kontroll med om kommunens næringspolitiske mål blir nådd, samt om låne- og støtteordninger forvaltes i tråd med sentralt og lokalt regelverk.»

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke organisering og virkemidler i det næringspolitiske arbeidet. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen vil bli gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 15. mai 2019 (sak 22/19). Vedtaket gir revisjonen fullmakt til å utarbeide nødvendige underproblemstillinger (vist ved bokstav):

1. *I hvilken grad er intensjonen bak Vadsø kommunes næringspolitikk oppfylt?*
 - a. *Hvordan er vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan fulgt opp?*
 - b. *Er næringsfondet forvaltet i tråd med forutsetningene?*
 - c. *Er næringspolitikken formålstjenlig organisert?*
2. *Hvordan har utviklingen i Vadsø kommune vært innenfor nærings- og utviklingsområdet?*

⁶ <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-varanger-naeringsssenter-as-101328466S1>

⁷ <http://www.vadso.kommune.no/default.aspx?menu=655&id=133>

Kontrollutvalget har i møte 20. august 2019 presisert bestillingen:

«Kontrollutvalget vedtar følgende presisering i bestillingen til revisjonen, knyttet til «Prosjektplan for Nærings- og utviklingsområdet»:

1. *Kommentarer til pkt 1B:*
 - a. *Kontrollutvalget ber om at revisjonen i revisjonsarbeidet har fokus på det lokale i Vadsø knyttet til næringsutviklingsarbeidet. Dette innebærer at fokus på Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler tones ned.*
 - b. *Blir effekten av tildelinger fra næringsfondet evaluert og gjøres det eventuelle korrigeringer som følge av evalueringen?*
 - c. *Blir næringsfondets midler brukt i tråd med de kommunale satsingene som framkommer av Strategiske næringsplan?*
 - d. *Blir fondets midler tildelt i tråd med Næringsfondets bestemmelser og næringspolitiske strategier?*
2. *Positivt å benytte brukerundersøkelse som metode. Kan spørsmål i brukerundersøkelsen være kilde til data for både pkt 1a, 1b, 1c og pkt 2?»*

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- Forskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene (forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler) av 23. mai 2018

- Vadsø kommune: Strategisk næringsplan 2018-2022
- Vadsø kommune: Kommuneplan 2012-2024, Samfunnsdel og handlingsprogram

1.3.2 Utledning av kriterier

Helhetlig planlegging og innsats

Strategisk næringsplan for Vadsø kommune 2018-2022 setter som hovedmål at «I 2022 skal Vadsø være et sentralt og attraktivt etablerings- og arbeidsmarked i regionen, som kjennetegnes av mangfold, høy kompetanse og godt samarbeid». Målet skal nås gjennom tre satsningsområder som er pekt på som vesentlige for utvikling av næringslivet i kommunen; utvikling av god og leveringssikker infrastruktur, kommunalt entreprenørskap i forhold til et mer mangfoldig og mindre sårbart næringsliv, og sikre rekruttering til privat og offentlig virksomhet gjennom utvikling av lokale studietilbud.

Strategisk næringsplan har en egen handlingsdel som operasjonaliserer målsettingene.⁸ Beskrevne mål og tiltak i strategisk næringsplan berører ulike områder i den kommunale forvaltningen og er av ulik karakter. I noen grad vil tiltak i planen gjennomføres som en del av kommunens ordinære forvaltning og tjenesteproduksjon, og i noen grad vil tiltakene kreve innsats gjennom målrettede prosjekter. En samlet næringspolitisk innsats mot vedtatte målsettinger forutsetter at ulike tiltak er satt inn i en sammenheng ved at planene understøtter hverandre, og at tiltak gis mening ved bevisst prioritering av ressurser.

I kommuneloven finner vi bestemmelsene om årsbudsjett og økonomiplan.⁹ Kravene her er at kommunen skal vedta budsjett for kalenderåret og for økonomiplanperioden (årlig, rullerende). Budsjettvedtakene skal omfatte hele kommunens virksomhet, være realistiske og vise alle forventede utgifter og inntekter i budsjettåret. Det skal være angitt dekning for alle aktiviteter i økonomiplanperioden. Bestemmelsene om årsbudsjett og økonomiplan gjelder tilsvarende for kommunale foretak.

Ut fra det ovenstående kan følgende revisjonskriterier utledes:

- Satsingsområdene i strategisk næringsplan skal gjenspeiles i kommunens øvrige planverk.
- Vedtatte tiltak skal være prioritert med ressurser.

Forvaltningen av næringsfondet

Kommunens næringsfond er en viktig del av kommunens virkemiddelapparat for næringsutvikling og skal benyttes målrettet i forhold til vedtatte satsingsområder. Midlene skal benyttes for å stimulere til nyskaping og idéutvikling, og legge til rette for samarbeid innen etablert virksomhet så vel som nyetableringer.

Næringsfondet har egne bestemmelser om formål, vilkår for tildeling og prosessregler, og skal forvaltes i tråd med «*aktuelle krav og retningslinjer*» for offentlig støtte og bruk av regionale utviklingsmidler.

Tildeling av midler fra kommunens næringsfond er enkeltvedtak og skal skje etter forvaltningslovens¹⁰ bestemmelser. Målrettet bruk av offentlige ressurser forutsetter at vedtak er basert på en saklig og grundig utredning, og at spørsmål om saksbehandlers habilitet er avklart.

Næringsfondet er en «synlig» del av virkemidlene og målrettet og trygg forvaltning av ressursene har betydning for hvordan kommunen fremstår overfor innbyggere, næringsliv og offentlige myndigheter.

Ut fra det ovenstående kan følgende revisjonskriterier utledes:

- Fondets midler skal benyttes i tråd med formålet.
- Fondets midler skal tildeles i tråd med vilkårene i fondet.
- Vedtak om tildeling av midler skal være basert på alle relevante opplysninger.

⁸ Strategisk næringsplan for Vadsø 2018-2022, Handlingsplan for perioden 2018-2020.

⁹ Kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 46 om årsbudsjettets innhold.

¹⁰ Lov om behandlingssaker i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10).

- Det skal finnes rutiner for vurdering av saksbehandlers habilitet.

Organisering

Kommunalt næringspolitisk arbeid representerer en operasjonalisering av regionalt og statlig arbeid med mål om utvikling av et robust og bærekraftig næringsliv i livskraftige samfunn. Gjennom dette arbeidet stiller det offentlige virkemidler og ressurser til rådighet for målrettede tiltak som skal stimulere fremvekst av ny næringsvirksomhet, og samarbeid og innovasjon blant etablerte virksomheter.

Kontroll med effektiv og målrettet bruk av ressurser sikres gjennom rapportering og evaluering av tiltak. Virkemidler og tiltak som utøves i kommunal regi og/eller finansieres over kommunens budsjetter skal fremgå av disse. Kommuneloven § 48 setter krav til regnskapsføring og rapportering¹¹ av bruken av ressurser. Kommuneloven stiller også krav til «*betryggende kontroll*»¹² og viser til at dette ansvaret tilligger rådmannen.

Ut fra det ovenstående kan følgende revisjonskriterier utledes:

- Kommunen skal ha rutiner for rapportering av utvikling, status og ressursbruk knyttet til næringspolitiske virkemidler.
- Kommunens engasjement i nærings- og utviklingsarbeidet skal være underlagt rutiner for internkontroll

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og bearbeide data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har i all hovedsak vært dokumentanalyse. Revisjonen har også hatt korrespondanse med Eva Steen Jenssen, rådgiver plan og stab i Vadsø kommune, og Ulf A. Holsbø, seniorrådgiver i Trivselslaben i forbindelse med spørsmål, avklaringer og oversendelse av dokumentasjon.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.4.2 Avgrensing

Undersøkelsen er foretatt med sikte på å belyse dagens praksis, det vil si hvordan planverk og tiltak knyttet til handlingsdelen 2018-2020 i strategisk næringsplan er fulgt opp i sammenheng med øvrig planverk i denne perioden.

Gjennomgangen av bruken av næringsfondet har vært avgrenset til 2019. Næringsfondet fra 2019 er mer generelt innrettet enn tidligere fond og vurderes derfor som mest relevant å gjennomgå i denne undersøkelsen. Det ansees videre at perioden fra januar 2019 og frem til dato for igangsettelse av undersøkelsen gir et tilstrekkelig grunnlag for vår undersøkelse, og det antas samtidig at antall saker fra denne perioden ligger innenfor det som er praktisk

¹¹ Kommuneloven § 48 nr. 2 om årsregnskap og nr. 5 om årsberetning.

¹² Kommuneloven § 23 nr. 2 om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

håndterbart innenfor tildelt tidsramme for prosjektet. Utviklings- og primærnæringsfondet omfattes ikke av undersøkelsen.

Underproblemstillingen som omhandler *formålstjenlig organisering* er avgrenset til et rent kommunalt/administrativt perspektiv, og vil dermed ikke ta for seg brukerperspektivet. Se for øvrig s. 34 for en nærmere redegjørelse.

Problemstilling nr. 2 skal vise utviklingen som har vært og avgrenses til perioden 2016-2019 (siste 4-årsperiode med avlagt, offisiell informasjon).

Kontrollutvalget i Vadsø kommune har i møte 20. august 2019 presisert at fokuset i undersøkelsen ønskes rettet mot *lokale forhold*, og at dette innebærer at fokus på Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler nedtones. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Viggo Johannessen deltok i møtet i forbindelse med behandlingen av saken. På bakgrunn av dialogen i kontrollutvalget hadde han forståelsen av at det ikke var ønske om at undersøkelsen skulle ta for seg de nasjonale kravene i større grad enn revisjonen fant nødvendig. Revisjonen har derfor kun gjort begrensede vurderinger knyttet til bestemmelsene i den aktuelle forskriften.

Av praktiske og ressursmessige grunner har det også vært nødvendig å foreta en avgrensning knyttet til hvilke deler av forvaltningsloven vi har gjort vurderinger opp mot. Når det gjelder saksbehandling av tilskuddssøknader har revisjonen avgrenset vurderingene til bestemmelsene i loven som omhandler vedtak, saksforberedelse, saksbehandlingstid og habilitet.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Dataenes gyldighet (relevans) er sikret ved at all datainnsamling er gjort med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både hvilke dokumenter vi har innhentet, samt hvilke spørsmål vi har stilt. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dataenes pålitelighet er sikret ved at fakta i rapporten er verifisert av informantene. Bruk av flere metoder for datainnsamling, samt revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring bidrar også til å sikre at innsamlet data er pålitelig.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Organisering av kommunens næringsarbeid

Revisjonen har fått opplyst at Vadsø kommune utarbeidet en alternativ modell for kommunens næringsutviklingsarbeid i 2006. Modellen ble utarbeidet i forbindelse med Stifinnerprogrammet¹³, og innebar en økt grad av samhandling og medvirkning med næringslivet gjennom bruk av mer fristilte selskaper (Trekløver-modellen¹⁴). Rådgiver innen plan og stab i Vadsø kommune har videre forklart at man gjennom årene har sett dette etterlevd gjennom selskaper som Varanger næringsssenter AS.

Varanger næringsssenter AS ble stiftet i 2007, og eies av Vadsø kommune (45,79 %), Vadsø Næringsforening (27,10 %) samt en rekke andre næringsaktører.¹⁵ Av saksframlegg i forbindelse med bystyrets behandling av sak vedrørende etablering av næringsssenteret, framgår følgende om formålet:

«For at Vadsø kommune skal kunne lykkes med næringsutvikling er det viktig at næringsstrategier skal realiseres og at det finnes et profesjonelt servicetilbud til eksisterende og ufødt næringsliv. Varanger Næringsssenter skal være et operativt ledd i næringsutviklingen og er et viktig instrument både for Vadsø kommune, næringslivet, nyetablerere og fremtidige etablerere.»¹⁶

Revisjonen har videre fått opplyst at både Vadsø næringsssenter AS og Vadsø kommune var tydelige på at det som inntil da hadde vært et avtalemessig forhold måtte underlegges en reell konkurranse i tråd med lov om offentlige anskaffelser. Kommunen gjennomførte derfor en anbudskonkurranse som resulterte i at Trivselslaben AS ble leverandør av definerte næringsutviklingstjenester i tråd med strategisk næringsplan.

GründerTorget består av tre bedrifter; Trivselslaben AS, TINKR og Hermetikken kulturnæringshage. GründerTorget håndterer kommunens operative næringsutviklingsarbeid (førstelinjetjenesten), og er kommunens tjenestetilbud til både nyetablerere og etablert næringsliv som ønsker hjelp og rådgivning til næringsprosjekter og -ideer. Gründertorget bistår som idèpartner, som rådgiver og gir informasjon om blant annet støtteordninger og søknader. GründerTorget tilbyr også innovasjonstjenester, blant annet i form av et eget innovasjonsprogram for små bedrifter og et spekter av ulike innovasjonsprodukter som kan tilbys næringsaktører i kommunen. GründerTorget bistår kommunen med innovasjonskompetanse og innovasjonsaktivitet i lokalt næringsliv med særlig fokus på å bidra til at lokale bedrifter kan betjene et regionalt, nasjonalt og internasjonalt marked. Dette tilbys blant annet gjennom partnersøk, nettverksbygging, samarbeid og rene innovasjonstjenester.¹⁷

¹³ Stifinnerprogrammet var et statlig forsøksprogram i regi av Kommunalavdelingen i daværende Kommunal- og regionaldepartementet hvor siktemålet var å prøve ut en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillings- og utviklingsarbeid. Åtte deltakerkommuner, herunder Vadsø, forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i sitt lokale omstillingsarbeid. Programmet ble gjennomført i perioden 2004-2006.

¹⁴ Trekløvermodellen er basert på tre overordnede nivåer: strategi, operasjonalisering og region.

¹⁵ <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-varanger-naeringsssenter-as-101328466S1>

¹⁶ Vadsø bystyre 15. desember 2005 (sak 0079/05).

¹⁷ Kontrakt mellom Vadsø kommune og Trivselslaben AS: Konsulent tjenester vedrørende næringsutvikling i Vadsø kommune, Bilag 2, Vedlegg 2 s. 11.

Det er GründerTorget som mottar og saksbehandler søknader om tilskudd fra Vadsø kommunes næringsfond, mens kommunen (formannskapet) fatter vedtak og underretter søker om tilsagn/avslag i saken.

2.2 Kommunens næringsfond

Vadsø kommune har to fond som etablerere og næringsutviklere kan søke om støtte fra; næringsfondet og primærnæringsfondet. Av kommunens hjemmeside framgår det at kommunens næringsfond skal understøtte utvikling innenfor de prioriterte satsingsområdene som framgår av kommunens strategiske næringsplan. De tre satsingsområdene er som følger:

- Infrastruktur
- Entreprenørskap
- Kompetanse

Det framgår videre av kommunens hjemmeside at det særlig er prosjekter og tiltak som fremmer samarbeid, bærekraft og posisjonering innenfor disse satsingsområdene som skal tilgodesees.

Støtten fra næringsfondet ytes som tilskudd, og følgende formål prioriteres:

- Utredninger, tilrettelegging for nyetableringer
- Nyskaping, idéutvikling og kompetanseoppbygging
- Samarbeidstiltak innenfor etablert næringsliv

Tilskudd til næringsfondet kan maksimalt utgjøre 80 % av godkjent kostnadsgrunnlag, med en øvre grense på 100 000 kr. I kostnadsgrunnlaget skal kun reelle kostnader inngå. Det ytes ikke tilskudd til fysiske investeringer.¹⁸

¹⁸ <https://www.vadso.kommune.no/tjenester/naring/stotte-til-naringsutvikling/>

3 I HVILKEN GRAD ER INTENSJONEN BAK VADSØ KOMMUNES NÆRINGSPOLITIKK OPPFYLT?

3.1 Hvordan er vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan fulgt opp?

3.1.1 Revisjonskriterier

- Satsingsområdene i strategisk næringsplan skal gjenspeiles i kommunens øvrige planverk.
- Vedtatte tiltak skal være prioritert med ressurser.

3.1.2 Data

Kommunens målsettinger og satsingsområder innenfor næringsområdet framgår av ulike plandokumenter;

Kommuneplan 2012-2024 – Samfunnsdel og handlingsplan

Kommuneplanen for Vadsø kommune er kommunens langsiktige og overordnede planverk, og er styrende for all planlegging i kommunen, herunder også for næringsområdet. I kommuneplanen er det utpekt tre overordnede satsingsområder for kommunen i planperioden. Ett av områdene som utpekes er «*En aktiv satsing på utvikling av nye næringer og næringsmuligheter*». ¹⁹

Det framgår videre av kommuneplanen at satsingsområdene for næringsutviklingen i kommunen er reiseliv, KIFT-næringer (kunnskapsintensiv tjenestefordling), havnerelatert virksomhet og energi. I kommuneplanen ²⁰ er det videre fastsatt tre overordnede mål for næringsutviklingsarbeidet i inneværende planperiode;

1. Klare prioriteringer hva gjelder næringsutvikling
2. God infrastruktur og fysisk tilrettelegging
3. Utvikle og forsterke velfungerende støtteapparat

Innenfor de øvrige satsingsområdene i kommuneplanen er det også utledet operasjonaliserte mål og strategier som direkte og indirekte vedrører næringsområdet i kommunen. Eksempler på dette er blant annet målsettingen om at «*Vadsø skal fremstå som et naturlig lokaliseringssted for kompetansekrevende virksomheter*», med tilhørende strategi om å «*Aktivt jobbe for å opprettholde og utvikle nødvendig infrastruktur og rammebetingelser for Vadsø som etableringssted for både offentlig- som privat virksomhet*». ²¹ En annen målsetting som framgår av kommuneplanen er å «*Opprettholde og videreutvikle Vadsø som kompetent og levende kommune*» gjennom blant annet at kommunen skal «*(..) arbeide for å skape sterke kompetanse- og fagmiljøer som øker kommunen og næringslivets attraksjonskraft*». ²²

¹⁹ Kommuneplan 2012-2024 Samfunnsdel og handlingsplan, s. 14.

²⁰ Kommuneplan 2012-2024 Samfunnsdel og handlingsplan, s. 20.

²¹ Kommuneplan 2012-2024 Samfunnsdel og handlingsplan, s. 18.

²² Kommuneplan 2012-2024 Samfunnsdel og handlingsplan, s. 19.

Strategisk næringsplan 2018-2022

Strategisk næringsplan for Vadsø kommune 2018-2022 ble vedtatt av kommunestyret 14. desember 2017. Næringsplanen er en kommunal delplan som er underlagt kommuneplanens samfunnsdel og handlingsprogram 2012-2024.

Strategisk næringsplan for Vadsø kommune 2018-2022 setter som hovedmål at kommunen i 2022 skal være «(..) *et sentralt og attraktivt etablerings- og arbeidsmarked i regionen, som kjennetegnes av mangfold, høy kompetanse og godt samarbeid.*»²³ Videre er det fastsatt tre satsingsområder som er vesentlige for utviklingen av næringslivet i kommunen og sentrale for å nå kommunens hovedmål;

1. Infrastruktur
2. Entreprenørskap
3. Kompetanse

Strategisk næringsplan – Handlingsplan for perioden 2018-2020

Det framgår av Strategisk næringsplan at det skal utarbeides toårige handlingsplaner for å sikre framdrift og oppfølging av planen. Det er utarbeidet en egen handlingsplan som omhandler perioden 2018-2020. Handlingsplanen operasjonaliserer og konkretiserer målsettingene som framgår av næringsplanen.

I handlingsplanen gjengis målsettingene som omhandler infrastruktur, entreprenørskap og kompetanse. Deretter skisseres det hva kommunen skal gjøre i forhold til hver enkelt målsetting, samt måleindikatorer og konkrete tiltak for perioden 2018-2020. Det framgår også hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av hvert enkelt tiltak.

Revisjonen har fått oversendt en oversikt over status på tiltakene som framgår av handlingsplanen. Av oversikten framgår det at flere av tiltakene enten er ferdigstilte eller pågående. For enkelte av tiltakene er det også angitt når tiltaket er planlagt ferdigstilt. For tre av tiltakene framgår ikke status.

Årsbudsjett og økonomiplan

Budsjett- og økonomiplandokumenter for de to siste årene omtaler ikke kommunens konkrete mål og satsingsområder innenfor næringsområdet.

Av rådmannens forslag til årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021 framgår det imidlertid at det framover vil være viktig «(..) *å sette fokus på utvikling av nye, næringsmessige muligheter. Utvikling av infrastruktur knyttet til transport, kraft, digital kommunikasjon og arealtilgang vil være avgjørende også her. I tråd med Kommuneplan for Vadsø 2012-2024 og Kommunal planstrategi 2016-2019 er det igangsatt relevante arealplanprosesser som understøtter dette. I tillegg vil det bli vurdert igangsatt en mer overordnet byutviklingsstrategi hvor man vil forsøke å uttrykke en helhet, en prioritet for det videre arbeidet med å utvikle Vadsø som et regionalt senter og for næringsutviklingen for øvrig i Vadsø.*»²⁴

Av rådmannens forslag til årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022 framgår det at infrastrukturelle tiltak innad i- og ut av regionen være helt avgjørende for en funksjonell bo-

²³ Strategisk næringsplan for Vadsø kommune 2018-2022, s. 12.

²⁴ Rådmannens forslag til årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021, s. 7.

og arbeidsmarkedsregion som også krever at kommunene rundt Varangerfjorden knyttes nærmere sammen.²⁵

Ressurser til næringsområdet

Kommunens prioritering av ressurser til nærings- og utviklingsområdet kommer til uttrykk på flere områder. For det første kommer det til uttrykk gjennom kommunens eierskap i Vadsø næringscenter og organiseringen av det kommunale næringsarbeidet i Trivselslaben. I dette ligger det både økonomiske og menneskelige ressurser i form av rådgivere og saksbehandlere innenfor næringsområdet. Videre kommer kommunens prioritering av ressurser til uttrykk gjennom de konkrete tiltakene som framgår av handlingsplanen til strategisk næringsplan for perioden 2018-2020, og den tilhørende statusoversikten.

Kommunens prioritering av ressurser til nærings- og utviklingsområdet kommet også til uttrykk ved at kommunen budsjetterer med avsetning til næringsfondet. For 2019 ble det budsjettert med 527 290 kr i avsetning til næringsfondet.

Revisjonen har fått tilsendt en oversikt over status på tiltakene som framgår av handlingsplanen tilhørende kommunens strategiske næringsplan for perioden 2018-2020. Av dokumentet framgår det hvordan kommunen har fordelt ansvar og dermed også ressurser til de ulike tiltakene.

3.1.3 Vurdering

Satsingsområdene i strategisk næringsplan skal gjenspeiles i kommunens øvrige planverk. Revisjonen har funnet at det er en klar sammenheng mellom satsingsområdene som framgår kommuneplanens samfunnsdel og strategisk næringsplan med tilhørende handlingsplan. Revisjonen finner likevel grunn til å bemerke at det ikke er en umiddelbar synlig sammenheng mellom strategisk næringsplan og budsjett- og økonomiplandokumentet.

Vedtatte tiltak skal være prioritert med ressurser. Revisjonen har funnet at Vadsø kommune prioriterer ressurser til tiltak innen nærings- og utviklingsområdet. Prioriteringen kommer til uttrykk gjennom at kommunens eierskap i og organisering av næringsarbeidet budsjetteres med avsetning til næringsfond.

3.1.4 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan er fulgt opp ved at plandokumenter understøtter hverandre, og at tiltakene er gitt mening ved bevisst prioritering av ressurser.

²⁵ Rådmannens forslag til årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022, s. 6.

3.2 Er næringsfondet forvaltet i tråd med forutsetningene?

3.2.1 Revisjonskriterier

- Fondets midler skal benyttes i tråd med formålet.
- Fondets midler skal tildeles i tråd med vilkårene i fondet.
- Vedtak om tildeling av midler skal være basert på alle relevante opplysninger.
- Det skal finnes rutiner for vurdering av saksbehandlers habilitet.

3.2.2 Data

Søknader om tilskudd fra Vadsø kommunes næringsfond fylles ut og sendes inn gjennom portalen regionalforvaltning.no. Det er saksbehandler ved Trivselslaben som mottar og behandler innkomne søknader. Saksbehandleren angir sin vurdering og forslag til innstilling til rådmannen, før dokumentasjonen oversendes rådmannen. Rådmannen vurderer saksgrunnlaget og forslag til innstilling, før saken legges fram for formannskapet. Formannskapet er kommunens fondsstyre, og behandler og avgjør søknader om tilskudd fra kommunalt næringsfond.

Revisjonen har fått tilsendt en oversikt over søknad- og tilsagnsregister fra Vadsø kommune. Av oversikten framgår det at kommunen har mottatt ni søknader om tilskudd i 2019. Av disse er fem søknader innvilget og to avslått. Det framgår også av oversikten at én søknad ble trukket. Én har status som sendt.

Formål

Det framgår av bestemmelsene for Vadsø kommunes næringsfond pkt. 2 at fondet skal understøtte utvikling innenfor de tre prioriterte satsingsområdene som framgår av strategisk næringsplan, og at det særlig er prosjekter og tiltak som fremmer samarbeid, bærekraft og posisjonering innenfor satsningsområdene som skal tilgodeses.

Videre framgår det av bestemmelsen pkt. 4 at tilskudd til følgende formål prioriteres:

- Utredninger - tilrettelegging for nyetableringer
- Nyskaping - idéutvikling og kompetanseoppbygging
- Samarbeidstiltak innenfor etablert næringsliv

Revisjonen har gjennomgått søknader og vedtak knyttet til kommunens næringsfond for 2019. I tabellen nedenfor gjengis hva den enkelte søknaden omhandler, samt formannskapets vurdering av hvorvidt tiltaket er i tråd med fondets formål.

Tabell 1: Gjennomgang av søknader til kommunalt næringsfond 2019 - formål

Saksnr.	Hva søknaden omhandler	I tråd med fondets formål?
FSK-70/19	Støtte til utarbeidelse av skisseprosjekt for badstueanlegg i Andersby ifm. reiselivssatsing.	Ja. Av saksopplysningene framgår det at det omsøkte tiltaket vurderes å være i tråd med satsingsområdet <i>entreprenørskap</i> i SNP, samt i tråd med fondets prioriterte formål om <i>nyskaping, idéutvikling</i> og <i>utredninger</i> .

FSK-68/19	Støtte til gjennomføring av opplæring/kompetanseheving ifm. investering i borefart og oppstart av boretjenester.	Ja. Av saksopplysningene framgår det at det omsøkte tiltaket vurderes å være i tråd med fondets formål om <i>entreprenørskap</i> . Det framgår også at tiltaket er i tråd med fondets prioriterte formål om <i>nyskaping</i> .
FSK-38/19	Støtte til utvikling av nytt forretningskonsept for komplett innkjøpsprosess for offentlig sektor.	Ja. Av saksopplysningene framgår det at det omsøkte tiltaket vurderes å være innenfor fondets formål på områdene <i>entreprenørskap</i> og <i>kompetanse</i> . Det vises også til fondets prioriterte formål om <i>nyskaping</i> .
FSK-37/19	Støtte til planlegging og gjennomføring av Vadsøseminaret 2019.	Ja. Av saksopplysningene framgår det at tiltaket innehar en viktig rolle i kommunens satsing på næringsutvikling. Det vises til at tiltaket er i tråd med fondets formål på området <i>kompetanse</i> , og at det særlig treffer de prioriterte formålene om <i>idéutvikling</i> , <i>kompetanseoppbygging</i> og <i>samarbeidstiltak</i> .
FSK-69/19	Støtte til investering i nytt bunkringsanlegg for fiskeflåten og skipsfarten.	Nei. Til tross for at det ikke ytes tilskudd til fysiske investeringer fra næringsfondet, har formannskapet vedtatt å støtte tiltaket med bakgrunn i bunkringsanleggets betydning som kritisk infrastruktur for fiskeflåten, og for framtidig vekst innenfor næringen som helhet. Tiltaket er vurdert til å være innenfor fondets formål på området <i>infrastruktur</i> .
FSK-98/19	Støtte til investering i behandlingsbenk ifm. opprettelse av kiropraktorpraksis.	Nei. Det ytes ikke tilskudd til fysiske investeringer fra næringsfondet.
FSK-97/19	Støtte til videre etablering/utvikling.	Nei. Tiltaket vurderes ikke å være et slikt kompetanseoppbyggende tiltak eller nyetablering som hjemler tilskudd fra kommunens næringsfond.

Av tabellen ovenfor framgår det at det i hver enkelt sak er gjort konkrete vurderinger av det omsøkte tiltaket opp mot både fondets prioriterte formål, samt opp mot satsingsområdene som framgår av Strategisk næringsplan. To av de syv omsøkte tiltakene er vurdert til ikke å være i tråd med fondets formål. I disse sakene er det fattet vedtak om avslag på søknad om tilskudd.

Tildeling

Næringsfondet har egne bestemmelser²⁶ som omhandler vilkår for tildeling og prosessregler. Av fondets bestemmelser pkt. 5 framgår det at tilskudd fra kommunens næringsfond maksimalt kan utgjøre 80 % av godkjent kostnadsgrunnlag, med en maksimal grense på kr 100 000. Av bestemmelsene framgår det videre at fondet retter seg mot «*søkere som har bosteds- og/eller firmaadresse i Vadsø kommune eller som i løpet av prosjektperioden vil kunne få en slik tilknytning*». Videre vises det til at fondet skal understøtte utvikling innenfor de prioriterte satsingsområdene som framgår av strategisk næringsplan. Av pkt. 6 framgår krav til utforming av søknad, herunder at denne skal inneholde en klar beskrivelse av det omsøkte tiltaket, samt at søknaden skal inneholde nødvendig dokumentasjon i form av dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, finansierings- og framdriftsplan.

²⁶ Bestemmelser Vadsø kommunes næringsfond, vedtatt av kommunestyret 20. desember 2018.

Av tabellen nedenfor framgår revisjonens funn ved gjennomgang av søknader og vedtak knyttet til kommunalt næringsfond i 2019.

Tabell 2: Gjennomgang av søknader til kommunalt næringsfond 2019 - tildeling

	FSK 70/19	FSK 68/19	FSK 38/19	FSK 37/19	FSK 69/19	FSK 98/19	FSK 97/19
Bosteds- eller firmaadresse i Vadsø	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Innenfor prioriterte satsingsområder i SNP	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	IA*	IA*
Beskrivelse av tiltak/prosjekt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører	Nei. Det vises til tilbud i prosjektbeskrivelsen, men dette er ikke lagt ved.	Nei	Nei	Nei	Nei. Det vises til tilbud i prosjektbeskrivelsen, men dette er ikke lagt ved.	Nei	Ja
Finansieringsplan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Framdriftsplan	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Tilskuddets andel av godkjent kostnadsgrunnlag	53%	77%	50%	80%	15%	IA*	IA*

*Ikke aktuelt, søknad avslått.

Med unntak av én hadde samtlige av søkerne bosteds- eller firmaadresse i Vadsø. Søkeren som ikke hadde det på søknadstidspunktet har i søknaden opplyst at vedkommende ville få firmaadresse i Vadsø ved etableringen av sin kiropraktorpraksis i kommunen. Fem av søknadene var i samsvar med de prioriterte satsingsområdene i Strategisk næringsplan. De to søknadene som ikke var innenfor satsingsområdene er sakene der det ble fattet vedtak om avslag. Alle søknadene inneholdt både finansieringsplan samt beskrivelse av det omsøkte tiltaket. I kun én av sakene er det lagt ved dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører. I to av de øvrige sakene vises det imidlertid til tilbud i prosjektbeskrivelsen, men tilbudene er ikke lagt ved søknaden. Én av søknadene inneholdt framdriftsplan. De innvilgede tilskuddene utgjorde fra 15 til 80 % av godkjent kostnadsgrunnlag.

Alle de undersøkte søknadene er fremmet til kommunen gjennom søknadsportalen www.regionalforvaltning.no.

Vedtak

Revisjonen har gjennomgått formannskapetets vedtak i forbindelse med søknader om tilskudd fra næringsfondet for 2019. Gjennomgangen viser at det er fattet skriftlige vedtak i alle sakene, og at søkerne er orientert om vedtaket. Vedtakene viser til og bygger på opplysningene som framgår av tabell 2 ovenfor.

Av punkt 6 i bestemmelsene til næringsfondet framgår det at «*Vedtak knyttet til Vadsø kommunes næringsutviklingsfond er ikke underlagt klageadgang i hht forvaltningsloven kpt VI.*» Ingen av vedtakene revisjonen har gjennomgått inneholdt opplysninger om klageadgang.

Av kommunens hjemmeside framgår det at søknader om tilskudd fra næringsfondet behandles fortløpende og fremmes til formannskapet i Vadsø i henhold til utvalgets møtekalender. Søknadsfrister er 14 dager før formannskapets møter. I 2019 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 19 dager. Lengste saksbehandlingstid var 34 dager og korteste saksbehandlingstid var 9 dager.²⁷

Habilitet

Det er utarbeidet egne etiske retningslinjer for Vadsø kommune. Formålet med retningslinjene er å sikre lik og rettferdig behandling av kommunens innbyggere og organisasjoner. Retningslinjene skal også forebygge korrupsjon og korrupsjonslignende handlinger. De etiske retningslinjene ble rullert i 2015. Et av punktene som omtales i retningslinjene er habilitet. Her framgår det at «*Ansatte vil ofte måtte foreta avveininger mellom allmenne samfunnshensyn, enkeltpersoners rettssikkerhet og ulike parters interesser. All informasjon som gis i forbindelse med aktivitet og saksbehandling i kommunen skal være korrekt og pålitelig og ikke gis en tvetydig formulering med hensikt. Folkevalgte og ansatte skal ikke utnytte sin rolle til å oppnå personlige fordeler. Dette gjelder også forhold som ikke direkte rammes av habilitetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 6. Dersom spesielle personlige interesser likevel kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i saksbehandlingen av, skal en ta dette opp med overordnet.*» Det listes også opp eksempler på slike interessekonflikter. Det framgår avslutningsvis at retningslinjene skal gjennomgås en gang i året på personalmøter i enhetene og ved ansettelse av nye medarbeidere. Videre skal nyansatte skal få etiske retningslinjer tilsendt sammen med arbeidskontrakt.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS, har opprettet et styrevervregister slik at allmennheten kan få innsikt i hvilke roller, styreverv og økonomiske interesser de folkevalgte og den øverste administrative ledelsen i en kommune har. Opplysninger om verv og stillinger i kommunesektoren, samt opplysninger fra Kommuneregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret blir automatisk innhentet og lagret i Styrevervregisteret. I tillegg kan en selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser. Ansatte og folkevalgte i Vadsø kommune er registrert i Styrevervregisteret.

På spørsmål fra revisjonen har saksbehandleren ved Trivselslaben opplyst at dersom han vurderer det slik at det kan stilles spørsmål ved hans habilitet i en sak, sender han den aktuelle saken til en av sine kolleger i Gründertorget for saksbehandling. I disse tilfellene vil den aktuelle saksbehandleren også være til stede når søknaden behandles i formannskapet. Dette har foreløpig kun vært aktuelt ved to tilfeller. I disse sakene har saksbehandleren bistått søker med utarbeidelsen av søknaden, og har derfor ikke vært uavhengig ved behandling av søknaden. Saksbehandler ved Trivselslaben påpeker at dette riktignok er en del av tjenesten de skal levere på vegne av kommunen.

Dersom søknaden omhandler et av de tre firmaene som utgjør Gründertorget, eller ansatte i de nevnte firmaene, oversender saksbehandleren saken direkte til rådmannen for behandling. Rådmannen avgjør hvorvidt det er ønskelig at saksbehandleren skal bidra med praktisk

²⁷ Kilde: Søknads- og tilsagnsregister (2019) for Vadsø kommunes næringsfond (www.regionalforvaltning.no).

tilrettelegging, eksempelvis ved å innhente tilleggsopplysninger fra søker, sortering av dokumentasjon eller kontroll av formaliteter. Saksbehandler bidrar ikke i selve vurderingen og innstillingen. Revisjonen har fått opplyst at dette kun har inntruffet én gang. I dette tilfellet inngikk en ansatt i Hermetikken kulturnæringshage i en konstellasjon som søkte om tilskudd fra næringsfondet.

Revisjonen har videre fått opplyst at saksbehandlingssystemet regionalforvaltning.no har en egen habilitetserklæring for saksbehandler. Imidlertid er det kun den som har formell rolle som forvalter i systemet, altså den aktuelle saksbehandleren, som kan signere erklæringen. I de tilfellene der saksbehandleren har vurdert seg som inhabil til å behandle søknaden, har han likevel signert i systemet, men anmerket at saken behandles av en annen saksbehandler og at han kun har fylt ut nødvendige data i systemet.

Revisjonen har gjennomgått møteprotokoller fra formannskapetets møter i 2019. Av disse framgår det at det er gjort vurderinger av habiliteten til medlemmer av formannskapet i forbindelse med behandlingen av søknader om tilskudd fra næringsfondet.

3.2.3 Vurdering

Formål

Fondets midler skal benyttes i tråd med formålet. Revisjonen har funnet at det i hver enkelt av de undersøkte sakene er gjort konkrete vurderinger av det omsøkte tiltaket opp mot både fondets prioriterte formål, samt opp mot satsingsområdene som framgår av Strategisk næringsplan. Fem av syv omsøkte tiltak i undersøkelsesperioden er vurdert til å være i tråd med fondets formål og satsingsområdene som framgår av Strategisk næringsplan. To av de omsøkte tiltakene er vurdert til ikke å være i tråd med disse. På bakgrunn av dette er det fattet vedtak om avslag på søknad om tilskudd. Revisjonen har ingen merknader til dette.

Tildeling

Fondets midler skal tildeles i tråd med vilkårene i fondet. Revisjonen har funnet at kommunen i all hovedsak tildeler midler fra næringsfondet i tråd med vilkårene som framgår av fondets bestemmelser. Revisjonen finner likevel grunn til å bemerke at det i bestemmelsene stilles krav om at søknadene skal inneholde nødvendig dokumentasjon i form av dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, finansieringsplan og framdriftsplan. Ved gjennomgang av søknader har revisjonen funnet at ikke alle søknadene innfridde de ovennevnte dokumentasjonskravene, herunder var det kun én søknad som hadde vedlagt dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, og kun én av søknadene som inneholdt framdriftsplan. Dette er viktige opplysninger som bidrar til å gi kommunen et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt tiltakene er økonomisk realistiske og gjennomførbare.

I henhold til forskrift om distrikts- og regionalpolitiske virkemidler § 4 første ledd skal alle søknader om tilskudd fra kommunalt næringsfond sendes inn gjennom den offentlige søknadsportalen www.regionalforvaltning.no. Revisjonen har funnet at samtlige søknader om tilskudd fra næringsfondet i Vadsø kommune i undersøkelsesperioden er sendt inn gjennom portalen. Revisjonen har ingen merknader til dette.

Vedtak

Vedtak om tildeling av midler skal være basert på alle relevante opplysninger. Revisjonen har funnet at vedtakene om avslag eller tildeling av midler fra kommunens næringsfond viser til og bygger på opplysningene som stilles som vilkår for tildeling i henhold til fondets

bestemmelser. Revisjonen vurderer det slik at kommunen i alle de undersøkte sakene har hatt et godt grunnlag for å vurdere søknadene, og har derfor ingen merknader eller kommentarer til dette.

Forvaltningsloven § 23 fastslår at enkeltvedtak skal være skriftlig, om dette av praktiske grunner ikke vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Skriftlig form kan være byrdefull når et vedtak må treffes utendørs eller når det er tidsnød.²⁸ God forvaltningsskikk tilsier at alle vedtak som treffes muntlig, blir bekreftet skriftlig. Skriftlighetskravet er begrunnet med at vedtakets innhold skal bli så klart og entydig som mulig. Et annet hensyn er å bevare notoriteten omkring vedtakets innhold, slik at det i ettertid er mulig å konstatere den nøyaktige ordlyd.²⁹ Uten skriftlige enkeltvedtak vil søkerne i praksis bli fratatt sine rettigheter til å kunne forfølge saken videre gjennom en klage. Revisjonens gjennomgang viser at det er fattet skriftlige vedtak i alle de undersøkte sakene, og at søkerne er orientert om vedtaket. Vadsø kommune tilfredsstiller forvaltningslovens krav til vedtakets form i de undersøkte enkeltvedtakene.

Av punkt 6 i bestemmelsene til næringsfondet framgår det at «*Vedtak knyttet til Vadsø kommunes næringsutviklingsfond er ikke underlagt klageadgang i hht forvaltningsloven kpt VI.*» Revisjonen finner grunn til å bemerke at det i en rekke kilder legges til grunn at behandling av søknader knyttet til tilskuddordninger innenfor næringsutvikling/omstilling defineres som og ansees for å være enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand. Dette framkommer blant annet av lovforarbeider³⁰, praksis³¹, rundskriv³², tolkningsuttalelser³³, juridisk litteratur³⁴ og statens økonomireglement. Det er på det rene at slike tilskuddsordninger skal følge reglene i forvaltningsloven³⁵. Det er også på det rene at vedtak om avslag på søknad er å regne som enkeltvedtak (jf. forskrift om distrikts- og regionalpolitiske virkemidler § 5 og forvaltningsloven § 2b) og kan påklages i henhold til fvl. § 28. Revisjonen kan derfor ikke se at vedtak knyttet til Vadsø kommunes næringsfond ikke skal være underlagt klageadgang i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Vedtak om avslag på søknad om tilskudd fra kommunens næringsfond bør derfor også inneholde opplysninger om klageadgang.

I henhold til forvaltningsloven § 11a første ledd kreves det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dette kravet er skjønnsmessig og kan variere fra sak til sak. Det hele vil blant annet bero på sakens art, omfang og tilgjengelige ressurser.³⁶ Det foreligger derfor ikke noen absolutte tidsfrister for når en sak skal være ferdig

²⁸ Eckhoff, Torstein; Smith, Eivind (2006) *Forvaltningsrett*, s. 268.

²⁹ Woxholt, Geir (2009) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 411.

³⁰ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) (endringslov) Behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.) s. 55-56, NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

³¹ Vedtekter for kommunale næringsfond som ligger tilgjengelig på regionalforvaltning.no viser gjennomgående at avgjørelser på søknader om tilskudd fra kommunalt næringsfond er å regne som enkeltvedtak.

³² Se rundskriv H-16/98 (opphevet), rundskriv H-05/99 (opphevet), Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler, Reglement for økonomistyring i staten kap. 6.3.2.

³³ Det vises til tolkningsuttalelser fra lovavdelingen i Justisdepartementet, saksnummer 2005/02643 og saksnummer 2002/6618.

³⁴ Boe, Erik: *Enkeltvedtak – da og nå*, Lov og rett 2000 s. 350; Ørebech, Peter: *Treffer statsbankene enkeltvedtak?*, Tidsskrift for rettsvitenskap 1983 s. 248; Boe, Erik: *Distriktsutbygging, rettsikkerhet og offentlighet*, Lov og rett 1976 s. 435.

³⁵ Reglement for økonomistyring i staten kap. 6.3.2.

³⁶ Woxholt, Geir (1999) *Forvaltningsloven med kommentarer*, s. 184-185.

behandlet. For saker som faller inn under bestemmelsene om enkeltvedtak er hovedregelen likevel slik at det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen én måned etter at den er mottatt. Revisjonen har funnet at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for behandling av søknader om tilskudd fra Vadsø kommunes næringsfond i 2019 var 19 dager. Lengste saksbehandlingstid var 34 dager og korteste saksbehandlingstid var 9 dager. Revisjonen har ingen merknader til saksbehandlingstiden i de undersøkte sakene.

Habilitet

Det skal finnes rutiner for vurdering av saksbehandlers habilitet. Revisjonen har funnet at Vadsø kommune har truffet tiltak for å hindre rolleblanding og inhabilitet. Kommunens etiske retningslinjer omhandler habilitet, og det er etablert praksis og rutiner for vurdering av habilitet i forbindelse med saksbehandling og vedtak knyttet til kommunens næringsfond. Kommunen sikrer også kjennskap til innholdet i retningslinjene ved at det er etablert rutine for gjennomgang av retningslinjene årlig og ved nytilsetninger.

Revisjonen vil trekke fram at folkevalgte og ansatte i Vadsø kommune er registrert i Styrevervregisteret, i tråd med KS' anbefaling. Dette tiltaket bidrar blant annet til økt innsyn i folkevalgte og ansattes roller og verv slik at risikoen for uønsket rolleblanding reduseres.

3.2.4 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at næringsfondet forvaltes i tråd med forutsetningene. Fondets midler benyttes i tråd med formålet og midlene tildeles i all hovedsak i tråd med vilkårene. Revisjonen finner likevel grunn til å bemerke at det i bestemmelsene stilles krav om at søknadene skal inneholde nødvendig dokumentasjon i form av dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, finansieringsplan og framdriftsplan. Ved gjennomgang av søknader har revisjonen funnet at ikke alle søknadene innfridde de ovennevnte dokumentasjonskravene, herunder var det kun én søknad som hadde vedlagt dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, og kun én av søknadene som inneholdt framdriftsplan. Dette er viktige opplysninger som bidrar til å gi kommunen et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt tiltakene er økonomisk realistiske og gjennomførbare.

Vedtak om tildeling av midler baseres på relevante opplysninger og det er etablert rutiner for vurdering av habilitet ved behandling av tilskuddssøknader. Revisjonen vil imidlertid bemerke at vedtak om avslag på søknad om tilskudd fra kommunens næringsfond er å regne som enkeltvedtak og skal være underlagt klageadgang i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

3.3 Er næringspolitikken formålstjenlig organisert?

3.3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutiner for rapportering av utvikling, status og ressursbruk knyttet til næringspolitiske virkemidler.
- Kommunens engasjement i nærings- og utviklingsarbeidet skal være underlagt rutiner for internkontroll.

3.3.2 Data

Rutiner for rapportering

Revisjonen har fått opplyst at det jevnlig rapporteres om nærings- og utviklingsarbeidet til kommunestyret. Blant annet rapporteres det ved større gjennomganger med bakgrunn i politiske bestillinger. Den siste store gjennomgangen ble gjort i 2018 i forbindelse med at kommunestyret vedtok gjeldende fondsstruktur. Under kommunestyrets behandling av saken ble det lagt frem en oversikt over disponeringer over både utviklingsfond (dagens næringsfond) og primærnæringsfond. Det rapporteres også årlig om status i forhold til kommunens strategiske næringsplan.

I forbindelse med formannskapets behandling av saker knyttet til næringsfondet legger rådmannen fram en oversikt som viser disponeringer og beholdning per d.d. Revisjonen har gjennomgått møteprotokoller fra formannskapet for 2019 og funnet at disse orienteringene til dels er protokollførte.

På spørsmål fra revisjonen om hvorvidt kommunen gjør evalueringer av effekten av tildelingene fra næringsfondet, og om det gjøres eventuelle korrigeringer som følge av dette, har rådgiver ved plan og stab i kommunen opplyst at virkemidlene for næringsutvikling sist ble evaluert høsten 2018 i forbindelse med behandlingen av Strategisk næringsplan 2018-2022. Videre ble det under kommunestyrets behandling av årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 fattet vedtak om at det skal gjennomføres en ny evaluering av gjeldende strategisk næringsplan. Av kommunestyrets vedtak framgår det at rådmannen skal igangsette en prosess med å søke omstillingsstatus for kommunen, og at det i den forbindelse også skal gjennomføres en evaluering av strategisk næringsplan og organiseringen av næringsutviklingsarbeidet i kommunen.³⁷

Rutiner for internkontroll

Av kommunens årsmelding for 2018 framgår det at kommunen har høyt fokus på betryggende internkontroll. Ifølge kommunens hjemmeside skal den etablerte internkontrollen «*sørge for at vedtatte rutiner og prosedyrer følges og at oppgaver og tiltak gjennomføres.*»³⁸

Av bestemmelsene til næringsfondet framgår det at før det innvilgede tilskuddet kan utbetales fra kommunen kreves det at mottakeren av tilskuddet kan dokumentere godkjente prosjektregnskap eller kopi av faktura som dokumenterer eventuelle utlegg. Dersom tilskuddet er gitt til ulike undersøkelser eller vurderinger skal aktuell rapport eller undersøkelse legges ved anmodningen om utbetaling.

Revisjonen har fått opplyst at kommunens midler til næringsutvikling i all hovedsak er tildelinger fra fylkeskommunens næringsmidler (tidligere RUP-midler). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har retningslinjer for bruken av midlene som blant annet omhandler utbetaling. Revisjonen har videre fått opplyst at utbetaling av tilskudd i all hovedsak finner sted i når tiltaket er gjennomført og søker har sendt inn regnskap og kostnadsrapport. Revisjonen har også fått opplyst at i særlige tilfeller kan inntil 50% av innvilget tilskudd utbetales som forskudd, også dette på bakgrunn av innsendt regnskap.

³⁷

<https://innsyn.vadso.kommune.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2019019852&dokid=1409389&versjon=10&variant=A&>

³⁸ <https://www.vadso.kommune.no/prosjekter/ser-du-ma/internkontroll/>

KMD krever ikke at regnskap skal være godkjent når prosjektet er på under 100 000 kr, men Vadsø kommune stiller krav om dette ved sluttutbetaling.

3.3.3 Vurdering

Rutiner for rapportering

Kommunen skal ha rutiner for rapportering av utvikling, status og ressursbruk knyttet til næringspolitiske virkemidler. Revisjonen har funnet at det jevnlig rapporteres om nærings- og utviklingsarbeidet til kommunestyret. Videre rapporteres det årlig om status i forhold til Strategisk næringsplan. Revisjonen har også funnet at kommunen gjør evalueringer av effekten av tildelingene fra næringsfondet og korrigeringer som følge av disse. At det gjøres slike evalueringer av effektene av tiltakene bidrar til å gi kommunestyret et godt grunnlag til å vurdere det næringsarbeidet som Vadsø kommune gjør.

Rutiner for internkontroll

Kommunens engasjement i nærings- og utviklingsarbeidet skal være underlagt rutiner for internkontroll. Kravet om rutiner for internkontroll framgår av flere regelverk. I henhold til forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler § 23 skal forvaltere, i dette tilfellet Vadsø kommune, etablere rutiner for å sikre god internkontroll slik at det er mulig å føre kontroll med at betingelsene for tilskuddet og vilkårene i tildelingen er oppfylt. Revisjonen har funnet at kommunen har etablert både formaliserte og faktiske rutiner for kontroll i forbindelse med utbetaling av tilskudd. Revisjonen har ingen merknader til dette.

3.3.4 Delkonklusjon

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor har revisjonen konkludert med at Vadsø kommune har organisert næringspolitikken på en formålstjenlig måte. Kommunen har rutiner for rapportering av utvikling, status og ressursbruk knyttet til næringspolitiske virkemidler. Revisjonen har også funnet at kommunen gjør evalueringer av effekten av tildelingene fra næringsfondet og korrigeringer som følge av disse. Kommunen har også etablert rutiner for kontroll i forbindelse med utbetaling av tilskudd fra kommunalt næringsfond.

4 HVORDAN HAR UTVIKLINGEN I VADSØ KOMMUNE VÆRT INNENFOR NÆRINGS- OG UTVIKLINGSOMRÅDET?

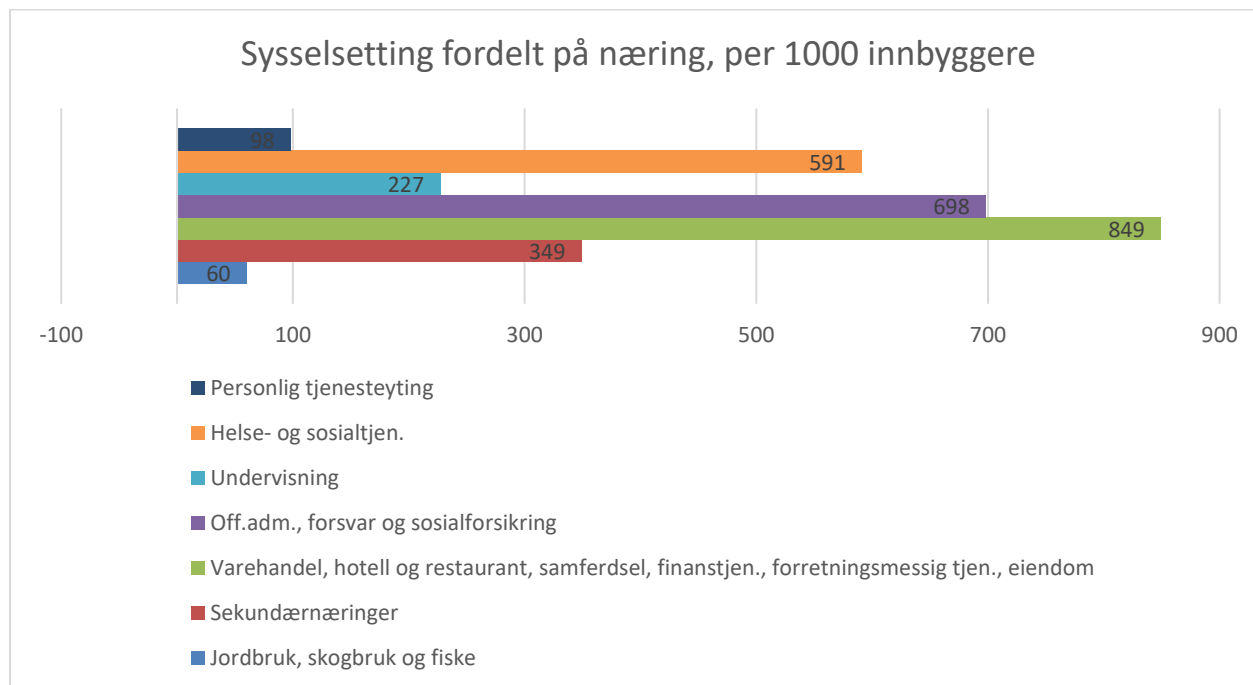
Arbeidsmarked

I starten av 2020 gjennomførte Troms og Finnmark fylkeskommune en samfunnsmessig konsekvensanalyse av Vadsø kommune i forbindelse med at kommunen har søkt om omstillingsstatus. Analysen viste at sysselsettingen i kommunen har hatt en nedgang på 7,6 prosentpoeng de siste 10 årene, i all hovedsak som følge av flytting av statlige arbeidsplasser ut av kommunen, samt at flere statlige arbeidsplasser i kommunen har åpnet opp for å kunne velge arbeidssted utenfor Vadsø kommune. I tillegg til dette har det også vært en stor nedgang i innvandring, som har påvirket utviklingen i forhold til sysselsetting og demografi i kommunen.³⁹ En annen årsak til nedgangen i sysselsatte kan være at befolkningen generelt blir eldre.

Vadsø kommune har de siste årene hatt en nedgang i befolkningsveksten. I perioden 2009–2019 har det vært en befolkningsnedgang på -3%. Prognoser viser til at nedgangen fortsette frem mot 2029 – imidlertid med noe svakere nedgang enn tidligere.⁴⁰

Figur 1 nedenfor side illustrerer hvilke næringer innbyggere i Vadsø kommune arbeider innenfor per 4. kvartal 2019.

Figur 1: Sysselsetting fordelt på næring (4. kvartal 2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

³⁹ Troms og Finnmark fylkeskommune: Samfunnsmessig konsekvensanalyse, Vadsø kommune, s. 32.

⁴⁰ Troms og Finnmark fylkeskommune: Samfunnsmessig konsekvensanalyse, Vadsø kommune, s. 18.

Vi ser av figuren at andelen ansatte innen varehandel, hotell og restaurant m.m. er høyest. Av Strategisk næringsplan 2018-2022 framgår det at det offentlige «(..) fungerer som grunnlag for en kritisk masse med kompetanse, som igjen bidrar til at Vadsø framstår som et attraktivt arbeidsmarked, samt at det offentlige fungerer som marked for det private næringslivet i kommunen. Dette gjør at det også innen varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og bygg og anlegg er en stor andel sysselsatte.»⁴¹ At kommunen har en relativt stor andel offentlige ansatte er ikke unaturlig all den tid kommunen har en betydelig andel fylkeskommunale og statlige arbeidsplasser. Samtidig gjør dette Vadsø sårbar i en tid der mange store offentlige virksomheter sentraliserer sin virksomhet.

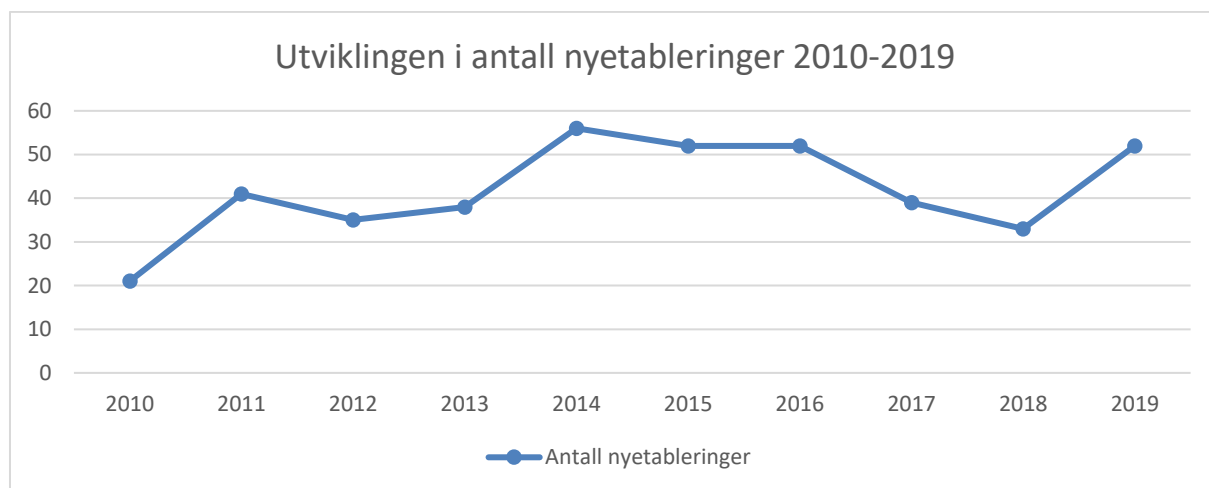
Bedrifter og foretak⁴²

En av målsetningene som framgår av handlingsplanen til Statisk næringsplan 2018-2022 er at Vadsø skal bli mer attraktiv gjennom økning i antall nyetableringer og vekst i eksisterende bedrifter frem mot 2022. Målsetningen skal oppnås gjennom å:

- «1. Legge til rette for en programsatsing på entreprenørskap og gründeroppfølging i Vadsø, gjennom et tettere samarbeid mellom kommunen og aktører som arbeider med entreprenørskap og gründerkap i kommunen allerede.
2. Ta initiativ til økt innsats for entreprenørskap og næringsutvikling over kommunegrensene.
3. Evaluere og evt gjøre nødvendige endringer i utviklingsfondets retningslinjer, slik at det blir en mer aktuell finansieringskilde for nyetableringer og små foretak.
4. Kartlegge hvilke ytterligere offentlige oppgaver som kan legges til Vadsø, slik at privat næringsliv kan dimensjonere og posisjonere seg ifht dette.»

Måloppnåelsen skal blant annet måles gjennom å se på vekst i antall nyetableringer i kommunen. Figur 2 nedenfor illustrerer utviklingen i antall nyetablerte foretak i Vadsø kommune i perioden 2010-2019.

Figur 2: Utviklingen i antall nyetableringer 2010-2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå

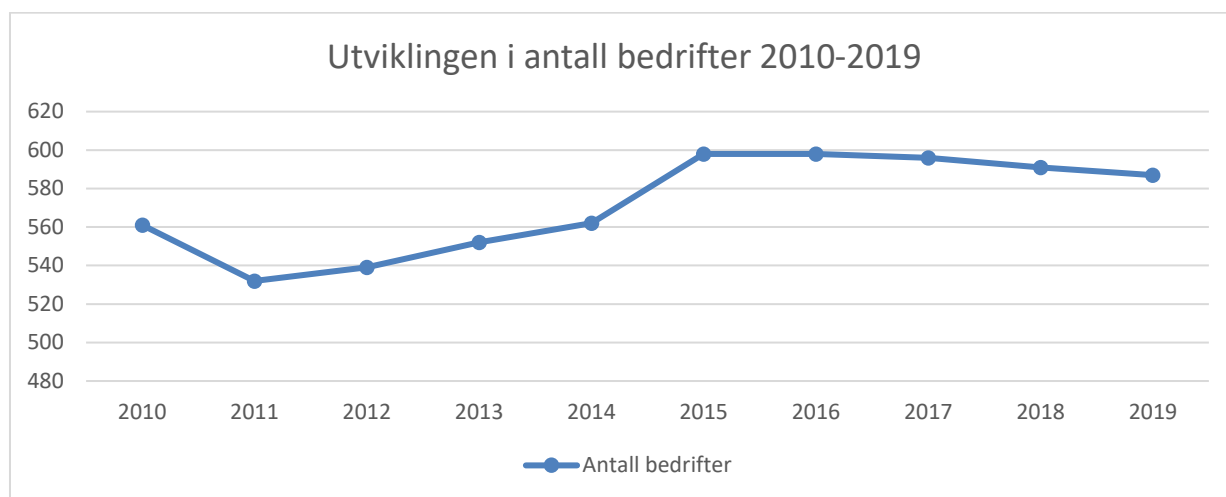
⁴¹ Strategisk næringsplan 2018-2022, s. 4.

⁴² Hva er forskjellen på en bedrift og et foretak? Foretaket er den juridiske enheten. Bedriften er produksjonseenheten. Det betyr at et foretak kan bestå av flere bedrifter - som kan være lokalisert i ulike kommuner og også kan drive virksomhet i ulike næringer.

Vi ser av figuren at det har vært noe variasjon i perioden. Det høyeste antall nyetableringer ser vi i 2014 (56), før en nedgang fram mot 2018 (33). I 2019 var det 52 nyetableringer, en økning på 19 fra året før.

Figur 3 nedenfor viser utviklingen i antall bedrifter i Vadsø kommune i perioden 2010-2019. Vi ser av figuren at det har vært en økning i antall bedrifter i kommunen i perioden sett under ett, fra 561 i 2010 til 587 i 2019.

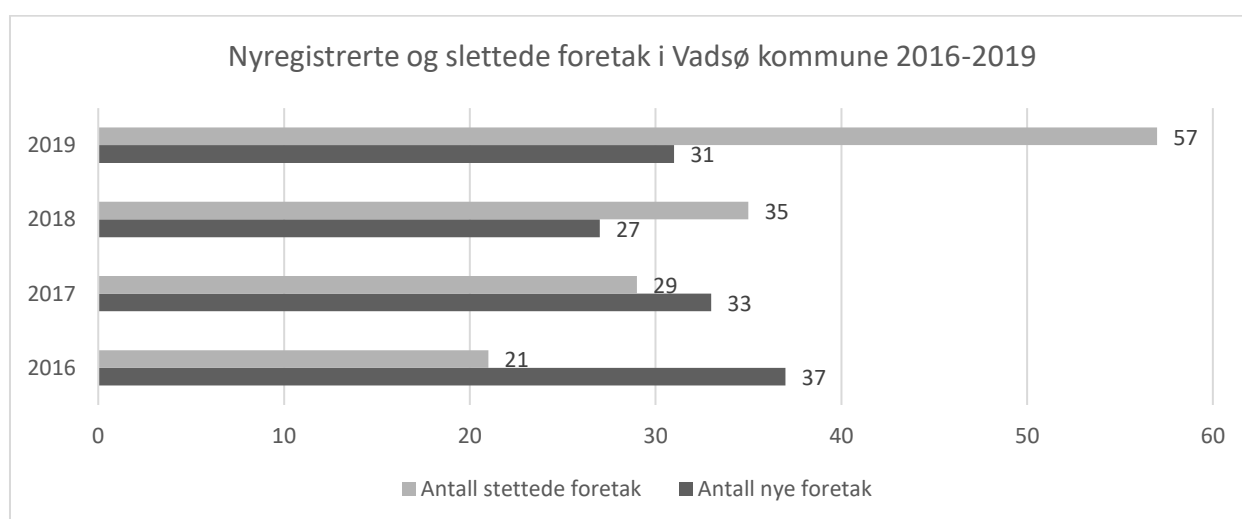
Figur 3: Utviklingen i antall bedrifter 2010-2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ifølge tall fra Foretaksregisteret ble det i perioden 2016-2019 registrert til sammen 128 nye foretak i Vadsø kommune. I den samme perioden ble det også registrert sletting av til sammen 142 foretak. Dette gir en netto reduksjon på 14 foretak i perioden 2016-2019. Utviklingen illustreres i figur 4 nedenfor.

Figur 4: Utviklingen i antall nyregistrerte og slettede foretak i Vadsø kommune 2016-2019



Kilde: Foretaksregisteret, Brønnøysundregistrene

Oppsummerende kommentarer

På landsbasis står distriktskommuner overfor økende utfordringer knyttet til å opprettholde folketall og sysselsetting, tilgang på arbeidskraft og attraktive jobber. Dette vil øke behovet for styrket nasjonal distrikts- og regionalpolitikk, og en mer aktiv lokal og regional utviklingspolitikk i distriktene. Dette for å sette inn tiltak som kan begrense utflyttingen og styrke innflyttingen (inkl. tilbakeflyttingen). Dette vil måtte omfatte satsinger på å utvikle attraktive bosteder, rekrutteringsstrategier overfor unge voksne og barnefamilier samt flere attraktive jobber i etablerte og nye næringer med langsiktig bærekraft, og styrke infrastrukturer som knytter kommuner bedre sammen i funksjonelle arbeidsmarkedsregioner. Alt dette krever langsiktig innsats både i form av stabil nasjonal utviklingsstøtte og kontinuerlig lokalt og regionalt utviklingsarbeid blant offentlig og private aktører i distriktene.⁴³

For Vadsø kommune har det vært en negativ utvikling hva gjelder befolkningsveksten og antall sysselsatte. På den andre siden har det vært en positiv utvikling når det kommer til vekst i antall nyetableringer og i antall bedrifter i kommunen.

⁴³ NIBR-Rapport 2019:7 *Nærings- og distriktsutvikling – Perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling.*

5 KONKLUSJONER

5.1 Hvordan er vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan fulgt opp?

Revisjonen har konkludert med at vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan er fulgt opp ved at plandokumenter understøtter hverandre, og at tiltakene er gitt mening ved bevisst prioritering av ressurser.

5.2 Er næringsfondet forvaltet i tråd med forutsetningene?

Revisjonen har konkludert med at næringsfondet forvaltes i tråd med forutsetningene. Fondets midler benyttes i tråd med formålet og midlene tildeles i all hovedsak i tråd med vilkårene. Revisjonen finner likevel grunn til å bemerke at det i bestemmelsene stilles krav om at søknadene skal inneholde nødvendig dokumentasjon i form av dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, finansieringsplan og framdriftsplan. Ved gjennomgang av søknader har revisjonen funnet at ikke alle søknadene innfridde de ovennevnte dokumentasjonskravene, herunder var det kun én søknad som hadde vedlagt dokumenterte tilbud fra aktuelle leverandører, og kun én av søknadene som inneholdt framdriftsplan. Dette er viktige opplysninger som bidrar til å gi kommunen et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt tiltakene er økonomisk realistiske og gjennomførbare.

Vedtak om tildeling av midler baseres på relevante opplysninger og det er etablert rutiner for vurdering av habilitet ved behandling av tilskuddssøknader. Revisjonen vil imidlertid bemerke at vedtak om avslag på søknad om tilskudd fra kommunens næringsfond er å regne som enkeltvedtak og skal være underlagt klageadgang i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

5.3 Er næringspolitikken formålstjenlig organisert?

Revisjonen har konkludert med at Vadsø kommune har organisert næringspolitikken på en formålstjenlig måte. Kommunen har rutiner for rapportering av utvikling, status og ressursbruk knyttet til næringspolitiske virkemidler. Revisjonen har også funnet at kommunen gjør evalueringer av effekten av tildelingene fra næringsfondet og korrigeringer som følge av disse. Kommunen har også etablert rutiner for kontroll i forbindelse med utbetaling av tilskudd fra kommunalt næringsfond.

5.4 Hvordan har utviklingen i Vadsø kommune vært innenfor nærings- og utviklingsområdet?

Revisjonen har funnet at Vadsø kommune har hatt en negativ utvikling når det gjelder befolkningsveksten og antall sysselsatte. På den andre siden har det vært en positiv utvikling når det kommer til vekst i antall nyetableringer og i antall bedrifter i kommunen.

6 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Vadsø kommune:

- Sørger for at søknader om tilskudd fra næringsfondet inneholder nødvendig dokumentasjon i henhold til fondets bestemmelser.
- Opplyser om klageadgang ved avslag på søknad om tilskudd fra næringsfondet.

7 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- Forskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene (forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler) av 23. mai 2018

Forarbeid

- Ot.prp. nr. 75. (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.
- Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) (endringslov) Behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)

Rettspraksis

- Rt-1968-283

Rundskriv

- Rundskriv H-16/98 (opphevet)
- Rundskriv H-05/99 (opphevet)

Utredninger

- NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

Retningslinjer, reglement

- Finansdepartementet: Reglement for økonomistyring i staten – Bestemmelser om økonomistyring i staten (2003/2019)
- Kommunal og moderniseringsdepartementet: Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler (2015)

Publikasjoner

- NIBR-rapport 2019:7 Nærings- og distriktsutvikling – perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling

Kommunale dokumenter

- Vadsø kommune: Strategisk næringsplan 2018-2022
- Vadsø kommune: Strategisk næringsplan – Handlingsplan 2018-2020
- Vadsø kommune: Kommuneplan 2012-2024, Samfunnsdel og handlingsprogram

- Vadsø kommune: Bestemmelser Vadsø kommunes næringsfond (2018)
- Vadsø kommune: Årsmelding 2018
- Vadsø kommune: Årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2023
- Møteprotokoller fra formannskap og kommunestyret for 2019

- Kontrakt mellom Vadsø kommune og Trivselslaben AS: Konsulenttenester vedrørende næringsutvikling i Vadsø kommune for perioden 1.3.2018-1.3.2020

- Troms og Finnmark fylkeskommune: Samfunnsmessig konsekvensanalyse, Vadsø kommune (2020)

Litteratur

- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2006) Forvaltningsrett, 8. utgave
- Woxholt, Geir (2009) Forvaltningsloven med kommentarer, 4. utgave

Internettkilder

Vadsø kommune:

<http://www.vadso.kommune.no>

Statistisk sentralbyrå:

<http://www.ssb.no>

Brønnøysundregistrene: Bedrifts- og foretaksstatistikk:

<https://www.brreg.no/produkter-og-tjenester/statistikk/bedrifts-og-foretaksstatistikk/>

Kommuneprofilen – statistikk og nøkkeltall for kommuner:

<http://www.kommuneprofilen.no>

Regionalforvaltning.no: Fagsystem for tilskuddsforvaltning:

<http://www.regionalforvaltning.no>

KS: Styrevervregister:

<http://www.styrevervregisteret.no>

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 8. mai 2020. Revisjonen mottok rådmannens uttalelse til rapporten per epost den 15. mai 2020. Rådmannens uttalelse er som følger:

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Vadsø kommune 2017-2020, Nærings- og utviklingsområdet» gir et positivt bilde av den jobben som Vadsø kommune gjør i sitt næringsarbeid. Rådmannen mener rapporten gir et riktig bilde av kommunens næringsarbeid og deler konklusjonene. Kommunen har de siste årene gjort flere grep for å etterstrebe en mest mulig treffsikker og helhetlig tilrettelegging for næringsutviklingen i kommunen.

Kommunen tar til etterretning at det legges informasjon om klageadgang i tilsagns- og avslagsbrev til søkere i næringsfondet. Når det gjelder kravet om dokumenterte leverandørtilbud og fremdriftsplan i søknader til næringsfondet, så har kommunens administrasjon på bakgrunn av erfaring kommet fram til at det vurderes å foreslå å fjerne kravet om leverandørtilbud i søknader, men at kravet om framdriftsplan opprettholdes. Dokumenterte leverandørtilbud er ofte ikke nødvendige i prosjekter av denne størrelsen, men en framdriftsplan er alltid fornuftig i ethvert prosjekt. Kommunen vil etterstrebe å følge opp dette bedre. Rådmannen deler også oppfatningen om at det med fordel kan bli en mer synlig sammenheng mellom strategisk næringsplan og budsjett- og økonomiplanarbeidet. Kommunen har startet arbeidet med dette.

Rådmannen anser dette å ha vært en lærerik prosess. En gjennomgang og vurdering av kommunens arbeid gjør oss mer bevisst på hva vi gjør bra og som kan forsterkes og hva vi eventuelt kan gjøre bedre eller endre.

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.⁴⁴

⁴⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

Kontrollutvalget i Vadsø kommune vedtok den 15. mai 2019 (sak 22/19) oppstart av prosjektet med to hovedproblemstillinger. Vedtaket ga revisjonen videre fullmakt til å utarbeide nødvendige underproblemstillinger (vist ved bokstav):

1. *I hvilken grad er intensjonen bak Vadsø kommunes næringspolitikk oppfylt:*
 - a. *Hvordan er vedtatte satsingsområder i strategisk næringsplan fulgt opp?*
 - b. *Er næringsfondet forvaltet i tråd med forutsetningene?*
 - c. *Er næringspolitikken formålstjenlig organisert?*
2. *Hvordan har utviklingen i Vadsø kommune vært innenfor nærings- og utviklingsområdet?*

Kontrollutvalget har i møte 20. august 2019 presisert bestillingen ytterligere:

«Kontrollutvalget vedtar følgende presisering i bestillingen til revisjonen, knyttet til «Prosjektplan for Nærings- og utviklingsområdet»:

3. *Kommentarer til pkt 1B:*
 - e. *Kontrollutvalget ber om at revisjonen i revisjonsarbeidet har fokus på det lokale i Vadsø knyttet til næringsutviklingsarbeidet. Dette innebærer at fokus på Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler tones ned.*
 - f. *Blir effekten av tildelinger fra næringsfondet evaluert og gjøres det eventuelle korrigeringer som følge av evalueringen?*
 - g. *Blir næringsfondets midler brukt i tråd med de kommunale satsingene som framkommer av Strategiske næringsplan?*
 - h. *Blir fondets midler tildelt i tråd med Næringsfondets bestemmelser og næringspolitiske strategier?*
4. *Positivt å benytte brukerundersøkelse som metode. Kan spørsmål i brukerundersøkelsen være kilde til data for både pkt 1a, 1b, 1c og pkt 2?»*

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.⁴⁵

Revisjonen sendte oppstartsbrev til rådmannen i Vadsø kommune den 19. november 2019. Den 5. desember fikk revisjonen tilbakemelding om at rådmannen utpekte rådgiver ved plan og stab som kontaktperson for prosjektet.

Det ble ikke avholdt oppstartsmøte før oppstarten av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.⁴⁶ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

⁴⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

⁴⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

- **Dokumentanalyse**

Revisjonen har gjennomgått syv søknader om tilskudd fra kommunens næringsfond fra perioden 1. januar 2019 – 16. desember 2019. Revisjonen ba om en oversikt over alle innkomne søknader i den overnevnte perioden, og fikk på bakgrunn av dette tilsendt en oversikt over søknad- og tilsagnsregister for Vadsø kommune (hentet fra regionalforvaltning.no). Av oversikten framgikk det at kommunen hadde mottatt ni søknader om tilskudd i 2019. Av disse var fem søknader innvilget og to avslått. Det framgår også av oversikten at én søknad ble trukket, mens én hadde status som sendt. Revisjonen har gjennomgått de syv søknadene der det forelå vedtak. I gjennomgangen har vi tatt for oss alle dokumentene tilknyttet den enkelte saken, herunder søknad med vedlegg, saksframlegg samt vedtak i saken.

Revisjonen har også gjennomgått relevante kommunale dokumenter, herunder ulike kommunale planer og handlingsplaner, årsmelding, årsregnskap, årsbudsjett og møteprotokoller.

- **Elektronisk korrespondanse**

Revisjonen har hatt fortløpende elektronisk korrespondanse med rådgiver ved plan og stab samt seniorrådgiver ved Trivselslaben under gjennomføringen av undersøkelsen. Gjennom korrespondansen har revisjonen kartlagt kommunens rutiner og praksis i forbindelse med behandlingen av tilskuddssøknader. Kontaktperson(ene) har fortløpende besvart spørsmål, oversendt dokumentasjon og kommet med avklaringer der revisjonen har hatt behov for det.

- **Brukerundersøkelse**

Revisjonen har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse. Respondentene er plukket ut fra søknads- og tilsagnsregisteret i søknadsportalen www.regionalforvaltning.no. Undersøkelsen er sendt ut til samtlige som har søkt om tilskudd fra kommunalt næringsfond i 2019, og omfatter både de som har fått tilsagn og de som har fått avslag. Det er benyttet en nettbasert spørreundersøkelse gjennom EasyQuest til gjennomføringen.

Den 20. februar 2020 sendte revisjonen ut epost til respondentene. Eposten inneholdt en kort beskrivelse av bakgrunnen for og formålet med undersøkelsen, samt link til selve spørreskjemaet. Undersøkelsen var anonym, og svarene kan ikke kobles til respondentens identitet. Den 2. mars 2020 sendte revisjonen en ny epost til respondentene med en påminnelse om undersøkelsen. Tre av totalt syv respondenter har svart på brukerundersøkelsen. Revisjonen har gjort en vurdering av svarprosenten og kommet til at det ikke er hensiktsmessig å ta disse med i rapporten. Svarene ville for øvrig ikke hatt innvirkning på funnene, vurderingene eller konklusjonene i undersøkelsen. Resultatet av brukerundersøkelsen vil imidlertid legges fram for kontrollutvalget ved behandlingen av rapporten.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).⁴⁷ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet). Gyldigheten av dataene (relevans) er sikret ved at all datainnsamling er gjort med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både hvilke dokumenter vi har innhentet, samt hvilke spørsmål vi har stilt. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene. Dataens pålitelighet er sikret ved at fakta i rapporten er verifisert av informantene i undersøkelsen. Bruk av flere metoder for datainnsamling, samt revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring bidrar også til å sikre at innsamlet data er pålitelig.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.⁴⁸ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Rapporten ble sendt på verifisering til informantene i undersøkelsen den 30. april 2020. Revisjonen har tatt hensyn til innkomne merknader og kommentarer. Merknadene har for øvrig ikke vært av en slik karakter at det har medført nevneverdige endringer i rapporten.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.⁴⁹ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen har vært prosjektleder for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Forvaltningsrevisor Ranveig Olaussen har vært prosjektmedarbeider. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor har vært Viggo Johannessen, som har stått for kvalitetssikringen av rapporten. Kvalitetssikringen har bestått av gjennomgang og tilbakemeldinger knyttet til utkast til rapport.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.⁵⁰ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Revisjonen sendte rapporten på høring til rådmannen den 8. mai 2020. Vi mottok rådmannens uttalelse til rapporten den 15. mai 2020.

⁴⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

⁴⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

⁴⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

⁵⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.