

VEILEDNINGSNOTAT

Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger

Publisert 23. februar 2018

Forord

Temaet for dette veiledningsnotatet er de sentrale kravene forvaltningsloven og økonomiregelverket i staten stiller til utformingen av regelverk for statlige tilskuddsordninger og forvaltningen av ordningene.

Bakgrunnen for notatet er todelt. Dels erfarer Direktoratet for økonomistyring (DFØ) at det er usikkerhet om hva kravene i forvaltningsloven og økonomiregelverket innebærer for tilskuddsforvaltningen. Dette fører til uhensiktsmessig ressursbruk både hos tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere samt feil og mangler i saksbehandlingen. Dels er mange tilskuddsregelverk utydelige og lite avklarende, noe som gjør det krevende å belyse måloppnåelse og formålseffektivitet ved bruk av tilskudd som virkemiddel. Gjennom å tydeliggjøre kravene i økonomiregelverket og sammenstille disse med forvaltningslovens krav til saksbehandling, ønsker DFØ å bidra til at tilskuddsforvaltningen blir bedre, slik at vi kan få en bedre styring med bruken av ressursene og en bedre håndtering av søkere og tilskuddsmottakere.

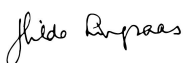
Målgruppen for notatet er alle som har ansvar for tilskuddsbevilgninger i departementene, de som arbeider med å utforme tilskuddsordninger og tilskuddsregelverk og de som forvalter slike ordninger både i departementer og underliggende virksomheter. Notatet bygger på at leseren har god kompetanse om tilskudd fra tidligere.

Notatet er utarbeidet av DFØ som ledd i vår rolle som forvalter av regelverket for økonomistyring i staten. Fra DFØ har Maria Alrek, Anders Myhren og Anne Sofie Teveldal deltatt. Vi har fått bidrag både fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet ved Inger Riis-Johannessen, Mari Sund Morken og Arnulf Tverberg og fra konsulent Ellen Nitter-Hauge fra Humanikk. Under arbeidet har det også kommet nyttige innspill fra ansatte i departementer og virksomheter. Vi vil takke alle som har bidratt i arbeidet.

Dette er første utgave av veiledningsnotatet. Basert på erfaringer kan det bli behov for å justere eller modifisere enkelte råd i veiledningsnotatet.

Vi tar gjerne imot kommentarer og forslag til eksempler og til videreutvikling av notatet. Innspill kan gis til forvaltning@dfo.no.

Februar 2018



Hilde Singsaas

direktør, Direktoratet for økonomistyring

Innhold

1. Innledning	4
1.1 Temaet for veiledningsnotatet	4
1.2 Sentrale rammer for utforming og forvaltning av tilskudd	4
1.3 Avgrensninger	7
1.4 Leseveiledning	7
2. Forvaltningslovens betydning for tilskuddsforvaltningen	8
2.1 Kort om forvaltningsloven	8
2.2 Om vedtaksbegrepet og dets betydning for tilskudsarbeidet	8
2.3 Vilkårslæren	10
3. Økonomiregelverkets krav til et tilskudsregelverk – når kreves det forskrift?	11
3.1 Økonomiregelverkets krav til utarbeidelse av et tilskudsregelverk	11
3.2 Om hovedelementene i tilskudsregelverket – når er disse forskrift?	12
3.2.1 Mål for ordningen og målgruppe (hovedelement a)	12
3.2.2 Kriterier for måloppnåelse (hovedelement b)	13
3.2.3 Tildelingskriterier, herunder eventuelle beregningsregler (hovedelement c)	13
3.2.4 Oppfølging og kontroll (hovedelement d)	18
3.2.5 Evaluering (hovedelement e)	19
3.2.6 Samlet fremstilling	20
3.3 Effektiv ressursbruk	20
4. Utformingen av tilskuddsforskrifter – hvordan lage en forskrift?	21
4.1 Struktur og innhold i en forskrift	21
4.1.1 Tittel, ingress og hjemmelshenvisning	22
4.1.2 Innplassering av hovedelementene i en tilskuddsforskrift	22
4.1.3 Nærmere om forskrifter i tilskudsarbeidet	23
4.2 Krav til utredning, høring og kunngjøring av forskrifter	24
4.2.1 Krav til høring	24
4.2.2 Hvem skal høres?	25
4.2.3 Kunngjøring av forskrifter	25
5. Forvaltning av en tilskuddsordning	26
5.1 Krav til utlysning (kunngjøring)	26
5.2 Krav til søknadsbehandlingen	27
5.2.1 Forvaltningsloven kapittel II og III	27
5.2.2 Forvaltningsloven kapittel IV–VI	30
5.3 Innholdet i et vedtak som innvilger en søknad - tilskuddsbrev	35
5.3.1 Formål og tiltak	36
5.3.2 Utbetalingsordning	37
5.3.3 Vilkår for bruken av midlene	38
5.3.4 Krav til rapportering	38
5.3.5 Kontrolltiltak	39
5.3.6 Mulige reaksjonsformer	41
5.3.7 Samlet fremstilling – hvordan ivareta forvaltningsloven i tilskuddsbrevet	44

1. Innledning

1.1 Temaet for veiledningsnotatet

Veiledningsnotatet søker å belyse følgende:

- Når er et tilskudsregelverk en forskrift, og hva betyr i så fall det?
- Når er innvilgelse eller avslag på en tilskuddssøknad et enkeltvedtak, og hva betyr i så fall det for saksbehandlingen?

Temaet er av stor betydning for søkeres og tilskuddsmottakeres rettigheter og plikter, og for forvaltningens rolle og ansvar i tilskudsarbeidet.

Forvaltningsloven¹ fastsetter alminnelige regler om forvaltningsorganers saksbehandling og regulerer når tjenestemenn er inhabile, angir når noe er forskrift og enkeltvedtak og gir regler om forskrifter og om saksforberedelsen ved enkeltvedtak, selve vedtaket og om omgjøring og adgangen til å klage på et vedtak. Loven regulerer sammen med økonomiregelverket², som er statens egen instruks til forvaltningen, tilskudsforvaltningen. Økonomiregelverket stiller, i bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6, krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.

Hovedhensikten med dette notatet er å belyse hvordan forvaltningslovens krav til utarbeidelse av tilskuddsforskrifter og til saksbehandlingen i enkeltsaker, og økonomiregelverkets krav og føringer til utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger, kan ivaretas samtidig.

Notatet gir konkrete råd og veiledning knyttet til utforming av tilskuddsforskrifter, søknadsbehandlingen, utformingen av tilskuddsbrev (vedtak), samt oppfølging og kontroll av tilskuddsordninger.

1.2 Sentrale rammer for utforming og forvaltning av tilskudd

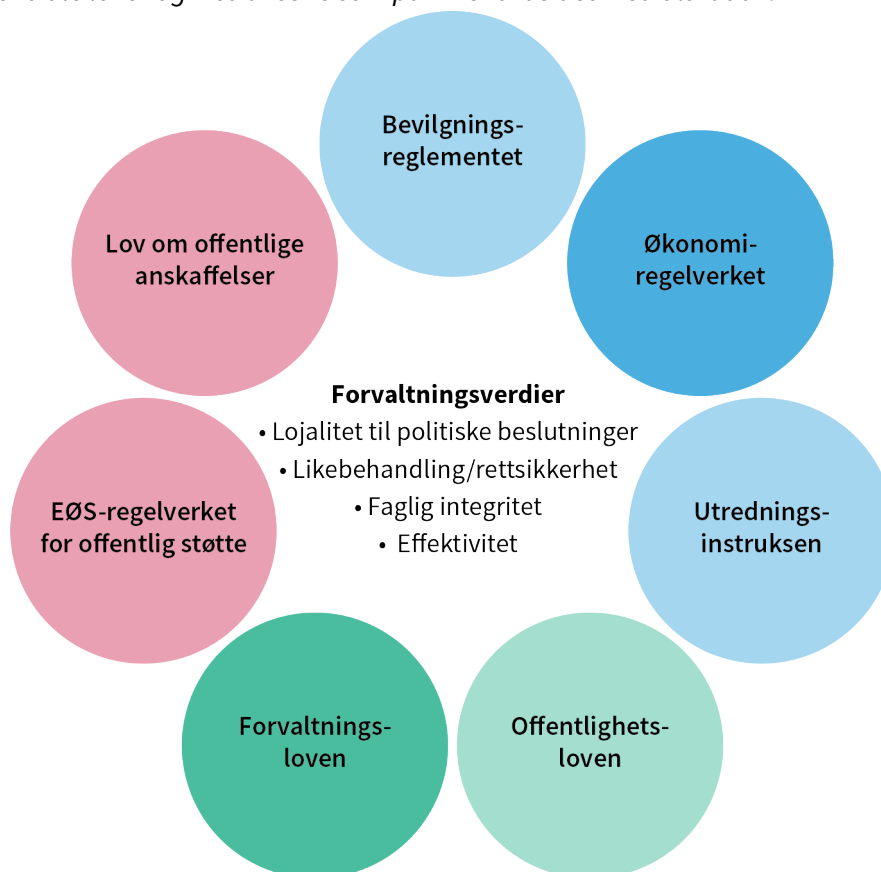
Statlige tilskudd³ er et viktig økonomisk virkemiddel for å nå politisk fastsatte mål. Tilskudd gis i mange former og sammenhenger, til ulike formål og har ulike betegnelser som støtte, bistand, driftstilskudd, investeringstilskudd, prosjektstøtte, tiltaksstøtte, refusjoner, med mer. Med sitt store mangfold styres tilskudsforvaltningen av en rekke lover, instruks og regler.

¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

² Økonomiregelverket brukes som en samlet betegnelse for *reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten*.

³ Tilskudd er overføringer fra staten til andre sektorer, som kommuner, foretak, ideelle organisasjoner og utlandet.

Figur 1: Sentrale lover og instruksene som påvirker arbeidet med tilskudd⁴.



Figuren viser flere av de mest sentrale lovene og instruksene som setter rammene for tilskuddsarbeidet. Notatet redegjør ikke for alle, men konsentrerer seg om sammenhengen mellom forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav og føringer. Vi vil derfor i dette kapitlet introdusere økonomiregelverket og forvaltningsloven. Siden både økonomiregelverket og forvaltningsloven forutsetter at tilskuddsordninger bygger på et godt beslutningsgrunnlag i tråd med krav som stilles i utredningsinstruksen, vil vi også kort omtale denne instruksen.

Økonomiregelverket er Kongens og Finansdepartementets instruks innad i forvaltningen og har som formål å sikre at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at statlige midler brukes effektivt, jf. økonomiregelverket § 1. Disse føringene inngår som grunnleggende styringsprinsipper i staten. Det stilles også et eksplisitt krav om at virksomhetene drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd, jf. økonomiregelverket § 4. Økonomiregelverket omtaler i § 8 spesifikke krav til utformingen og forvaltningen av tilskudd, men også regelverkets øvrige krav vil gjelde. Kravene er utdypet i økonomiregelverket kapittel 6, se spesielt punkt 6.2 *Utarbeidelse av tilskuddsordning* og punkt 6.3 *Tilskuddsforvaltning*.

⁴ Fargene på sirkelene indikerer hvem som forvalter hvilke lover og instruksjoner: rød sirkel forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet, grønn sirkel av Justis- og beredskapsdepartementet og blå sirkel av Finansdepartementet og Direktoratet for økonomistyring.

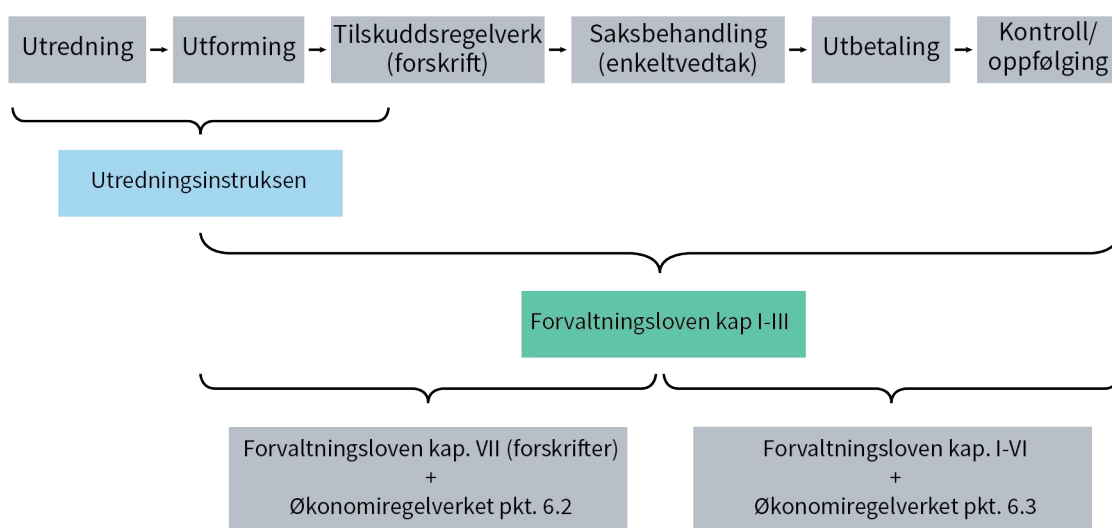
Forvaltningsloven gjelder for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, og stiller krav til selve saksbehandlingen. Forvaltningsorganer er definert i § 1 som «et hvert organ for stat eller kommune». Videre regner loven et privat rettssubjekt som forvaltningsorgan i saker «hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift». Lovens krav vil ha betydning både ved utformingen og forvaltningen av tilskuddsordninger. Forvaltningsloven skal sikre kvaliteten på forvaltningens avgjørelser og inngår i oppbyggingen av en demokratisk rettstat ved at borgerne får medinnflytelse på avgjørelsene som de også kan få overprøvd. Riktige og rettferdige avgjørelser er viktig for forvaltningens tillit og legitimitet i befolkningen.

Beslutninger om bruk av tilskudd som virkemiddel og hvordan tilskuddsordningen i så fall bør utformes, krever et godt beslutningsgrunnlag. *Utredningsinstruksen* er Kongens instruks til forvaltningen om hvordan statlige tiltak skal utredes. Formålet med instruksen er å fremme et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Instruksen gjelder også for tilskudd, og stiller krav til både innholdet i beslutningsgrunnlaget og til involvering og høring.

Økonomiregelverket kapittel 6 om utformingen og forvaltningen av tilskuddsordninger forutsetter et godt beslutningsgrunnlag som fundament for utformingen av hovedelementene i en tilskuddsordning. De fem hovedelementene omtales i økonomiregelverket punkt 6.2.1.1 bokstavene a til e. Ifølge økonomiregelverket punkt 6.2.1.3 skal nye tilskuddsordninger presenteres for Stortinget gjennom et forslag til bevilgningsvedtak der det gjøres rede for innholdet i hovedelementene som skal være med i en tilskuddsordning, og hvordan elementene virker sammen for å nå målet med ordningen. Også eksisterende ordninger skal med jevne mellomrom presenteres på nytt for Stortinget. Hovedelementene som presenteres for Stortinget vil sammen med budsjettvedtaket og den bakenforliggende utredningen gi førende krav og premisser, når *regelverket* for tilskuddsordningen skal utarbeides.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan forvaltningsloven, utredningsinstruksen og økonomiregelverket samlet setter rammene for tilskuddsordningene dette notatet omfatter.

Figur 2: Illustrasjon av hvordan forvaltningsloven, utredningsinstruksen og økonomiregelverket samlet setter rammene for tilskuddsforvaltningen.



I dette notatet vil vi som nevnt ikke gå nærmere inn på utredningsinstruksens krav, men konsentrere gjennomgangen om de krav og føringer som følger av forvaltningsloven og økonomiregelverket⁵.

1.3 Avgrensninger

Veiledningsnotatet omhandler tilskuddsordninger som oppfyller *alle* de tre punktene omtalt nedenfor:

- 1) Tilskuddsordninger som *faller inn under økonomiregelverket kapittel 6 og som ikke har hjemmel i lov*. Slike ordninger har sitt grunnlag i årlige bevilgningsvedtak fra Stortinget.
- 2) Tilskuddsordninger som forvaltes i samsvar med normalprosedyren i *økonomiregelverkets punkt 6.2 og 6.3*. Normalprosedyren innebærer at departementene følger opp Stortingets bevilgninger gjennom å utforme tilskuddsordninger med tilhørende regelverk, og at tilskudd fordeles til mottakere etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Tilskudd til mottakere som er navngitt i bevilgningsvedtaket eller i budsjettproposisjonen, omtales ikke.
- 3) Tilskuddsordninger som er rettet mot private og tilskuddsordninger der forvaltningsorganer (f.eks. kommuner) kan søke på lik linje med private.

Notatet retter seg altså ikke mot tilskudd som har hjemmel i lov eller mot tilskuddsordninger der tilskuddsmottakerne *kun* er kommuner og/eller fylkeskommuner. Mye av innholdet i notatet har likevel overføringsverdi til slike tilskudd.

1.4 Leseveiledning

Kapittel 1 gir en kort innføring i bakgrunn, temaer og avgrensninger for notatet. Videre gir det en kortfattet oversikt over regelverk med betydning for utformingen og forvaltningen av tilskuddsordninger, med omtale av forvaltningsloven, utredningsinstruksen og økonomiregelverket.

Kapittel 2 omtaler kort forvaltningslovens formål og oppbygging. Forvaltningslovens vedtaksbegrep gjennomgås for å få frem grunnlaget for når rammene for tilskuddsforvaltningen er forskrift og når de enkelte tildelingene er enkeltvedtak. Rettsgrunnlaget for å ilegge tyngende vilkår i form av plikter overfor tilskuddsmottakere blir også omtalt.

Kapittel 3 omhandler utformingen av de generelle rammene for tildelingen av tilskudd, i økonomiregelverket omtalt som tilskuddsregelverk, og redegjør for når de er forskrifter etter forvaltningsloven. Kapitlet gjennomgår økonomiregelverkets krav til de fem hovedelementene i en tilskuddsordning, hvordan disse skal inngå i et tilskuddsregelverk og når de får et innhold som gjør dem til forskrift.

Kapittel 4 gjennomgår forvaltningslovens krav til utformingen av forskrifter og knytter dette til tilskuddsforvaltningen. Kapitlet beskriver hovedstrukturen og aktuelle innholdselementer i en tilskuddsforskrift. Hovedvekten legges på å vise hvordan økonomiregelverkets krav til hovedelementene hensiktsmessig tas inn i forskriftsstrukturen. Det er

⁵ For omtale av utredningsinstruksens krav vises det til Veileder til utredningsinstruksen (DFØ, 2016).

ikke ment at kapittelet skal gi en fullstendig oversikt over alle forhold som skal, bør eller kan tas med i en forskrift. Det gis til slutt en oversikt over kravene til utredning, høring og kunngjøring av forskrifter.

Kapittel 5 omhandler forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utlysning (kunngjøring) av tilskuddsmidler, søknadsbehandlingen og utformingen av tilskuddsbrevet (vedtaket). Hensikten er å gi en samlet innføring i forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling ved enkeltvedtak og økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltningen og hvordan kravene kan ivaretas i det praktiske arbeidet med å tildele tilskudd. Kapittelet belyser også økonomiregelverkets krav til innhold i et tilskuddsbrev, og drøfter innholdskravene i sammenheng med forvaltningslovens krav og rettsgrunnlaget for å fastsette vilkår. Kapitlet begrenses til hva som må vurderes når man innvilger en søknad om tilskudd, og vil ikke omtale kravene som gjelder ved avvising og avslag.

2. Forvaltningslovens betydning for tilskuddsforvaltningen

2.1 Kort om forvaltningsloven

Forvaltningsloven er en generell lov som gjelder når ikke annet er vedtatt ved særlov. Loven er delt inn i kapitler. Kapittel I avgrensner lovens virkeområde og inneholder viktige definisjoner. Kapittel II og III om habilitet og alminnelige regler om saksbehandlingen gjelder for forvaltningens virksomhet generelt (veiledningsnotatets punkt 5.2) og skal alltid følges ved utforming av tilskuddsordningen og fordelingen av tilskudd. Kapitlene IV–VI gjelder for «enkelvedtak» og får betydning for søknadsbehandlingen, innholdet i tilskuddsbrevene og oppfølgingen av tilskuddsmottakere jf. notatets punkt 5.2 og 5.3. Forvaltningsloven kapittel VII om «forskrifter» får betydning for utformingen av tilskuddsregelverk, jf. økonomiregelverkets punkt 6.2.1.2 og veiledningsnotatets kapittel 3.

Saksbehandlingsreglene i loven suppleres av uskrevne forvaltningsrettslige regler. Brudd på de lovfestede eller ulovfestede reglene, blant annet myndighetsmisbrukslæren, kan føre til at et vedtak blir ugyldig.

2.2 Om vedtaksbegrepet og dets betydning for tilskuddsarbeidet

Hva som er et «enkelvedtak» og hva som er en «forskrift» er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd.

Et «vedtak» er definert som «*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)*», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Hvis vedtaket gjelder «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer» er avgjørelsen en «forskrift», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Normalt vil et tilskuddsregelverk utformet i samsvar med kravene økonomiregelverket stiller til innhold i et

slikt regelverk, være et «vedtak» som gjelder «*et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer*» og dermed en forskrift, jf. punkt 3.2 i notatet.

Gjelder vedtaket «*en eller flere bestemte personer*» er det et «enkeltvedtak», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. En innvilgelse og et avslag på en søknad om tilskudd vil, med de avgrensningene som er gjort i dette notatet, være et «vedtak» som gjelder «*en eller flere bestemte personer*» og vil dermed være et «enkeltvedtak», jf. punkt 5.2.2.1 i notatet.

Det fremgår av definisjonen over at følgende fire kriterier må være oppfylt for at det foreligger et «vedtak» i forvaltningslovens forstand:

1) **en «avgjørelse»**

Et regelverk for en tilskuddsordning er en avgjørelse. Tilsvarende er utfallet av en søknadsbehandling en avgjørelse. En uforpliktende uttalelse som et råd eller en innstilling, er ikke en avgjørelse.

2) **«treffes under utøving av offentlig myndighet»**

Med «utøving av offentlig myndighet» menes det å treffe avgjørelser av offentlig-rettslig art eller avgjørelser der forvaltningen i kraft av statens høyhetsrett utøver myndighet overfor borgerne. «Utøving av offentlig myndighet» er ikke bare det å pålegge eller fritta private for plikter. Også fordeling av offentlige goder i form av tildeling av tilskudd til private basert på et bevilgningsvedtak fra Stortinget, er offentlig myndighetsutøvelse etter forvaltningsloven.

Når det offentlige inngår avtaler om kjøp, salg, leie, lån mv. på forretningsmessig grunnlag, opptrer det offentlige på linje med private aktører. Forvaltningen utøver da ikke offentlig myndighet, men opptrer på samme måte som private, utfra sin privatrettslige handleevne. Fordi forvaltningen disponerer offentlige midler, vil ofte lov om offentlige anskaffelser gjelde, men det er likevel en privatrettslig disposisjon.

3) **«rettigheter eller plikter til private personer»**

For å være et vedtak må avgjørelsen gjelde «rettigheter eller plikter til private personer».

Rettighetsbegrepet i forvaltningsloven § 2 første ledd er vidt. Det omfatter ikke bare rettigheter som private har et rettskrav på å få, men for eksempel også tilskudd som deles ut etter avgjørelse fra forvaltningen. Det har ingen betydning om fordelingen bygger på faste beregningsregler eller på en mer eller mindre fri skjønnsutøvelse. Det er tilstrekkelig at midlene er stilt til disposisjon for forvaltningen som en tilskuddsbevilgning overfor «private personer» for å oppnå politisk fastsatte mål.

Begrepet private personer omfatter både fysiske og juridiske personer (selskaper mv.). Offentlige organer likestilles med private når de har samme interesse eller stilling i saker som private, jf. forvaltningsloven § 2 fjerde ledd.

4) «bestemmende»

For at det skal foreligge et vedtak i forvaltningslovens forstand, må avgjørelsen være «bestemmende» for rettigheter eller plikter til private. I dette ligger at avgjørelsen må endre den privates rettsstilling. Avgjørelsen må ha en normerende funksjon.

En avgjørelse om å innvilge eller avslå en *søknad* om tilskudd, vil være «bestemmende» for rettigheter eller plikter til private, jf. punkt 5.2.2.1 i notatet. Avgjørelsen er rettslig bindende både for forvaltningen og for den private part.

Det er mer krevende å ta stilling til om et *tilskuddsregelverk* er «bestemmende» for rettigheter eller plikter til private. I så fall har regelverket fått en normerende funksjon, og må gis som forskrift.

Spørsmålet er hvor *konkret og direkte* «bestemmende» de generelle føringene må være for at det skal anses som forskrift. Problemstillingen er særlig sentral i avgjørelsen av hvilke føringar for forvaltningens skjønnsutøvelse som er «bestemmende». Dersom føringene nærmest avgjør utfallet av skjønnsvurderingen, vil de ha forskrifts innhold. Eksempel på dette kan være bestemmelser om hvilke momenter det skal og ikke skal legges vekt på hvis det samtidig ikke er aktuelt å legge vekt på andre hensyn. Det samme vil gjelde hvis søknaden skal innvilges med mindre konkret angitt forhold er oppfylt.

Generelle føringar som ikke er «forskrift», vil være retningslinjer for skjønnsutøvelsen, eventuelt kan de være bindende instruksar for de statsansatte (uten at de samtidig er «bestemmende» for private).

Bestemmelser om hvilket forvaltningsorgan som skal behandle søknaden der formålet er å organisere arbeidet i forvaltningen, er typisk ment å regulere interne forhold i forvaltningen, og ikke forholdet mellom forvaltningen og tilskuddssøker/-mottaker. Motsatt vil fristbestemmelser ofte være «bestemmende», med mindre de kun er ment å være rene ordensbestemmelser (altså slik at søknaden vil bli behandlet selv om den sendes inn etter at fristen er oversittet). Også bestemmelsenes form, adressat og innhold og behovet for at forvaltningslovens regler om forskrift gjelder, er relevante momenter i vurderingen.

Under gjennomgangen av hovedelementene, jf. notatets punkt 3.2, kommer vi tilbake til spørsmålet om hvilke deler av et tilskuddsregelverk som kan bli «bestemmende» for rettigheter eller plikter til private. Det er særlig formuleringen av tildelingskriteriene som blir sentrale når vi skal ta stilling til om regelverket har fått et innhold som gjør det «bestemmende» for rettigheter og plikter til private.

2.3 Vilkårslæren

Forvaltningens adgang til å pålegge private personer *plikter* krever i utgangspunktet en lovhjemmel. Veiledningsnotatet omfatter tilskuddsordninger som ikke er hjemlet i lov. For

tilskuddsordninger som er hjemlet i et budsjettvedtak og omtales i økonomiregelverket kapittel 6, vil plikter overfor private måtte utledes fra vilkårlæren.

«Vilkårlæren» betegner en sedvanefestet rett for forvaltningen til å stille tyngende vilkår ved begunstigende vedtak. Forutsetningen er at vilkårene er saklige og forholdsmessige (proporsjonale), og de må heller ikke være i strid med lov (lex superior). Visse vilkår vil også være så inngripende at de ikke kan gis uten hjemmel i lov (legalitetsprinsippet).

Ordet vilkår brukes både om betingelser for i det hele tatt å kunne få tilskudd og vilkår i form av plikter som en konsekvens av tildelingen. Betingelser som stilles overfor tilskuddsmottakere, men som likevel ikke er plikter, kan være krav som stilles i forkant for å få innvilget søknaden. Tyngende vilkår er plikter som søkeren må oppfylle som del av gjennomføringen av tiltaket det gis tilskudd til, som eksempelvis krav til å rapportere, til å levere revisorattestasjoner og til å sende inn dokumentasjon.

Vi vil her skille mellom begrepene betingelse og tyngende vilkår der vi ser behovet for en slik presisering.

3. Økonomiregelverkets krav til et tilskudsregelverk – når kreves det forskrift?

Veiledningsnotatet tar utgangspunkt i tilskuddsordninger der midlene disponeres ut fra Stortingets budsjettvedtak og forutsetningene for dette. Forutsetningene fremgår av budsjettproposisjonen og av komiteinnstillingen med eventuelle merknader som til sammen danner grunnlaget for Stortingets budsjettvedtak. Stortingets budsjettvedtak vil oftest måtte operasjonaliseres gjennom departementenes nærmere utforming av tilskuddsordningen for å ivareta både hensynet til søkerens rettssikkerhet og for å sikre at statens penger blir brukt etter intensjonen.

3.1 Økonomiregelverkets krav til utarbeidelse av et tilskudsregelverk

Økonomiregelverket punkt 6.2.1.2 stiller krav om at det for alle tilskuddsordninger skal utarbeides et regelverk, som skal inneholde følgende hovedelementer:

- a) mål og målgruppe for ordningen
- b) kriterier for måloppnåelse
- c) tildelingskriterier
- d) oppfølging og kontroll
- e) eventuelt evaluering

Elementene skal vurderes i nøye sammenheng med hverandre for å sikre en effektiv utforming av ordningen vurdert ut fra både ressursbruk hos tilskuddsmottaker og – forvalter og sannsynligheten for god måloppnåelse.

I punkt 6.2.1.2 konstateres det at «*departementet skal fastsette bestemmelser som regulerer punktene a til d, og eventuelt e. Noen av bestemmelsene vil ha karakter av forskrift i henhold til forvaltningsloven § 2c*».

3.2 Om hovedelementene i tilskuddsregelverket – når er disse forskrift?

I notatets punkt 2.2 foran er det gjort rede for hva som vil være en forskrift. Vi vil nå gjennomgå hvert hovedelement og vurdere om det vil få et innhold som gjør det til forskrift. I vurderingen må hovedelementene også sees i sammenheng. Selv om et element isolert sett ikke vil være forskrift, kan helheten av elementene samlet sett være forskrift.

Lovavdelingen i Justisdepartementet uttrykte i en tolkningsuttalelse 6. juni 2006 at slike generelle bestemmelser, utformet etter økonomiregelverket punkt 6.2.1.1, «i de fleste tilfeller» vil være en forskrift i forvaltningslovens forstand:

«Som nevnt oppstiller bestemmelsene pkt. 6.2.1.1 krav om relativt presis angivelse av mål for tilskuddsordningen, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier. Etter Lovavdelingens syn vil fastsettelse av generelle bestemmelser i samsvar med disse kravene i de fleste tilfeller innebære at det gis en forskrift i forvaltningslovens forstand.»

Nedenfor redegjør vi nærmere for hva hvert hovedelement innebærer og drøfter når føringer i tråd med hovedelementene skal regnes som «forskrift» i forvaltningslovens forstand.

3.2.1 Mål for ordningen og målgruppe (hovedelement a)

Økonomiregelverket punkt 6.2.1.1 bokstav a lyder:

«Departementet skal i tilknytning til bevilgningsforslag utarbeide formuleringer som tydeliggjør hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen (målet) og hvilken målgruppe den tar sikte på.»

Målet er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand for målgruppen og skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med hver enkelt tilskuddsordning. Spesifikasjoner av hvilke produkter, tjenester eller aktiviteter tilskuddet skal gå til og hvem som kan være potensielle tilskuddsmottakere, bør ikke detaljeres i målet, men hører naturlig inn under tildelingskriteriene (hovedelement c).

Formuleringen av målet er sentralt for utformingen av de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen, dvs. for kriterier for måloppnåelse, tildelingskriteriene, rammene for oppfølging og kontroll og evalueringen. Hovedelementene i en tilskuddsordning skal utformes slik at de samlet sett sannsynliggjør at målet kan nås. Målformuleringen alene gir imidlertid neppe tilstrekkelig med føringer til at regelverket kan anses som «bestemmende» i forvaltningslovens forstand.

Angivelse av målgruppen for tilskuddsordningen vil på tilsvarende måte neppe alene gi tilstrekkelig føringer til å ha forskrifts innhold. Målgruppen er for de fleste tilskuddsordninger ikke sammenfallende med gruppen av potensielle tilskuddsmottakere og avgrensar dermed bare *indirekte* hvem det kan gis tilskudd til. Et eksempel som synliggjør dette er tilskudd til

barnehager, der ordningen er ment å tilgodese barnefamilier. Her vil barnehager være tilskuddsmottakerne, mens barnefamilier vil være målgruppen.

3.2.2 Kriterier for måloppnåelse (hovedelement b)

Økonomiregelverket punkt 6.2.1.1 bokstav b lyder:

«Departementet skal fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen.»

Kriterier for måloppnåelse skal belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen. Som hovedregel bør målene og tilhørende kriterier for måloppnåelse fastsettes slik at de belyser brukereffekter, samfunnseffekter eller begge deler.

Informasjon om måloppnåelse kan hentes fra to typer kilder: fra tilskuddsmottakerne eller fra andre kilder som kan belyse graden av måloppnåelse (for eksempel evalueringer og registerdata). Hvis for eksempel målet for en tilskuddsordning er å bedre sikkerheten til sjøs, vil et kriterium for måloppnåelsen kunne være at det blir færre ulykker på sjøen. Informasjon om måloppnåelsen kan i en slik situasjon hentes fra offentlige data.

Tilskuddsforvalteren har ansvaret for å sikre god måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse er primært «internt rettet» ved at de tydeliggjør hvilken type informasjon som tilskuddsforvalteren må fremskaffe for å kunne rapportere til departementet og Stortinget om hvilke resultater som er oppnådd gjennom ordningen (jf. kravene i bevilgningsreglementet § 9 om rapportering om oppnådde resultater). Kriteriene for måloppnåelse vil imidlertid kunne gi potensielle tilskuddsmottakere informasjon som er nyttig for å forstå målet med tilskuddsordningen. Kriteriene for måloppnåelse vil derfor normalt ikke være «bestemmende» for privates rettigheter til å motta tilskudd.

Kriteriene for måloppnåelse vil kunne materialisere seg som rapporteringskrav overfor tilskuddsmottaker. Fastsettes det vilkår i form av krav til rapportering for å belyse måloppnåelse, vil rapporteringskravene være «bestemmende» for mottakerens plikter. Kriteriene for måloppnåelse vil da *indirekte* være bestemmende.

3.2.3 Tildelingskriterier, herunder eventuelle beregningsregler (hovedelement c)

Økonomiregelverket punkt 6.2.1.1 bokstav c lyder:

«Departementet skal utarbeide kriterier for tildeling. For tilskuddsordninger der tildeling gis på grunnlag av kvantifiserbare kriterier eller med en prosentandel av budsjett eller regnskap, skal det fastsettes beregningsregler.»

Tildelingskriteriene skal gis et innhold som understøtter målet med tilskuddsordningen. Det innebærer at målet og tildelingskriteriene må sees i sammenheng når departementet skal utforme tilskudsregelverket.

Gjennom tildelingskriteriene spesifiserer det ansvarlige departementet hvilke tiltak, prosjekter og mottakere tilskuddet skal gå til, og hvordan tilskuddsbeløpet skal fastsettes. Tildelingskriteriene har tre formål:

- 1) å gi grunnlag for å avgrense potensielle tilskuddsmottakere
- 2) å gi holdepunkter for å fastsette størrelsen på tilskuddet
- 3) å gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til

I hvilken grad tildelingskriteriene er avgrensede for hvem som kan søke, hva det kan gis tilskudd til og hvordan tilskuddsbeløpet skal fastsettes, er av stor betydning for om et tilskuddsregelverk anses som «bestemmende» for privates rettigheter. Innholdet i tildelingskriteriene er derfor av stor betydning for om tilskuddsregelverket skal gis som en forskrift.

I det følgende gjennomgås tildelingskriterienes tre formål for å belyse og eksemplifisere om tildelingskriteriene har fått et innhold som gjør at de skal fastsettes som forskrift.

3.2.3.1 Tildelingskriterier som gir grunnlag for å avgrense potensielle tilskuddsmottakere

Hvis tildelingskriteriene sammen med målet for tilskuddsordningen gir grunnlag for å avgrense hvem som er aktuelle tilskuddsmottakere, er kriteriene «bestemmende» for privates rettigheter og skal gis som forskrift.

Et eksempel på dette kan være *driftstilskudd* som er avgrenset til visse typer organisasjoner. Målet med slike tilskudd er en generell styrking av mottakernes samfunnsnyttige aktivitet på et felt, uten detaljerte føringer for hva midlene skal brukes til. Se eksempel 1 nedenfor.

Eksempel 1: Tilskudd til pensjonistorganisasjoner

Tilskuddsordningen skal gi økonomisk bidrag til pensjonistorganisasjoners drift og eldrepolitiske arbeid.

Mål:

(..) Målet er økt engasjement og aktivitet på området.

Hvem kan tildeles tilskudd:

Landsdekkende pensjonistorganisasjoner som har som formål å fremme eldrepolitiske interesser, herunder pensjonistenes sosiale, økonomiske, helsemessige og kulturelle interesser, og styrke pensjonistenes stilling i samfunnet.

Krav til organisasjonene:

Det kan innvilges tilskudd til organisasjoner som:

- a) er selvstendige interesseorganisasjoner, av og for pensjonister, som har som hovedarbeidsområde å fremme pensjonisters interesser og samfunnsdeltakelse,
- b) er registrert i Frivillighetsregisteret,
- c) er demokratisk oppbygd, partipolitisk uavhengig og nøytral, og er åpen for alle som tilhører den gruppen organisasjonen tar sikte på å representere, og
- d) har minimum 2 000 medlemmer som individuelt har meldt seg inn i organisasjonen i form av årlig betalt kontingent, og har til sammen minst åtte tellende lokallag i minst åtte fylker.

I eksemplet over avgrensning av tildelingskriteriene hvem som kan tildeles tilskudd på en måte som avgjør utfallet av søknadsbehandlingen. Tildelingskriteriene har dermed fått forskriftsinhold.

Et annet eksempel er en tilskuddsordning hvor en gir tilskudd til både drift og prosjekter og der potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset til visse typer mottakere:

Eksempel 2: Forskrift om tilskudd til arbeid innen feltet hiv og seksuelt overførbare infeksjoner

Mål:

Tilskuddsordningen har to overordnede målområder:

- a) en helhetlig ivaretagelse av hivpositive
- b) forebygge nysmitte av hiv og seksuelt overførbare infeksjoner

Hvem kan tildeles tilskudd:

Ordningen har to typer tilskudd: driftstilskudd og prosjekttilskudd.

I. Følgende kan søke driftstilskudd:

- a) Stiftelser
- b) Organisasjoner
- c) Alternativt kan to eller flere organisasjoner/stiftelser samarbeide om en felles søknad om driftstilskudd innenfor et eller flere av de tre innsatsområdene. Det er kun én part som kan søke på vegne av fellesskapet.

II. Følgende kan søke prosjekttilskudd:

- a) Kommuner
- b) Fylkeskommuner
- c) Statlige/kommunale/fylkeskommunale virksomheter
- d) Stiftelser
- e) Private bedrifter
- f) Organisasjoner**

I eksempel 2 ovenfor avgrensning av tildelingskriteriene hvem som kan motta driftstilskudd på en måte som blir bestemmende for utfallet av søknadsbehandlingen og må derfor gis som forskrift. For prosjekttilskudd er listen over hvem som kan søke om tilskudd langt mindre avgrensende, i og med at den omfatter tilnærmet alle typer virksomheter og organisasjoner. Det kan likevel være andre kriterier for prosjekttilskudd som avgrensning av hvem som kan få tilskudd til hva, og som dermed blir bestemmende for utfallet av søknadsbehandlingen. Det vil da uansett være naturlig å fastsette helheten som forskrift. Elementer som det kan diskuteres om vil kreve forskrifts form, kan fastsettes som forskrift. I tvilstilfeller vil det være bedre å fastsette kriteriene som forskrift, enn å risikere at kriterier ikke er fastsatt som forskrift hvis de i ett øyeblikk blir ansett for å være det. Og er det tvilsomt om kriteriet isolert sett er forskrift etter sitt innhold, vil det som del av en helhet ofte anses som forskrift.

3.2.3.2 Tildelingskriterier som gir holdepunkter for å fastsette størrelsen på tilskuddet

Når tildelingskriteriene gir grunnlag for å fastsette størrelsen på tilskuddet til den enkelte mottakeren, er kriteriene ofte bestemmende for privates rettigheter, og i så fall forskrift. Tildelingskriteriene kan være både kvantifiserbare og skjønnsmessige eller en av delene.

Kvantifiserbare tildelingskriterier kan for eksempel angis med en prosentvis andel av budsjetterte eller regnskapsførte utgifter, eller tilskuddet kan fastsettes ut fra antallet medlemmer, elever, pasienter, antallet stemmer ved valg, produksjonsvolumer eller arealer. Alle slike kriterier vil være bestemmende for privates rettigheter og skal gis som forskrift.

Skal tilskuddets størrelse avgjøres ut fra forvaltningens frie skjønnsmessige vurdering, bør det fastsettes uttrykkelig i forskriften at tilskuddsbeløpets størrelse kan eller skal fastsettes etter forvaltningens frie skjønn.

Det kan i tillegg til dette være grunn til å gi nærmere føringer for skjønnsutøvelsen, dvs. føringer som utdyper hvordan skjønnsutøvelsen skal innrettes. Eksempler på dette er å angi i forskriften hvilke momenter det *kan* legges vekt på, hvilke momenter det *skal* eller *ikke skal* legges vekt på, og hvilke momenter som skal tillegges *særlig vekt*. Disse skjønnsmomentene krever ikke ubetinget forskrifts form så lenge de ikke er så førende for skjønnsutøvelsen at de i realiteten vil være bestemmende for privates rettigheter og plikter. Det vil likevel ofte være fornuftig å angi disse rammene for skjønnsutøvelsen i forskriften. Det vil gi potensielle søkere informasjon om hva som blir vektlagt under søknadsbehandlingen. Som nevnt tidligere, vil disse føringene etter omstendighetene reelt sett kunne være så bestemmende for utfallet av søknadsbehandlingen at de har forskrifts innhold og skal gis som forskrift.

Tildelingskriteriene vil også kunne være en kombinasjon av kvantifiserbare kriterier og skjønnsmessige kriterier.

3.2.3.3 Tildelingskriterier som gir føringer for hva tilskuddet kan brukes til

Hvis tildelingskriteriene angir hva det kan søkes om midler til, er kriteriene bestemmende for privates rettigheter og skal fastsettes som forskrift. Eksempler kan være prosjekt- og aktivitetstilskudd der tildelingskriteriene rammer inn hva det kan søkes midler til på en måte som blir bestemmende for utfallet av søknadsbehandlingen.

Nedenfor følger to eksempler på tilskuddsordninger som avgrenser hva det kan søkes midler til, og som dermed er forskrifter:

Eksempel 3: Tilskudd til studentboliger

Mål:

Ordningen skal sikre etablering av boliger for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Dette skal bidra til en mer forutsigbar og rimelig bosituasjon for studenter, og være et supplement til det private boligmarkedet.

Hvem kan tildeles tilskudd:

Tilskudd kan gis til studentsamskipnader og i særlige tilfeller studentboligstiftelser.

Hva det kan gis tilskudd til:

- a) oppføring av studentboliger
- b) kjøp og ombygging av eksisterende bygningsmasse til studentboliger
- c) rehabilitering av eksisterende studentboliger i særlige tilfeller

Eksempel 4: Tilskudd til oppryddingstiltak i forurenset grunn og forurenset bunn i sjø og ferskvann

Mål:

Tilskuddsordningen skal bidra til gjennomføring av oppryddingstiltak i grunn på land og i bunn i sjø og ferskvann som er forurenset med helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Hvem kan tildeles tilskudd:

Tilskudd kan gis over post 69 til kommuner og over post 79 til kommunale og interkommunale selskaper/virksomheter, private virksomheter og privatpersoner.

Hva det kan gis tilskudd til:

Tilskuddet skal brukes i henhold til målet. Oppryddingstiltak inkluderer aktiviteter som for eksempel kartlegging, undersøkelser, tiltaksplanlegging, overvåking, utprøvningsprosjekter og gjennomføring av fysiske tiltak som mudring, oppgraving, tildekking, rensing og deponering. Tilskudd kan også gis til tiltaksrettet overvåking av forurensningssituasjonen, til undersøkelser og utredninger for å legge til rette for en målrettet og effektiv innsats i oppryddingsarbeidet og til annen kunnskapsoppbygging.

Eksempelene ovenfor viser forskjellige grader av avgrensning av hva det kan søkes om tilskudd til. Eksempel 3 konkretiserer tre typer av tilskudd det kan søkes om tilskudd til, mens eksempel 4 angir noen eksempler på tiltak uten at disse kan anses som uttømmende. Tiltakene i eksempel 4 om hva som vil kunne være oppryddingstiltak og som det kan gis tilskudd til, viser sentrale momenter av betydning for skjønnsutøvelsen, uten at de avgrenser

skjønnnet på en slik måte at de er «bestemmende» for utfallet av skjønnsvurderingen. De er fornuftige å angi i forskriften likevel, fordi de gir potensielle søker veiledning om hvilke tiltak som vil kunne tildeles tilskudd.

3.2.4 Oppfølging og kontroll (hovedelement d)

Økonomiregelverket punkt 6.2.1.1 bokstav d lyder:

«Departementet skal sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapportering, jf. pkt. 6.3.8.»

Og økonomiregelverket punkt 6.3.8:

«Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen, og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.»

Formålet med oppfølgingen og kontrollen er tredelt:

- 1) å sikre at riktig mottaker i søknadsbehandlingen får tildelt riktig beløp på riktige vilkår
- 2) at tilskudd blir brukt i tråd med betingelser og vilkår for tildelingen
- 3) at tilskuddet gir resultater og effekter (måloppnåelse) som tilsiktet

Den første delen av kontrollen gjennomføres under søknadsbehandlingen. Hvilke opplysninger som skal kontrolleres, følger av kravene som er stilt for å innvilge en søknad og for å fastsette tilskuddsbeløpet. Søknadskontrollen vil også gi grunnlag for å vurdere hvilke vilkår som skal settes i tilskuddsbrevet for å sikre nødvendig kontroll med hvordan tilskuddet brukes. Selv om søknadskontrollen skal sikre at riktig mottaker får tildelt riktig beløp, vil det også være tilfeller der man i etterkant av søknadsbehandlingen oppdager at en tilskuddsmottaker aldri skulle fått tilskudd, eller skulle fått et lavere beløp, jf. omtale i notatets punkt 5.3.6.1.

Den andre delen av kontrollen kan gjennomføres på ulike måter. Det vil være fornuftig å gjennomføre kontrollen i forbindelse med utbetalingene, for eksempel ved at det stilles vilkår i vedtaket, eventuelt i forskriften om at det skal rapporteres om fremdriften i prosjektet og kostnadsutviklingen før neste delutbetaling jf. økonomiregelverket punkt 2.5.2.2 bokstav d om at den som attesterer skal påse at «*utbetalingen av et tilskudd er i overensstemmelse med vedtaket om tilskudd, og at tilskuddsmottaker har sendt inn eventuell dokumentasjon (...)*». For å kunne stoppe deler av tilskuddsutbetalingen dersom tilskuddsmottaker ikke oppfyller fastsatte vilkår, bør kontrollene i størst mulig grad legges i forkant av neste, eventuelt siste delutbetaling.

Den tredje delen av oppfølgingen og kontrollen skal gi informasjon om resultatet og effekter av tilskuddsordningen (måloppnåelse), jf. økonomiregelverket punkt 6.3.6. Gjennom denne kontrollen får man kunnskap som gir grunnlag for analyse og evaluering av ordningens innretning, resultater og effekter. Informasjonen kan brukes til læring og utvikling, for eksempel forbedringer av ordningen eller avvikling. Kontrollen kan ivaretas ved å kreve at

tilskuddsmottakere rapporterer også utenom utbetalingstidspunktene eksempelvis for å kunne belyse måloppnåelsen, ferdigstillingen av tiltaket og å gi grunnlag for å høste erfaringer fra tiltaket som kan gi endringer for fremtidige tilskudd.

Ved at ansvaret for å fastsette regler om oppfølging og kontroll er lagt på departementet, kan departementet sikre sammenheng mellom betingelser, vilkår og behovet for kontroll. Dess større behov det er for å kontrollere opplysningene som blir lagt til grunn for søknadsbehandlingen og utbetalingen, dess mer ressurser kreves for å forvalte ordningen. Det er derfor viktig å angi tildelingskriterier som i størst mulig grad bidrar til riktige tildelinger og samtidig kan verifiseres på måter som krever minst mulig kontrollressurser. Dette krever at kontrollelementet ivaretas helt fra planleggingen av en tilskuddsordning starter. Hvis for eksempel opplysninger fra mottaker kan kontrolleres mot offentlig tilgjengelige data, vil det være ressursbesparende. Et alternativ kan også være at tilskuddsforvalter selv har lovlig tilgang til dataene fra offentlige registre.

Hovedelementet oppfølging og kontroll må sees i nøye sammenheng med de øvrige hovedelementene og vil fremgå i regelverkets tildelingskriterier (betingelser for å få tilskudd), kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav overfor mottaker. Overfor mottakerne vil regler om oppfølging og kontroll være vilkår for tildeling og utbetaling av tilskudd. Slike vilkår kan følge både av tilskudsregelverket og av det enkelte vedtaket om å innvilge tilskudd (tilskuddsbrevet).

Hvis tilskudsregelverket fastsetter plikter for den private i forbindelse med oppfølging og kontroll, for eksempel rapporteringsplikter eller plikt til å ta imot forvaltningen på befaring, vil det være «bestemmende» for den private rettigheter og plikter, og dermed ha forskrifts innhold.

3.2.5 Evaluering (hovedelement e)

Økonomiregelverket punkt 6.2.1.1 bokstav e lyder:

«Departementet har ansvar for at tilskuddsordningen blir evaluert, jf. pkt 6.5»

Og økonomiregelverket punkt 6.5:

«Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.»

Det er etter dette ikke noe absolutt krav i økonomiregelverket om å fastsette regler om evaluering i et tilskudsregelverk.

Økonomiregelverkets krav om evaluering retter seg mot forvaltningen og er derfor i seg selv ikke forskrift, men interne instruksjoner innad i forvaltningen. Slike bestemmelser passer normalt heller ikke inn i en forskrift.

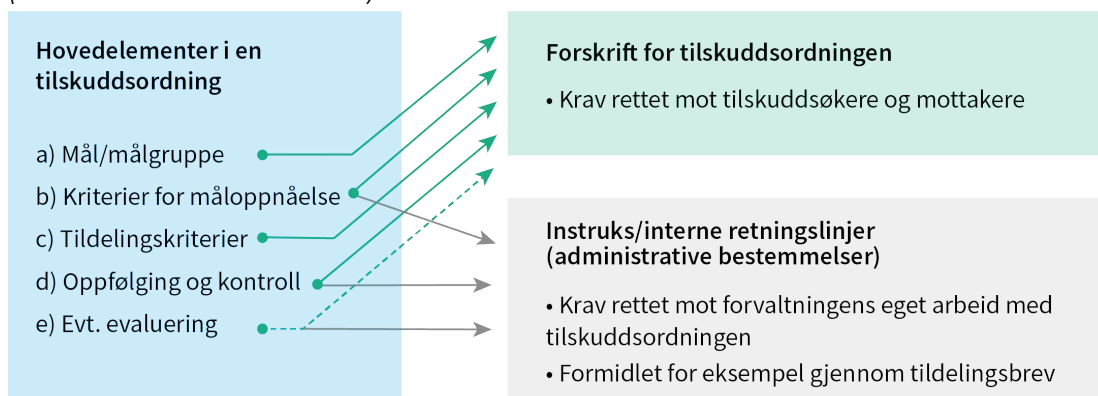
Kravet om evaluering kan imidlertid innebære at *tilskuddsmottaker blir pålagt vilkår* for at forvaltningen skal bli i stand til å gjennomføre evalueringer. Slike vilkår kan eksempelvis være krav om rapportering, krav om at tilskuddsmottaker skal gjennomføre undersøkelser blant brukere av en tjeneste de har levert, eller at de selv evaluerer egne tiltak som

tilskuddsmidlene er brukt til. Slike vilkår kan fastsettes i tilskudsregelverket eller i enkeltvedtaket (tilskuddsbrevet). Slike vilkår vil være bestemmende for den private som mottar tilskudd og dermed blir pålagt pliktene, og vilkårene skal som del av tilskudsregelverk, fastsettes som forskrift.

3.2.6 Samlet fremstilling

Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom økonomiregelverkets hovedelementer og hvor de hører hjemme: i forskrift og instruks/interne retningslinjer. Ikke alle hovedelementene skal nødvendigvis inn i en forskrift, noen plasseres mer hensiktsmessig i instruks eller veiledning til tilskudsforvalteren. Hovedelementene mål og tildelingskriterier vil være viktige elementer i en tilskudsforskrift, mens kriterier for måloppnåelse, oppfølging og kontroll samt evaluering dels kan være interne instruks til forvaltningen og dels vil kunne nødvendiggjøre vilkår overfor tilskuddsmottakere. Hvis tilskudsregelverket fastsetter vilkår for å gjøre forvaltningen i stand til å følge opp og kontrollere tiltaket, vurdere måloppnåelsen og evaluere ordningen, vil disse oftest være bestemmende for tilskuddsmottakers rettigheter og plikter. I slike tilfeller vil også disse hovedelementene ha forskrifts innhold.

Figur 3: Hovedelementene innplassert i forskrift og instruks/interne retningslinjer (administrative bestemmelser)



3.3 Effektiv ressursbruk

Det er departementet som etter økonomiregelverket har ansvaret for å utarbeide regelverk for tilskudsordninger. Utformingen og innholdet i regelverket er viktig for at prioriterte samfunns mål kan nås, samtidig som det blir lagt til rette for effektiv ressursbruk både for den som vurderer å søke på ordningen og som eventuelt mottar tilskudd, og for den som skal forvalte midlene.

Tildelingskriteriene er særlig viktige siden de skal understøtte målet med ordningen. De kan angis mer eller mindre skjønnsmessig, og utformingen kan ha stor betydning. Bruk av vage, skjønnsmessige ord og uttrykk i et regelverk gjør at det bare ut fra regelverket blir vanskelig å ta stilling til hvilke søknader som skal innvilges. Regelverket suppleres i slike tilfeller av et individuelt skjønn som utøves for hver enkelt søknad.

Gir kriteriene stort rom for bruk av skjønn, blir søknadsbehandlingen mer ressurskrevende. Er det samtidig mange forhold som skal tillegges vekt når man avgjør søknadene, vil

mangelen på presisjon i regelverket kunne medføre at saksbehandlingen blir svært ressurskrevende.

Når det endelige utfallet av søknadsbehandlingen ikke beror på et regelverk med forskrifts innhold, men på et individuelt skjønn som utøves for hver enkelt søknad, er det i realiteten de innkomne søknadene som i stor grad avgjør hva det gis tilskudd til. I slike tilfeller påhviler det tilskuddsforvalteren et særlig stort ansvar for å velge ut de søknadene som samlet sett gir best grunnlag for å oppnå effektene som tilsiktes med ordningen.

Gjennom å fastsette et tilskuddsregelverk med et innhold som etter forvaltningsloven vil være forskrift, vil departementets oppfølging av Stortingets forutsetninger for bevilgningen være mer transparent. En godt utformet forskrift bidrar til at tilskuddsforvalter får mer målrettede søknader, søknadene blir vurdert etter kjente kriterier i forskriften og tilskuddsforvalteren kan henvise til forskriftens relevante bestemmelser i et tilskuddsbrev som ofte vil kunne gjøres mer kortfattet.

Klarere føringer er også en fordel for potensielle tilskuddsmottakere ved at det gjør det enklere å ta stilling til om det er aktuelt å søke på ordningen.

Nye tilskuddsbevilgninger vil kanskje i større grad kreve et individuelt skjønn fordi departementet ikke har tilstrekkelig kunnskap om hva tilskuddet mer detaljert bør tildeles til og på hvilke vilkår, for å nå Stortingets mål. Det kan forsvare økt ressursbruk i en periode. Etter hvert som man opparbeider erfaring, bør erfaringene innarbeides i regelverket, som da ofte vil ha forskrifts innhold, slik at søknadsbehandlingen blir mer standardisert.

Regelverksarbeidet er en kontinuerlig prosess der man med jevne mellomrom bør gjennomgå og evaluere regelverket for å vurdere endringsbehov for å sikre god måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Kravet til høring av forskrifter kan innebære at forvaltningen får nyttige innspill som ellers ikke hadde blitt fanget opp.

4. Utformingen av tilskuddsforskrifter – hvordan lage en forskrift?

4.1 Struktur og innhold i en forskrift

Forskrifter skal utformes med en struktur som gir klarhet og oversikt. Utarbeides regelverk etter samme systematikk, blir de enhetlige og gjenkjennelige og enklere for brukerne å sette seg inn i. Lovavdelingen i Justisdepartementet har utarbeidet en egen veileder om [Lovteknikk og lovforberedelse](#) som også gjelder for forskriftsarbeid.

I det følgende gis en kort innføring i hvordan viktige innholdselementer i en tilskuddsforskrift kan utformes og struktureres og hvor økonomiregelverkets hovedelementer hensiktsmessig plasseres. Det tildeles tilskudd gjennom alt fra helt enkle ordninger til store og komplekse

ordninger. Det er derfor ikke mulig å gi en fullstendig oversikt eller mal for hva en tilskuddsforskrift skal og kan inneholde.

4.1.1 Tittel, ingress og hjemmelshenvisning

Forskriften skal ha en tittel. Tittelen bør gi så god informasjon som mulig om hva forskriften handler om, samtidig som tittelen ikke bør bli for lang. Tittelen innledes med «Forskrift om ...». For å lette henvisningen til forskriften, kan man fastsette en offisiell korttittel. Den settes i parentes etter tittelen.

Forskrifter skal ha en «hjemmelsangivelse» som plasseres innledningsvis før §-ene (ofte kalt ingress). Ingressen skal inneholde navnet på forvaltningsorganet som har fastsatt forskriften, datoen for når forskriften er vedtatt, og angi lovgrunnlaget for at forvaltningsorganet har hjemmel til å fastsette forskriften. Mange tilskuddsforskrifter har ikke hjemmel i en lov (det er disse notatet gjelder), men operasjonaliserer Stortingets budsjettvedtak. Stortingsvedtaket er ingen «hjemmel» i forvaltningslovens forstand, men en informativ ingress kan utformes slik: «Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet dd.mm.år nr xx. til oppfølging av Stortingets budsjettvedtak». Det er ikke noe krav at det henvises til budsjettvedtaket, men henvises det, kan det vurderes å henviser også til hvilket kapittel og hvilken post i statsbudsjettet tilskuddet bevilges over.

4.1.2 Innplassering av hovedelementene i en tilskuddsforskrift

En forskrift utformes i paragrafer. Hver paragraf skal ha en overskrift som viser hva bestemmelsen omhandler.

Hvis det i en tilskuddsordning kan søkes på mange ulike aktiviteter og tiltak som ikke har innbyrdes sammenheng, kan det vurderes om forskriften bør deles inn i kapitler for å skape bedre oversikt. Uansett skal paragrafene nummereres fortløpende.

Bestemmelser om formål, virkeområde og eventuelle definisjoner plasseres innledningsvis.

Målet med en tilskuddsordning plasseres i den første paragrafen med overskriften «Formål». Ved at målet står først i forskriften, kan det bidra ved tolkningstvil i de senere paragrafene. En godt utformet formålsbestemmelse vil dermed kunne bidra til å sikre en målrettet ordning gjennom å gi viktige tolkningsmomenter for å fastlegge det nærmere innholdet av forskriften. Dette samsvarer med økonomiregelverkets punkt 6.2.1.1 om at hovedelementene i en tilskuddsordning skal vurderes nøye i sammenheng.

Videre kan det være hensiktsmessig, men det er ikke et krav, å angi forskriftens virkeområde. Virkeområdet beskriver hvem forskriften retter seg mot og hvor den skal gjelde. Eventuelle avgrensninger plasseres under virkeområde. Om det vil være nødvendig og fornuftig å angi virkeområdet i tillegg til omtalen av tildelingskriteriene (se nedenfor), må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

I noen tilfeller kan det være nødvendig å definere ord og begreper som blir brukt i forskriften. Gjennom å definere ord og uttrykk som blir brukt i regelverket innledningsvis, kan risikoen for en del tolkningstvil reduseres. På den annen side er det ingen grunn til å definere ord og uttrykk som brukes i samsvar med den alminnelige språklige forståelsen av dem. Det er også

viktig at eventuelle definisjoner ikke inneholder ord og uttrykk som er like vage og uklare som det som skal defineres, eller at definisjonen regulerer hva eller hvem forskriften gjelder for.

Etter de innledende paragrafene går man over til å beskrive **tildelingskriteriene**, dvs. hvem som kan tildeles tilskudd, hva det kan søkes om tilskudd til, og eventuelt hvordan tilskuddet skal fastsettes.

Videre vil forskriften omtale vilkår som stilles overfor tilskuddsmottaker, eksempelvis i form av rapporteringsplikter og adgang til å kontrollere at betingelser og vilkår for tilskuddet er oppfylt. Som omtalt i kapittel 3, vil disse vilkårene regulere hvilke plikter tilskuddsmottakerne skal pålegges og hva de må bidra med for å ivareta hovedelementene **kriterier for måloppnåelse, oppfølging og kontroll samt eventuelt evaluering**.

Deretter vil det være hensiktsmessig å samle generelle bestemmelser om saksbehandlingen som eksempelvis krav til søknadens innhold og form, søknadsfrister, hvor søknaden skal sendes, hvem som er klageinstans mm. Videre bør forskriften, dersom det er aktuelt, fastsette hvilke reaksjonsformer forvaltningen kan benytte dersom tilskuddsmottaker bryter betingelser og vilkår for tilskuddet. Slike reaksjoner skal bidra til at tilskuddsmidlene ikke går til noe annet enn det intensjonen med bevilgningen er, jf. hovedelementet bokstav a målet for ordningen, punkt 3.2.1 over.

Avslutningsvis settes forskriften i kraft og det fastsettes eventuelle overgangsregler.

4.1.3 Nærmere om forskrifter i tilskuddsarbeidet

Det som etter sitt innhold er forskrift, skal fastsettes som forskrift. Det er derimot ikke noe til hinder for å fastsette noe som forskrift selv om det ikke er krav om forskrifts form.

Forskriften kan derfor når det er ønskelig av hensyn til helheten, også inneholde noe som etter sitt innhold og adressater er instruksjer og ikke er bestemmende for privates rettigheter og plikter.

Hvis departementet for eksempel er i tvil om de generelle føringene for skjønnsutøvelsen er bestemmende nok for fordelingen og tildelingen av midler til at det skal fastsettes som forskrift, kan det ofte likevel være hensiktsmessig å angi skjønnsmomentene i forskriften. Og selv om eventuelt ingen deler av rammeverket for tilskuddsordningen åpenbart har forskrifts innhold, kan det være grunn til å vurdere om potensielle søkere og forvaltningen uansett vil være tjent med å følge den samme prosessen og strukturen for utformingen av de generelle bestemmelsene.

Forskrifter er bindende også for forvaltningen. Det innebærer at forvaltningen ikke kan fravike forskriften i enkeltsaker med mindre forskriften selv gir adgang til det. Forvaltningsloven § 40 lyder: «*En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.*» Under utarbeidelsen av en forskrift er det derfor viktig å vurdere hva man gir bindende regler om og om man trenger å fastsette en adgang til å kunne gjøre unntak i enkeltsaker fra enkelte av kravene i regelverket.

Sett fra et ressursmessig ståsted vil dispensasjonshjemler generere søknader om dispensasjon fra regelverket. Samtidig gir en dispensasjonsadgang fleksibilitet i situasjoner

der krav i regelverket kan slå uheldig ut for en konkret søker. Hvis man har utarbeidet et regelverk som gir lite rom for skjønnsutøvelse, kan det være grunn til å vurdere å gi en klart avgrenset adgang til å dispensere fra enkelte kriterier. Utstrakt bruk av dispensasjonsadgangen kan imidlertid være et tegn på at forskriften bør revideres.

Dispensasjonshjemler formuleres vanligvis som fullmakter til tilskuddsforvalter om å kunne dispensere ut fra eget skjønn. Vanlige formuleringer er at det kan dispenseres fra konkret angitte bestemmelser når det foreligger «*særlige grunner*». Utøving av en slik skjønnsbasert myndighet er underlagt den alminnelige læren om myndighetsmisbruk, herunder forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Det er ønskelig at forvaltningen så langt som mulig angir mer konkrete kriterier for når det skal kunne dispenseres, enn «*særlige grunner*». Hvilke behov som måtte foreligge, må vurderes for hver enkelt tilskuddsordning. Dersom det er behov for å kunne dispensere, vil forvaltningen ofte ha en eller flere konkrete situasjoner i tankene. Et rent hypotetisk behov er ikke nok til å begrunne et behov for å fastsette en dispensasjonshjemmel.

Det er ordlyden i forskriften som binder forvaltningen. Det er for eksempel stor forskjell på å skrive at noen «har krav på» tilskudd, mot å skrive at noen «kan få» tilskudd. Ordet «kan» viser til at det er opp til forvaltningens eget skjønn å ta endelig stilling til utfallet av søknadsbehandlingen. Kravet er da at skjønnets bygger på saklige hensyn og ikke fører til en usaklig forskjellsbehandling.

4.2 Krav til utredning, høring og kunngjøring av forskrifter

Det organet som fastsetter rammene for en tilskuddsordning, har ansvaret for å vurdere om bestemmelsene må anses som en forskrift etter forvaltningsloven. Det følger av økonomiregelverket punkt 6.2.1.2 at ansvaret for å fastsette tilskuddsregelverk er lagt til departementene.

Dersom departementet kommer til at regelverket for en tilskuddsordning etter sitt innhold er en forskrift, gjelder saksbehandlingsreglene for forberedelse og utarbeidelse av forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter. Disse saksbehandlingsreglene skal sikre at grunnlaget for avgjørelsen er godt nok utredet og at forskriften blir gjort kjent gjennom en kunngjøring.

Forvaltningsloven § 37 første ledd fastsetter forvaltningens utredningsplikt: «*Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*» (formuleringen er den samme som for plikten til å opplyse en sak før det fastsettes et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd). Høringsprosessen inngår som del av forvaltningens utredningsplikt ved utarbeidelse av forskrifter.

4.2.1 Krav til høring

For å sikre et godt beslutningsgrunnlag skal departementet sende utkastet til forskrift på høring. Reglene for høring følger av forvaltningsloven § 37 andre til fjerde ledd. I praksis innebærer kravene til høring at departementet utarbeider et høringsbrev med et eget utkast til forskrift og samtidig beskriver og forklarer innholdet av forskriften og sender dette til

høringsinstansene. Jo mer departementet redegjør for de vurderinger og avveininger som ligger bak forslaget, jo lettere er det for høringsinstansene å vite hva de bør kommentere og dermed gi nyttige innspill for departementets videre bearbeidelse av forskriften. Det kan være fornuftig å gi uttrykk for eventuell tvil om enkeltelementer i forskriften og også eksplisitt be om høringsinstansens synspunkter der man i særlig grad har ønske om synspunkter.

Ved forslag om nye tilskuddsordninger skal kravene i utredningsinstruksen til involvering og høring bidra til at eventuell overlapping med eksisterende ordninger bli identifisert og vurdert før beslutninger tas. Dette perspektivet bør en også ha med ved utformingen og høringen av forskrifter. Har andre departementer tilskuddsordninger på samme eller tilgrensende områder, er det viktig å tydeliggjøre formål og innretning av egen ordning. Høringen vil kunne bidra til å belyse eventuelle samordningsbehov og målkonflikter med andre ordninger.

Ved forskriftsendringer er det viktig å merke seg at det bare er forskriftendringene som skal høres. Det er også bare endringene som skal fastsettes, se veilederen Lovteknikk og lovforberedelse side 196 jf. side 74 flg. om fastsettelse av endringsforskrifter.

4.2.2 Hvem skal høres?

Forvaltningsloven § 37 andre ledd :

«Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriftene blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.»

Departementet må, basert på sin kunnskap om interessegrupper og aktører, sørge for at de som forskriften skal gjelde for eller hvis interesser berøres, skal gis muligheten til å uttale seg. Det er tilstrekkelig å legge høringsnotatet ut på departementenes nettsider og informere berettigede interessenter elektronisk om hvor høringsdokumentene er tilgjengelige og samtidig opplyse om fristen for å gi høringssvar. Foreninger etc. som representerer interessegrupper vil anses som representanter for sine grupper, men enhver kan sende inn høringssvar selv om de ikke personlig informeres om høringen.

4.2.3 Kunngjøring av forskrifter

Forvaltningsloven § 38 fastsetter at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, men åpner i tillegg for at en forskrift kan kunngjøres på andre måter hvor det er spesielt praktisk. Formålet med kunngjøringen er å gjøre forskriften kjent. Det vil, i tillegg til Norsk Lovtidend, være naturlig å bruke andre kanaler som regjeringen.no, nettsidene til tilskuddsforvalter, tidsskrifter for interesseorgan etc.

Kunngjøringsplikten etter forvaltningsloven er noe annet enn kunngjøringsplikten etter økonomiregelverkets punkt 6.3.2. Etter forvaltningsloven er det regelverket som kunngjøres, mens etter økonomiregelverket er det muligheten til å søke om midler fra bevilgningen som kunngjøres.

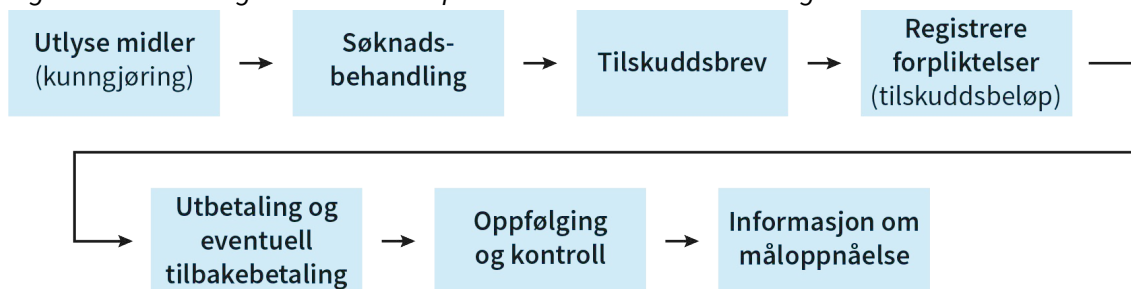
Formålet med kunngjøringen etter økonomiregelverket punkt 6.3.2 er å sikre at forvaltningen når frem til de rette tilskuddsmottakerne slik at målet med ordningen nås, og at midlene fordeles ut fra åpne søknadsprosesser som sikrer likebehandling. Videre bidrar kunngjøringen av tilskuddsbevilgningen til å nå frem med informasjon om hvilke opplysninger som skal følge søknadene.

For å holde kunngjøringskravene fra hverandre, vil vi omtale kunngjøring av tilskuddsbevilgningen overfor søkere som *utlysning* av midlene jf. videre omtale i veiledningsnotatets kapittel 5. Er regelverket gitt som forskrift, vil det være nødvendig å henvise til forskriften i utlysningen, siden forskriften da vil være bindende for søker, og vedkommende bør være kjent med premissene som gjelder.

5. Forvaltning av en tilskuddsordning

Økonomiregelverket punkt 6.3 omtaler føringer og krav til ulike prosesser og dokumenter som inngår i forvaltningen av en tilskuddsordning. Som figuren nedenfor viser, vil tilskuddsforvaltningen omfatte kunngjøring (utlysning), søknadsbehandling, tilskuddsbrev, registrering av inngåtte forpliktelser (tilskuddsbeløp), utbetaling og evt. tilbakebetaling av tilskudd, oppfølging og kontroll samt informasjon om måloppnåelsen.

Figur 4: Økonomiregelverkets krav – prosesser i tilskuddsforvaltningen



Økonomiregelverket punkt 6.3.2 understreker at «behandlingen av søknader skal følge reglene i forvaltningsloven».

Forvaltningsloven kapittel II og III har regler om ugildhet (inhabilitet) og alminnelige regler om saksbehandlingen som gjelder uavhengig av om forvaltningen treffer et enkeltvedtak eller ikke. Forvaltningslovens kapittel IV–VI gjelder for søknadsbehandlingen når forvaltningsorganet treffer et enkeltvedtak.

Nedenfor belyses forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til forvaltning av en tilskuddsordning, dvs. prosessene for utlysning (kunngjøring), søknadsbehandling og utformingen av enkeltvedtak (tilskuddsbrev).

5.1 Krav til utlysning (kunngjøring)

Det følger av økonomiregelverket punkt 6.3.2 at muligheten til å søke om tilskudd skal lyses ut på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på. Målgruppen må i denne forbindelse forstås som gruppen av potensielle tilskuddsmottakere siden det er de som oppfordres til å søke på ordningen.

Formålet med utlysningen etter økonomiregelverket punkt 6.3.2 er å gjøre ordningen kjent for alle potensielle tilskuddsmottakere, og sikre grunnleggende prinsipper i forvaltningen om åpenhet og likebehandling. Kravet i forvaltningsloven § 38 om kunngjøring av forskrifter skal sikre notoritet, det vil si verifisering av når reglene ble gjort gjeldende, hva de gjelder og hvem som fastsatte dem, og at alle det er av interesse for lett skal finne frem til hvilke rettslige rammer som til enhver tid gjelder for tildelingene av tilskudd.

Økonomiregelverket stiller ikke bestemte krav til hvordan utlysningen gjennomføres. Innenfor rammen av Stortingets vedtak og forutsetninger må ansvarlig tilskuddsforvalter i det enkelte tilfellet gjøre en konkret vurdering av hvordan den aktuelle gruppen av potensielle tilskuddsmottakere skal nås. Utlysningens form vil derfor kunne variere etter blant annet egenart ved mottakerne og tilskuddsordningen. Det er god praksis å henvise til tilskuddsregelverket i utlysningen, uavhengig av om tilskuddsregelverket er fastsatt som forskrift eller ikke. Er tilskuddsregelverket forskrift, vil forvaltningen forsømme sin informasjonsplikt om det ikke henvises til forskriften i utlysningen.

Tilskudd skal fordeles etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Departementets operasjonalisering av målet for ordningen og tildelingskriteriene er viktig for å få utlyst tilskuddsmidlene på en effektiv og hensiktsmessig måte. Erfaring viser at innholdet i utlysningen av midler noen ganger *utfyller og presiserer* tildelingskriteriene på en måte som innebærer at innholdet i utlysningen blir bestemmende for søkeres rettigheter og plikter. Slike elementer skal fastsettes i forskrift. Utlysningen vil derimot være et egnet sted å *informere* om krav og rammer for øvrig som allerede er regulert i forskrifts form.

Selv om regelverket som departementet har utarbeidet ikke skulle ha forskrifts innhold og dermed ikke er fastsatt som forskrift, må forvaltningen være oppmerksom på at nye budsjettvedtak vil kunne føre til nye tildelingskriterier som krever forskrifts form. Det vil da ikke være tilstrekkelig å gjøre disse kriteriene kjent gjennom utlysningen. I så fall må de elementene som har forskrifts innhold, fastsettes som forskrift. Det kan i tillegg være hensiktsmessig å informere om dem i utlysningen.

Er tildelingskriteriene fastsatt i forskrift, men man ønsker å prioritere tiltak som *ikke* er innenfor de rammene som følger av forskriften, må forskriften endres. Endringsforslagene må på vanlig måte høres, med mindre de dekkes av en av de tre unntakene i forvaltningsloven § 37 fjerde ledd (og tilsvarende i utredningsinstruksen punkt 3-3). Det er således ikke tilstrekkelig bare å omtale slike prioriteringer og avgrensninger i utlysningen av tilskuddsmidlene.

5.2 Krav til søknadsbehandlingen

5.2.1 Forvaltningsloven kapittel II og III

Forvaltningslovens kapittel II og III har alminnelige regler om saksbehandlingen som gjelder uavhengig av om forvaltningen fastsetter et enkeltvedtak eller ikke. Før vi gjennomgår saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak går vi gjennom enkelte av bestemmelsene i kapittel II og III som det er viktig at tilskuddsforvalter er kjent med.

5.2.1.1 Habilitet

En person er inhabil eller «ugild» som det står i forvaltningsloven § 6, når det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til personens upartiskhet til å forberede eller å treffe avgjørelse i saken. Den som er inhabil kan verken forberede, saksbehandle eller avgjøre saken. Det følger av forvaltningsloven § 8 første ledd at «tjenestemannen avgjør selv om han er ugild». Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han likevel forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse. Forvaltningsloven § 9 fastsetter regler om at det om nødvendig skal oppnevnes stedfortreder for den inhabile.

Habilitetsbestemmelsene gjelder for tjenestemenn som er ansatt i et forvaltningsorgan og for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, se forvaltningsloven §§ 6 og 10. Reglene gjelder altså for alle som utfører oppgaver for et forvaltningsorgan, uavhengig av om de er ansatt der eller ikke.

Det kan godt være at en tjenestemann tar en avgjørelse helt upartisk, men det avgjørende for habiliteten er tilliten utad. Det er med andre ord ikke nok at tilsatte i offentlig tjeneste handler upartisk. Befolkningen skal også ha tillit til at de gjør det. Habilitetsreglene bidrar på denne måten til å opprettholde forvaltningens legitimitet i befolkningen.

Forvaltningsloven § 6 første ledd omhandler situasjoner der man automatisk blir inhabil:

«En offentlig tjenestemann og enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» (jf. § 10 første punktum) er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) *når han selv er part i saken*
- b) *når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;*
- c) *når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;*
- d) *når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;*
- e) *når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for*
 - 1) *et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
 - 2) *et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.»*

Reguleres man av et av disse alternativene, kan man verken forberede, saksbehandle eller avgjøre saken. Dette betegnes gjerne som automatisk inhabilitet.

§ 6 andre ledd lyder videre:

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

personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

Bestemmelsen fanger opp situasjoner der tjenestemannen ikke er automatisk inhabil etter første ledd, men der det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet. Hvis det, når relasjonen er fjernere enn det som følger av § 6 første ledd, foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at tjenestemannen er upartisk, kan summen av tilknytningen og det særegne forholdet føre til inhabilitet. Det er avgjørende hvordan forholdet fremtrer utad, ikke hvor stor personlig integritet den aktuelle tilsatte måtte ha. Det er ikke kritikkverdig å måtte fratre behandlingen av en sak på grunn av inhabilitet. Det å ikke fratre hvis man er inhabil, vil derimot være det.

§ 6 tredje ledd:

«Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.»

Bestemmelsen slår fast at er den overordnede inhabil, kan heller ikke den direkte underordnede treffe avgjørelse i saken. Den underordnede blir inhabil selv om den overordnede ikke er nærmeste overordnede, men over- og underordningsforholdet må bestå mellom to personer innen ett og samme forvaltningsorgan for at bestemmelsen om avledet inhabilitet skal gjelde.

§ 6 tredje ledd gjelder bare den underordnede tjenestemannen som selv skal avgjøre saken, og ikke for tjenestemann som bare tilrettelegger saken. Habiliteten for de som skal tilrettelegge saken og som er underordnet den inhabile, må vurderes etter § 6 andre ledd. Spørsmålet er om det å være underordnet en inhabil overordnet, kan være et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til at den underordnede er upartisk når den overordnede er inhabil. Slike situasjoner kan oppstå hvis det er en særlig nær relasjon mellom den inhabile og den underordnede eller hvis avgjørelsen betyr mye for den inhabile.

Det følger av § 6 fjerde ledd at «ugildhetsreglene» ikke får anvendelse «dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete». Dette er en snever unntaksregel som sjelden er aktuell. Bestemmelsen tar sikte på avgjørelser som er regelbundne. Det har sammenheng med at en regelbunden avgjørelse kan kontrolleres i etterkant gjennom en kontroll av at regelverket er rett praktisert og at saken er tilstrekkelig opplyst til at det kan treffes en riktig beslutning.

5.2.1.2 Skriftlig saksbehandling

Saksbehandlingen i forvaltningen er som hovedregel skriftlig. Skriftlig saksbehandling muliggjør offentlig innsyn, sikrer ryddighet og muliggjør kontroll i ettertid.

Muntlige opplysninger skal nedtegnes og legges på saken. Forvaltningsloven § 11 d andre ledd lyder:

«Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt

mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m.»

Det følger av arkivloven og arkivforskriften at innkomne søknader om tilskudd skal registreres og gis et journalnummer. Dette gjelder også for søknader som er sendt på e-post.

5.2.1.3 Veiledningsplikten

Tilskuddsforvalter har veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Formålet med regelen er «å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte». Det fremgår videre av § 11 at «omfanget av veiledning må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet». Veiledningsplikten kan innebære at en søker må opplyses om det dersom søknaden er mangelfull. Samtidig må forvaltningen kunne forvente at søker har kommet med de opplysningene som taler for at søknaden kan innvilges. Hvor omfattende forvaltningens veiledningsplikt er, vil i mange situasjoner bero på hvor ressurssterke søkerne er.

Forvaltningslovforskriften kapittel 2 har nærmere bestemmelser om innholdet i veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Hvis forvaltningen utarbeider et søknadsskjema, gjelder § 5 i forskriften:

«Søknadsskjemaer o.l. som det offentlige utarbeider til bruk for parter og andre i forvaltningssaker, skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør være vedlagt.

Dersom det er praktisk mulig, bør søknadsskjemaer o.l. også gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende saksområde.»

5.2.1.4 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Forvaltningsloven § 11 a første ledd krever at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold».

Hvis det må forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares, følger det av § 11 a andre ledd at forvaltningsorganet snarest mulig skal sende et foreløpig svar som forklarer den lange behandlingstiden og om mulig angir et tidspunkt for når svar kan forventes.

Gjelder saken et enkeltvedtak, skal det etter § 11 a tredje ledd sendes foreløpig svar som beskrevet i andre ledd, når «henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt».

5.2.2 Forvaltningsloven kapittel IV–VI

Forvaltningslovens kapittel IV–VI gjelder for søknadsbehandlingen når forvaltningsorganet treffer et enkeltvedtak.

5.2.2.1 Når er avgjørelsen av en søknad et enkeltvedtak?

Forvaltningsloven definerer i § 2 første ledd bokstav a og b et enkeltvedtak som en avgjørelse som er truffet under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter og plikter til bestemte personer, jf. omtale av enkeltvedtak i notatets punkt 2.2.

Fordeling av offentlige midler i form av tilskudd er offentlig myndighetsutøvelse og utfallet av søknadsbehandlingen vil, med de avgrensninger som er gjort i dette veiledningsnotatet, bli bestemmende for om den enkelte får tilskudd. Avgjørelsen blir da et enkeltvedtak enten utfallet av søknadsbehandlingen blir et vedtak om at søknaden er innvilget, avslått eller avvist. Dette følger av at ordningene som omtales i dette notatet er tilskuddsordninger som retter seg mot private og som skal følge normalprosedyren som beskrevet i økonomiregelverket kapittel 6. Normalprosedyren innebærer blant annet at det skal utformes hovedelementer som skal inngå i et tilskuddsregelverk og at tilskuddsmidlene skal utlyses (kunngjøres) med mulighet for private til å søke.

Dette understøttes av Justisdepartementets uttalelse 17.12.2002 i sak 2002/06618E hvor det er sagt følgende om tilskudd og enkeltvedtak:

«...[D]ersom støtten er regulert i eller forankret i lov eller forskrift vil det skape et preg av offentlig myndighetsutøvelse som gjør at avgjørelsen – i alle fall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Også hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelsen om å tildele eller avslå støtte som utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller forsøknadsbehandlingen, eller støtten blir utlyst med oppfordring om å fremme søknad.»

Det er viktig å være klar over at forvaltningens mulighet til å utøve skjønn ikke er av betydning for om en avgjørelse er et enkeltvedtak eller ikke. Sivilombudsmannen formulerte det slik i sak (2001-8) om ubehandlede søknader om støtte til erosjons- og flomsikringstiltak:

«Ordningen er ikke regulert i lov eller forskrift og søkerne har ikke noe rettskrav på å få støtte. Om støtte skal gis i det enkelte tilfellet avhenger av NVEs skjønnsmessige vurderinger. Som jeg har nevnt tidligere, får imidlertid ikke dette betydning for vurderingen av om avgjørelsen må karakteriseres som et enkeltvedtak. Slik jeg oppfatter det, stiller Stortinget, i egenskap av bevilgende myndighet, et visst årlig beløp til disposisjon til erosjon- og flomsikringstiltak. NVE er satt til å fordele de bevilgede midlene ut fra nærmere angitte føringer fra overordnede organ. Hensikten med å bevilge midler til erosjon- og flomsikring må antas å være å redusere de skadene flom og erosjon fører til. Dette er klart nok et samfunnsnyttig formål, til en viss grad særegent for offentlig forvaltning. Ut fra den presiserende forståelsen av begrepet enkeltvedtak som legges til grunn etter dagens rettsoppfatning, må NVEs avgjørelser av søknader om bistand til planlegging, gjennomføring og finansiering av tiltak mot erosjon- og flomsikring anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene a og b.»

5.2.2.2 Krav til saksbehandlingen når en avgjørelse om å innvilge tilskudd er enkeltvedtak

Forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt

Forvaltningsloven § 17 første ledd krever at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Selv om det er forvaltningen som har ansvaret for å utrede saken, må forvaltningen kunne forvente at søker legger frem opplysninger som taler til egen fordel. Men forvaltningen kan motta opplysninger fra andre kilder. Har søkeren rett til å gjøre seg kjent med

opplysningene, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19, skal opplysningene etter forvaltningsloven § 17 andre ledd forelegges søkeren for uttalelse. Det gjelder noen unntak fra dette, blant annet dersom opplysningene bekreftes av søkerens egen fremstilling, eller opplysningen ikke har avgjørende betydning for vedtaket.

I hvilken grad forvaltningen plikter etter § 17 første ledd å kontrollere opplysninger som søkerne har gitt, beror på sakens betydning, kompleksitet, mv. Utgangspunktet er at forvaltningen må kunne legge en søkers egne opplysninger til grunn for avgjørelsen. Dersom en søker har gitt feilaktige opplysninger, og dette først oppdages etter at søknaden er innvilget, vil det kunne føre til at vedtaket kan omgjøres. I notatets punkt 5.3.6 kommer vi tilbake til forvaltningens omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35.

Innenfor tilskuddsforvaltningen presiserer økonomiregelverket forvaltningens plikt til å kontrollere opplysningene fra tilskuddsmottaker. Det følger av økonomiregelverket punkt 6.3.8.2 at «*Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling*». Det vektlegges at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Det innebærer at en allerede ved utforming av tilskuddsregelverket må balansere hvilke opplysninger og kontroller det legges opp til ut fra en rimelig kost-nytte avveining.

Det kan kreves at søknaden skal inneholde angitte opplysninger som er nødvendig for å kunne ta stilling til søknaden, eventuelt at forvaltningen i forbindelse med behandlingen av søknaden kan be om ytterligere opplysninger som er nødvendige for å sikre at beslutningsgrunnlaget er godt nok til å treffe en riktig avgjørelse. Skal mangelfulle søknader kunne avvises, bør kravene være fastsatt i forskrift. Det bør også fremgå av forskriften at søknaden kan avvises om kravene til opplysninger ikke blir oppfylt. Bakgrunnen for dette er at utredningsplikten etter forvaltningslovens § 17 ikke gir forvaltningen noen direkte «hjemmel» for å kreve opplysninger eller å gjennomføre kontroller av ulike slag på søknadsstadiet. En forskrift som fastsetter plikt for søkere til å opplyse saken og medvirke til befaringer og andre kontroller vil, så lenge kravene er saklige og proporsjonale, styrke forvaltningens rettslige grunnlag. Forvaltningen kan selvsagt be søker om å gi opplysninger og eventuelt om å få komme på befarings uten å ha noen særskilt forankring for det, men da vil manglende medvirkning fra søkerens side ikke i seg selv kunne brukes mot vedkommende. Søker på sin side kan unnlate å etterkomme plikten, med den konsekvens at søknaden ikke blir realitetsbehandlet, eventuelt unngå informasjonskravet gjennom å trekke søknaden.

Det kan også være aktuelt å forskriftsfeste en rett for tilskuddsforvalter til å innhente opplysninger fra andre, offentlige registre etc. Forskriften kan ikke gi tilskuddsforvalter en rett som går lenger enn det som det etter vilkårlæren vil være adgang til, jf. omtalen av vilkårlæren i punkt 2.3. Den som opplysningene skal hentes fra, må ha rettslig adgang til å gi opplysningene til tilskuddsforvalteren.

Begrunnelsesplikten

Det følger av forvaltningsloven § 24 at «*enkeltvedtak skal grunngis*». Hovedregelen er at «*forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtak treffes*».

Fra hovedregelen om samtidig begrunnelse er det gjort to unntak i § 24 andre ledd. Samtidig begrunnelse kan unnlates når «*det ikke er grunn til å tro at parten vil være misfornøyd med vedtaket*» og «*i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter*».

Unntakene innebærer *ikke* at forvaltningen kan avgjøre en sak uten begrunnelse, men at det ikke er noe krav om at begrunnelsen *utformes samtidig* med at en sak avgjøres. Etter at vedtaket er fastsatt, kan parten kreve en begrunnelse for avgjørelsen, se videre omtale.

Det første unntaket gjelder når søker har fått innvilget søknaden fullt ut. Unntaket gjelder ikke bare når søker får tildelt det beløpet han søkte om, men også når søkeren ikke har søkt om et bestemt beløp. Det fremgår av forarbeidene til regelen (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 86) at hvis parten har søkt om tilskudd uten å angi noe om beløp, og forvaltningen fastsetter tilskuddets størrelse i samsvar med regler og praksis, så er det ikke grunn til å tro at parten vil være misfornøyd med vedtaket. Også da kan samtidig begrunnelse unnlates.

Hvis søknaden er fullt ut innvilget, men det er stilt vilkår til innvilgelsen, kan det være tvilsomt om unntaket fra samtidig begrunnelse gjelder. Det avgjørende er om det er grunn til å tro at parten vil være misfornøyd. Ett av formålene med begrunnelsesplikten er at søkerne gjennom å forstå vurderingene bak avgjørelsen skal kunne ta stilling til om klageretten skal benyttes.

Hvis vilkåret var kjent for mottakeren da det ble søkt om tilskudd, er det normalt ikke grunn til å tro at mottakeren er misfornøyd med vedtaket, og samtidig begrunnelse kan unnlates. Når vilkåret følger av en forskrift og er gjentatt i tilskuddsbrevet, kreves det heller ikke samtidig begrunnes. I slike tilfeller er vilkårene kun gjentatt av informasjonshensyn og ikke en del av vedtaket som det kan klages på.

Det andre unntaket fra plikten til å gi samtidig begrunnelse gjelder tilskuddsordninger der flere søker og konkurrerer om begrensede midler. I situasjoner der tildeling av tilskudd til én utelukker tildeling til en annen, «fordeler» tilskuddsforvalter midlene mellom søkerne og man kan unnlate samtidig begrunnelse. Unntaket er begrunnet med at det i denne typen saker ofte er fine nyanser som ligger til grunn for vurderingene, nyanser som man vanskelig kan gjøre rede for uten at det legges ned uforholdsmessig mye arbeid i saken, jf. forarbeidene Ot.prp. nr. 3 (1976–77). Lovgiver har derfor henvist søker til å be om en etterfølgende begrunnelse. Hvis begrunnelsen for avslaget ikke er konkurranseforholdet, men at søknaden er avslått fordi en betingelse ikke er oppfylt, viser man til avslagsgrunnen. Da er begrunnelsesplikten oppfylt, og søker har ikke krav på en senere begrunnelse.

Dersom vedtaket ikke begrunnes samtidig, jf. § 24 andre ledd første eller andre punktum, kan søkeren etter § 24 andre ledd tredje punktum kreve en begrunnelse etter at vedtaket er fastsatt. Det følger også av forvaltningsloven § 27 andre ledd at tilskuddsforvalter i vedtaket må opplyse parten om retten til å kreve etterfølgende begrunnelse. Et krav om etterfølgende begrunnelse må være fremsatt innen utløpet av klagefristen, det vil si senest 3 uker etter at søker mottok underretning om vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29. Fristen kan forlenges etter forvaltningsloven § 31. Blir det fremsatt krav om etterfølgende begrunnelse, avbrytes klagefristen. Det følger av forvaltningsloven § 29 tredje ledd.

Begrunnelsens innhold

Kravene til begrunnelsens innhold følger av forvaltningsloven § 25:

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

Begrunnelsen skal vise til det rettslige grunnlaget som vedtaket bygger på. Forvaltningsloven bruker ordet «regler» i vid betydning. Alle slags regler omfattes, også ulovfestede regler. Hvis det rettslige grunnlaget for avgjørelsen er fastsatt som forskrift, vises det til den relevante paragrafen i forskriften. Inneholder forskriften beregningsregler, kan man vise til aktuell paragraf for å begrunne beløpets størrelse. Hvis det er brukt ord og uttrykk i paragrafen som ikke er entydig nok til at konsekvensen kan forstås ut fra teksten alene, er det grunn til å sitere teksten og deretter angi hvilket vurderingstema som utledes av det, og hvordan søkers forhold vurderes opp mot dette.

Er søknaden avgjort ut fra et skjønn, følger det av forvaltningsloven § 25 tredje ledd første punktum at «*De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes*». Begrunnelsesplikten er oppfylt hvis man viser til de hensynene som har vært motiverende for skjønnsutøvelsen i den konkrete saken. Hvis det er utarbeidet retningslinjer for skjønnsutøvelsen, kan retningslinjene eller innholdet i disse gjengis. Forvaltningsloven § 25 tredje ledd andre punktum lyder: «*Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.*» En henvisning til retningslinjene forutsetter at søker er i stand til å forstå hvorfor søknaden ble avslått ut fra retningslinjene. Retningslinjene kan derfor ikke være for vage. Hovedhensynene som ligger til grunn for avgjørelsen må fremgå. Igjen er situasjonen at søker skal kunne ta stilling om det er grunnlag for å klage på avgjørelsen ut fra begrunnelsen.

Begrunnelsen skal videre etter forvaltningsloven § 25 andre ledd vise hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn for avgjørelsen:

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

Hvis de faktiske forholdene er godt nok beskrevet i søknaden, er det tilstrekkelig å vise til søknaden. Hvis forvaltningen bygger på andre opplysninger, angir man disse i vedtaket. Det som er viktig å få frem, er de sidene av faktum som tilskuddsforvalter har vektlagt i vedtaket.

Klagerett og klagebehandling

Det følger av forvaltningsloven § 28 at en part (eller andre med rettslig klageinteresse) kan klage på enkeltvedtak. For at klageretten skal være reell, bør tilskuddsforvalter vurdere om det er nødvendig å avsette midler for å ta høyde for eventuelle klager.

Det følger av forvaltningsloven § 27 tredje ledd at søker i vedtaket skal opplyses om retten til å klage til overordnet organ. Ved tilskudd ivaretas dette ved at informasjonen tas inn i tilskuddsbrevet.

Alle sidene ved enkeltvedtaket kan påklages: det faktiske grunnlaget tilskuddsforvalteren bygger vedtaket på, regeltolkningen, skjønnet og vilkårene for å få tilskudd. Vilkår som følger av en forskrift er det som utgangspunkt ikke klagerett på.

Man kan få en annen til å klage for seg hvis man legger ved en fullmakt. Forvaltningsloven § 12 fastsetter at «*en part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen*».

Fristen for å klage er 3 uker fra søker mottok tilskuddsbrevet. Forvaltningsloven §§ 29 og 30 har nærmere bestemmelser om klagefristen. En klage kan i visse tilfeller behandles selv om klagefristen er oversittet av søkeren. Forvaltningsloven § 31 har nærmere regler om dette.

Forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a fastsetter at en klage «*fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket*». Begrunnelsen for denne ordningen er at det er mest effektivt at den som kjenner saken først tar stilling til om det er grunn til å ta klagen til følge. I så fall omgjør underinstansen, dvs. tilskuddsforvalteren, sitt vedtak og gir klager medhold.

Hvis underinstansen ikke endrer sitt vedtak, følger det av forvaltningsloven § 33 fjerde ledd at saken skal sendes til klageinstansen. Klageinstansens myndighet fremgår av forvaltningsloven § 34 (klageinstansens kompetanse). Klageinstansen har vid myndighet, og kan endre en avgjørelse til gunst for søkeren selv om avslaget ikke er feil. At klageinstansen ønsker et annet resultat innenfor de rammer tilskuddsregelverket/ forskriften setter, er nok til at vedtaket kan endres.

5.3 Innholdet i et vedtak som innvilger en søknad – tilskuddsbrev

Utfallet av søknadsbehandlingen vil enten være å avvise, avslå, innvilge eller delvis innvilge / delvis avslå søknaden. Dette kapitlet behandler først og fremst det som må vurderes når en søknad skal innvilges. Om avvisning og avslag, eventuelt delvis avslag, vises det til omtalen av kravet til begrunnelse og begrunnelsens innhold, herunder unntak fra kravet om samtidig begrunnelse og til klageretten i veiledningsnotatets punkt 5.2.2.2

Når tilskuddsforvalter innvilger en søknad skal det utarbeides et tilskuddsbrev, jf. økonomiregelverket punkt 6.3.3:

«... tilsagn om tilskuddsbeløp på grunnlag av innvilget søknad skal bekreftes med et tilskuddsbrev».

Økonomiregelverket omtaler også hva et tilskuddsbrev skal beskrive:

- formålet med tilskuddet og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til
- tilskuddsbeløpet
- utbetalingsordningen
- eventuelle vilkår for bruken av midlene
- krav til rapportering
- mulige kontrolltiltak, med henvisning til bevilgningsreglementet § 10 andre ledd

- mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet

Tilskuddsbrevet vil være et enkeltvedtak om å innvilge tilskudd. Det innebærer at både forvaltningslovens regler om habilitet, alminnelige regler om saksbehandlingen og forvaltningslovens regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak, vil gjelde, se omtale i dette notatet punkt 5.2.1 og 5.2.2.

Vilkår som er bestemmende for rettigheter og plikter til private, kan enten stå i forskriften eller i vedtaket (tilskuddsbrevet). Dersom tilskuddsregelverket ikke er fastsatt i forskrifts form, må vilkårene fremgå av vedtaket.

Et vedtak om å innvilge tilskudd gir imidlertid ikke alltid en rett til automatisk å få utbetalt midlene. Det kan fremgå nærmere betingelser eller vilkår for den enkelte utbetaling. Betingelsene og vilkårene kan fremgå både av forskriften og vedtaket. Selv om vilkårene er fastsatt i forskrift, bør de sentrale betingelsene og vilkårene for en eller flere utbetalinger, av informasjonshensyn og for å klargjøre vedtaket, gjentas i tilskuddsbrevet. Dette er også understreket i økonomiregelverkets krav til tilskuddsbrevet. Dersom vilkårene for tilskuddet følger av tilskuddsforskriften, er det ikke klageadgang på vilkåret som sådan. Vilkår som ikke er forskriftsfestet, men som fastsettes i enkeltvedtaket, kan det imidlertid klages på.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva økonomiregelverkets krav til et tilskuddsbrev innebærer og drøfter disse i lys av kravene og begrensningene som følger av forvaltningsloven og vilkårlæren. Som gjennomgangen vil vise, er det viktig å se alle innholdselementene i tilskuddsbrevet i sammenheng.

5.3.1 Formål og tiltak

Det slås fast i økonomiregelverket at tilskuddsbrevet skal beskrive «*formål og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til*».

Formålet er målet med tilskuddsordningen. Stortingets mål med bevilgningsvedtaket operasjonaliseres gjennom tilskuddsregelverket, jf. økonomiregelverket punkt 6.2.1.2. Hvis regelverket er fastsatt som forskrift, vil målet fremgå av formålsparagrafen i forskriften.

Tiltaket skal beskrives i tilskuddsbrevet. Hvor omfattende omtalen bør være, vil avhenge av hvor konkret eller vag beskrivelsen i forskriften er av hva det kan søkes tilskudd til. Også søknaden kan i større og mindre grad konkretisere hva det gis tilskudd til. Hvis tiltaket er beskrevet i forskriften eller i søknaden, kan det i tilskuddsbrevet henvises både til søknaden og de relevante bestemmelsene i forskriften. For å tydeliggjøre hvilke betingelser som skal være oppfylt i tilskuddsperioden, hva det gis tilskudd til og hva som skal være oppfylt på ulike stadier i tilskuddsperioden, er det grunn til å gjenta de sentrale elementene fra søknaden. Er det en åpen tilskuddsordning der søknadene vil klarlegge hva et tilskudd gjelder, vil ikke alle elementene i søknaden være like viktige å oppfylle. Elementer som hvis de brytes, for eksempel skal kunne gi grunnlag for å kreve tilbakebetaling eller holde tilbake senere delutbetalinger, bør gjentas i vedtaket. Dette vil gjøre vedtaket klarere for mottakeren, det blir lettere å kontrollere om vedtaket blir oppfylt og det gir et tryggere grunnlag å ilegge reaksjoner ut fra, jf. notatets punkt 5.3.6.

Tilskuddsforvalteren bør vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeide et søknadsskjema for å sikre at søknaden inneholder nødvendige opplysninger som beskriver tiltaket og som kan inngå som del av betingelsene for vedtaket. Hvilke opplysninger som kan kreves i et slikt skjema, vil være begrenset til det som er nødvendig for å ta stilling til hvilke søkere som best vil ivareta formålet med tilskuddsbevilgningen. Fastsettes det en forskrift for tilskuddsordningen, er det grunn til å fastsette i den hvilke krav som kan stilles til søknadene. Særlig sensitive opplysninger kan det etter omstendighetene ikke være adgang til å kreve, uten hjemmel i lov.

5.3.2 Utbetalingsordning

Både «tilskuddsbeløp» og «utbetalingsordning» skal ifølge økonomiregelverket fremgå av vedtaket (tilskuddsbrevet). Den som skal attestere utbetalingene, skal kunne «kontrollere at utbetalingsforslaget er i overensstemmelse med vedtaket om tilskuddet», jf. økonomiregelverket punkt 6.3.3.

Det skal fremgå av vedtaket

- om tilskuddet utbetales til mottaker før, under eller etter tiltaket
- om utbetalingene deles opp, antallet og tidspunktene for utbetalingene

Det følger av økonomiregelverkets punkt 6.3.5 at midlene skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene. Stortingsvedtak 8. november 1984 angir hvilke rammer som gjelder:

«Tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, i henhold til stortingsvedtak av 8.11.1984:

- a) Tilskudd til driften av en virksomhet skal utbetales i terminer (pr. måned, kvartal eller halvår), avpasset etter størrelsen av tilskuddet og de formålene som skal tilgodeses.*
- b) Tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig.*
- c) Tilskudd til større anskaffelser skal utbetales så nær oppgjørstidspunktet som mulig.*
- d) Tilskuddene skal utover dette ikke nyttes til å regulere virksomhetens likviditet. Det skal ikke være anledning til å fremskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløpet.»*

Økonomiregelverkets punkt 6.3.5 påpeker videre at tilskudd til investeringstiltak som det tar tid å gjennomføre kan utbetales i flere deler etter hvert som mottakeren (i samsvar med krav i forskriften og vedtaket) rapporterer om fremdriften.

Forskriften kan fastsette føringer for utbetalingen. Fastsetter forskriften antall utbetalinger og tidspunktene for utbetalingene, kan ikke tilskuddsforvalter fravike dette i vedtakene, uten at forskriften gir en adgang til å dispensere fra kravene. Og dispensasjonspraksisen må ikke innebære en usaklig forskjellsbehandling eller være urimelig eller vilkårlig. Når man

utarbeider en forskrift bør man derfor tenke nøye gjennom om fastsettelse av tidspunktene for utbetaling heller bør fastsettes i tilskuddsbrevet. Fastsettes tidspunktene i tilskuddsbrevet, kan tilskuddsforvalteren skyve på tidspunktene hvis det er ønske om det, jf. muligheten for endringer til gunst for søker som behandles under punkt 5.3.6.2. En mulighet kan være at forskriften fastsetter de overordnede rammene for utbetalingene og samtidig gir rom for at utbetalingsordningen presiseres nærmere i tilskuddsbrevet.

For å legge til rette for en god kontroll med at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt i vedtaket, kan det være hensiktsmessig å kreve at det rapporteres om fremdriften i tiltaket, eller at gitte vilkår helt eller delvis skal være oppfylt for å få nye delutbetalinger, se notatet punkt 5.3.3 og punkt 5.3.4.

Spørsmålet om hvordan tilskuddsforvalter skal få kontrollert at midlene er brukt som forutsatt i tilskuddsbrevet er viktig, se veiledningsnotatet punkt 5.3.5 om kontrolltiltak.

Dersom det er foretatt en delutbetaling, og det under kontrollen før neste utbetaling viser seg at vilkår ikke er oppfylt, oppstår spørsmålet om forvaltningen kan stoppe videre utbetalinger og kreve tilbake penger som er utbetalt, se veiledningsnotatet punkt 5.3.6 om mulige reaksjonsformer.

5.3.3 Vilkår for bruken av midlene

Betingelsene for å få tilskudd og vilkårene knyttet til tilskuddet kan følge av forskriften eller de kan bli satt i tilskuddsbrevet som vilkår for å innvilge søknaden eller for å utbetale tilskuddsbeløpet.

Vilkår fastsatt i forskrift er bindende for tilskuddsmottakerne, og det er som beskrevet tidligere ikke klagerett på slike vilkår som sådan.

Det er ikke aktuelt å be om aksept fra mottaker for vilkår som er fastsatt i forskrift. Selv om vilkårene er fastsatt i forskrift, bør vilkår som har betydning for utbetaling og bruk av midlene gjentas i tilskuddsbrevet.

Når tilskuddsbrevet fastsetter vilkår for bruk av midlene som ikke følger av en forskrift, har tilskuddsmottaker klagerett på vilkårene etter de ordinære reglene om klage over enkeltvedtak, se punkt 5.2.2. Hvis tilskuddsmottaker ikke har klaget på vilkårene innen 3 uker etter at brevet ble mottatt, er vedtaket med vilkår bindende. For vilkår fastsatt gjennom enkeltvedtak (i tilskuddsbrevet) er det derfor ikke aktuelt å be om aksept fra tilskuddsmottaker.

Det er viktig at vilkår som settes for bruken av midlene er formulert på en måte som legger til rette for oppfølging og kontroll av at midlene brukes som forutsatt. Som nevnt i punkt 5.3.2 om utbetalingsordningen, kan det være hensiktsmessig å legge til rette for kontroll av at vilkår oppfylles gjennom å stille krav om innsending av dokumentasjoner og rapporter i tilknytning til utbetalingsordningen, jf. også omtalen i 5.3.4 om krav til rapportering, 5.3.5 om kontrolltiltak og 5.3.6 om mulige reaksjonsformer.

5.3.4 Krav til rapportering

Kravet til rapportering utformes som vilkår. Vilkåret må være saklig og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre formålet med rapporteringskravet. I vurderingen av

rapporteringsfrister og innholdet i rapporteringsplikten bør en også ta hensyn til hva som er praktisk og minst arbeidskrevende for tilskuddsmottakerne.

Vilkårene kan fremgå av forskriften og tilskuddsbrevene og er bindende for tilskuddsmottaker. Er vilkårene gitt i forskrift, er det som tidligere nevnt ikke klagerett.

Selv om kravet om rapportering følger av forskriften, bør det av informasjonshensyn gjentas i tilskuddsbrevet, eller det kan henvises i vedtaket til relevante bestemmelser i forskriften, slik at tilskuddsmottakeren får tydelig beskjed om hva som skal fremskaffes av informasjon, eksempelvis for å belyse egne aktiviteter og eventuelt kostnadene knyttet til disse.

Rapportering fra tilskuddsmottaker inngår som en del av forvaltningens kontroll med at midlene blir brukt som forutsatt av Stortinget og som utdypet i tilskuddsbrevet. Før midlene blir utbetalt skal den som attesterer utbetalingene, kontrollere innrapportert informasjon i form av eksempelvis situasjonsrapport, arbeidsrapport, fakturaer etc. for å vurdere opplysningene mot betingelser og vilkår for å innvilge søknaden og å utbetale midlene.

Hvis det i forskriften er fastsatt at den som får tilskudd skal oppfylle nærmere rapporteringskrav, kan det likevel i noen tilfeller være hensiktsmessig å kreve at søkeren i selve søknaden skal beskrive hvordan rapporteringen tenkes gjennomført. Det vil for eksempel kunne være tilfellet når det etter forskriften er åpent hvilke tiltak det kan gis tilskudd til, og søknaden angir tiltaket, elementer i gjennomføringen etc.

5.3.5 Kontrolltiltak

Det er viktig å ha et gjennomtenkt forhold til kontrollbehovene. Kontrolltiltakene må tilpasses kontrollbehovet. Et viktig element i tilpasningen er å vurdere hvor stor risikoen er for at tilskuddet ikke blir brukt i samsvar med forskriften og vedtaket, og hvilke konsekvensene dette i såfall kan gi. Et annet moment er hvor mye penger det er snakk om. Et tredje element kan være å vurdere kompleksiteten i vilkår som stilles i forskrift og vedtak, tilskuddsmottakers profesjonalitet og erfaring, mv.

I bevilgningsreglementet § 10 andre ledd har Stortinget fastsatt at når det gis tilskudd «*som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgangen for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningen*». I praksis vil tilskuddsforvalteren gjennom kontrolltiltakene overfor tilskuddsmottakere følge opp at midlene blir benyttet i samsvar med betingelsene for tilskuddet og vilkårene som gjelder. Eksempler på kontrolltiltak kan typisk være krav om innsyn i dokumenter og revisorattestasjon.

For tilskuddsordninger som er hjemlet i budsjettvedtak må grunnlaget for kontrolltiltakene utledes fra vilkårslæren, jf. omtalen i kapittel 2.3.

Det er mange typer risiko ved tildeling og bruk av tilskuddsmidler, og kontrollbehovet vil derfor variere sterkt. Dersom opplysningene som ligger til grunn for utbetalingene kan kontrolleres under søknadsbehandlingen, kan forvaltningen ofte som del av utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, innhente nødvendige opplysninger som del av søknadsbehandlingen. Eksempler på slike tilskudd kan være ulike refusjonsordninger eller

driftstilskudd der tilskuddsbeløpet fastsettes på bakgrunn av medlemstall eller regnskapstall foregående år.

Forvaltningsloven § 17 pålegger forvaltningen en plikt til å undersøke saken, men gir ingen rett for forvaltningen til å gjøre noe overfor den private, dvs. søkeren. Forvaltningen vil imidlertid kunne *be* om å få opplysninger eller å få komme på befaring, så lenge kontrolltiltakene fremstår som saklige, nødvendige og proporsjonale. Skulle søkeren velge ikke å etterkomme en anmodning fra forvaltningen om å få opplysninger eller å få komme på befaring, blir spørsmålet hvilken adgang forvaltningen vil ha til å *avvise* eller *avslå* søknaden.

En søknad vil i en slik situasjon bare kunne *avvises* dersom adgangen til å *be* om opplysninger/befaring følger av forskriften. Følger ikke kravene av forskriften, må søknaden realitetsbehandles.

Spørsmålet om søknaden kan *avslås* fordi opplysninger ikke er gitt/befaring er nektet er vanskelig, og det kan stille seg forskjellig om det mangler opplysninger som det fremgår av forskriften at skal følge søknaden, eller om man krever tilleggsopplysninger uten å ha grunnlag for det i forskriften eller dersom det er tvilsomt om det er nødvendig å kreve opplysningene for å avgjøre søknaden. Uansett bør man være forsiktig så lenge kravet til opplysninger, og særlig retten til befaring, ikke er fastsatt i forskrift.

Å legge arbeid i å kontrollere søknadene for å sikre at tilskuddene så langt som mulig tildeles korrekte søkere, eventuelt de beste søkerne, vil ofte være den beste måten å sikre at midlene blir brukt i samsvar med tilskuddsordningens formål.

Skal tilskuddsmidler som blir innvilget realisere bestemte tiltak eller prosjekter, kan det være nødvendig å gjennomføre kontrolltiltak for å følge opp at midlene blir brukt som forutsatt i vedtaket. Slike kontroller kan komme i tillegg til kontroll av søknader før de innvilges.

Selv om kontrolltiltakene er fastsatt i forskriften, bør de gjentas i tilskuddsbrevene for å sikre at det ikke oppstår tvil om hvilken kontrolladgang som gjelder. Det er altså forskriften og tilskuddsbrevet som operasjonaliserer Stortingets forutsetninger med bevilgningsvedtaket. Det er derfor ikke tilstrekkelig å henvise til Stortingets forutsetninger eller bevilgningsreglementets § 10 som hjemmel for kontrolltiltakene.

Hvis forvaltningen som ledd i kontrollen ønsker å foreta stedlig kontroll etter at vedtak er truffet og midlene er utbetalt, og rett til stedlig kontroll ikke har hjemmel i lov, må det være fastsatt en slik adgang i forskriften eller vedtaket, eventuelt begge steder. I tråd med vilkårlæren må kontrolltiltakene være saklige og proporsjonale i det konkrete tilfellet. Legalitetsprinsippet setter dessuten noen absolutte yttergrenser for hva forvaltningen uten hjemmel i lov kan gi seg selv adgang til å gjøre i forskrift eller i vedtak. Det samme gjør Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8, og «vilkårlæren» må tolkes i samsvar med denne bestemmelsen. Den innebærer blant annet at det skal mer til før det å gå inn i private boliger vil være saklig og proporsjonalt.

5.3.6 Mulige reaksjonsformer

Etter økonomiregelverket skal tilskuddsbrevet beskrive mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet.

Hensikten med å reagere er å bidra til at tiltaket blir gjennomført i samsvar med vedtaket, og å hindre at statens midler blir brukt i strid med betingelsene og vilkårene for tildelingen. Reaksjoner kan eksempelvis være å forbeholde seg retten til å holde deler av tilskuddet tilbake, kreve utbetalt tilskudd tilbakebetalt, motregne utbetalt tilskudd i senere tilskudd, mv. Man kan ikke fastsette reaksjoner overfor tilskuddsmottaker som går lenger enn det man i hvert enkelt tilfelle har rettslig grunnlag for og reaksjonen må heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å bidra til at vedtaket blir oppfylt og at statens midler ikke blir misbrukt. Reaksjonen må være forholdsmessig, det vil si at den må stå i forhold til hvor store midler det er snakk om og hvor ressurskrevende det vil være å følge opp med en reaksjon. Reaksjonen kan ikke ha til hensikt å straffe mottakeren.

Hvilke reaksjonsformer det er mulige å bruke begrenses av at tilskuddsordningene vi omtaler er forankret i budsjettvedtak. Reaksjonsformene kan ikke være så inngripende at de krever hjemmel i lov (legalitetsprinsippet som en grense), og de kan heller ikke stride mot noe som er fastsatt i lov (lex superiorprinsippet innebærer at regler med lovs rang bare kan endres ved lov). Mulige reaksjonsformer må innenfor disse rammene eventuelt fremgå av tilskuddsforskriften og alltid av tilskuddsbrevet. Det er derfor viktig at tilskuddsforskrifter og tilskuddsbrev angir lovlige og hensiktsmessige reaksjoner for å kunne gripe inn og stoppe brudd på betingelser og vilkår.

5.3.6.1 Feil på vedtakstidspunktet

Gjennom kontroll, eller på annet vis, kan forvaltningen oppdage at vedtaket er feil, dvs. at noen har fått tilskudd som ikke skulle ha fått det, eventuelt at tilskuddsbeløpet er feil.

Vedtaket kan endres til ugunst for mottakeren etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c når vedtaket «*må anses som ugyldig*». Ugyldigheten kan skyldes at avgjørelsen bygger på uriktige opplysninger eller at tilskuddsforvalter har anvendt regelverket feil. Hvis det er søker som har gitt uriktig opplysninger som har ført til en feilaktig utbetaling, vil vedtaket normalt være ugyldig.

Ved omgjøring av eget initiativ, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, må vedtaket forhåndsvarsles etter forvaltningsloven § 16. En avgjørelse om å omgjøre et enkeltvedtak om tilskudd er et nytt enkeltvedtak som kan påklages. Etter klagefristens utløp er omgjøringsvedtaket endelig.

Et omgjøringsvedtak virker fremover. Dersom omgjøringsvedtaket går ut på at det opprinnelige tilskuddsvedtaket er ugyldig, kan videre utbetaling til tilskuddsmottaker stanses når vedtaket er omgjort. Spørsmålet er i tillegg om tilskuddsforvalter, når et vedtak om å innvilge en søknad omgjøres, også kan kreve tilbake allerede utbetalte tilskuddsmidler. I så fall må tilbakebetalingsplikten fastsettes eksplisitt i vedtaket.

En slik tilbakebetalingsadgang kan følge av forskriften eller av selve tilskuddsvedtaket i form av vilkår om tilbakebetalingsplikt. Kravet om at vilkåret må være saklig og forholdsmessig

gjelder også her. Et *generelt* vilkår om plikt til å tilbakebetale tilskuddet hvis midlene ikke er brukt etter forutsetningene eller formålet, *kan* altså være uforholdsmessig og må vurderes i det enkelte tilfellet.

I vurderingen av om en reaksjon er forholdsmessig i den konkrete saken kan ulike forhold tillegges vekt, blant annet om forvaltningen kan bebreides for at feilen ikke ble oppdaget, om tilskuddsmottaker allerede har brukt eller inngått forpliktende avtaler om bruk av midlene og om søker bevisst har prøvd å villedde forvaltningen til å treffe et uriktig vedtak.

Hvis tilskuddsmottaker ikke tilbakebetaler tilskudd som er forankret i budsjettvedtak, må forvaltningen gå til søksmål mot den private for å få tvangsgrunnlag for tilbakebetalingskravet. Det er derfor hensiktsmessig å knytte vilkår og kontroller til tidspunkter før utbetalinger for i størst mulig grad å unngå å måtte kreve penger tilbake.

5.3.6.2 Etterfølgende forhold (brudd på betingelser eller tyngende vilkår)

Hvis tilskuddsmottaker, etter at tilskuddet ble innvilget, har brutt betingelsene for tilskuddet eller vilkårene i vedtaket, er spørsmålet om tilskuddsforvalteren kan reagere på dette. Tilskuddsmottakeren kan for eksempel ha unnlatt å rapportere om fremdriften, ikke ha gjennomført aktiviteter slik vedtaket krever, eller brukt deler av tilskuddet på andre formål enn forutsatt i vedtaket.

Nedenfor omtales

- stans av videre utbetaling av tilskudd midlertidig eller permanent
- krav om tilbakebetaling av hele eller deler av utbetalt tilskudd

Et første spørsmål er om forvaltningen kan stanse videre utbetaling av tilskuddet, enten midlertidig, frem til betingelsene eller vilkårene blir oppfylt, eller permanent. En adgang til midlertidig stans kan følge av forskriften eller av vedtaket selv. Ved slik midlertidig stans er det neppe krav om at det treffes et eget vedtak om å stanse utbetalingen. Er det for eksempel stilt krav om at mottakeren skal sende inn en arbeidsrapport før neste delutbetaling, og rapporten ikke kommer inn som fastsatt, følger det direkte av vedtaket at delutbetalingen kan stanses midlertidig.

Skal derimot videre utbetalinger stanses permanent, vil dette måtte basere seg på en omgjøring av vedtaket etter forvaltningsloven § 35. Etter forvaltningsloven § 35 siste ledd kan en omgjøringsadgang følge av «*vedtaket selv*». Det innebærer at vedtaket kan omgjøres dersom det følger av en forskrift som vedtaket forutsetningsvis bygger på, eller at det av selve vedtaket følger at brudd på betingelser eller tyngende vilkår kan føre til omgjøring med stans av videre utbetalinger. Skal utbetalingene stanses permanent, vil det i en del tilfeller kreves et nytt vedtak (omgjøringsvedtak).

Et neste spørsmål er om forvaltningen, i tillegg til å omgjøre vedtaket, kan kreve allerede utbetalte penger tilbakebetalt. En adgang til å kreve tilbakebetaling kan følge av forskriften, av vedtaket selv eller av alminnelige erstatningsrettslige regler. Det må fastsettes et nytt vedtak om tilbakebetaling, men dette kan om ønskelig gjøres samtidig med eventuelt vedtak om permanent stans. Siden vedtaket starter på forvaltningens eget initiativ, har parten krav på å bli varslet. Plikten til å varsle følger av forvaltningsloven § 16. I varselet skal

tilskuddsforvalter gjøre kort rede for de forholdene som har endret situasjonen, og gi tilskuddsmottakeren anledning til å kommentere forholdene innen en gitt frist. Tilskuddsmottaker har klagerett på vedtaket.

På samme måte som i tilfellene under forrige punkt, må forvaltningen gå til søksmål hvis tilskuddsmottaker ikke tilbakebetaler det som kreves, for å få tvangsgrunnlag for tilbakebetalingskravet. Det er derfor også på samme måte hensiktsmessig å knytte vilkår og kontroller til tidspunkter før utbetalinger for i størst mulig grad å unngå å måtte kreve penger tilbake.

Dersom tyngende vilkår i vedtaket eller forutsetninger for å innvilge tilskudd brytes, kan det også vurderes om forvaltningen, i stedet for å ilegge reaksjoner, skal lempe på vilkårene. Det følger av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a at et forvaltningsorgan alltid kan endre sitt vedtak dersom «*endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser*».

Behovet for å endre til gunst kan oppstå hvis tilskuddsforvalteren ønsker at tilskuddsmottakeren skal få gjennomføre prosjektet/tiltaket selv om betingelsene er brutt eller tyngende vilkårene ikke er oppfylt. Tilskuddsforvalteren har for eksempel satt som vilkår for en delutbetaling at en arbeidsrapport er mottatt 1. juni. I slike situasjoner kan tilskuddsforvalteren velge å akseptere en forskyvning av rapporteringstidspunktet i og med at endringen er til gunst for tilskuddsmottakeren. En slik omgjøring må imidlertid være i overensstemmelse med forskriften i det forvaltningen bare kan omgjøre til gunst innenfor de rammer som forskriften setter. Alternativt kan forvaltningen vurdere å «se tiden an» ved bare å vente med utbetalingen og foreta den når arbeidsrapporten kommer inn forsinket. I gitte situasjoner vil dette gi en forenklet, men likevel tilfredsstillende løsning.

5.3.6.3 Erstatningsrettslig tilbakebetalingsplikt – *condictio indebiti*

Har forvaltningen foretatt en ren feilutbetaling (det er ikke snakk om ugyldighet etc.), skal spørsmålet om tilbakebetaling avgjøres etter læren om *condictio indebiti*. *Condictio indebiti* er navnet på den ulovfestede læren om retten til å kreve tilbakebetaling av penger som er betalt i den feilaktige tro at det forelå en forpliktelse. Utgangspunktet er at hvert tilfelle skal vurderes konkret ut i fra hva som må anses rimelig. I en rimelighetsvurdering inngår momenter som hvem av partene som var nærmest til å forstå at utbetalingen berodde på en feil, partenes subjektive forhold for øvrig, hvor profesjonelle partene er, hvor lang tid som har gått og om utbetalingen fungerer som lønn eller annen ytelse til livsopphold.

To hovedperspektiver står mot hverandre og må avveies når man tar stilling til et tilbakebetalingskrav. Oppgjørshensynet taler for at en betaling som har funnet sted bør betraktes som endelig, og at mottakeren bør kunne innrette seg etter dette. På den annen side står korreksjonshensynet som tilsier at feil bør kunne rettes. Jo lenger tid som er gått siden utbetalingen, jo tyngre vil hensynet til partens innrettelse være, og jo svakere blir hensynet til å få rettet opp en uriktig utbetaling. Forvaltningen anses alltid som den mest profesjonelle part, så hvis vedtaket er uklart eller mangelfullt beskrevet og mottaker allerede har innrettet seg på å kunne bruke pengene som er mottatt, taler det mot at pengene kan kreves tilbake.

5.3.7 Samlet fremstilling – hvordan ivareta forvaltningsloven i tilskuddsbrevet

I figuren nedenfor vises sammenhengen mellom økonomiregelverkets krav til innhold i et tilskuddsbrev og en god struktur med det innholdet som skal og bør med i et enkeltvedtak.

Figur 5: Struktur og innhold i et vedtak om innvilgelse av tilskudd

Anbefalt struktur og innhold (forvaltningsloven)	Økonomiregelverkets krav - tilskuddsbrev
Utfallet av saken, herunder <ul style="list-style-type: none"> • Hva mottaker får tilskudd til • Tilskuddsbeløp • Utbetalingsordning • Tyngende vilkår som stilles i vedtaket 	Formål og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til Tilskuddbeløp Utbetalingsordning Eventuelle vilkår for bruken av midlene og eventuell frist for mottakeren til å akseptere vilkårene
Sentrale betingelser som vedtaket bygger på	Krav til rapportering
Begrunnelse	Kontrolltiltak som kan bli iverksatt med henvisning til Bevilgningsreglementet § 10
Klageadgang	
Reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår	Mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet

Som figuren viser, er økonomiregelverkets og forvaltningslovens krav til utforming av et innvilgende vedtak i stor grad sammenfallende. Bare forvaltningsloven stiller krav om at et vedtak skal begrunnes og at det skal opplyses om klageretten i vedtaket. Økonomiregelverket understreker imidlertid at forvaltningsloven skal følges, jf. økonomiregelverket punkt 6.3.2 «Behandlingen av søknader skal følge reglene i forvaltningsloven...».