

Saksbehandlar: Signe Gudveig Rauboti, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 19/9679-1

Infrastrukturmidlar reiseliv 2019 - handsaming av klage frå Nærøyfjorden Verdsarvpark

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet som klagenemnd til å gjere slikt vedtak:

Fylkesutvalet som klagenemnd tek ikkje klagen frå Nærøyfjorden Verdsarvpark til følge.

Vedlegg:

1. Søknad
2. Klage 3.5.2019
3. Klage 17.7.2019
4. Oppslag i Sogn Avis 30.4.2019 (lagt ved begge klagene)
5. Sakshandsaming – Infrastrukturmidlar reiseliv 2019 (samlevedtak om tildeling av infrastrukturmidlar)

Andre relevante dokument i saka:

1. Verdiskapingsplanen 2014-2025ⁱ
2. Rullert verdiskapingsplan (2018)ⁱⁱ
3. Retningsliner for virkemiddelbruk – Næringsutviklingⁱⁱⁱ

SAKSFRAMSTILLING

1. Innleiing

Fylkeskommunen har motteke ein klage som gjeld avslag på søknad om infrastrukturmidlar til reiselivet. I saka følgjer det først ei kort utgreiing om rettslege utgangspunkt for klagesakshandsaminga, og deretter vil fylkesrådmannen gjere greie for og vurdere klagen. Klagen rettar seg både mot skjønnsutøvinga og sakshandsaminga til underinstansen.

2. Rettslege utgangspunkt for klagesakshandsaminga

2.1 Mynde

Fylkesdirektøren for næring og kultur har etter administrativ fullmakt tildelt infrastrukturmidlar for 2019. Det følgjer av føreordet til delegeringsreglementet at delegering av mynde til fylkesdirektørane også inneber mynde til å opptre som underinstans i klagesaker etter forvaltningslova.

Fylkesutvalet som klagenemnd er klageinstans, jf. delegeringsreglementet punkt 1.4.3 og FT-sak nr. 46/92.

ⁱ <https://verdiskapingsplanen.no/wp-content/uploads/2018/09/Regional-plan-for-verdiskaping-2014-2025.pdf>

ⁱⁱ <https://verdiskapingsplanen.no/wp-content/uploads/2018/09/Regional-plan-for-verdiskaping.-Rullering-2018.pdf>

ⁱⁱⁱ <https://img4.custompublish.com/getfile.php/3786951.2344.ceauxrqser/Retningsliner+gjeldande+fr%C3%A5+7.03.2017.pdf?return=www.sfj.no>

2.2 Rammer for tildeling av tilskot etter ordninga

Ordninga skal støtte tilretteleggande tiltak som skal gjere dei mest særreigne attraksjonane i fylket meir tilgjengelege for turistar. Fylkeskommunen ynskjer spesielt å legge til rette for at turisten kan vandre for å oppleve attraksjonar som bre, fjord, fjell, interessante tettstader og kulturattraksjonar. Tiltaka som vert støtta skal medverke til å nå måla for reiselivssatsinga i **Verdiskapingsplanen for Sogn og Fjordane 2014-2020**. Sjå fotnote i-ii. Den overordna visjonen for utviklinga av reiselivet fram mot 2025 er berekraftige opplevingar i verdensklasse.

I **utlysinga av midlane for 2019** står det at ein vil prioritere søknadar som står opp om vandring. I utlysingsteksten er det også informert om at midlane er avgrensa og at ikkje alle prosjekt vil nå opp. Det står vidare at enkelte prosjekt og tiltak vil bli prioriterte, desse inkluderer:

- Tiltak som står opp om vandring som aktivitet
- Tiltak som skapar auka trafikk i skulder- og vintersesong
- Tiltak som bidreg til auka verdiskaping til reiselivsbedriftene i området
- Tiltak som støttar opp under fleire attraksjonar/reiselivsbedrifter
- Tiltak som medverkar til auka overrisslingseffekt
- Prosjekt med forankring i destinasjonsselskapet i regionen

Alle søknadar skal vere koordinerte og forankra i det regionale destinasjonsselskapet. Alle søkjarar skal ta kontakt med destinasjonsselskapet for nærare informasjon og vidare koordinering. Attraksjonar og eventuelle reiselivsbedrifter vert oppmoda til å søkje i fellesskap der dette er naturleg.

Dokumentet **Retningslinjer for virkemiddelbruk – Næringsutvikling** inneheld generelle prinsipp for korleis midlane skal forvaltast, og skal bidra til målretta bruk av midlane og mest mogleg lik handsaming. Sjå fotnote iii.

2.3 Generelle reglar for det offentlege sin skjønnsbruk

Fylkeskommunen sine skjønsmessige vurderingar ved tildeling av tilskot må vere basert på saklege og relevante omsyn, jamfør den ulovfesta læra om myndemisbruk. Det er òg rekna som myndemisbruk å treffe avgjerder som er vilkårlege, etter tilhøva ikkje samhovande eller sterkt urimelege. Like tilhøve skal handsamast likt, om det ikkje føreligg sakleg grunn for forskjellshandsaming.

2.4 Forvaltningsrettslege sakshandsamingsreglar

For handsaming av tilskotssøknader er det dei alminnelege sakshandsamingsreglane i forvaltningslova (fvl.) og allmenne forvaltningsrettslege prinsipp om god forvaltningsskikk som gjeld.

Forvaltningsorgan har mellom anna ei rettleiingsplikt innanfor sitt saksområde, jf. fvl. § 11, ei plikt til å opplyse saka så godt som mogleg før ein gjer vedtak, jf. fvl. § 17, og ei plikt til å varsle ein part, som ikkje allereie ved søknad eller på annan måte har fått uttalt seg i saka, før vedtak vert gjort, jf. fvl. § 16.

3. Bakgrunn for saka

3.1 Søkningen

Nærøyfjorden Verdsarvpark (klagar) søkte 14.1.2019 om 396 780 kroner i tilskot til prosjektet «Stien som ferdselsåre gjennom natur- og kulturarven, fase 2». Midlane er tenkt brukt på stien i Aurlandsdalen som ferdselsåre.

Prosjektet er eit deltiltak under Vandring og verdiskapingsprosjektet. Fleire område har fått slitastjeskadar som nedsunkne steinar i myrområde, omdanning av fleire gangbaner og steinmurar som sig ut. Naturhendingar som ras og steinsprang har også bidrege til øydelegging av stien og behov for murarbeid, steinlegging i rasområde og ombygging av steinlagde grøfter/

drener er tydeleg. Målet med prosjektet er å sørge for at stien i Aurlandsdalen også i framtida er eit godt døme på gamal ferdselsåre og gir kvalitetsopplevingar for brukarane av Aurlandsdalen.

I 2018 fekk søkar eit tilskot frå fylkeskommunen på 347 000 kroner til prosjektet. Under arbeidet er det oppdaga større behov for steinlegging i t.d. bekkeløp som over lang tid har blitt fylt opp. Arbeidet med å utbetre grøftesystem som er blitt gjengrodd og demma opp er større enn klagar først trudde, og det er derfor behov for midlar til å leige inn fagarbeidarar, felttimar for prosjektkoordinator og materialkjøp for naudsynt arbeid på blant anna steinmurar, steinlagde gangbaner/bekkeløp og drener/grøfter på stien.

3.2 Fylkesdirektøren si handsaming av søknaden

Søknaden kom opphaveleg inn på tilskotsordninga for nærings- og samfunnsutvikling og blei flytta over på tilskotsordninga for infrastrukturmidlar i reiselivet, til liks med to andre søknadar. Underinstansen syner til at dette er fylkeskommunen sin praksis i slike tilfelle, jf. interne retningslinjer for sakshandsaminga. Overflyttinga vart gjort ut frå innhaldet i søknaden og ikkje basert på søknadssum.

Søknaden vart vurdert saman med dei andre søknadane om infrastrukturmidlar til reiselivet. Fylkesdirektøren for gjorde vedtak om avslag på søknaden den 11.3.2019 og informerte søkjar om avslaget i brev datert 8.4.2019. Fylkesdirektøren skriv at fylkeskommunen i år har prioritert prosjekt som støttar opp om vandring som aktivitet, og særleg parkeringsplassar som legg til rette for vandring. Midlane er avgrensa, og andre søkjarar vart prioritert framfor klagar.

3.3 Klagene

Nærøyfjorden Verdsarvpark bad i e-post 25.4.2019 fylkesdirektøren gjere greie for kvifor søknaden vart handsama etter ein anna ordning enn den omsøkte. Det vart gjeve utsett frist for å klage på vedtaket.

Nærøyfjorden Verdsarvpark sendte inn klage den 3.5.2019. Det vert for det første klaga på flyttinga av søknaden. I klagen vert det også oppmoda om at fylkeskommunen finn ei løysing på saka uavhengig av tilskotsordning, ut frå Aurlandsdalen sin verdi for lokal og regional verdiskaping, og at det er ein krevjande dal å skjytte. Trass i frivillig innsats, krev arbeidet med å ivareta og utvikle dalen store økonomiske ressursar. Klagar viser også til at Miljødirektoratet har gjeve tilsegn om sin del av finansieringsplanen, og dersom fylkesdirektøren held fast på sitt avslag om midlar til ei satsing som i same andedrag vert halde fram som viktig og føremåls-tenleg, vil dette kunne få sær dramatiske følgjer for vidareføring av samarbeidet kring ivaretakinga og utviklinga av Aurlandsdalen. Klagar avsluttar med ei oppmoding om at avslaget vert gjort om til eit positivt vedtak om midlar.

Som svar på klagen informerte fylkesdirektøren for næring og kultur klagar om at det berre er høve til å klage på sjølv avslagsvedtaket, og utvida samstundes klagefristen til 1.8.2019, i fall klagar også ønskte ei overprøving av skjønnsutøvinga.

Den 17.7.2019 klaga Nærøyfjorden Verdsarvpark på fylkeskommunen sitt vedtak om å avslå søknaden. Det vert for det første klaga på at fylkeskommunen ikkje tok stilling til sjølv innhaldet i den første klagen av 3.5.2019. Vidare viser klagar til at den lange sakshandsamings-tida, inkludert tida som går med til klagesakshandsaming, gjer til at ein står i fare for å misse ein feltsesong fordi ein ikkje får avklaring på kva midlar ein har til rådvelde for gjennomføring av tiltak i Aurlandsdalen.

Klagar viser igjen til at søknaden er handsama etter ei anna ordning enn omsøkt, trass i at ein liknande søknad frå klagar både i 2017 og 2018 til same satsing og prosjektområde, men med andre tiltak, vart handsama etter tilskotsordninga til nærings- og samfunnsutvikling. Klagar stiller seg framleis sterkt kritisk til endringa og at dette vart gjort utan nærare grunngjeving eller orientering til dei.

Til slutt viser klagar igjen til at det er eit stort behov for midlar til å skjytte stien i Aurlandsdalen.

3.4 Underinstansen si handsaming av klaga

Underinstansen har teke stilling til klaga, men har ikkje funne grunn til å gjere om på vedtaket sitt. Underinstansen sine kommentarar til klaga vert attgjevne og drøfta under.

4. Fylkesrådmannen si vurdering av klaga

Tilskot er ikkje ein individuell rett, men forvaltninga må like fullt sjå til at søkjarane får ei rettferdig handsaming i tråd med forvaltningsrettslege reglar for skjønnsutøving og saks-handsaming. I denne saka er det klaga både på skjønnsutøvinga og på sakshandsaminga til underinstansen.

Det er for det første klaga på at søknaden vart flytt frå ei tilskotsordning til ei anna. Klagar skriv også at ein liknande søknad frå klagar både i 2017 og 2018 til same satsing og prosjektområde, men med andre tiltak, vart handsama etter tilskotsordninga for nærings- og samfunnsutvikling.

Flytting av søknader i slike tilfelle er i utgangspunktet ein del av fylkeskommunen si rettleiingsplikt overfor søkjarane og ifølgje underinstansen fast praksis. Fylkesrådmannen vurderer underinstansen sin praksis med å flytte søknadar som uproblematisk så lenge flyttinga skjer til gunst for søkjar, og søkjar blir informert om flyttinga og får høve til å protestere. Fylkesutvalet som klagenemnd har lagt til grunn tilsvarande standpunkt tidlegare, sjå sak 7/2017 som gjaldt kulturmidlar.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at klagar er orientert om overflyttinga og gjeven høve til å protestere før det er treft vedtak i saka. Dette er uheldig.

Det er likevel slik at sjølv om fylkeskommunen har handsama liknande søknadar frå klagar under den omsøkte tilskotsordninga tidlegare, og såleis vore inkonsekvent i praksisen med å flytte søknader, kan ikkje fylkesrådmannen sjå at dette avviket frå ein elles fast praksis, tilseier at ein skal måtte halde fram med den avvikande praksisen.

Fylkesrådmannen legg til grunn at flytting av søknader i slike tilfelle er fast praksis, ut frå at praksisen er skildra i nærings- og kulturavdelinga sine skriftlege rutinar for sakshandsaming på området. Underinstansen har på førespurnad uttalt at det tidlegare er gjeve tilskot under den omsøkte ordninga av omsyn til at klagar elles måtte ha venta til året etter for å søkje på infrastrukturmidlane til reiselivet. Dette kan likevel ikkje gje klagar verken eit rettskrav på handsaming etter same ordninga eller eit rettskrav på midlar året etter, sidan tilskot må søkast om frå år til år og er avhengig både av tilgjengelege midlar og prioriteringar i tilskotsåret.

Fylkesrådmannen legg til grunn at underinstansen har plassert søknaden under den ordninga søknaden har hatt størst sjanse for å bli tildelt midlar ut frå innhaldet i søknaden. Underinstansen uttalar på førespurnad at prosjektet med tilrettelegging av sti i Aurlandsdalen passar svært godt inn under infrastrukturmidlar-ordninga. Det er naturleg at dei ulike søknadane må plasserast i ei ordning før det vert prioritert mellom dei ulike søkjarane i ordninga og før ein kan fastslå om søknaden får tilskot eller ikkje. Underinstansen viser til at tilskotsordninga «nærings- og samfunnsutvikling» er ei generell tilskotsordning for område der fylkeskommunen ikkje har eigne tilskotsordningar, og derfor i utgangspunktet er reservert for andre typar tiltak.

Fylkesrådmannen vil legge til at flytting av søknadar i stor grad også handlar om likebehandling. Fylkeskommunen har eit ansvar for i størst mogleg grad å handsame like søknadar likt og det tilseier ei handsaming av tematisk like søknader under same ordning, med rettferdig konkurranse om midlane sett av til den konkrete tiltakstypen.

Fylkesrådmannen vurderer ut frå dette at underinstansen har flytt søknaden til den ordninga søknaden, ut frå sitt innhald, i størst grad oppfylte vilkåra for, og at flyttinga derfor er gjort til fordel for klagar på tidspunktet for flyttinga. Det er også slik at flyttinga er gjort for å sikre lik handsaming av like saker og for å følgje det systemet og den praksisen fylkeskommunen har på området.

Vidare vert det klaga på lang samla sakshandsamingstid før endeleg avgjerd i saka, inkludert tida for klagehandsaming. Til dette vil fylkesrådmannen merke at underinstansen burde ha avklart med klagar om klaga av 3.5.2019 var meint som ei klage på sjølve avslagsvedtaket, slik at

klagesaka kunne ha vore handsama tidlegare. Det er rett at det ikkje er høve til å klage på sakshandsaminga før det er gjort vedtak i ei sak, men etter at det er gjort vedtak kan klagen rette seg mot både rettsbruk, skjønnsutøving og sakshandsaming. Det er likevel ikkje slik at klagar har blitt fråteken sin rett til ei to-instans handsaming i denne saka, sidan underinstansen to gonger har gjeve klagar utsett frist for å sende inn klage.

Til slutt klagar Nærøyfjorden Verdsarvpark på fylkesdirektøren si skjønnsutøving og prioritering mellom søkjarane i vedtaket av 11.3.2019. Klagar viser til at arbeidet med å ivareta og utvikle Aurlandsdalen krev store økonomiske ressursar og at behovet for midlar derfor er stort.

Om prioriteringa mellom søkjarane i 2019 skriv underinstansen følgjande:

«Innan søknadsfristen har vi motteke 29 søknader som er vurdert opp mot kriteria i utlysningsteksten og satsingane i verdiskapingsplanen. Vurderingane er også gjort i tråd med retningslinjer for verkemiddelbruk for næring. Samla søknadssum var på 5,212 mill. kr. for 2019. Det er sett av 0,900 mill. kr. til infrastruktur i reiselivet i næring og kultur sitt budsjett for 2019. I tillegg er det restmidlar innan ordninga på 0,070 mill. kr. Den samla tilgjengelege ramma for denne ordninga er såleis 0,970 mill. kr. I vedtaka nyttar vi heile den tilgjengelege ramma for 2019, samt noko restmidlar frå tidlegare år. Med tronge rammer og betydeleg auke i søknadar frå 2018 er det mange gode tiltak som ikkje når opp i konkurransen om midlar.

...

At nokre søknadar får avslag (eller redusert løyving) er difor ikkje til å unngå. Ein må vurdere søknadane opp mot kvarandre for å finne dei prosjekta som treff utlysingskriteria best og som vil ha størst effekt.

I utlysinga av midlane for 2019 står det at ein vil prioritere søknadar som støt opp om vandring. Prosjektet oppfyller dette kriteriet, men det gjorde også 17 andre søknadar i år. Samla søknadssum på desse 17 søknadane overstig tilgjengeleg ramme.

De skriv i klagen at Aurlandsdalen har hatt akutte hendingar som gjer det krevjande å skjøtte dalen. Og at det er stor frivillig innsats med, men at det er vanskeleg økonomisk. Vi har full forståing for at det er krevjande arbeid med dalen, men ser ikkje at denne informasjonen tilfører saka nye opplysingar. Vi meiner prosjektet er positivt, på lik linje med fleire andre prosjekt. I år blei særleg parkeringsplassar som legg til rette for vandring prioritert då det er eit viktig infrastrukturiltak som vi ikkje har andre tilskotsordningar for. Dette var ikkje opplyst om på førehand, men bestemt med grunnlag i at det var opplyst om at infrastrukturiltak som legg til rette for vandring skulle prioriterast og at det ikkje er muleg å søke om spelemidlar eller andre midlar til dette føremålet. Alle søknadane vart også vurdert opp mot spelemidlane. Det var difor ikkje råd å finne støtte til dette prosjektet også.

Vi vil og nemne at fylkeskommunen sidan 2017 har tildelt verdsarvparken til saman kr 2 358 600 over tilskotsordningar som fylkeskommunen forvaltar. I 2019 har fylkeskommunen tildelt verdsarvparken til saman kr 452 500. Dei prosjekta som vi har støtta er: Parkering for turområdet Vikesland-Hovdungo (kr 75 000), Prosjekt fellesgodefinansiering (kr 80 000), Utvida kunnskapsinnhenting – ferdselsteljing (kr 97 500), Vandring og integrering (kr 50 000) og Tilrettelegging av sti til Brekkefossen, Flåm (kr 150 000). Vi meiner difor at søkjar er tilgodesett godt med prosjektmidlar frå fylkeskommunen også i år og at dette vil vere med på å bidra til god aktivitet. I tillegg kjem midlar formidla av kulturseksjonen i nærings- og kulturavdelinga.»

Det kjem også fram av sakstilfanget at underinstansen sine prioriteringar har vore til uttale hjå destinasjonsselskapa.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at det hefter feil ved skjønnsutøvinga til underinstansen. Avgjerda ligg innanfor dei rettslege rammene for fylkeskommunen si skjønnsutøving, og for fylkesdirektøren har det vore eit spørsmål om å prioritere mellom fleire kvalifiserte søknadar.

5. Økonomiske konsekvensar

Fylkesdirektøren har ikkje sett av midlar til klagehandsaming og handsaming av nye søknader. Viss klagehandsaminga medfører at det vert løyvd midlar til tiltaket, må løyvinga finansierast på anna vis.

6. Konklusjon

Fylkesrådmannen tilrår at klaga frå Nærøyfjorden Verdsarvpark ikkje vert teken til følgje.