



ØKONOMISTYRELSEN

Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning

Juni 2011



1 Introduktion

En stor del af statens samlede udgifter, består af forskellige former for tilskud. Det er derfor centralt, at forvaltningen tilrettelægges således, at samfundet får mest muligt for pengene. God tilskudsforvaltning er kendetegnet ved, at de enkelte ministerier og styrelser hver især påtager sig ansvaret for at sikre:

- at tilskudsmidlerne anvendes efter hensigten, og
- at der opnås den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler, samt
- at administration og forvaltning tilrettelægges hensigtsmæssigt.

Vejledningens kapitel 2 giver et samlet overblik over de love og regler, som gælder for tilskudsforvaltningen. Kapitel 3 beskriver hvilke overvejelser der bør indgå, i forbindelse med den tilskudsansvarlige institutions tilrettelæggelse af den enkelte ordnings administrative processer. Dvs. hvordan tilrettelægges administrationen fra information om ordningen, indkaldelse af ansøgninger, tildeling af tilskud, opfølgning af det enkelte tilskud og videre til en evt. evaluering og justering af hele ordningens måde at fungere på

I afsnit 1.2 'Seneste ændringer' gives der en opsummering af hvilke centrale ændringer, som er sket i forhold til vejledningen fra 2004. Denne vejledning afløser "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" fra 2004.

Vejledningen samler de væsentligste regler og krav vedrørende forvaltningen af tilskud, samt giver en introduktion til hvordan administration og forvaltning kan håndteres. Vejledningen er derfor ikke i sig selv, normerende for hvordan tilskud skal administreres.

Som supplement til denne vejledning, kan der på internetadressen www.oes.dk/tilskud, findes yderligere materiale til inspiration og vejledning.

Indholdsfortegnelse

1	Introduktion	2
1.1	Målgruppe	4
1.2	Seneste ændringer	4
2	Regler for tilskudsforvaltningen	5
2.1	Forvaltningsmæssige principper	5
2.2	Bevillingsregler	5
2.3	Regnskabsregler	6
2.3.1	Bevillingsregnskabet	7
2.3.2	Interne regnskaber	7
2.3.3	Årsrapport	7
2.4	Revisionsbestemmelser	7
2.5	Regler for oplysning om skattepligt i forbindelse med tilskud	8
2.6	Regler for og moms i forbindelse med tilskud	8
3	Rammer for god tilskudsforvaltning.....	9
3.1	Design	11
3.1.1	Etablering af bevillingsmæssig og materiel hjemmel.....	12
3.1.2	Kriterier for tildeling af tilskud.....	13
3.2	Administration	13
3.2.1	Information og ansøgninger.....	14
3.2.2	Ansøgning	15
3.2.3	Behandling af ansøgninger	16
3.2.4	Tilsagn om tilskud.....	17
3.2.5	Realisering af tilskud	18
3.2.6	Efterfølgende administrativ sagsbehandling	19
3.2.7	Kontrol og tilsyn	19
3.2.8	Afrapportering og evaluering af tilskudsmodtager	20
3.3	Opfølgning	21
3.3.1	Evaluerings.....	21
3.3.2	Afrapportering	21

1.1 Målgruppe

Formålet med denne vejledning er, at systematisere og samle de regler og den forvaltningspraksis, der er udviklet på tilskudsområdet. Vejledningen bidrager til, at fremme en effektiv tilskudsforvaltning i ministerierne, via en fokusering på de forretningsgange og arbejdsprocesser, som er forbundet med administrationen af tilskudsordningerne.

Vejledningen er henvendt til forvaltere af tilskudsordninger, som ydes efter ansøgning og hvor der er et element af konkurrence om midlerne. De forvaltningsmæssige principper og regler som bliver beskrevet i vejledningen, kan også være relevante for forvaltningen af øvrige tilskudsordninger. Vejledningen berører ikke specielt lovbundne tilskud, driftstilskud til selvejende institutioner, anlægstilskud, tilskud til udlandet samt EU-tilskud. Disse tilskudsformer er udtømmende beskrevet i lovgivningen eller anden regulering.

1.2 Seneste ændringer

Vejledningen er en opdatering af "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" fra 2004. Den generelle opbygning er bibeholdt, ligesom en stor del af indholdet. De centrale ændringer i forhold til vejledningen fra 2004, er opsummeret nedenfor. Denne vejledning afløser "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" fra 2004.

Ny Budgetvejledning i 2011. Vejledningen er blevet opdateret med de aktuelle regler, samtidig er afsnittet blevet kraftigt forkortet, der fokuseres nu alene på reservations- og anden bevilling.

Afbureaukratisering af årsrapporten. Med den ny vejledning til udarbejdelse af årsrapport fra 2010, er der her ikke længere krav til afrapportering om tilskudsforvaltningen.

Ny formulering af rammer for god tilskudsforvaltning. Kapitel 3 er blevet omskrevet og opdateret med en ny model for standardiseret tilskudsadministration. Modellen er mere handlingsorienteret og processuel end den forudgående.

En yderligere ændring i forhold til den tidligere vejledning er, at supplerende inspirationsmateriale og egentlige cases, nu findes på internetadressen www.oes.dk/tilskud, hvilket er en ressource til læring og erfaringsudveksling.

2 Regler for tilskudsforvaltningen

Reglerne på tilskudsområdet omhandler bevillings-, regnskabs- og revisionsområdet. Reglerne beskriver den bevillingsmæssige disponeringsadgang samt hvorledes, der aflægges regnskab og foretages revision på tilskudsområdet. De regler og krav som præsenteres i denne vejledning, vedrører tilskud givet på Finansloven. Tilskud som fx gives af, eller administreres for EU er således ikke omfattet af denne vejledning.

Reglerne findes i Finansministeriets Budgetvejledning; Regnskabsbekendtgørelsen, Rigsrevisionens modelinstruks; Økonomistyrelsens vejledninger om bevillingsafregning, og "Vejledning om udarbejdelse af ministerie- og virksomhedsinstrukser".

2.1 Forvaltningsmæssige principper

Tilskudsgiver skal være opmærksom på, at den offentlige myndighed har et selvstændigt ansvar for at overholde de forvaltningsretlige regler og principper, herunder reglerne i forvaltningsloven.

Det indebærer blandt andet at tilskudsgiver sikrer, at tilskudsmodtagerne, herunder potentielle tilskudsmodtagere, behandles ens. Det kan evt. sikres vha.:

- At alle potentielle tilskudsmodtagere har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden,
- At kravene til ansøgningen er gennemskuelige, fx via et ansøgningsskema,
- At administrationen af tilskudsordningen er dækket af en sagsbehandlervejledning,
- At tildelingskriterierne operationaliseres i overensstemmelse med ordningens formål, jf. tilskudsloven eller finanslovens anmærkninger, og at de fx fremgår af den interne sagsbehandlervejledning,
- At afslag begrundes,
- At habilitetsreglerne er overholdt, hvilket kan stille særlige krav til den organisatoriske tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen.

Forvaltningsloven gælder også for behandlingen af tilskudssager, og der vil også kunne findes vejledning i konkrete udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

2.2 Bevillingsregler

De bevillingsmæssige disponeringsregler på tilskudsområdet afhænger af, hvilken bevillingstype tilskudsordningen er henført under på finansloven. Ved valget mellem bevillingstyperne kan det fx være tilskuddets størrelse og varighed, eller muligheden for videreførsel af uforbrugte bevillinger, som har betydning.

Tilskud kan i princippet være opført under alle bevillingstyper. Udgangspunktet er dog at anvende de to bevillingstyper **Reservations-** og **Anden bevilling**. De to bevillingstyper kan anvendes, når der ydes tilskud til et bestemt formål eller til projekter.

Bevillinger af typen anden bevilling er 1-årige og har ikke videreførselsadgang, mens det for reservationsbevillinger gælder, at disse er 1-årige samtidig med at der er automatisk videreførelsesadgang for den uudnyttede del af bevillingen.

Med hjemmel i en særlig bevillingsbestemmelse, der opføres i anmærkningerne til finanslovsforslaget, kan der overføres midler til en driftsbevilling eller bevilling af typen statsvirksomhed på finansloven til dækning af udgifter til administration, herunder løn. Den praktiske overførsel af beløbet fra tilskudskontoen sker ved en intern statslig overførsel. Ved satspuljer er det kutyme, at maksimalt 3 pct. Af årets bevilling, heraf højst 2/3 som lønsum, kan overføres til administration, dog maksimalt svarende til den faktiske udgift.

Gives der tilsagn om udbetaling af tilskud i efterfølgende finansår, skal hele tilsagnsbeløbet udgiftsføres i det finansår, hvor tilsagnet gives, uanset at en del af udbetalingerne først sker i senere finansår. Bevillingen på finansloven svarer således til finansårets tilsagnsramme.

Udnyttes tilsagnsrammen ikke i finansåret, er der som ovenfor nævnt under bevillingstypen reservationsbevilling, adgang til at videreføre uforbrugte dele af bevillingen til de følgende finansår.

Uforbrugte dele af bevillingen, ved anden bevilling, kan som hovedregel ikke videreføres. Der er dog undtagelsesvis (med hjemmel i en særlig bevillingsbestemmelse i anmærkningerne) mulighed for en 1-årig videreførsel, når beløbet svarer til de i bevillingsåret indkomne ansøgninger, som endnu ikke er blevet afgjort.

Der henvises i øvrigt til vejledningen "Håndtering af tilsagnsordninger på tilskudsområdet" som findes på ØAV, eller www.oes.dk/tilskud.

Generelle regler og krav til den bevillingsmæssige håndtering findes i Finansministeriets Budgetvejledning.

2.3 Regnskabsregler

Kravene til ministeriernes regnskabstilrettelæggelse er fastsat i statsregnskabsloven og regnskabsbekendtgørelsen med tilhørende vejledninger.

Der er ikke, i regnskabsbekendtgørelsen, fastsat særskilte krav til tilskudsområdet. Regnskabsforvaltningen på tilskudsområdet følger derfor de almindelige regler, som gælder på regnskabsområdet, både i relation til den regnskabsmæssige registrering og i relation til regnskabsaflæggelsen.

I henhold til regnskabsbekendtgørelsen, udarbejder samtlige regnskabsførende institutioner en regnskabsinstruks, der nærmere beskriver hvorledes institutionens regnskabsvæsen er tilrettelagt. Institutioner, der administrerer tilskud, skal derfor beskrive den regnskabsmæssige tilrettelæggelse af deres tilskudsforvaltning i regnskabsinstruksen.

I henhold til regnskabsbekendtgørelsen, omfatter regnskabsaflæggelsen bevillingsregnskaber, interne regnskaber og en årsrapport.

2.3.1 Bevillingsregnskabet

Bevillingsregnskabet indeholder en samlet opgørelse af forbrug i forhold til bevillinger, og eventuelle tilskudsmidler indgår derfor i dette regnskab. Selve godkendelsen af bevillingsregnskaberne sker på baggrund af den procedure, der er fastsat i ministerie- og virksomhedsinstrukserne, jf. Økonomistyrrelsens vejledninger om udarbejdelse af ministerie- og virksomhedsinstrukser.

I tilknytning til det endelige bevillingsregnskab, foretages bevillingsafregningen i statsregnskabet. Bevillingsafregningen omfatter de bevillingstyper, hvor der er adgang til at videreføre uforbrugte midler til kommende finansår, dvs. driftsbevilling, statsvirksomhed, reservationsbevilling, statsfinansieret selvejende institution, anlægsbevilling og i visse tilfælde anden bevilling, jf. Økonomistyrrelsens vejledning om bevillingsafregning.

2.3.2 Interne regnskaber

Udarbejdelsen af interne regnskaber, sker efter behov i de enkelte institutioner. Via de interne regnskaber kan der etableres en mere detaljeret opfølgning på forbruget af de enkelte tilskudsmidler.

2.3.3 Årsrapport

Der er ikke i Vejledning til udarbejdelse af årsrapport, opstillet krav til hvordan der informeres om den enkelte institutions tilskudsforvaltning.

2.4 Revisionsbestemmelser

Tilskudsyder må, ved etablering af en ny tilskudsordning, vurdere og tage stilling til, hvorledes tilskudsregnskaberne revideres, da der ikke findes eksakte regler for tilskudsområdet. Rigsrevisionen har imidlertid udarbejdet en modelinstruks for revision af tilskud til institutioner, der modtager driftstilskud, og en modelinstruks for revision af projektilskud.

Ved at tage udgangspunkt i Rigsrevisionens modelinstrukser, opnås en høj grad af sikkerhed for, at revisionsbestemmelserne opbygges på en faglig forsvarlig måde, og indeholder den faglige terminologi og de standarder, som den faguddannede revisor er bekendt med. (Jf. Rigsrevisionens " Rapport fra udvalget om et udredningsarbejde på §4-området" fra marts måned 2000). Udkast til revisionsinstrukser forelægges for Rigsrevisionen og revisionsorganisationerne. Fremgangsmåden herved fremgår af rigsrevisionens rapport (pkt. 43), som også kan findes via www.oes.dk/tilskud.

For selvejende institutioner, der modtager statstilskud på 1 mio. kr. eller mere, og hvor tilskuddet forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter, revideres institutionens regnskab af en statsautoriseret revisor, registreret revisor eller Rigsrevisionen.(jf. BV, pkt. 2.4.9 Tilskud til drift af øvrige selvejende institutioner mv.).

2.5 Regler for oplysning om skattepligt i forbindelse med tilskud

Tilskud skal, også selv om de ikke er skattepligtige, indberettes til Skat ved brug af tilskudsmodtagers CPR-nummer, CVR- eller SE-nummer. Det er tilskudsgiver, der har ansvaret for at opfylde oplysningspligten over for told- og skattemyndighederne. Dette gælder uanset om tilskudsmodtager er skattepligtig eller ej. Forholdet mellem tilskudsmodtager og told- og skattemyndighederne er tilskudsgiver uvedkommende. Tilskudsmodtager orienteres om indberetningen til Skat.

CPR/CVR/SE-nummer kan allerede fremgå af ansøgningsmaterialet, eller af en senere accept fra tilskudsmodtager. Tilskudsgiver indhenter disse oplysninger, fordi de anvendes som identifikation i indberetningen til Skat. Tilskudsmodtager orienteres fx i tilsagnsskrivelsen. Det skal senest ske i forbindelse med indberetningen til Skat. Tilskudsgiver skal være opmærksom på hvilke tidsfrister der skal overholdes, i forhold til indberetninger.

2.6 Regler for og moms i forbindelse med tilskud

Tilskud ydes som hovedregel inklusive moms, og eventuelle momsudgifter udredes af det udbetalte tilskudsbeløb. Tilskudsmodtager kan med fordel gøres opmærksom på, at tilskudsbeløbet indeholder moms, og at det er tilskudsmodtager, der sørger for afregningen. Der henvises i øvrigt til Skatteministeriets Momsvejledning.

Tilskud til statsfinansierede selvejende institutioner ydes eksklusiv moms. Disse institutioner har derfor adgang til momsrefusion via Finansministeriets momspulje. (Jf. BV pkt. 2.4.7 Ikke-fradragsberettiget købsmoms.)

3 Rammer for god tilskudsforvaltning

God tilskudsadministration forudsætter, at der fra begyndelsen er etableret robuste og gennemtænkte forvaltningsmæssige rammer. Kun herved kan man undgå utilsigtede hændelser senere i forløbet. Når ministerierne tilrettelægger rammerne for deres tilskudsforvaltning, gør de det indenfor tre hovedfaser:

- **DESIGN** – Fokus er på hele ordningen (ex ante)
- **ADMINISTRATION** – Fokus er på behandlingen af den enkelte sag (drift)
- **OPFØLGNING** – Fokus er på hele ordningen (ex post)

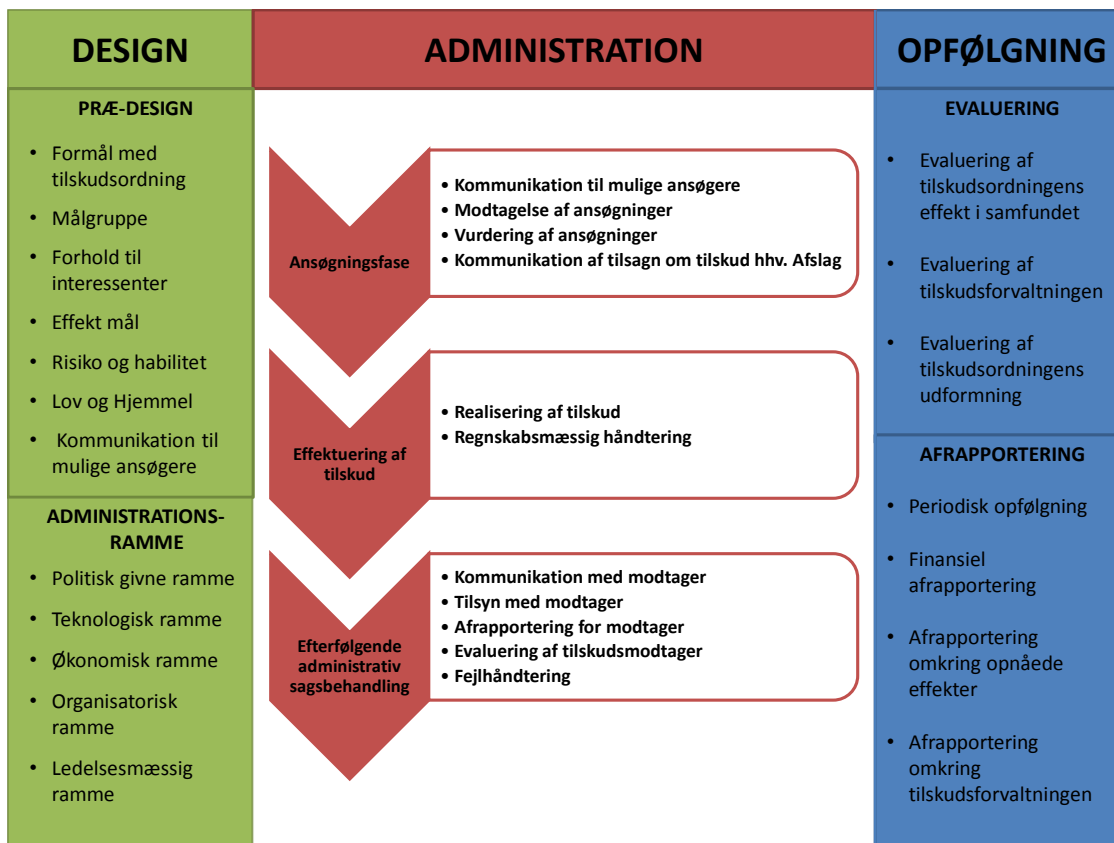
Tredelingen tager udgangspunkt i en aktivitetsmæssig sontring. Først opbygges ordningen som en helhed, dernæst foretages den almindelige drift af ordningen i form af sagsbehandling, og sidst evalueres og følges op på de resultater, som tilskudsordningen har skabt. Sondringen er således også baseret på en tilnærmet tidsdimension, hvor designet foretages ex ante og opfølgningen af ordningen ex post.

Design af en tilskudsordning må nødvendigvis baseres på en, på forhånd gennemført gennemtænkning af, hvorledes den konkrete administration skal foregå – og hvilke krav der på forhånd må stilles til opfølgning, og evaluering af ordningen som helhed.

Den aktivitetsmæssige sontring er ligeledes udtryk for de forskellige roller, administrationen af tilskud giver anledning til. Først en overordnet planlægning og styring. Dernæst udførelse gennem konkret sagsbehandling, og sidst opfølgning og evaluering af hele ordningen. Rollerne kan adskilles eller varetages af samme aktør, afhængigt af ordningens tilrettelæggelse.

I figuren på næste side præsenteres en standardmodel, som med fordel kan anvendes ved oprettelsen af nye, eller ved gennemgang af eksisterende tilskudsordninger og tilskudsadministrationer.

Standardmodellen formulerer de overordnede rammer og giver et bud på indholdet deri. Det er dog vigtigt at understrege, at indholdet og de konkrete elementer som indgår i en given tilskudsordning, altid bør vurderes individuelt. Indholdet i standardmodellen er ikke nødvendigvis udtryk for, hverken et minimum eller et tilstrækkeligt niveau for beskrivelse af indholdet i en tilskudsordning, eller tilrettelæggelse af selve tilskudsforvaltningen.



Designfasen er den fase, hvor ordningen fastlægges, og hvor hele administrationsprocessen tænkes igennem, således at der fx ikke undervejs i administrations- eller opfølgningsfasen opstår nye principielle eller generelle spørgsmål, som der skulle have været taget stilling til allerede i designfasen.

I og med, at designfasen fastlægger de overordnede rammer for den konkrete administration og opfølgning på den enkelte tilskudsordning, kan fasen også munde ud i en ny tilskudslovgivning. Endemålet med designfasen, er imidlertid også at få fastlagt interne retningslinjer for forvaltningen af ministeriets tilskudsordninger.

Administrationsfasen omfatter de administrative arbejdsgange, der er forbundet med tildelingen af tilskud. Arbejdsgangene omfatter bl.a. information, modtagelse og behandling af ansøgninger, svar til ansøger og i givet fald udbetaling af tilskud, opfølgning af den enkelte tilskudssag mv.

Etablering af administrative arbejdsgange inkluderer etablering af procedurer for kontrol, såvel som opfølgning på, om de udbetalte tilskud anvendes efter hensigten. Dels gennem en økonomisk- og aktivitetsmæssig opfølgning, dels gennem en vurdering af de opnåede resultater. For at kunne foretage den ønskede opfølgning, vil det være nødvendigt allerede i designfasen at gøre sig klart, hvilke krav der skal stilles til tilskudsmodtager fx om regnskab, revision og rapportering.

Opfølgningsfasen indeholder evaluering og afrapportering for ordningen som helhed. Da tilskud lægger beslag på en stor del af de offentlige udgifter, er det vigtigt at evaluere, om man opnår de forventede samfundsmæssige effekter og rapportere om

de opnåede resultater. Evaluering og rapportering bør altid afstemmes med tilskuddets omfang og risiko.

De enkelte faser i tilskudsforvaltningen er nærmere gennemgået nedenfor. Gennemgangen er ikke udtømmende, men udtryk for hvilke emner, som tidligere har givet udfordringer i forvaltningen. Yderligere vejledning og eksempler kan findes på www.oes.dk/tilskud

3.1 Design

Da designfasen som nævnt handler om udformning af en ny tilskudslovgivning eller revurdering af en eksisterende, er det en væsentlig opgave i designfasen, at identificere modtagerkreds og fastlægge tildelings- og prioriteringskriterier for tilskuddet. Hvor der trækkes en eventuel grænse mellem lovgivning og anden tilrettelæggelse af tilskudsordningen, må tilskudsgiver overveje i designfasen.

Hvis der allerede foreligger konkret tilskudslovgivning, bestemmelser i anmærkningerne til finansloven eller andre overordnede tilkendegivelser om tilskuddet, giver det et væsentligt input til at fastlægge disse kriterier.

Designfasen kan således være opdelt i to delfaser, hvor den fase, der vedrører regelforberedelse og regelfastsættelse (herunder evt. lovgivning), ligger forud for den fase, hvor de administrative procedurer og forretningsgange mv. fastlægges. Begge faser omfatter imidlertid nogenlunde de samme overvejelser om tilskudsordningen. Det, der ikke fastlægges i reglerne, fastlægges efterfølgende i designfasen, i forbindelse med den konkrete administrative tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen.

Designfasen skal være afsluttet, før annoncering og udbetaling af tilskud kan påbegyndes, dvs. før der tages hul på administrationsfasen. Fasen vil typisk omfatte:

- Overvejelser om etablering af bevillingsmæssig og materiel hjemmel, herunder forholdet til EU's statsstøtteregele.
- Fastlæggelse af kriterier for tildeling af tilskud.
- Fastlæggelse af vilkår for den konkrete tilskudsadministration, herunder udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser og arbejdsprocesbeskrivelser.
- Fastlæggelse af den konkrete opfølgning, herunder oplysningskrav til tilskudsmodtager.

Det er også ved tilrettelæggelsen af den konkrete tilskudsadministration, at tilsynsmyndigheden skal være opmærksom på de almindelige principper for god forvaltningsskik og økonomistyring. Der bør derfor udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser og arbejdsprocesbeskrivelser, som dokumenterer at væsentlige risici er identificeret samt hvilke interne kontroller der skal etableres for at imødekomme disse risici.

3.1.1 Etablering af bevillingsmæssig og materiel hjemmel

En tilskudsordning skal have dels en bevillingsmæssig hjemmel, dels en materiel hjemmel.

Den bevillingsmæssige hjemmel udgøres af tilskudsbevillingen, som er selve hjemlen til at udbetale tilskuddet. Denne hjemmel etableres på finansloven, og i den forbindelse opføres tilskuddet under den relevante bevillingstype, hvorved disponeringsregler mv. fastlægges.

Den materielle hjemmel for tilskuddet kan etableres i en tilskudslov eller på finansloven, gennem det, der er anført i anmærkningerne til tilskudsbevillingen.

Udgangspunktet er, at der tilvejebringes særskilt lovgivning (herunder regulering ved tekstanmærkning), hvor der er tale om større tilskudsordninger og/eller tilskudsordninger, der retter sig mod en bred kreds af potentielle tilskudsmodtagere.

Såfremt den materielle hjemmel for tilskuddet findes på finansloven, afspejler anmærkningerne de indholdsmæssige bestemmelser, der gælder, og bevillingsforudsætningerne, være styrende for administrationen af tilskudsordningen fx mht. tilskudsformål og tildelingskriterier samt evt. beregningsgrundlag. I tilfælde hvor der ikke vedtages en egentlig tilskudslov kan der endvidere fastsættes bestemmelser om tilskudsordningen i lovsform i en tekstanmærkning på finansloven.

Ved særskilt lovgivning fremgår (de fleste af) bestemmelserne af loven og dens bemærkninger, og der kan derfor henvises hertil i anmærkningerne, således at det er nemt at finde frem til de bestemmelser, der alt i alt gælder for tilskuddet. I særlige tilfælde kan der fastsættes bestemmelser om tilskudsordningen i lovsform i en tekstanmærkning på finansloven.

Bestemmelserne for tilskuddet vil omhandle følgende:

- Formålet med tilskudsordningen, dvs. hvorfor der kan gives tilskud
- Hvem der kan være tilskudsmodtager og tildelingskriterier
- Hvad der kan gives tilskud til og tildelingskriterier, og
- Hvor store beløb, tilskuddet kan udgøre eller beregningsgrundlag
- Regler for bortfald og eventuel tilbagebetaling ved fx misligholdelse e.l.
- Regler om regnskab og revision.

Ved forberedelse af en tilskudslov, kan der også være brug for at inddrage elementer fra resten af designfasen samt fra administrations- og opfølgingsfasen.

For arbejdet med lovforberedelse kan henvises til Justitsministeriets "Vejledning om lov kvalitet".

De elementer, som ikke er bestemt i tilskudsloven (evt. i tekstanmærkning) eller omtalt i anmærkningerne til finansloven, fastlægges yderligere i designfasen. Dvs. at der er en glidende overgang mellem design af ordningen i forbindelse med lovgivning, og design af ordningen i forbindelse med tilrettelæggelse af administration og opfølgning.

Udpeges tilskudsmodtager efter udbud, tilrettelægges proceduren under hensyntagen til reglerne om udbud. Tilskudsordninger, hvor udbud kan anvendes, er kendetegnet ved, at formål og udførelse kan beskrives præcist, fx at der foreligger et program. Kravene til udbudsmaterialet fremgår af udbudsreglerne i ØAV

3.1.2 Kriterier for tildeling af tilskud

Når hjemmel mv. er på plads, er der etableret et vigtigt udgangspunkt for at opstille tildelingskriterier, hvis ikke disse direkte fremgår af den materielle eller bevillingsmæssige hjemmel. Hvis tilskudsloven er en rammelov, som senere skal udmøntes i en bekendtgørelse mv., er det her og i eventuelle forarbejder til loven, at grundlaget for at opstille de tildelingskriterier, der anvendes i forbindelse med den konkrete behandling af ansøgninger.

I designfasen bør tildelingskriterier derfor opstilles så klart, at det i forbindelse med de konkrete ansøgninger kan afgøres, om de fastlagte kriterier er opfyldt eller ej.

Tilskudsbevillingen kan også lægge op til, at tilskudsgiver foretager en prioritering mellem de indkomne ansøgninger eller fastsætte tilskuddets andel af de samlede projektudgifter mv.

Under alle omstændigheder vil det være god forvaltningsskik, at det ud fra nogle operationelle tilskudskriterier kan dokumenteres overfor tilskudsansøgerne, på hvilket grundlag prioriteringen er foretaget.

Det er derfor vigtigt, at målene med tilskudsordningerne gøres operationelle enten i en særskilt tilskudslovgivning og/eller i et sæt retningslinjer, som angiver tilskudskriterierne. Klare tildelingskriterier bidrager samtidig til at potentielle ansøgere på forhånd kan afgøre, om de opfylder betingelserne for at komme i betragtning. Ligesom de bidrager til en mere målrettet rapportering fra tilskudsmodtager, og dermed bedre mulighed for, at tilskudsyder effektivt kan følge op på og evaluere tilskudsordningen.

3.2 Administration

Når designfasen er afsluttet, og de overordnede rammer for tilskudsforvaltningen er fastlagt, kan selve den administrative del af tilskudsforvaltningen påbegyndes. Denne fase omfatter de elementer, som vedrører perioden fra tilskuddet annonceres og indtil modtageren af tilskud har afrapporteret. Fasen omfatter følgende elementer, med fokus på den enkelte tilskudssag:

- Information om tilskudsmuligheden
- Krav til ansøgning
- Behandling af ansøgninger
- Tilsagn om tilskud eller afslag
- Realisering af tilskud
- Efterfølgende administrativ sagsbehandling
- Kontrol og tilsyn
- Afrapportering og evaluering

Administrationsfasen vil ofte være dækket af en sagsbehandlervejledning, hvilket kan være med til at sikre, at ansøgerne får en ensartet behandling.

3.2.1 Information og ansøgninger

For at formålet med tilskudsordningen kan opfyldes, bør det sikres, at de bedst kvalificerede potentielle tilskudsmodtagere kommer til at indgå i bedømmelsen af, hvem tilskuddet udbetales til.

Dette kan ske ved en eller anden form for annoncering, offentliggørelse af eller anden relevant information om, at det er muligt at søge om tilskud. Annoncering e.l. bør ske på en sådan måde, at der er størst mulig sandsynlighed for at nå den potentielle kreds af ansøgere (målgruppen). Annoncering bør altid ske under hensyntagen til tilskuddets omfang og størrelse.

Indkaldelsen kan suppleres med informationsmateriale og ansøgningskemaer, der kan rekvireres og/eller findes på en internetadresse.

Hvor en tilskudsordning henvender sig til en bredere kreds, der ikke på forhånd er kendt eller som ikke kan antages, at være bekendt med tilskudsordningens eksistens, informeres potentielle tilskudsmodtagere om ordningen. Det kan ske ved generel annoncering eller på anden relevant måde, fx. Ved målrettet udsendelse af informationsmateriale. I overvejelserne om, hvordan annoncering mv. foretages, må bl.a. indgå hensynet til mulighederne for at opfylde tilskudsordningens formål. Endvidere må størrelsen af det beløb, der er til rådighed indgå i overvejelserne, idet udgifterne til annoncering mv. bør stå i et rimeligt forhold til den samlede tilskudsbevilling.

Tilskudsgiver skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. For at det er muligt, må de potentielle tilskudsmodtagere gøres bekendt med tilskudsordningens eksistens.

Annoncen bør indeholde alle relevante oplysninger om tilskudsgiver og om tilskudsformål, samt hvor der kan indhentes yderligere oplysninger. Det er en fordel for begge parter, når annonceringen sætter en mulig tilskudsansøger i stand til umiddelbart, at vurdere de reelle muligheder for at komme i betragtning til tildeling af tilskud.

Boks 1. Eksempel på oplysninger i informations- og annoncemateriale

Oplysningerne vil typisk omhandle

- Det ministerium/institution, der har ansvar for at fordele tilskuddene, og som skal have ansøgningen tilsendt.
- Hvor yderligere informationsmateriale om tilskuddet kan rekvireres.
- Tilskuddets formål, og hvor mange midler der er afsat til formålet.
- Hvem kan komme i betragtning som tilskudsmodtager, og/eller hvilke typer projekter kan der ydes tilskud til, og evt. tilskudsperiode.
- Udvælgelseskriterier eller tildelingskriterier, evt. prioriteret
- Eventuelle begrænsninger i tilskudsstørrelsen til den enkelte modtager eller til det enkelte projekt, herunder regler for hvilke typer udgifter, omkostninger eller aktiviteter, der er tilskudsberettigede, samt beregningsgrundlag mv.
- Hvor tilskudsansøger i givet fald kan rekvirere et ansøgningsskema, hvis det er obligatorisk, og hvilke krav om (supplerende) materiale og projektbeskrivelser, tilskudsgiver stiller til ansøgningen, herunder til dokumentation, fx budgetter, regnskaber og senere rapportering mv.
- Ansøgningsfrist for tilskudsansøgningen, og oplysning om, hvornår tilskuddet kan forventes at komme til udbetaling.

3.2.2 Ansøgning

Tilskud til projekter e.l. tildeles typisk efter ansøgning, og der vil i den forbindelse normalt skulle anvendes et ansøgningsskema. Et ansøgningsskema kombineret med en præcis vejledning medvirker til, at de relevante oplysninger fra tilskudsansøger foreligger fra begyndelsen, og giver større sikkerhed for en ensartet behandling af ansøgerne.

Ansøgningsskemaet og en evt. vejledning, giver ansøgerne et grundlag for at vurdere, om de nødvendige oplysninger kan tilvejebringes, og om betingelserne for at få tilskud kan opfyldes.

Ansøgningsskemaet kan være en papirversion eller elektronisk, hvilket normalt vil smidiggøre det administrative arbejde. Ansøgningsskemaets indhold bør afbalanceres overfor tilskuddets størrelse og tilskudsmodtagers administrative kapacitet.

For at tilskudsgiver kan behandle ansøgningen er det en fordel, at alle nødvendige informationer er fremsendt i første omgang. Sagsbehandlingen bliver kun smidigere, hvis krav til fx budget og aktivitetsoplysninger på forhånd er fastlagt og udmeldt.

Boks 2. Eksempel på oplysninger i et ansøgningskema

Oplysningerne i ansøgningskemaet vil typisk rumme oplysninger om:

- Ansøgers navn, adresse, telefonnummer, telefaxnummer, e-mail adresse samt pengeinstitutforbindelse og kontonummer.
- Oplysning om hvem der juridisk tegner tilskudsansøger, hvis tilskudsansøger fx er en forening eller en institution.
- Projektbeskrivelse, der synliggør, hvad tilskuddet anvendes til, aktiviteter o.l. samt tidsplan.
- Specifikation af projektbudget, forventede udbetalings terminer mv.
- Begrundelse for ansøgningen
- Øvrige krav til ansøgningens udformning, fx til beskrivelsen af anvendelsen af tilskuddet eller til beskrivelsen af projektet, oplysninger om ansøgerorganisation, fx regnskabsoplysninger.
- Ansøgers underskrift og angivelse af kontaktperson.

3.2.3 Behandling af ansøgninger

Både annoncering og indkaldelse kan, ligesom arbejdsgangen ved behandling af ansøgninger og opfølgning på tilskud, ofte være beskrevet i en intern sagsbehandlingsvejledning.

En sagsbehandlervejledning kan beskrive regler og rutiner for sagsbehandling og dokumentere forretningsgange for tilskudsforvaltningen. Vejledningen kan også omfatte en standardisering af de almindelige aktiviteter i form af paradigmer eller skabeloner. En sagsbehandlervejledning kan således være med til, at sikre en ensartet behandling af tilskudsansøgerne.

Boks 3. Eksempel på emneområder i en sagsbehandlingsvejledning

Mulige temaer i en sagsbehandlingsvejledning kan være:

- Ansvars- og opgavefordeling mellem de implicerede aktører.
- Intern ansvars- og opgavefordeling.
- Afgrænsninger i modtagerkreds og målgruppe mv.
- Rækkefølge og tidsfrister for ansøgningernes behandling, evt. information til ansøger om sagsbehandlingstid ifm. med kvitteringskrivelse.
- Krav til journalisering.
- Høring af andre instanser, fx faglige vurderinger og indstillinger.
- Tildelingskriterier, herunder de indholdsmæssige kriterier eller krav til vurdering af de enkelte ansøgningers indhold. Hvordan det vurderes:
 - om tilskudsbetingelserne er opfyldt, og
 - om ansøger har mulighed for at gennemføre aktiviteterne
- Tilskuddets størrelse, og beregning samt beregningsgrundlag.
- Dokumentation af fordeling af tilskudsmidlerne, fx indstilling.
- Hvordan forvaltningsloven efterleves, fx begrundelse af afslag og habilitet.
- Hvem hos tilskudsmyndigheden der informeres, og hvad informationen omfatter, hvis forudsætningerne for tilskuddet ændres.
- Skabeloner e.l. for bevillingsbreve eller afslag.

Indhold i en sagsbehandlingsvejledning vil typisk omfatte regler, rutiner, retningslinjer mv., herunder involvering af andre myndigheder, fx faglig vurdering eller høring.

Har en tilskudsadministrerende institution mange tilskudsordninger, kan det være hensigtsmæssigt, at udarbejde en sagsbehandlingsvejledning med de overordnede retningslinjer. Den overordnede vejledning kan så være udgangspunktet for, at den konkrete forvaltning af den enkelte tilskudsordning beskrives. En anden model kan være, at nogle elementer fx regnskabsinstruks eller revisionsinstruks er fælles for alle områdets tilskudsordninger.

3.2.4 Tilsagn om tilskud

Tilsagn om tilskud afgives til den person/juridiske enhed, der har ansvaret for projektet eller for modtager-institutionen. For at undgå misforståelser, er det vigtigt at betingelserne, for at modtage tilskuddet, fremgår af tilsagnet til tilskudsmodtager. Det kan fx være tilsagnets varighed eller begrænsninger i de tilskudsberettigede omkostninger. Tilskudsmodtager skal have information om betingelserne for tilskuddet, og hvilke forhold, som kan medføre, at tilsagnet bortfalder, eller at tilskuddet kan forlanges betalt tilbage.

De tilskudsansøgere, hvis ansøgning ikke kan imødekommes, skal have et konkret begrundet afslag, samt eventuel orientering om klagemuligheder/-vejledning, såfremt der kan klages.

De generelle ting i svarskrivelserne til ansøgerne, kan udformes i en svarskabelon, således at det kun er de individuelle dele af svaret, der udarbejdes for hver enkelt ansøgning.

Opfølgningen er også en del af tilsagnsskrivelsen, idet kravene om information og rapportering mv. fra tilskudsmodtager skal stilles forudgående for, at tilskudsmodtager kan indrette sig herpå, jf. afsnit 3.2.6

Tilsagnsskrivelsen kan indeholde bestemmelse om, at tilskudsmodtager underskriver og returnerer en acceptskrivelse, af de opstillede betingelser, hvorefter tilskudsgiver kan udforme en udbetalingskrivelse.

Boks 4. Muligt indhold i en tilsagnsskrivelse

En tilsagnsskrivelse vil typisk indeholde oplysninger om:

- Tilskudsbetingelser samt lovgrundlag og bevillingsgrundlag
- Tilskuddets størrelse
- Hvilke aktiviteter tilskuddet ydes til
- Udbetalingstidspunkt eller terminer, og kontonummer for tilskudsansøgningen
- Krav til dokumentation af økonomisk/faglig art inden (hver enkelt ved udbetaling i rater) tilskudsudbetaling
- Præcisering af betingelser og forudsætninger for tilskuddet
- Krav om tilskudsmodtagers tilbagemelding ved opståede ændringer
- Krav til tilskudsmodtagers aflæggelse af regnskab og revision, kan være i form af regnskabsinstruks og revisionsinstruks
- Krav til tilskudsmodtagers økonomiske og faglige rapportering samt bidrag til en eventuel efterfølgende evaluering
- Forhold der kan begrunde bortfald af tilsagn og/eller tilbagebetalingskrav
- Andre tilskudsmodtagere
- Krav om effektvurderinger.

Tilsagnsskrivelsen kan også indeholde ministeriets regnskabsinstruks og revisionsinstruks for tilskudsområdet.

3.2.5 Realisering af tilskud

Udgangspunktet for udbetaling af tilskud er, at udbetalingstidspunktet så vidt muligt følger forbrugstidspunktet eller det gennemsnitlige forbrugstidspunkt, således at der ikke er væsentlige forskydninger mellem de to tidspunkter. Væsentlige forskydninger må betragtes på linje med en forudbetaling, som kun kan foretages, når der er tilvejebragt særlig hjemmel, jf. BV, pkt. 2.2.13 Forudbetaling eller betalingshenstand.

Tilsagn om tilskud udgiftsføres på tilsagnstidspunktet, men det betyder ikke, at det også straks udbetales. Udbetalingstidspunktet afpasses efter tilskudsmodtagers forbrugstidspunkt.

I mange tilfælde svarer det til månedlige rater. Gives tilskud til et projekt, hvor der foreligger et likviditetsbudget, kan det anvendes som grundlag for fastsættelse af udbetalingsterminer.

Ved udbetaling af tilskud til særlige formål eller til enkeltprojekter, sker udbetalingen oftest på baggrund af tilskudsmodtagers dokumentation af forbruget.

Tilskudsgiver kan også fastsætte vilkår for dokumentation af allerede forbrugte beløb, således at næste rate kan udbetales som forudsat. Det kan være et periodeopdelt regnskab påtegnet af revisor, fx når der er tale om store tilskud til enkeltprojekter. I nogle tilfælde kan tilskudsvilkårene være fastsat således, at tilskuddet først udbetales, når projektet er afsluttet, og der foreligger den aftalte rapportering og regnskabsdokumentation.

For projekttilskud eller mindre driftstilskud, kan afvejningen af de administrative ressourcer ved månedlig udbetaling føre til, at det er mest hensigtsmæssigt, at udbetale i én rate eller i kvartalsvise rater. Projektet kan også være opdelt i en forundersøgelse og en gennemførelsesfase, og her kan det være relevant at udbetale tilskuddet til forundersøgelsen, også selv om anden fase ikke gennemføres.

Der kan således forekomme elementer af forudbetaling ved de mindre tilskud. I sådanne tilfælde kan tilskudsmodtager i tilsagnsskrivelsen gøres opmærksom på, at der efterfølgende kan blive tale om en regulering af tilskuddet fx ud fra projektregnskabet. I så tilfælde kan det være fornuftigt at lade sidste rate af udbetalingen være knyttet til regnskabsgodkendelsen.

3.2.6 Efterfølgende administrativ sagsbehandling

Forvaltningen af tilskud følger de samme principper som ministeriets øvrige økonomi- og resultatstyring. På tilskudsområdet er styringskæden imidlertid udvidet med tilskudsmodtager. Da det er tilskudsmodtager der hovedsagelig tilvejebringer oplysninger til brug for opfølgningen, skal tilskudsgiver i forbindelse med at tilskuddet ydes, præcisere overfor tilskudsmodtager, hvilke oplysninger der skal tilvejebringes i forbindelse med opfølgningen, kontrol og tilsyn.

Det er vigtigt, at der i opfølgningsprocessen fokuseres på det væsentlige og det relevante. Det gøres bl.a. ved at gøre sig klart, hvad reaktionen vil være på de forskellige informationer. Opfølgningen skal således tjene et bestemt formål. Tilskudsgiver bør overveje relevansen af den krævede dokumentation, frem for at 'dække sig ind' ved at kræve en dokumentation ud over det nødvendige.

Detaljeringsniveauet kan afhænge af, om der er tale om den løbende eller den afsluttende rapportering.

I overvejelserne kan også indgå, hvor mange ressourcer tilskudsgiver vil anvende på den løbende og efterfølgende opfølgning og kontrol. Såvel detaljeringsniveau og omfanget af informationerne bør afpasses i forhold til ressourceindsatsen, som igen bør afpasses efter den konkrete vurdering af risici i forbindelse med tilskuddet samt tilskuddets størrelse eller andre væsentlighedskriterier.

Generelt omfatter opfølgningen de økonomiske og aktivitetsmæssige resultater samt kontrol og tilsyn med, at tilskuddet anvendes efter formålet. Det følger heraf at tilskudsmyndigheden har et ansvar for at tilse, at tilskudsmodtageren ikke misligholder bestemmelserne for tilskuddet og i forlængelse heraf, udøver de på forhånd udmeldte sanktioner. Sanktionspolitikken bør være offentlig tilgængelig og være tilskudsmodtageren bekendt.

3.2.7 Kontrol og tilsyn

Uanset om forvaltningen af ministeriernes tilskudsordning varetages direkte af tilskudsmyndigheden, eller der er andre involveret i administrationen fx særlige faglige råd eller bestyrelser for selvejende institutioner, så vil det endelige ansvar for forvaltningen være placeret hos tilskudsmyndigheden.

Når et eksternt forvaltningsorgan forestår administrationen af en tilskudsordning, skal ministeriet fastsætte regler og rutiner for administrationen, og kontrollere og føre tilsyn med, at regler mv. overholdes. Det eksterne forvaltningsorgan skal kunne levere de nødvendige oplysninger og vurderinger i forbindelse hermed, og har derfor også et ansvar for at indhente de nødvendige oplysninger fra tilskudsmodtager på samme måde som, når tilskudsadministrationen (eller dele deraf) ikke er decentraliseret.

Hvis tilskudsgiver/tilskudsudbetaler ikke selv tilvejebringer dokumentation for beregning af tilskuddet, fordi det foregår fx i et realkreditinstitut, må tilskudsgiver indhente revisorerklæringer, som sikrer afstemning og kontrol med udbetalingerne.

For selvejende institutioner vil det være i vedtægterne e.l., at reguleringen af kompetencefordelingen mellem departement, bestyrelse og institution fastlægges. I tilskudslovgivningen kan bestyrelsens størrelse og sammensætning, dens opgaver og kompetencer mv. endvidere være fastlagt.

Den konkrete kontrol af tilskudsanvendelsen kan omfatte besigtigelse af projekter, besøg i institutionen eller brugerundersøgelser.

EU-tilskud kan forudsætte, at der også er et nationalt tilskud, og i så fald skal tilskudsgiver være opmærksom på, om specifikke regler fra EU er overholdt.

3.2.8 Afrapportering og evaluering af tilskudsmodtager

Opfølgning kan både foretages løbende og ved årets udgang, og omfatter behandling og godkendelse af tilskudsmodtagers budget, løbende tilbagemeldinger angående økonomi og aktivitet samt godkendelse af årsregnskabet.

Løbende opfølgning i form af periodiske rapporter om økonomi- og aktivitetsudviklingen vil typisk kunne indeholde:

- At tilskuddet anvendes efter sit formål.
- Redegørelse for forbrug på udvalgte nøgletal set i forhold til budgettet samt forklaringer på afvigelser herfra.
- Redegørelse for omfanget af de gennemførte aktiviteter set i forhold til det forudsatte samt forklaringer på afvigelser herfra.
- Vurdering af de gennemførte aktiviteter set i forhold til tilskudsbetingelserne, inkl. om forbruget af midler står mål med de opnåede resultater.
- Eventuelle bemærkninger fra revisorerne til tilskudsmodtagers rapportering.

På en del tilskudsområder vil det være tilstrækkeligt med tilbagemeldinger i forbindelse med udarbejdelsen af årsregnskabet mv., mens løbende opfølgning kan anvendes ved større tilskud. Løbende opfølgning kan også med fordel anvendes fx for nye ordninger, hvor der kan være behov for, at følge udviklingen tæt i en periode eller ved beløbsmæssigt store tilskud fra staten.

I den udstrækning det vurderes ikke, at være nødvendigt med en løbende opfølgning, vil den afsluttende opfølgning skulle kunne dokumentere, at tilskuddet er anvendt efter sit formål, jf. ovenstående punkter, der bør indgå i såvel den løbende som den afsluttende opfølgning.

3.3 Opfølgning

Opfølgning har til formål at give viden, om hvordan samfundets midler er blevet anvendt og med hvilke resultater til følge. Den opnåede viden kan blandt andet bruges til at identificere forbedringsmuligheder i designet eller i administrationen af tilskudsordningen.

Opfølgning på tilskudsordningen kan varetages i to tempi, først en mere analyserende evaluering af effektivitet og forbedringsmuligheder, siden en mere objektiv afrapportering af aktiviteter og ressourcer. De to kan ofte med fordel udarbejdes sideløbende, men er dog udtryk for forskellige behov og tilgange.

3.3.1 Evaluering

Der bør som led i tilskudsforvaltningen foretages evaluering af, om de enkelte tilskudsordninger har givet de ønskede resultater/ effekter, men evalueringen kan også være forudsat og nærmere bestemt i den konkrete lovgivning.

Udover evalueringen af de enkelte tilskudsordninger kan der være behov for, at tilskudsmyndigheden med større mellemrum foretager en overordnet og tværgående evaluering af ministeriets samlede tilskudsområde. Det kan være som led i en strategisk vurdering af, om tilskudsordningerne er den bedste måde, hvorpå de langsigtede mål for områdets udvikling opnås.

I nogle tilfælde vil en (selv)evaluering, som ministeriet kan foretage ud fra de løbende rapporteringerne, være tilstrækkelig, men der kan også være behov for at stille yderligere krav til evalueringen, fx ved at der med mellemrum foretages eksterne evalueringer.

Opstillingen af mål og resultatkrav/succeskriterier er en forudsætning for, at der kan foretages en evaluering af, om den fastsatte målsætning for ordningerne opfyldes, og om reglerne har virket efter hensigten. Det er derfor vigtigt, at der er opstillet klare mål og resultatkrav/succeskriterier i forbindelse med designfasen, således at disse kan anvendes som udgangspunkt for evalueringen.

Resultatkrav, milepæle eller succeskriterier kan også i evalueringsfasen diskuteres med tilskudsmodtagere, således at der gives input til en efterfølgende designfase. Det kan være med til at give en bedre fælles forståelse af kravene, og dermed større sandsynlighed for at målene nås.

3.3.2 Afrapportering

Afrapportering for en tilskudsordning bør give en systematisk oversigt, over hvilke aktiviteter, der er blevet afholdt og hvilke ressourcer, som er blevet anvendt i den pågældende tilskudsordning. Sådanne oversigter kan med fordel laves i en fælles skabelon for hele området, hvormed sammenligning bliver muligt mellem ordningerne. Hvilke oplysninger som det er relevant at medtage, afhænger af området og hvilke tværgående styringsindsatser man ønsker.