



Sagsnr.
2018 - 378

Doknr.
565619

Dato
09-05-2018

Beskrivelse af den nuværende statslige tilskudsadministration på det frivillige sociale område

Indledning

I det følgende beskrives, hvilke regler og rammer der er for tilskudsadministrationen på det frivillige sociale område, og hvilke processer der er tilknyttet det at søge tilskud på området.

Tilskudsadministrationen kan inddeles i to overordnede tilskudstyper:

- Ansøgningspuljer
- Driftstilskud

Forud for beskrivelsen af de to tilskudstyper beskrives de regler og rammer, der er gældende for en statslig tilskudsyder.

Regler og rammer

Socialstyrelsen er underlagt nogle grundlæggende juridiske og lovmæssige krav, som til enhver tid er gældende, og som sætter rammen for tilskudsadministrationen. Dette afsnit præsenterer overordnet de juridiske regler og rammer, som gælder på området.

For tilskudsadministration gælder særligt følgende regelsæt:

- Finansloven og lovhjemmel
- Satspuljeaftaler og andre politiske aftaler
- Finansministeriets Budgetvejledning
- Moderniseringsstyrelsens vejledninger om tilskudsområdet
- Rigsrevisionens vejledning om Forvaltning og revision af offentlige tilskud
- Forvaltningsloven, offentlighedsloven og Ombudsmandens retningslinjer.

Ad. Finansloven og lovhjemmel

Helt grundlæggende gælder det for staten, at ingen udgift må affoldes uden hjemmel på en finanslov eller en anden bevillingslov. Det er et krav efter grundloven, at der skal være lovhjemmel, før staten kan bruge penge – og inden for bevillingens formål.

På børne- og socialområdet er der lovhjemmel i de årlige finanslove samt udlodningsloven. Det fremgår af tekstanmærkning nr. 111 til § 15 på finansloven, at børne- og socialministeren bl.a. kan fastsætte regler om anvendelse af bevilling, herunder ansøgningsform, tidsfrister, vilkår for tilskud, udbetaling af tilskud, tilbagebetaling af tilskud, regnskab, revision samt afrapportering. Ministeren kan også træffe beslutning om ydelse af tilskud, meddelelse om tilskud, afslag på ansøgning om tilskud og gen-

anvendelse af tilbagebetalte tilskud. Tilsvarende gælder i relation til udlodningsmidlerne. Opgaven er overladt til Socialstyrelsen via delegationsbekendtgørelsen.

I få tilfælde kan der være særlove, der supplerer de gældende regelsæt og gælder på tilskudsområdet.

Ad. Satspuljeaftaler og andre politiske aftaler

Bevillingerne på finansloven stammer primært fra de årlige satspuljeaftaler. Herudover kan der være andre politiske aftaler, der danner grundlag for fortolkning af lovhjemlen på finansloven og evt. anden lovgivning, der har betydning for, hvordan midlerne administreres. Eksempler på dette er aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Radikale Venstre om "Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet", udlodningsloven og aftalen om fordeling af spillehalsmidler.

Ad. Finansministeriets budgetvejledning

Finansministeriets budgetvejledning sætter ligeledes en række krav til tilskudsudvalgets forvaltning af tilskud til institutioner m.v. Generelt gælder ifølge budgetvejledningens afsnit 2.4.8 *Tilskud*, at tilskudsordninger som udgangspunkt bør budgetteres særskilt på finansloven, og at tilskudsordningens indhold skal beskrives nærmere i anmærkningerne på finansloven.

Ifølge budgetvejledningens afsnit 2.4.9. *Tilskud til drift af øvrige selvejende institutioner m.v.* skal tilskudsudvalget sikre, at der stilles relevante krav til tilskudsmodtageren, der kan sikre en god tilskudsforvaltning under hensyn til tilskuddets art og formål.

Såfremt tilskuddet udgør 1 mio. kr. eller derover og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens driftsudgifter, sætter budgetvejledningen en række yderligere krav, som er mere omfattende for den enkelte institution. Således gælder der eksempelvis, at tilskudsudvalget skal godkende tilskudsmodtagers vedtægter, og at institutionen i vedtægterne skal have bestemmelser om nettoformuens overgang til staten eller til et andet godkendt formål i tilfælde af institutionens ophør, at tilskudsudvalget løbende skal orienteres om dispositionsberettigede personer, at institutionens personale skal omfattes af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, at institutionen skal anvende de statslige regnskabsregler m.v.

Ad. Moderniseringsstyrelsens vejledninger

Moderniseringsstyrelsens to vejledninger: Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning samt Vejledning om håndtering af tilsagnsordninger på tilskudsområdet sætter ligeledes rammer for tilskudsadministrationen.

I vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning beskrives, hvordan administrationen og forvaltningen af tilskudsordninger bør håndteres, herunder etablering af bevillingsmæssig og materiel hjemmel, kriterier for tildeling af tilskud, annoncering, behandling af ansøgninger, udbetaling af tilskud til kontrol og tilsyn, afrapportering og evaluering af tilskudsmodtager samt af tilskudsordningen som helhed m.v.

Generelt gælder ifølge vejledningen, at god tilskudsforvaltning er kendetegnet ved, at de enkelte ministerier og styrelser hver især påtager sig ansvaret for at sikre:

- At tilskudsmidlerne anvendes efter hensigten
- At der opnås den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler, og
- At administration og forvaltning tilrettelægges hensigtsmæssigt samt i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler og principper.

I Moderniseringsstyrelsens vejledning om håndtering af tilsagnsordninger på tilskudsområdet beskrives regler og håndtering af tilsagnsordninger, herunder budgettering og regnskabsføring af de afgivne tilsagn. De statslige tilsagnsordninger er kendetegnet

ved, at tilskudsydere på statens vegne indgår en retligt bindende forpligtelse om at udbetale tilskud, hvor selve udbetalingen af tilskuddet strækker sig over flere år.

Ad. Rigsrevisionen

Rigsrevisionen udgiver løbende en række beretninger vedrørende forvaltning af offentlige tilskud, som ministerierne er forpligtet til at tage i betragtning. Eksempelvis beretningen fra 2012 om forvaltningen af statslige tilskud og beretningen fra 2017 om viden fra puljer på socialområdet.

Rigsrevisionen har endvidere sammen med FSRs (Danske revisorer) udgivet publikationen: "Forvaltning og revision af offentlige tilskud". Publikationen beskriver bl.a. ansvars- og opgavefordelingen mellem tilskudsyder, tilskudsmodtager og dennes revisor. Vejledningen pointerer, at opstilling af mål og resultatkrav er en forudsætning for, at der kan foretages evaluering af, om tilskuddene anvendes til de formål, som Folketinget har bevilget midlerne til, samt at det er tilskudsyders ansvar at sikre, at formålet med tilskuddene gøres operationelle i form af konkrete mål, så tilskudsyder kan følge op på, om tilskudsmodtager når målene. Rigsrevisionen skriver, at det kan ske ved, at tilskudsyder stiller krav om, at tilskudsmodtager opstiller målbare mål for anvendelsen af tilskuddet, og at tilskudsmodtager rapporterer om opnåede resultater. Målene kan enten fremgå af tilskudsmodtagers projektansøgning (projekttilskud) eller af en aftale, som tilskudsyder indgår med tilskudsmodtager (driftstilskud). Vejledningen rummer endvidere en beskrivelse af kravene til revisionen af de enkelte tilskud, herunder krav til forvaltningsrevision.

I forhold til opstilling af klare mål for tilskuddene skal det bemærkes, at ansøgningspuljerne under børne- og socialministerområdet er forskellige med hensyn til formål og bredde, og at en række ansøgningspuljer (eksempelvis PUF) har en karakter, som gør det vanskeligt at fastsætte klare mål for ordningen som helhed.

Ad. Forvaltningsloven, offentlighedsloven og Ombudsmandens retningslinjer

Parallelt med ovenstående regelsæt skal forvaltningsloven og offentlighedsloven overholdes. Desuden følges Ombudsmandens retningslinjer for god forvaltningssskik.

Der er således en række rammer og regler, som den statslige tilskudsyder skal følge i sin administration af tilskudsordninger.

I Socialstyrelsen administreres ovenstående regler og rammer via bekendtgørelser om regnskab og revision m.v.¹, klageadgang² samt bekendtgørelser til de enkelte ansøgningspuljer. I de såkaldte puljebekendtgørelser er der regler om ansøgningspuljens formål, ansøgerkreds, målgruppe, tildelingskriterier, regnskab og revision mv.³

Ansøgningspuljer

Socialstyrelsens udmelding og udmøntning af ansøgningspuljer sker på baggrund af en politisk aftale, som hovedregel satspuljeaftalen, og har hjemmel i finansloven. Udlokningspuljerne har hjemmel i udlokningsloven. Indholdet i retsgrundlaget sætter derfor rammerne for den konkrete udmøntning af den enkelte ansøgningspulje.

Ved ansøgningspuljer fordeles midler til anvendelse inden for et formål, målgruppe, ansøgningskreds mv. De afsatte midler tildeles på baggrund af ansøgninger fra ansø-

¹ Bekendtgørelse nr. 97 af regnskaber for modtagere af tilskud fra puljer under Social-, Børne- og Integrationsministeriets område fra 2014 – gældende for driftstilskud og ældre ansøgningspuljer uden bekendtgørelse. For udlokningsmidler til og med 2017 gælder bekendtgørelse nr. 98 om regnskab og revision m.v. af regnskaber for modtagere af tilskud fra Social-, Børne- og Integrationsministeriets puljer efter lov om udlokningsaf overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål fra 2014.

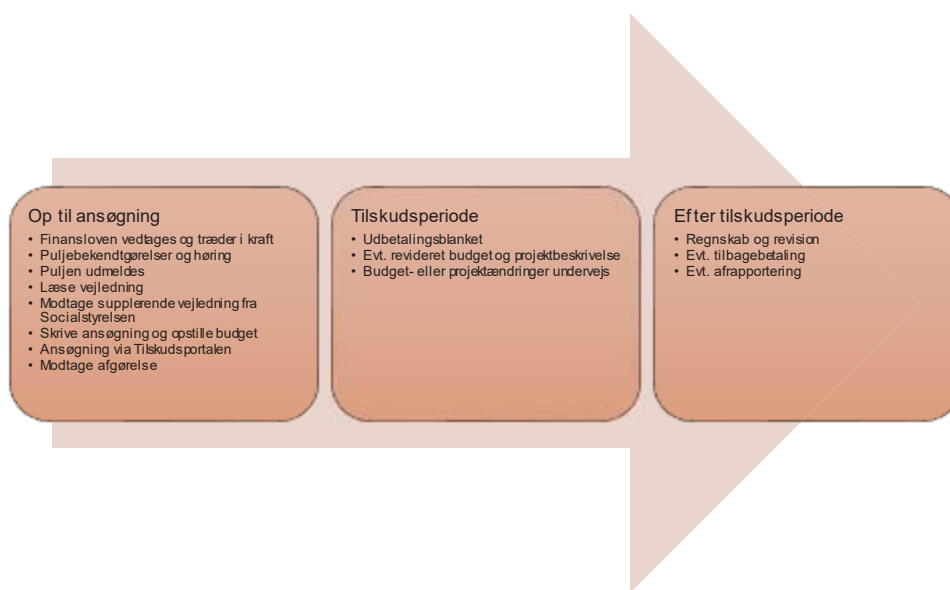
² Bekendtgørelse nr. 293 af 23. april 2018 om afskæring af klageadgang på Socialstyrelsens tilskudsområde.

³ Se et eksempel på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=198500>.

gerkredsen, som der foretages en faglig, individuel vurdering af. Udvælgelsen sker ud fra en række kriterier og krav, som ansøger skal leve op til. På det frivillige sociale område er ansøgerkredsen typisk frivillige foreninger, organisationer og selvejende institutioner. Der kan også være tale om partnerskaber eller samarbejder mellem kommuner og frivillige aktører.

Der er således i de fleste tilfælde tale om en "konkurrenceudsættelse" af puljemidlerne, som gør det muligt i forhold til formålet at identificere og udvælge de bedst egnede ansøgere blandt alle ansøgere til en ansøgningspulje. I nogle ansøgningspuljer er der ikke konkurrence på samme måde mellem ansøgerne, idet fordelingen af midlerne i stedet sker gennem fordelingsnøgler. Det gælder fx handicappuljen, udlodningspuljerne målrettet drift samt grundfinansieringen af frivilligcentre.

Figur 1.1. Faser i en ansøgningspulje set fra en ansøger/tilskudsmottager



Ad fase 1: Op til ansøgning

Når finanslovsaftalen er vedtaget, opføres bevillingerne på finansloven med ansøgningspuljens formål mv. i overensstemmelse med den politiske aftale.

Socialstyrelsens ansøgningspuljer udmeldes via bekendtgørelser. Når et udkast til puljebekendtgørelse sendes i høring, sker det gennem Høringsportalen. Alle har mulighed for at indsende bemærkninger til udkastet til bekendtgørelsen.

Når finansloven er trådt i kraft pr. 1. januar, kan ansøgningspuljer udmeldes via puljebekendtgørelserne og ansøgningsvejledningerne.

Når en ansøgningspulje er udmeldt, gøres ansøgningspuljens side på Tilskudsportalen tilgængelig, og Socialstyrelsen udsender en nyhed, både på styrelsens hjemmeside og i et nyhedsbrev. Ansøgningspuljen udmeldes også på den fællesstatslige tilskudsportal. Der kan endvidere være nyheder i "andre kanaler", f.eks. interessenters egne nyhedsbreve.

Er ansøgningspuljen interessant og relevant for organisationen at søge, vil det næste skridt typisk være, at ansøger læser vejledningen til ansøgningspuljen og begynder med at skrive en ansøgning. I løbet af ansøgningsperioden er det muligt at ringe til Socialstyrelsen med spørgsmål om ansøgningspuljen.

Når man skal skrive en ansøgning, skal man logge på Tilskudsportalen og skrive ind i det elektroniske ansøgnings-skema og budgetskema.

Kravene til ansøgningen varierer fra ansøgningspulje til ansøgningspulje, men der vil som regel være en række generiske krav om, at ansøger skal beskrive:

- Projektets formål
- Projektets målgruppe
- Projektets målsætninger på borgerniveau, der skal være konkrete og realistiske
- Projektets aktiviteter
- Tidsplan for projektets aktiviteter
- Hvordan projektet vil dokumentere aktiviteterne og resultaterne
- Projektets organisering og ledelse
- Budget for projektet

Herudover kan der være særlige krav som eksempelvis en beskrivelse af det frivillige ulønnede arbejde i projektet.

Når ansøgningen er sagsbehandlet, modtager ansøger en afgørelse – enten et tilskudsbrev eller et afslagsbrev. I særlige tilfælde kan ansøger modtage en reservation, hvor der er betingelser, som skal opfyldes, fx ny projektbeskrivelse ved større budgetreduktion, før et tilskudsbrev kan sendes.

Ad fase 2: Tilskudsperiode

Opnår en ansøger et tilskud, bliver denne til en tilskudsmodtager. Tilskudsmodtageren modtager et tilskudsbrev. I tilskudsbrevet står en begrundelse for afgørelsen om tilskuddet samt betingelser for tilskuddet, herunder frister der skal overholdes.

Hvis man har fået et betinget tilskud, skal man indsende et revideret budget og/eller en justeret projektbeskrivelse, før tilskuddet påbegyndes. Det kan fx være mangel på oplysning om kørselstakster eller timeløn, som skal oplyses. Det kan også være, at et projekt har fået et reduceret tilskud, så der skal sendes en justeret projektbeskrivelse, der passer til tilskudsbeløbet.

I løbet af projektperioden kan tilskudsmodtagere skrive eller ringe til Socialstyrelsen, hvis der fx er behov for projekt- eller budgetændringer, projektførlængelser eller spørgsmål om regnskaber og afrapporteringer. Mindre, ikke væsentlige ændringer skal ikke godkendes af Socialstyrelsen på forhånd. Der kan også være andre henvendelser, bl.a. ved skift af tilskudsansvarlig (kontaktperson). Henvendelser besvares løbende.

Ad fase 3: Efter tilskudsperiode

Opfølgning efter endt tilskudsperiode sker via årsregnskab og afrapportering.

Tilskudsmodtager skal aflægge et regnskab. Revision af et regnskab skal udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik. Krav til regnskab og revision varierer efter tilskudstype og -størrelse:

- Tilskud under 100.000 kr. må revideres af en regnskabskyndig.
- Tilskud over 100.000 kr. skal være revideret af en registreret eller statsautoriseret revisor.
- Tilskud over 500.000 kr. har større krav til revision, idet der typisk skal være en forvaltningsrevision.
- Ved driftstilskud fra en ansøgningspulje: det er tilstrækkeligt med en samlet revision af organisationens samlede regnskab.

Tilskudsmodtager skal foruden regnskabet afrapportere på de gennemførte aktiviteter. Kravene til afrapportering varierer efter tilskudstype og -størrelse og kan bestå af:

- *Erklæring om projektforløb.* Erklæringen er dokumentation for projektets status, og det skal oplyses, såfremt der er sket ændringer i projektet i årets løb (anvendes typisk ved tilskud under 100.000 kr. eller ved projekter, hvor der er tilknyttet en ekstern evaluering).
- *Afrapportering.* Det skal bl.a. oplyses, om der er sket ændringer i projektet, om de forventede mål og resultater er opfyldt, samt om der er en plan for videreførelse/forankring af projektet efter tilskudsperiodens udløb (anvendes typisk ved tilskud over 100.000 kr.).

Nogle ansøgningspuljer evalueres eksternt, og der kan i den forbindelse være nogle yderligere krav for tilskudsmodtageren.

Er der ubrugte midler efter projektperiodens udløb, skal de betales tilbage. For driftstilskud fra en ansøgningspulje kan de som hovedregel overføres til næstkommende år.

Driftstilskud

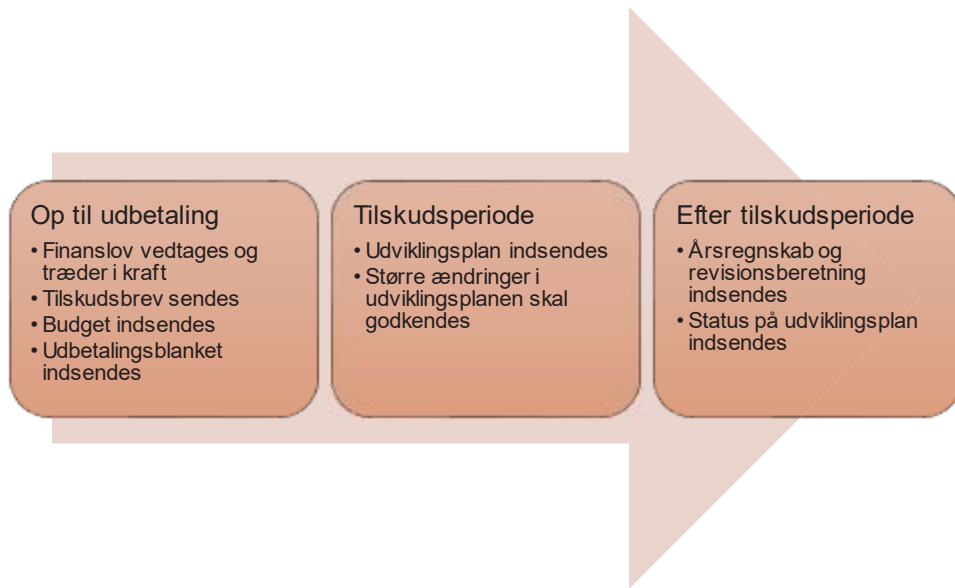
Socialstyrelsen har ansvaret for udmøntningen af hovedparten af driftstilskuddene på det frivillige sociale område under Børne- og Socialministeriet. Der ydes tilskud til drift af en række organisationer m.v. Socialstyrelsen er som tilskudsyder underlagt en række krav til administrationen, der skal sikre en god tilskudsforvaltning i staten, jf. afsnit 2.

Driftstilskuddene kan overordnet opdeles i to typer:

1. Tilskud til drift af **navngivne organisationer** m.v. Langt de fleste af disse tilskud er satspuljefinansieret, og de fleste tilskud er permanente.
2. Tilskud til drift, der udmeldes som **ansøgningspuljer**. Der er tre udlodningspuljer målrettet drift samt grundfinansieringen til frivilligcentre. Ansøgningerne til disse ansøgningspuljer administreres på baggrund af tildelingskriterier m.m.

Dette afsnit omhandler driftstilskud til navngivne organisationer mv. Driftstilskud fra ansøgningspuljer er behandlet ovenfor i afsnit om ansøgningspuljer. Selvom driftstilskud til navngivne organisationer betragtes som faste, udmøntes de for et år ad gangen som følge af, at finansloven er en etårig bevillingslov. Processen med driftstilskuddene kan illustreres med tre faser, jf. figur 1.2.

Figur 1.2. Faser i driftstilskud set fra en tilskudsmodtager



Ad fase 1: Op til udbetaling

Når finanslovsaftalen er vedtaget, opføres tilskuddene på finansloven med angivelse af organisationens navn og formålet med tilskuddet, jf. satspuljeaftalen.

Når finansloven er trådt i kraft pr. 1. januar, fremsendes et tilskudsbrev til de enkelte tilskudsmodtagere. I tilskudsbrevet angives årets bevilling samt de nærmere regler og krav til tilskudsmodtagerens forvaltning af tilskuddet.

Det fremgår af tilskudsbrevet, at tilskudsmodtageren skal indsende følgende:

- Et bestyrelsesgodkendt budget for organisationens samlede drift.
- Udbetalingsblanket.
- En udviklingsplan for tilskudsåret.
- Et årsregnskab, herunder en afrapportering på målopfyldelsen (status på udviklingsplanen).

Ad fase 2: Tilskudsperiode

Organisationer, der modtager et driftstilskud, skal indsende en udviklingsplan, der beskriver organisationens målsætninger for året. Formålet er at sikre udvikling af indsatsen. Udviklingsplanen skal godkendes af Socialstyrelsen. Udviklingsplanen skal typisk indsendes ultimo marts.

Fase 3: Efter tilskudsperioden

Opfølgning efter endt tilskudsperiode sker via årsregnskab og afrapportering.

Der skal aflægges et årsregnskab for organisationens samlede drift, hvor tilskuddet fra Socialstyrelsen er indtægtsført og specificeret i regnskabet. Der skal endvidere indsendes en underskrevet revisionsberetning.

I forbindelse med årsregnskabet skal tilskudsmodtagere afrapportere ved at oplyse status for udviklingsplanen.

Årsrapporten samt genpart af revisionsberetningen og afrapportering på udviklingsplanen skal indsendes senest ultimo april det efterfølgende år.

Differentiering af krav til tilskudsmodtagere

Ovenstående krav gælder for alle tilskudsmodtagere af driftstilskud. Dog gælder der, jf. budgetvejledningens punkt 2.4.9., en række særlige krav for tilskudsmodtagere, hvor tilskuddet udgør 1 mio. kr. eller derover og forventes vedvarende at dække halvdelen af eller mere af organisationens ordinære driftsudgifter⁴. Dette tilsyn omfatter i dag fem selvejende institutioner. Dette betyder således, at de er omfattet af de statslige regnskabsregler, løn- og personaleregler og revideres af Rigsrevisionen.

⁴ For tilskudsmodtagere under BV 2.4.9. indgås der en målplan i stedet for en udviklingsplan.