



Kulturdepartementet

Veileder

# Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner



# Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord til andre utgave</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Formål .....	7
1.2 Ansvar .....	7
1.3 Målgruppe og bruksområder .....	7
1.4 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag .....	8
1.5 En brukerrettet og effektiv forvaltning .....	8
1.6 Frivillige organisasjoners samfunnsmessige betydning .....	8
<b>2 Frivillige organisasjoner - kjennetegn, kategorier og særtrekk</b> .....	<b>10</b>
2.1 Kjennetegn ved frivillige organisasjoner .....	10
2.2 Kategorier av frivillige organisasjoner .....	11
2.3 Særtrekk ved frivillige organisasjoner .....	11
<b>3 Valg av forvaltningsmodell</b> .....	<b>13</b>
3.1 Departementets ansvar i tilskuddsforvaltningen .....	13
3.2 Delegering av tilskuddsforvaltningen .....	13
3.3 Tilskuddsmottaker som viderefordeler .....	13
3.4 Tilskuddstier .....	14
3.5 Klageinstans .....	15
<b>4 Mål, rapporteringskrav og kunngjøring</b> .....	<b>16</b>
4.1 Vurdere om tilskuddsordning er hensiktsmessig .....	16
4.2 Involvere interessentene .....	17
4.3 Type tilskudd .....	17
4.4 Mål og målformuleringer .....	17
4.5 Krav til dokumentasjon ved søknad .....	18

4.6	Krav til rapportering om måloppnåelse .....	18
4.7	Gjenbruk av informasjon .....	19
4.8	Kunngjøring .....	20
4.9	Klarspråk .....	20
<b>5</b>	<b>Tildelingskriterier og sentrale begreper – bruk og definisjoner .....</b>	<b>21</b>
5.1	Tildelingskriterier .....	21
5.2	Felles definisjoner .....	21
<b>6</b>	<b>Oppfølging og kontroll .....</b>	<b>26</b>
6.1	Hvorfor oppfølging og kontroll? .....	26
6.2	Oppfølging og kontroll skal ha et rimelig omfang .....	26
6.3	Kontroll av informasjon som ligger til grunn for tildeling .....	27
6.4	Kontroll og oppfølging av rapportering .....	28
<b>7</b>	<b>Tidslinjen i tilskudsforvaltningen .....</b>	<b>30</b>

# Forord til andre utgave

Regjeringen vedtok i 2015 Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor. Frivillighetserklæringen er et uttrykk for regjeringens anerkjennelse av frivillig sektor og et rammeverk for et sterkt og godt videre samspill med sektoren. Den forplikter regjeringen på samarbeid, medvirkning og forutsigbarhet – uavhengig av hvilket departement, direktorat eller etat som er involvert. Målet er at dette vil bidra til å sikre en mer enhetlig praksis overfor frivillig sektor.

I 2015 ble det etablert mål for forenkling av statlige tilskudd for frivillige organisasjoner. Overordnet mål er at det skal være enkelt for frivillige organisasjoner å søke og rapportere på tilskudd fra staten. Delmålene er oversikt over ordninger for forvaltere og søkere, koordinert forvaltning og effektive søknads- og rapporteringsprosesser.

Regjeringen har høye ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, samtidig som innbyggere og frivillig sektor har forventninger om en enklere hverdag. Bevisst utnyttelse av digitaliseringens muligheter kan gjøre begge deler mulig, jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. En av fem hovedprioriteringer i IKT-politikken er at brukerne og deres behov skal være i sentrum. Dette innebærer blant annet at forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre på nytt. Dette prinsippet berører bruken av Frivillighetsregisteret som et nav for gjenbruk av data. Veilederen legger nå mer vekt på dette.

For å kunne gjenbruke data, er det en forutsetning at begreper brukes på samme måte. Forut for denne utgaven av veilederen er bruken av begrepene *tellende medlem* og *tellende lokallag* samordnet i en egen prosess. Begrepene blir per i dag brukt som tildelingskriterier i ti ordninger for medlemsbaserte frivillige organisasjoner fordelt på sju departementer. Forvaltere og frivillig sektor har vært involvert i høring om begrepene og veilederen er nå oppdatert med de samordnede begrepene.

Våren 2016 innhentet Kulturdepartementet en utredning av forenklingspotensialet i tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. KPMG gjennomførte utredningen og rådene i rapporten danner grunnlag for noen oppdateringer i denne utgaven av veilederen. Utredningen rettet seg mot alle frivillige organisasjoner, og bekrefter rådene i første utgave av veilederen.<sup>1</sup>

Veilederen har siden starten vært brukt av forvaltere og andre med en generell tilnærming til forenkling av tilskudd til frivillige, ikke bare barne- og ungdomsorganisasjoner. KPMGs utredning og samordningen av begrepene nevnt over, hadde også en generell tilnærming. På dette grunnlaget gjøres andre utgave generell for bruk i forenkling av tilskuddsordninger til alle frivillige organisasjoner.

Veilederen har fortsatt hovedvekt på utfordringene for medlemsbaserte organisasjoner, særlig gjelder dette kapitlet om felles definisjon av nøkkelbegreper. Det er viktig å understreke at frivilligheten også favner andre organisasjonsformer. Erfaringer med andre utgave vil kunne gi grunnlag for en senere revisjon som i større grad tar høyde for dette.

Det er gjort noen redigeringer og justeringer i andre utgave, blant annet når det gjelder sammenhengen mellom rapporteringskrav, oppfølging og kontroll i kapitlene 4 og 6.

Takk til Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Frivillighet Norge og departementene for innspill til andre utgave.

*Avdeling for sivilsamfunn og idrett, februar 2017.*

---

<sup>1</sup> *Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner (KPMG 2016).*



# 1 Innledning

## 1.1 Formål

Veilederen er et verktøy i forenklingsarbeidet for tilskudd til frivillige organisasjoner. Det overordnede målet for dette arbeidet er at det skal bli enklere for frivillige organisasjoner å søke og rapportere på statlige tilskudd, slik at ressurser kan frigjøres til aktivitet. Delmålene i forenklingsarbeidet er:

- oversikt over ordninger
- koordinert forvaltning
- effektive søknads- og rapporteringsprosesser

Veilederen bidrar til de to siste delmålene ved at den gir råd som kan bidra til at forvaltere møter organisasjonene med mest mulig ensartet praksis og bruk av begreper, bruker presise mål og rapporteringskrav og ellers utvikler forvaltningspraksis som gjør den administrative byrden minst mulig for frivillige organisasjoner. Forenkling for tilskuddsmottaker vil også i mange tilfeller være forenkling for forvalter.

## 1.2 Ansvar

Avdeling for sivilsamfunn og idrett i Kulturdepartementet har ansvar for å gjøre veilederen kjent og for å holde den oppdatert. Brukere som har innspill til veilederen, bes sende disse til [postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no). Erfaringer fra bruk av veilederen vil bli samlet, og behovet for nye utgaver vil bli løpende vurdert.

Selv om veilederen foreslår praksis og definisjoner, er det departementene og forvalterne som har ansvar for å utforme tilskuddsordningene i tråd med gjeldende regelverk. Økonomiregelverket understreker at utformingen av en tilskuddsordning skal skje etter en konkret vurdering for den enkelte ordning (pkt. 6.2.1.1). Slike konkrete vurderinger vil også innebære å gjøre tilpassinger som tjener tilskuddsmottakerne i den enkelte ordningen.

De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel II og III gjelder ved saksbehandlingen i tilskuddssaker for frivillige organisasjoner, blant annet reglene om habilitet og veiledningsplikt. Avgjørelser om å avslå eller innvilge tilskudd til frivillige organisasjoner vil i de fleste tilfeller være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b. Det betyr at reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV til IV gjelder, herunder reglene om klage.

Dertil er det slik at et tilskuddsregelverk ofte må regnes som en forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b, se innledningen kapittel 4 om dette.

## 1.3 Målgruppe og bruksområder

Veilederen er først og fremst utarbeidet for forvaltere i departementer, direktorater og andre som har et delebert forvaltningsansvar for statlige tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner. Den vil også være nyttig for organisasjoner som viderefordeler statlig tilskudd.

Veilederen kan være til hjelp når regelverk for tilskuddsordninger skal utarbeides eller revideres. Det er også ønskelig at departementene og forvalterne vurderer eksisterende tilskuddsordninger for å se om de kan forenkles eller om begreper kan justeres i tråd med veilederen.

Veilederen er utformet innenfor rammene av Økonomiregelverket for staten (*Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015).

Veilederen er en områdeveileder og et supplement til Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten* (Finansdepartementet 2008).

## 1.4 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Veilederen er utviklet i dialog med forvaltere og frivillig sektor, gjennom høringer, møter og innspill.

Veilederen har sin bakgrunn i et prosjekt Kulturdepartementet gjennomførte i 2011–2012 for å komme fram til forenkling for barne- og ungdomsorganisasjonenes møte med statlige tilskuddsordninger. Et femtitalls tilskuddsordninger i 12 departementer ble kartlagt. Det ble avdekket stor variasjon i måten ordningene var utformet på. Sentrale begreper ble definert ulikt og det var ulik bruk av kriterier og krav. I veilederen foreslås det derfor en mer ensartet praksis med forslag til definisjoner av begreper og det gis råd om bruk av kriterier og krav.

En utredning av forenklingspotensialet i tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner fra 2016 bekrefter den tidligere kartleggingen og flere av rådene i første utgave av veilederen. Utredningen ble gjennomført av KPMG og tok utgangspunkt i ni av de største ordningene i tre departementer og intervjuet forvaltere og 36 tilskuddsmottakere. Sju av de ni ordningene var rettet mot frivillige organisasjoner generelt, mens to var rettet mot barne- og ungdomsorganisasjoner.

## 1.5 En brukerrettet og effektiv forvaltning

Departementet har overordnet ansvar for å påse at tilskuddsordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Bruk av IKT og bevisst utnyttelse av digitaliseringens muligheter er nødvendig for å oppnå målsettingene om en brukerrettet og mer effektiv offentlig forvaltning. Dette vil gjelde alle aspektene i tilskuddsforvaltningen. Jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

Brukerorienterte løsninger vil være avhengig av rett utnyttelse av informasjonen som allerede finnes om brukeren. At frivillige organisasjoner i sin kontakt med offentlige virksomheter ikke må levere samme opplysning mer enn én gang, er et langsiktig mål som vil kreve innsats over lengre tid. Dette forutsetter en god informasjonsforvaltning, der forvalterne har oversikt over og evne til å bruke informasjon som er tilgjengelig, både internt i egen virksomhet og på tvers av ulike virksomheter. Løsninger for god informasjonsforvaltning vil på sikt kunne gi betydelig innsparinger for forvalterne og frigjøre ressurser til aktivitet i frivillige organisasjoner<sup>2</sup>.

## 1.6 Frivillige organisasjoners samfunnsmessige betydning

Det er bred politisk enighet om frivillige organisasjoners betydning i det norske samfunnet. Det er også bred enighet om forenkling og samordning for å legge til rette for at frivillige organisasjoner skal kunne bruke ressursene i størst mulig grad til aktivitet. Frivillighetserklæringen beskriver regjeringens anerkjennelse av frivillighetens rolle og rammeverket for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor<sup>3</sup>.

Betydningen av frivillige organisasjoner er utførlig behandlet i en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger<sup>4</sup>.

- Frivillige organisasjoner yter store bidrag til samfunnet, både gjennom tjenesteproduksjon og omfattende ulønnet innsats.
- Aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner er en kilde til sosial kapital i form av nettverk og tillit. Frivilligheten skaper gode og trygge lokalsamfunn og legger til rette

<sup>2</sup> Sluttrapport for utredning av informasjonsforvaltning i offentlig sektor. Brønnøysundregistrene 2015.

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/99f8110d-39674f3494ec9668be846c09/frivillighetserklæringen-hefte.pdf>

<sup>4</sup> Bl.a. St.meld. nr. 27 (1996—1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*, NOU 2001: 6 *Oppvekst med prislapp?*, NOU 2006:13 *Fritid med mening*, St.meld. nr. 39 (2006—2007) *Frivillighet for alle* (Frivillighetsmeldingen), NOU 2011:20 *Ungdom, makt og medvirkning*, NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*.



for møteplasser i nærmiljøet rundt felles aktiviteter og interesser.

- Deltakelse i frivillige organisasjoner kan gi den enkelte økt sosialt nettverk som kan gi bedre trivsel og skape tilhørighet til lokalsamfunnet.
- Frivillige organisasjoner er demokratiske aktører ved at de målbærer medlemmenes syn og interesser.
- Organisasjonsarbeid gir kunnskap om og erfaring med demokratiske prosesser. Det er en skole i demokrati.
- Frivillige organisasjoner er arenaer for formidling av kunnskap og læring.
- Organisasjonsdeltakelse bidrar til bedre fysisk og psykisk helse og forebygger ensomhet.
- Deltakelse i frivillige organisasjoner bidrar til inkludering og økt deltakelse på andre samfunnsarenaer.
- Den store bredden av organisasjoner bidrar til mangfold i samfunnet og gir et variert tilbud som når ut til mange.
- Barne- og ungdomsorganisasjonene er møteplasser der barn og unge kan dyrke felles interesser og utvikle vennskap.
- Barne- og ungdomsorganisasjonene gir barn og unge ansvar som de vokser med og bidrar til at barn og unge får bruke sine ressurser, sin kreativitet og sitt engasjement.

## 2 Frivillige organisasjoner - kjennetegn, kategorier og særtrekk

*Kapitlet beskriver frivillige organisasjoner i form av kjennetegn, kategorier og særtrekk. En juridisk definisjon av frivillig organisasjon finnes ikke, men kjennetegn benyttes i ulike sammenhenger. Forvalter bør kjenne til dette for å kunne identifisere og avgrense aktuelle mottakere av tilskudd.*

### 2.1 Kjennetegn ved frivillige organisasjoner

Prinsipielt vil det være problematisk at staten definerer og dermed godkjenner hva som generelt skal kunne regnes som frivillig virksomhet. Det vil ikke være i tråd med frivillighetens frie og selvstendige posisjon i samfunnet. I den enkelte tilskuddsordning vil det imidlertid være behov for å avgrense hvem som kan søke midler, i tråd med formålet for ordningen. Forvalter vil da kunne bruke ulike kjennetegn på frivillig virksomhet for å gjøre en slik avgrensning.

De viktigste kjennetegnene ved frivillige organisasjoner er at de:

- ikke er organisert av det offentlige
- ikke er fortjenestebaserte

Disse kjennetegnene er i tråd med hva som regnes som frivillig virksomhet i Frivillighetsregisteret.<sup>5</sup>

I tillegg vil som regel frivillig innsats utgjøre en viktig del av virksomheten i frivillige organisasjoner. For eksempel bruker momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver som kjennetegn på frivillig innsats og krever at dette skal være en viktig del av virksomheten.

Frivillig virksomhet vil i all hovedsak ha organisasjonsformen forening/lag/innretning eller stiftelse, men vil også kunne være ideelt aksjeselskap eller stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet.

Nøkkelopplysningene i Enhetsregisteret gir blant annet informasjon om sektorkode, organisasjonsform og om organisasjonen er registrert i Frivillighetsregisteret<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Se lovdata.no: Lov om register for frivillig virksomhet (Frivillighetsregisterloven)

<sup>6</sup> Se Brønnøysundregistrens nettsider. Direkte lenke: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/>

FNs *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts* nevner følgende som kjennetegn på frivillige organisasjoner:

- *Organisert*. Aktiviteten er varig og regelmessig for eksempel ved at organisasjonene har møter, medlemskap og prosedyrer for beslutningstaking som deltakerne oppfatter som legitime. Dette inkluderer også uformell aktivitet, det spiller ingen rolle om organisasjonsformen er formelt vedtatt eller representerer en lovfestet kategori.
- *Privat*. Organisasjonen er ikke formelt underlagt offentlig styring, selv om den kan motta betydelige inntekter fra det offentlige.
- *Videreforder ikke fortjeneste*. Organisasjonen har ikke primært et kommersielt fokus, og deler ikke ut fortjeneste til direktører, aksjeeiere, medlemmer eller andre. Overskudd må brukes i tråd med organisasjonens hovedformål.
- *Selvstyrt*. Organisasjonen har en styringsstruktur, kan nedlegges på eget initiativ og står ansvarlig for sine aktiviteter.
- *Frivillig*. Medlemskap eller deltakelse er ikke lovpålagt eller obligatorisk.

Frivillighet Norge, samarbeidsforum for frivillige organisasjoner i Norge, opererer med følgende definisjon av frivillig organisasjon:

«En frivillig organisasjon er en sammenslutning av personer eller virksomheter som driver virksomhet på ikke-fortjenestebasert og ikke-offentlig basis, jf. definisjonen i Frivillighetsregisterloven §3 og 4. En frivillig organisasjon baserer en vesentlig del av driften på medlemskontingenter, gaver, innsamlede midler og/eller frivillig arbeidsinnsats. En frivillig organisasjon kan være forening, lag, stiftelse, ideelt aksjeselskap, forbund, nettverk eller en paraplyorganisasjon.»

## 2.2 Kategorier av frivillige organisasjoner

Frivillighetsregisteret inneholder opplysninger om organisasjonenes aktivitets- og virksomhetsområde (kategori). Kategoriseringen av frivillige organisasjoners aktivitets- og virksomhetsområde i Frivillighetsregisteret bygger på en internasjonal standard: *International Classification of Non-Profit Organizations* (ICNPO), jf. oversikt over tilgjengelige kategorier på Brønnøysundregistrens nettsider. Organisasjonene kan melde inntil tre kategorier, som rangeres i forhold til omfang. Krav til registrering i Frivillighetsregisteret kan benyttes for å avgrense målgruppen til

organisasjoner innenfor aktuelle aktivitets- og virksomhetsområder.

Hvis ordningen skal være begrenset til *medlemsbaserte* frivillige organisasjoner, bør dette skrives eksplisitt i regelverket for ordningen og i kunngjøringen. Medlemsbaserte organisasjoner har gjerne en oppbygning med sentralledd, regionalt ledd og lokallag. Tilknytningsforhold mellom sentralledd og regional- og/eller lokalledd med felles formål kan registreres i Frivillighetsregisteret av sentralledd.

## 2.3 Særtrekk ved frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner har noen særtrekk som tilskuddsforvaltere bør ta hensyn til når tilskuddsordningene skal utformes. Noen trekk gjelder frivillige organisasjoner generelt, andre er spesifikke for barne- og ungdomsorganisasjoner.

- De fleste av organisasjonene har en årlig syklus med årsrapport og årsregnskap som godkjennes av et årsmøte etter forutgående internkontroll.
- De som ansettes/velges i sentrale verv er ofte valgt på grunn av interesse for og kompetanse innen organisasjonens formål, mer enn sin administrative og økonomiske kompetanse.
- Det er ofte stor utskifting, både blant tillitsvalgte og de med administrative oppgaver.
- Frivillige organisasjoner representerer egenorganisering av interesser medlemmene trives med: innsatsen er lystbetont.
- Medlemsbaserte organisasjoner er ofte landsomfattende og organisert gjennom lokallag og ev. regionalledd tilknyttet et sentralledd.
- Mange organisasjoner er uten betalte ansatte og med små økonomiske ressurser. Regionale og sentrale ledd kan også være uten fast ansatte.
- Mange barne- og ungdomsorganisasjoner har begrensede administrative ressurser og lite erfaring med håndtering av store pengebeløp.
- Det er ofte høy utskifting, både blant medlemmer og tillitsvalgte. Høy utskifting blant tillitsvalgte er mer fremtredende i de rene ungdomsorganisasjoner enn i organisasjoner som i større grad retter seg mot barn og der voksne er ledere.

- Barn og ungdom har normalt høy kompetanse i bruk av elektroniske hjelpemidler og i elektronisk kommunikasjon.
- Barne- og ungdomsorganisasjonene har styremedlemmer som er under myndighetsalderen. Disse deltar i styrearbeidet på lik linje med andre styremedlemmer, reglene om styrets ansvar mv gjelder også for styremedlemmer under myndighetsalderen.
- Barn og ungdom kan i større grad enn voksne ha behov for veiledning gjennom søknadsprosessen, gjennomføring av tiltak og rapportering av resultater.
- På grunn av stor gjennomstrømning og lav administrativ kapasitet, kan det være en større utfordring å sikre at man når alle søkere blant barne- og ungdomsorganisasjoner, enn når målgruppen er voksenorganisasjoner.

# B

## 3 Valg av forvaltningsmodell

*Kapitlet omhandler forhold knyttet til valg av forvaltningsmodell og tilskuddssti (veien tilskuddet går fra ansvarlig forvalter til mottaker) som får konsekvenser for frivillige organisasjoner.*

### 3.1 Departementets ansvar i tilskuddsforvaltningen

Ifølge Økonomiregelverkets bestemmelser 6.2 har departementet ansvar for overordnede oppgaver knyttet til etablering og oppfølging av tilskuddsordninger. Blant annet skal departementet fastlegge hovedelementene i en tilskuddsordning, presentere ordningen for Stortinget, rapportere til Stortinget, påse at ordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte og sørge for at ordningen blir evaluert.

Departementet har dette ansvaret både når det selv er forvalter og når tilskuddsforvaltningen er delegert til et underliggende forvaltningsorgan eller en enhet utenfor offentlig forvaltning.

### 3.2 Delegering av tilskuddsforvaltningen

Departementet kan selv være tilskuddsforvalter eller delegere dette til andre.

Delegering kan skje til underliggende forvaltningsorgan, via et annet departement til deres underliggende forvaltningsorgan, til kommuner eller til fylkeskommuner.

Forvaltningen kan også legges til en enhet utenfor offentlig forvaltning, som et selskap eid av staten, en stiftelse, en frivillig organisasjon eller en privat instans. Departementet vil da styre via en avtale. Denne løsningen er å anse som en offentlig anskaffelse (kjøp av tjenester). Spørsmål om å legge forvaltningsansvar til enheter utenfor offentlig forvaltning, skal for nye tilskuddsordninger forelegges Finansdepartementet på forhånd.

Delegering av forvaltningsoppgaver innebærer at departementet fortsatt har ansvar for ordningen, men får andre forberedelses- og oppfølgingsoppgaver enn når departementet selv er forvalter. Departementet fastsetter blant annet rammer for ordningen som formidles i regelverket for ordningen og i et årlig tildelingsbrev eller oppdragsbrev til forvalteren.

### 3.3 Tilskuddsmottaker som viderefordeler

Det finnes tilskudd til organisasjoner der departementet gir føringer om at organisasjonen skal viderefordre hele eller deler av tilskuddet. Departementet må da, etter samråd med den aktuelle organisasjonen, ta stilling til om organisasjonen skal ha status som tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter. Denne avklaringen vil ha konsekvenser for hvordan departementet skal følge opp organisasjonen og for hvilket ansvar organisasjonen påtar seg.

Dersom organisasjonen får status som tilskuddsforvalter, vil det innebære at organisasjonen får delegert offentlig myndighetsutøvelse og pålegges det ansvaret dette medfører. Da vil økonomiregelverket for staten, forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelde for organisasjonens forvaltning av midlene. Det vil være ekstraordinært at en organisasjon skal utøve offentlig myndighet på denne måten, og det vil høyst sannsynlig kreve at organisasjonen må tilføres kompetanse og ressurser. Et vilkår for slik delegering er at organisasjonen er villig til å påta seg et slikt ansvar og forstår konsekvensene dette får for virksomheten.

I de tilfellene hvor departementet gir tilskudd som skal viderefordles av en organisasjon som har status som tilskuddsmottaker, vil departementets ansvar og oppgaver være knyttet til å sette vilkår og gi føringer for tilskuddet i tråd med formålet slik det fremgår av Stortingets bevilgningsvedtak. Departementet har ikke instruksjonsmyndighet over tilskuddsmottakere som det har overfor forvaltere. Vilkår og føringer for viderefordeling av tilskuddet vil kunne nedfelles i en avtale eller gis i det årlige tilskuddsbrevet. Det kan også avholdes kontaktmøter mellom departementet og tilskuddsmottakeren som videreformidler tilskudd. Evaluering av om midlene når målgruppen og tilskuddsmottakerens opplegg for viderefordeling vil kunne inngå i departementets kontroll og dokumentasjon av måloppnåelse.

Finansdepartementets veileder omtaler forholdet der en organisasjon skal fordele midler til enheter/ underavdelinger og angir momenter i en vurdering av om organisasjonens skal ha status som tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter (s. 20).

Dersom det er tvil om forvaltningsansvaret er delegert eller om det er snakk om en tilskuddsmottaker som videreformidler tilskudd, må departementet sørge for at dette blir avklart juridisk.

Tilskuddsmottakeren er ikke en offentlig forvalter og vil ikke være omfattet av forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Dette kan gi muligheter for mindre ressurskrevende håndtering av midlene, men kan også være en risiko for rettssikkerheten til mottakerne. Departementet bør være oppmerksom på dette og ta det med i risikovurderingen når forvaltningsmodell velges.

Tilskuddsmottaker som fordele midler bør etterstrebe å følge prinsipper som forsvarlig saksutredning, partsveiledning, likebehandling, begrunnelse for og opplysning om avgjørelsen, samt å legge til rette for god klagehåndtering. Tilskuddsmottakere

som videreforderer kan også ha nytte av habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.

Tilskuddsmottakeren står ansvarlig for bruken av tilskuddet overfor departementet og må rapportere årlig i tråd med de vilkår og føringer som departementet gir i tilskuddsbrevet.

Eksempler på tilskuddsmottakere som videreforder tilskudd er Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) som videreforder tilskudd fra Kulturdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet (UD), og Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) som videreforder midler fra Miljødirektoratet og Kulturdepartementet.

### 3.4 Tilskuddsstier

Tilskuddssti er den veien tilskuddet går fra ansvarlig forvalter til mottaker. Tilskudd kan fordeles direkte fra departementet, men i de fleste tilfeller er forvaltning av tilskudd delegert og ivaretas utenfor departementene. Det er ikke uvanlig at tilskudd går via flere mellomledd. Her er noen eksempler på tilskuddsstier som er i bruk:

- Departement -> Mottaker
- Departement -> Direktorat -> Mottaker
- Departement -> Paraplyorganisasjon -> Mottaker
- Departement -> Direktorat -> Paraplyorganisasjon -> Mottaker
- Departement -> Paraplyorganisasjon -> Sentralledd -> Mottaker
- Departement -> Direktorat -> Fylkeskommune -> Kommune -> Mottaker

**For hvert mellomledd man benytter, blir det en ekstra runde med tildeling og krav til rapportering. Det er ressurskrevende og det kan også innvirke på tiden det tar å få effekt av midlene.**

Argumenter for å benytte mellomledd kan være et ønske om å ha avstand mellom departementet og mottaker eller å benytte seg av faglig kunnskap nærmere mottakerne.

Hvis ordningen retter seg mot lokale grupper, kan det være aktuelt å involvere regionale eller lokale myndigheter.

**Hvis man har en klart definert søkergruppe, kan det være en fordel å undersøke hvilke instanser som forvalter tilskudd til samme gruppe. Det vil være en fordel for søkerne om tilskuddsordninger som henvender seg til samme grupper i størst mulig grad forvaltes av samme instans.**

### **3.5 Klageinstans**

Valg av forvaltningsmodell får også følger for hvordan klageadgangen organiseres.

Hvis departementet eller statlige virksomheter er forvalter, er det blitt vanlig å etablere en klagenemnd for ordningen som håndterer klager uavhengig av forvalter. Uten klagenemnd, vil klageinstansen være Kongen i statsråd hvis departementet er forvalter, og departementet vil være klageinstans når en statlig virksomhet er forvalter.

Departementet er ikke klageinstans for de som mottar tilskudd fra en tilskuddsmottaker. Tilskuddsmottakere som viderefordeler tilskudd bør etablere gode rutiner for klagehåndtering.

# 4

## 4 Mål, rapporteringskrav og kunngjøring

*Dette kapitlet beskriver hva departement og forvalter bør ta hensyn til når en tilskuddsordning rettet mot frivillige organisasjoner skal etableres og forvaltes, når det gjelder type tilskudd, målformuleringer, dokumentasjons- og rapporteringskrav og kunngjøring.*

Det legges til grunn at departement og forvalter følger Økonomiregelverket for staten og bruker Finansdepartementets veileder om tilskuddsordninger i staten når en ordning skal etableres.

Økonomiregelverkets bestemmelser punkt 6.2.1.1 angir følgende hovedelementer i en tilskuddsordning:

1. mål og målgruppe for ordningen
2. kriterier for måloppnåelse
3. tildelingskriterier, herunder beregningsregler
4. regler om oppfølging og kontroll
5. evaluering

Økonomiregelverket pålegger departementet å nedfelle de fire første punktene og eventuelt det femte, i et regelverk for ordningen. Et tilskuddsregelverk fastsatt i samsvar med økonomiregelverkets krav til utforming av hovedelementene vil normalt være en forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav c.

Her i kapittel 4 behandles mål og kriterier for måloppnåelse i tilknytning til krav til dokumentasjon og rapportering. Målgruppe ble behandlet i kap. 2, tildelingskriterier og beregningsregler behandles i kap. 5 og i kap. 6 behandles oppfølging, kontroll og evaluering.

### 4.1 Vurdere om tilskuddsordning er hensiktsmessig

Departementet bør vurdere om tilskuddsordning er et hensiktsmessig tiltak for å oppnå de resultatene man ønsker. I denne situasjonen vil det være aktuelt å bruke Utredningsinstruksen.<sup>7</sup> Hvis frivillige organisasjoner vurderes som aktuelle aktører for å nå målet, vil tilskudd kunne bidra til dette.

Det vil ikke alltid være behov for å etablere nye tilskuddsordninger. For organisasjonene vil det være en fordel med færrest mulig ordninger å søke og rapportere på. Når det foreslås bevilget midler til et nytt formål, bør det vurderes om midlene kan inngå i eksisterende ordninger. Dette kan for eksempel gjøres ved å justere tildelingskriteriene i en eksisterende ordning, slik at søkerne stimuleres til aktiviteter som er i tråd med det departementet ønsker å oppnå med de nye midlene. Endrede prioriteringer innen formålet kan gjøres kjent i

<sup>7</sup> Lovdata.no: «Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)» og Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak (DFØ 2016).



kunngjøringen av ordningen og behøver ikke føre til en endring i regelverket.

## 4.2 Involvere interessentene

I de fleste tilfeller vil regelverk for en tilskuddsordning være en forskrift etter forvaltningsloven § 2c. Konsekvensen av å ha regelverk i forskrift, er at forskrift må sendes på høring og kunngjøres. Høring vil være aktuelt før forskriften blir utferdiget, men også hvis den endres eller oppheves. Se forvaltningsloven §§ 37 og 38.

**Sentrale interessenter bør involveres allerede når en tilskuddsordning skal etableres, ikke bare når forskriften skal på høring. Sentrale interessenter i denne sammenhengen vil være aktuelle søkere blant frivillige organisasjoner og deres interesse- eller paraplyorganisasjoner.**

## 4.3 Type tilskudd

En tilskuddsordning kan være utformet som driftstilskudd, prosjekttilskudd eller en kombinasjon av disse. Det kan også gis tilskudd der det er opp til tilskuddsmottaker å avgjøre hvordan midlene benyttes innenfor det fastsatte formålet: til prosjekt, drift eller investeringer.

Utgangspunktet for en ny tilskuddsordning er at det er mål som skal nås. Det er derfor nærliggende å tenke i retning av en prosjektstøtteordning, der tilskuddsforvalter kan vurdere søknader om midler til konkrete prosjekter som samsvarer med dette målet.

Ofte kan imidlertid organisasjonenes eksisterende arbeid være en vel så effektiv måte å nå målene på. Driftsstøtte eller midler organisasjonene selv kan vurdere bruken av innenfor formålet, vil kunne bidra til at de kan gjøre det de allerede gjør i dag på en bedre måte eller for flere. Dette kan derfor være mer effektivt for å nå et mål enn en ordning der organisasjonene må opprette nye prosjekter.

**For organisasjonene vil det være en fordel at mest mulig offentlig støtte er driftsstøtte eller at organisasjonene selv kan vurdere hvordan midlene skal brukes innenfor formålet.**

Prosjektstøtte vil kunne innebære at organisasjonene må bruke tid på å planlegge og søke midler til prosjekter de ikke får midler til å realisere. Driftsstøtte er en mer forutsigbar inntektskilde og innebærer ofte mindre arbeid ved rapportering, da organisasjonene som del av sin årlige syklus lager årsberetning og regnskap.

Effekten av driftsstøtte vil være mindre direkte målbar enn prosjektstøtte. Ved behov kan måloppnåelsen bely-

ses grundigere i evaluering av tilskuddsordningen med noen års mellomrom. Rapporteringen til Stortinget i budsjettproposisjonen vil da kunne variere mellom å være overordnet og enkel de fleste årene og noe grundigere etter en evaluering.

Hvis det er flere forvaltere som gir tilskudd til samme mottaker, kan det vurderes å samordne støtten med et felles tilskuddsbrev. Dette kan kombineres med felles rapportering, jf. omtale under.

Tilsagn om flerårig støtte kan også vurderes og kan virke forenkende, men må gis med forbehold om Stortingets behandling av de årlige budsjettene. Det er mulig å søke Finansdepartementet om tilsagnsfullmakt som forplikter staten for senere års utbetalinger, men dette blir kun gitt i særlige tilfeller.

## 4.4 Mål og målformuleringer

Kjennetegn ved gode målformuleringer:

- Målene beskriver ønskede resultater, ikke aktiviteter
- Målene er realistiske og troverdige, men samtidig noe å strekke seg etter
- Målene er rettet mot forhold som kan påvirkes/endres
- Det er mulig å etterprøve om målene er nådd

*Det er viktig å vurdere hvor ambisiøst og detaljert målene skal utformes. Generelt vil det være slik at jo flere mål, jo mer omfattende blir kravet til rapportering fra tilskuddsmottakerne, og jo mer må kontrolleres av tilskuddsforvalter.*

Jo mer konkret målene er formulert, jo enklere blir det å vurdere om de er nådd. Dersom man samtidig formulerer rapporteringskrav, er det lettere å se om måloppnåelsen lar seg kontrollere. Vage eller vide målformuleringer fører gjerne til at rapportene blir lange, fordi tilskuddsmottaker blir usikker på hva det er aktuelt å rapportere på for å vise måloppnåelse.

**Enkle og konkrete mål vil legge grunnlaget for konkrete rapporteringskrav og gi mulighet for måling av konkrete resultater.**

Målet med en tilskuddsordning kan i noen tilfeller være avgrenset til å styrke aktiviteten hos tilskuddsmottakeren. Eksempler på dette er driftstilskudd eller midler som organisasjonen selv kan vurdere bruken av innenfor formålet.

Det bør fremgå tydelig hvem som er målgruppe for ordningen. Målgruppen er den som ordningen skal

ha effekt for. Det kan være forskjell på målgruppe og tilskuddsmottaker. I noen tilfeller er det mottakerorganisasjonen og dens medlemmer som er både tilskuddsmottaker og målgruppe, i andre tilfeller kan målgruppen være lokalmiljøet eller definerte grupper som tilskuddsmottaker skal gjøre en innsats for.

#### 4.5 Krav til dokumentasjon ved søknad

Kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier skal inngå i regelverket, og forvalter vil ofte kreve dokumentasjon som vedlegg til søknad som grunnlag for tildeling. Hvilken dokumentasjon som kreves, bør også fremgå av regelverket. Se kap. 5 for forslag til felles bruk av noen tildelingskriterier som er typiske for medlemsbaserte organisasjoner. Se 6.2 for kontroll av informasjon som ligger til grunn for tildelingen.

#### 4.6 Krav til rapportering om måloppnåelse

Kravene til rapportering, som regel regnskap og rapport om måloppnåelse, vil ofte kommuniseres i tilskuddsbrevet som følger utbetalingen av tilskuddet.

#### **Departementet og forvalter bør ta hensyn til tilskuddsmottakers bruk av ressurser når kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering utformes.**

Økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 6.3.6 er særlig sentralt i denne sammenhengen:

“Tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kriteriene skal være så konkret og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Tilskuddsmottakere må pålegges å sende inn rapport i henhold til disse kriteriene. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene som hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjon.

Rapportering fra tilskuddsmottaker kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder hvis disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon.”

Hva som er nødvendig informasjon, utledes av målene for ordningen. Presise mål som er utformet med tanke på hvordan måloppnåelse kan dokumenteres, er avgjørende for å kunne formulere presise rapporteringskrav.

Departementet skal rapportere i sin budsjettproposisjon til Stortinget om resultater som er oppnådd i tilskuddsordningen. Dette er også et utgangspunkt for å vurdere

behovet for rapportering fra tilskuddsmottakerne: Hva er det nødvendig å vite noe om for å kunne rapportere hensiktsmessig til Stortinget?

Det er tendens at rapporter fra tilskuddsmottakere i stor grad er aktivitetsbeskrivelser og i mindre grad gir vurdering av måloppnåelse. For å få rapportering som gir informasjon om måloppnåelse, bør forvalter tydelig etterspørre det. Det kan være hensiktsmessig å be om at styret gir en overordnet vurdering av måloppnåelsen og om midlene er brukt i tråd med vilkårene i tilskuddsbrevet.

#### **Undersøkelser viser at organisasjonene leverer mer omfattende rapporter enn det forvaltere har behov for.<sup>8</sup> Det bør dermed kommuniseres tydelig hvilken type informasjon som kreves og rapporteringen bør begrenses til en viss lengde.**

Hvis det gis driftsstøtte med et generelt formål om å styrke mottakerens aktivitet, bør det vurderes om organisasjonens ordinære årsrapport og årsregnskap kan gi tilstrekkelig innsikt i aktiviteten. Det kan kombineres med en overordnet vurdering av måloppnåelsen fra styret.

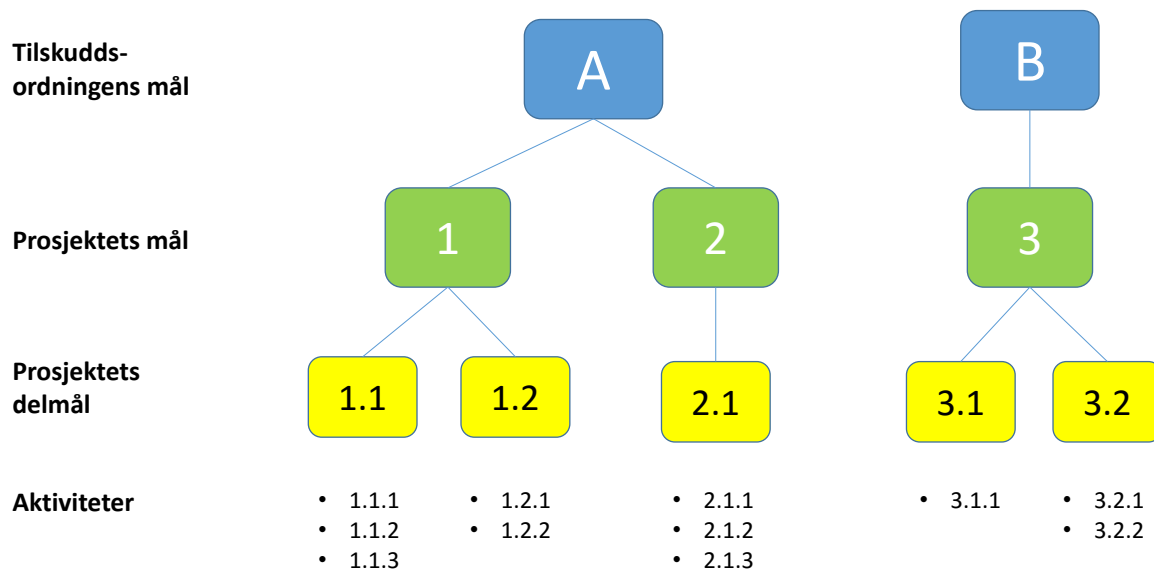
Når det gjelder regnskap for bruk av prosjekttilskudd, bør forvalter vurdere om det kan holde at tilskuddsmottaker synliggjør bruken av prosjekttilskuddet i sitt årsregnskap i stedet for å levere eget prosjektrengnskap. Dette avhenger av kompleksiteten i prosjektene og om årsregnskapet kan sannsynliggjøre at midlene er benyttet til det de skal.

Utredningen fra KPMG (2016) peker på muligheten for at tilskuddsmottakere som mottar støtte fra flere forvaltere, kan motta ett tilskuddsbrev og levere én rapport der det synliggjøres hvordan organisasjonens mål bidrar til å nå målene i flere tilskuddsordninger. Dette vil kunne frigjøre administrativ kapasitet hos tilskuddsmottakeren ved at resultatene vurderes samlet.

KPMG (2016) anbefaler også mer strukturert bruk av mål- og resultatstyring for å forenkle rapportering om måloppnåelse (figur 1). I søknaden kan søkerne fremstille sine mål og delmål slik de forventes å bidra til tilskuddsordningens mål. I en elektronisk rapport kan samme informasjon fra søknaden gjenbrukes og tilskuddsmottakerne kan supplere med informasjon om oppnådde resultater og vurdering av disse. Skjema for en slik strukturert framstilling av mål og resultater kan gjenbrukes fra år til år og være et verktøy for læring og utvikling, både hos tilskuddsmottaker og forvalter.

<sup>8</sup> Statlige krav til innrapportering fra frivillige organisasjoner og frivilligsentraler. Rambøll 2009.

Figur 1 Illustrasjon av målstruktur



Se 6.3 for kontroll og oppfølging av rapportering.

## 4.7 Gjenbruk av informasjon

En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning vil bidra til en enklere hverdag for frivillige. Informasjon til forvaltningen skal leveres kun én gang. Dette forutsetter at forvaltere både deler og gjenbruker informasjon.

Når en tilskuddsordning rettet mot frivillige organisasjoner skal etableres må forvalter vurdere hvordan informasjon om søker, vurdering av måloppnåelse og kontroll kan skaffes enklest mulig. Hvilke opplysninger finnes i offentlige registre? Er det mulig å gjenbruke opplysninger om antall medlemmer og lokale lag, dersom disse allerede innrapporteres til det offentlige? Har organisasjonene levert statistikk, regnskap eller rapporter til andre som kan gjenbrukes? I vurderingen av om informasjon kan gjenbrukes, må det også vurderes hvorvidt tilgang til informasjonen krever lovhjemmel eller samtykke, og hvorvidt informasjonen er relevant og oppdatert for formålet.

### 4.7.1 Frivillighetsregisteret

Forvalter kan kreve som inngangsvilkår i ordninger at en organisasjon er registrert i offentlige registre. For frivillige organisasjoner skal forvaltere vurdere å kreve registrering i Frivillighetsregisteret.

Frivillighetsregisteret ble etablert 1. desember 2008 etter ønske fra frivillig sektor. Formålet med registeret er å forenkle samhandlingen mellom frivillig virksomhet og

offentlige myndigheter, ved å samle og gjøre tilgjengelig nøkkelinformasjon om frivillige organisasjoner ett sted.

Frivillighetsregisteret er tilknyttet Enhetsregisteret. Det er derfor en forutsetning å være registrert i Enhetsregisteret for å være registrert i Frivillighetsregisteret. Registreringen kan gjøres samtidig gjennom samordnet registermelding i Altinn, og det er fra 1. januar 2016 gratis for organisasjonene. Ved første gangs registrering tildeles organisasjonen et organisasjonsnummer. Organisasjonsnummer fungerer som identifikasjon og formell bekreftelse på hvem enheten er. Banker vil ofte kreve organisasjonsnummer for å opprette konto i organisasjonens navn.

Tilknytningen mellom Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret sikrer gjenbruk av opplysninger som meldes inn om navn, adresse, organisasjonsform, formål, stiftelsestidspunkt, daglig leder eller kontaktperson. Organisasjoner som registres i Frivillighetsregisteret skal i tillegg alltid registrere opplysninger om styremedlemmer (navn og fødselsnummer), organisasjonens aktivitets- og virksomhetsområde (kategori) og eventuelle tilknytningsforhold til andre organisasjoner.

Brønnøysundregistrene tilbyr ulike tjenester for å gi tilgang til registerinformasjon. Dette omfatter blant annet enkle søk på Brønnøysundregistrenes hjemmesider, nedlasting av standardprodukter fra deres nettbutikk, direkteoppslag og nedlasting av hele datasett fra data.brreg.

no eller hotell.difi.no, abonnementsløsninger og andre kundetilpassede løsninger som dekker et spesifikt behov ved bruk av Webservice-tjenester.

For å bidra til gjenbruk av opplysninger anbefales forvaltere å stille krav om at organisasjoner skal registrere vedtekter, bankkontonummer og påta seg plikt til å innrapportere regnskapsopplysninger etter reglene i Frivillighetsregisterloven. Vedtekter og årsregnskap er nøkkelopplysninger som mange forvaltere ber organisasjonene sende inn, gjerne som vedlegg til en søknad eller rapport. Frivillighetsregisteret legger til rette for at disse opplysningene kan samles på ett sted.

I tillegg til de ovennevnte opplysningene gir bruk av Frivillighetsregisteret tilgang på følgende dokumentasjon:

- stiftelsesdokument som viser at organisasjonen er opprettet/stiftet eller en kopi av protokoll fra årsmøte eller et dokument fra fylkeslag/sentralorganisasjon som viser at organisasjonene er godkjent som lokallag
- årsmøteprotokoll/dokumentasjon som viser valg av styre

Bruk av organisasjonsnummer som identifikator gjør det også mulig for forvalter å legge til rette for en enkel søknads- og rapporteringsprosess gjennom bruk av felles IKT-løsninger. Digitaliseringsrundskrivet inneholder pålegg og anbefalinger til statlige forvaltningsorganer om bruk av blant annet offentlige registre, Altinn og ID-porten. Ved å bruke fellesløsninger kan forvaltere gjenbruke både funksjonalitet og informasjon. Samtidig kan bruk av fellesløsninger bidra til at tjenestene blir mer gjenkjennbare for brukerne.

**Det er et mål at departementer og andre forvaltere tar Frivillighetsregisteret i bruk. Dette vil bidra til en forenkling for organisasjonene, ved at flere forvaltere kan hente informasjonen fra samme sted, i stedet for at organisasjonene må sende informasjon til flere.**

## 4.8 Kunngjøring

Kunngjøring av en ordning skal etter Økonomiregelverket "foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på". Det vil si at den må gjøres på en måte som sikrer at alle aktuelle søkere blir kjent med ordningen.

En ny ordning skal omtales i budsjettproposisjonen til Stortinget. I tillegg er det vanlig å kunngjøre på tilskuddsforvalters nettside og i relevante media. Det er viktig å være klar over at barne- og ungdomsorganisasjoner har

stor gjennomstrømning av tillitsvalgte og administrativt ansvarlige og generelt liten kapasitet til å følge med på kunngjøringer. Tilskuddsforvalter kan også ta kontakt med potensielle søkere på e-post eller via faglige nettverk, paraplyorganisasjoner og lignende. Direkte kontakt må imidlertid ikke erstatte informasjon som når bredt ut.

**På regjeringens nettsted er det etablert en oversikt over aktuelle ordninger for frivillige organisasjoner: [regjeringen.no/frivilligtilskudd](http://regjeringen.no/frivilligtilskudd). Departementene har ansvar for å holde sin oversikt oppdatert.**

Søkerne kan være unge og/eller uten erfaring med å utforme søknader. Forvalter kan derfor gi ytterligere informasjon i forkant av en søknadsrunde. Dette kan skje i form av kurs i hvordan søknader skal fylles ut og hvordan opplysninger skal dokumenteres, så vel som å rapportere. Dette krever ekstra innsats fra forvalter, men kan være en god investering. Orientering om slikt kurs bør eventuelt tas med i kunngjøringen.

## 4.9 Klarspråk

For å kommunisere godt med søkere og tilskuddsmottakere er det viktig at departementet og forvalter bruker et enkelt og tydelig språk i regelverk, kunngjøring og tilskuddsbrev. Hvis tekstene er lette å forstå, vil man kunne unngå misforståelser og oppklaringsrunder. Slik kan man spare tid både hos forvaltere og søkere.

I tråd med klarspråksprinsippene bør språket være korrekt, klart og brukertilpasset. En tekst er klar hvis mottakerne

- finner det de trenger
- forstår det de finner
- kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal

Unngå lange setninger, passive formuleringer og avanserte fremmedord. Korte setninger og et aktivt språk som henvender seg direkte til mottakeren, vil gjøre teksten enklere å forstå. Det kan være nyttig å prøve ut tekstene på en gruppe som representerer mottakerne.

Se ellers råd om klarspråk i staten på: [www.klarsprak.no](http://www.klarsprak.no).

# 5

## 5 Tildelingskriterier og sentrale begreper – bruk og definisjoner

I dette kapitlet drøftes bruk av ulike tildelingskriterier. Det er viktig at tildelingskriteriene er tydelig knyttet til målet for ordningen og brukes presist. Det foreslås felles definisjoner for noen sentrale begreper som ofte brukes i tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner kan søke på.

### 5.1 Tildelingskriterier

Økonomiregelverket omtaler "tildelingskriterier, herunder beregningsregler" som ett av hovedelementene i en tilskuddsordning. Tildelingskriteriene omfatter både kriterier som avgrenser hvem som er aktuelle tilskuddsmottakere (i denne veilederen betegnet *inngangsvilkår*) og kriterier for å fastsette beløp til den enkelte mottaker.

Det kan være nyttig å skille mellom ulike typer tildelingskriterier:

*Inngangsvilkår* er vilkår som søker må oppfylle for å kunne bli vurdert som mottaker av midler. Dette kan være krav til organisasjonen eller til aktiviteten organisasjonen skal gjennomføre.

*Vurderingskriterier* benyttes til å avgjøre om tilskudd skal gis eller hvor mye som skal gis. Her inngår som regel en viss grad av skjønn.

*Beregningsregler* benyttes til å beregne størrelsen på tilskuddet. Disse er gjerne kvantitative og objektive og bygger på dokumentasjon fra søkerne.

**Tildelingskriteriene må være tydelig knyttet til formålet med ordningen. Begrepene bør være presise og lette å forstå.**

For å vurdere lik praksis, bør det undersøkes hvilke tildelingskriterier som er brukt i andre ordninger som tilskuddsforvalter vet at de aktuelle organisasjonene også søker på.

Ved valg av tildelingskriterier bør det vurderes hvilket informasjons- og kontrollbehov som kriteriene medfører både i forbindelse med søknadsbehandling og i forbindelse med oppfølging i ettertid. Hvis det benyttes omfattende og kompliserte tildelingskriterier, er det stor sjanse for at kravene til informasjon og rapportering fra mottakerne får tilsvarende omfang.

### 5.2 Felles definisjoner

Bruk av felles definisjoner er en forutsetning for samordning og gjenbruk av informasjon når det bes om dokumentasjon som grunnlag for tildelingskriterier og vurdering av måloppnåelse. I det følgende drøftes tildelingskriterier som er i bruk i ulike ordninger i dag, og det foreslås felles definisjoner av sentrale begreper.

**Det understrekes at ingen av disse kriteriene må brukes i en ordning. Det frivillige feltet er i utvikling og det vokser frem organisasjoner som disse kriteriene ikke er relevante for. Det er derfor viktig at kriteriene blir tilpasset målet for ordningen og til de aktuelle søkerne.**

### 5.2.1 Barne- og ungdomsorganisasjon

Det finnes ikke noen felles definisjon av *barn* og *ungdom*.

- FN definerer *ungdom* som en person mellom 15 og 24 år.
- UNESCO bruker ulike definisjoner, avhengig av kontekst, men tilpasser seg resten av FN for statistikkformål.
- EU bruker 30 år som øvre aldersgrense i en del sammenhenger.
- I mange ordninger for norske frivillige organisasjoner benyttes *under 26 år*.

Basert på innarbeidet praksis i norske tilskuddsordninger foreslås følgende definisjon:

**Barne- og ungdomsorganisasjoner er organisasjoner hvor et flertall av medlemmene er under 26 år.**

Vær oppmerksom på at det finnes organisasjoner som vil ha et mindre antall medlemmer under 26 år. Det finnes også organisasjoner som arbeider med barn og unge som målgruppe, men ikke selv har disse som medlemmer. Hvis forvalter ønsker å nå denne typen organisasjoner, bør det vurderes om det skal legges mer vekt på målgruppe enn medlemmer i inngangsvilkårene.

### 5.2.2 Medlemsbasert organisasjon

*Medlemsbasert organisasjon* er relevant som inngangsvilkår når målgruppen for ordningen er medlemmene i organisasjonen eller det er et mål å støtte denne typen organisering. Dette vilkåret vil utelukke stiftelser fra å søke. Når *medlemsbasert* brukes som vilkår, legges ofte antall medlemmer til grunn for beregning av tilskuddet. Det er både fordeler og ulemper ved å benytte dette kriteriet:

Fordeler:

- gir rettferdig fordeling av midler i forhold til antall medlemmer.
- det er lettere å telle enn å foreta kvalitative vurderinger.
- bruken av kriteriet er transparent og lett etterprøvbart.
- organisasjonene får et insitamant til å holde oversikt over sine medlemmer.

Ulemper:

- kan føre til et overdrevet fokus på antall medlemmer i stedet for aktiviteter og formål.
- kan føre til at søkerne organiserer seg for å maksimere støtte, heller enn slik det er hensiktsmessig for formålet.
- kan øke risiko for misligheter i form av kreativ medlemstelling.

### Tellende medlem og tellende lokallag

I 2015 gjennomførte Kulturdepartementet en samordning av begrepene tellende medlem og tellende lokallag, slik at disse skal brukes på samme måte i de ulike ordningene som bruker begrepene som tildelingskriterier. Samordningen ble gjennomført ved hjelp av høring og dialog med frivillig sektor og aktuelle forvaltere. Formålet med samordningen er at det skal være entydig hva som regnes med, og at organisasjoner som søker på flere ordninger skal kunne gjenbruke dokumentasjonen. Det er derfor gjort en samordning både av definisjoner, dokumentasjonskrav og spørsmål i særattestasjon/egenerklæring.

Det vil kunne gjøres tilpasninger i de ulike enkelte tilskuddsordninger uten at dette ender de felles definisjonene.

### Tellende medlem

I en ordning hvor tilskuddet skal vurderes på grunnlag av antall medlemmer, er det praksis at forvalter stiller krav til hva som kan regnes som et medlem i organisasjonen og hvordan medlemskap skal dokumenteres. De som oppfyller kravene, vil være tellende medlemmer. Det betyr at disse medlemmene inngår i beregningsgrunnlaget for fordeling av tilskudd. Organisasjonene kan selv operere med flere medlemmer som ikke fyller kravene til tellende medlemmer, men disse vil ikke utløse støtte. Noen organisasjoner gir for

eksempel gratis eller svært rimelige medlemskap i en første periode for å ha lav terskel for nye medlemmer.

Samordnet definisjon for *tellende medlem*

**Et tellende medlem er per 31. desember i grunnlagsåret frivillig og individuelt innmeldt i organisasjonen, (for barne- og ungdomsorganisasjoner: er under fylte 26 år,) står i medlemsregisteret, har betalt kontingent for grunnlagsåret og har etter fylte 15 år fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen.**

**Medlemmer under 15 år kan være innmeldt av foresatt eller verge. Kontingenten skal være på minimum 50 kroner for hvert individuelt medlem og gjelde for maksimalt et kalenderår. Ved bruk av familie- eller søskenmedlemskap, teller hvert medlem som individuelt medlem og kontingenten per familie- eller søskenmedlemskap skal ikke være mindre enn 100 kroner. Fulle demokratiske rettigheter er stemme-, møte-, tale- og forslagsrett og rett til å la seg velge som representant.**

**Organisasjonen må kunne dokumentere antall tellende medlemmer som oppfyller disse kravene.**

Samordnet dokumentasjonskrav for *tellende medlem*

**Som dokumentasjon på tellende medlemmer kreves sentralt medlemsregister. Registeret kan være en samling av oversikter fra lokallagene. Registeret skal inneholde navn, kontaktinformasjon, (for barne- og ungdomsorganisasjoner: fødselsdato), eventuell tilknytning til lokallag og informasjon om betalt kontingent for hvert medlem per 31. desember i grunnlagsåret. Registeret skal skille mellom tellende og andre medlemmer og oversikt over tellende medlemmer skal kunne hentes ut av registeret. Medlemmenes demokratiske rettigheter skal fremgå av organisasjonens vedtekter. Organisasjonen må kunne gjøre dokumentasjonen tilgjengelig for kontroll.**

Kontaktinformasjon vil kunne være adresse, e-postadresse og/eller telefonnummer i tråd med organisasjonens praksis for kommunikasjon med medlemmene.

Opplysninger om betalt kontingent kan holdes rede på utenfor medlemsregisteret, men betalingsopplysninger må kunne kobles til medlemmet i registeret.

#### **Tellende lokallag**

På samme måte som medlemmer, brukes også lokallag som kriterium hvis organisasjonens størrelse eller geografisk spredning er viktig for formålet for ordningen. Lokallag vil som regel være spredt geografisk, og selvstendighet vil sikre at midlene spres på samme måte. Antall lokallag kan også være et uttrykk for aktivitetsnivået i en organisasjon.

Samordnet definisjon av lokallag

**Et tellende lokallag er laveste nivå av selvstendig, demokratisk enhet i organisasjonen. Lokallaget skal ha minst fem tellende medlemmer, et styre valgt av og blant medlemmene og ha aktivitet i tråd med formålet for ordningen.**

**Fylkes- og kretslag som fungerer som lokallag, regnes som lokallag. Organisasjonen må kunne dokumentere antall tellende lokallag som oppfyller disse kravene.**

Se egen drøfting av begrepene *selvstendig* og *demokratisk* under.

Samordnet dokumentasjonskrav for tellende lokallag

**Som dokumentasjon på tellende lokallag kreves årlig rapport sendt til sentralledet med navn på styremedlemmer og når de er valgt og orientering om aktivitet.**

**Årsmøtereferat kan brukes som rapport hvis den inneholder nødvendig informasjon.**

**Antall medlemmer i lokallaget dokumenteres med opplysning om lokallagstilknytning i det sentrale medlemsregisteret.**

**Organisasjonen må kunne gjøre dokumentasjonen tilgjengelig for kontroll.**

### **Særattestasjon/egenerklæring**

I samordningen av begrepene *tellende medlem* og *tellende lokallag*, ble det også bruken av særattestasjon vurdert. Særattestasjon er et skjema med spørsmål som stilles av forvalter og besvares av revisor for å sikre at oppgitt informasjon om gitte forhold er korrekt. For at særattestasjonen skal kunne gjenbrukes, vil det være avgjørende at samme spørsmål brukes, se under.

Det anbefales imidlertid at forvaltere vurderer å bruke *egenerklæring* i stedet for særattestasjon. Organisasjonene svarer da selv på spørsmålene uten å bruke revisor og vil selv stå ansvarlig for at informasjonen er korrekt. Dette vil frigjøre ressurser og bevisstgjøre organisasjonene på at de har etablert den nødvendige dokumentasjonen for tellende medlemmer og tellende lokallag. Bruk av egenerklæring vil kunne kombineres med stikkprøvekontroller eller særattestasjon fra revisor med noen års mellomrom.

Samordnet særattestasjon/egenerklæring for tellende medlem:

**– Har organisasjonen sentralt medlemsregister?**

**– Er det mulig å identifisere tellende medlemmer i registeret?**

**– Er det oppført følgende informasjon for tellende medlemmer: Navn, kontaktinformasjon, (for barne- og ungdomsorganisasjoner: fødselsdato) og tilknytning til lokallag for de som er tilknyttet lokallag?**

**– Er fastsatt kontingent på minimum 50 kroner for alle tellende medlemmer og 100 kroner for familie- eller søskenmedlemsskap?**

**– Har organisasjonen system for å dokumentere kontingentinnbetaling for det enkelte medlemskap?**

**– Stemmer antall tellende medlemmer i registeret overens med antall tellende medlemmer som er oppgitt i søknaden?**

Samordnet særattestasjon/egenerklæring for tellende lokallag

**– Har organisasjonen årsrapporter fra lokallagene?**

**– Inneholder årsrapportene informasjon om dato for valg av styre, navn på styremedlemmer og orientering om aktivitet?**

**– Gir medlemsregisteret oversikt over lokallagstilknytning for medlemmene?**

**– Stemmer antall årsrapporter fra tellende lokallag overens med antall lokallag som er oppgitt i søknaden?**

### **Landsdekkende organisasjon**

Hvis tilskuddsforvalter ønsker at mottakerne skal være landsdekkende, er det i ordninger for tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner vanlig å stille krav om et visst antall tellende lokallag eller medlemmer i et visst antall fylker. Tellende lokallag er indikatorer på aktivitet.

Forslaget til definisjon tar høyde for at noen organisasjoner kan ha medlemmer i flere fylker, men at disse kan være organisert på andre måter enn i et lokallag med geografisk avgrensning.

**En landsdekkende organisasjon har tellende region-/lokallag eller tellende medlemmer med bostedsadresse i minst fem fylker.**

Dersom ikke ordningen er rettet mot medlemsbaserte organisasjoner, vil andre hensyn og krav kunne være aktuelle. Det kan blant annet være å stille krav om aktivitet i alle eller flere landsdeler og/eller regioner.

### **5.2.3 Selvstendig organisasjon**

Forvalter vil som regel ønske å sikre at tilskuddsmottakeren selv kan disponere tildelte midler og prioritere egen aktivitet. Derfor brukes kravet om at organisasjonene skal være selvstendige. Kravet er viktigere jo friere midlene er. Hvis en barne- og ungdomsorganisasjon er del av en større organisasjon og ikke har råderett over egne midler, kan risikoen være at andre enn mottaker disponerer midlene.



Et sentralledd i en barne- og ungdomsorganisasjon er selvstendig i forhold til moderorganisasjonen når den har eget landsmøte med fullmakt til å ta egne avgjørelser i alle saker. Enhetsregistret stiller krav om at medlemsbaserte frivillige foreninger skal ha egen økonomi, egne vedtekter og årsmøte for å være selvstendige.

På bakgrunn av dette foreslås følgende definisjon:

**En selvstendig organisasjon har kontroll over egen økonomi og aktivitet, egne vedtekter og årsmøte som kan fatte endelig vedtak i alle saker.**

Selvstendighet kan gjelde overfor andre ledd i organisasjonen ved at et lokallag er selvstendig i forhold til hovedorganisasjonen, jf. definisjonen av lokallag over. Et lokallag vil allikevel ikke kunne fatte endelig vedtak i alle saker. Et lokallag anses å ha egne vedtekter hvis det har tilsluttet seg vedtektene som gjelder for den nasjonale organisasjonen den er tilsluttet.

Selvstendighet kan også gjelde overfor offentlige organer.

#### 5.2.4 Demokratisk organisasjon

Krav om at mottakeren skal være en demokratisk organisasjon brukes for å sikre at alle medlemmene har formell innflytelse. Barneloven benytter 15 år som aldersgrense for når et barn selv avgjør om det vil melde seg inn i eller ut av foreninger.

Forslag til definisjon:

**En demokratisk organisasjon kjennetegnes ved at alle medlemmer fra og med 15 år har fullverdige demokratiske rettigheter i organisasjonen, dvs. stemmerett, lik møte-, tale- og forslagsrett og rett til å la seg velge som representant.**

Forvalter må vurdere om det er behov for å stille krav til demokrati. For noen ordninger er demokrati viktigere enn i andre, for eksempel hvis ordningene har fremme av demokrati som formål.

Kravet til demokrati inngår nå i definisjonen av tellende medlem, se over. Hvis tellende medlem brukes som tildelingskriterium, vil det derfor også innebære et krav til demokratisk praksis i organisasjonene som kan søke midler.

#### 5.2.5 Kurs

Å bruke kurs som tildelingskriterium kan være en måte å vekte aktivitet på ved siden av å telle medlemmer og lokallag.

Kunnskapsdepartementet har en tilskuddsordning til studieforbund som videreforder penger til frivillige organisasjoner som holder kurs. Det anbefales at tilskuddsforvaltere legger seg nær regelverket for denne ordningen dersom kurs skal inngå i beregningsreglene, slik at søkere ikke må omarbeide kurs for at de skal kunne telle i flere tilskuddsordninger. Det kan imidlertid vurderes om det er nødvendig å operere med forhåndsgodkjenning av planer, slik ordningen for studieforbund gjør.

Forslag til definisjon av kurs:

**Kurs er organisert opplæring i samsvar med en plan. Planen skal redegjøre for kursets innhold, læringsmål, målgruppe, bruk av læringsressurser, metoder og varighet.**

Dersom opplysninger om kurs inngår i beregninger, kan det vurderes krav til for eksempel antall deltakere og varighet.

#### 5.2.6 Grunnlagsår og tilskuddsår

Mange tilskuddsordninger bruker flere år i grunnlaget for og behandlingen av en søknad. Det er for eksempel året søknaden sendes inn, året det søkes om tilskudd for og som tilskuddet utbetales i, og året som man henter grunnlagstall og dokumentasjon fra. Vi anbefaler at følgende definisjoner brukes om disse årene:

**Grunnlagsår er det kalenderåret tilskuddsforvalter krever dokumentasjon fra i søknaden.**

Regelverket for ordningen kan si noe om hvordan man håndterer nye organisasjoner som ble etablert etter grunnlagsåret.

**Tilskuddsår er det kalenderåret søknaden gjelder for og tilskuddet utbetales i.**

# 6 Oppfølging og kontroll

*Opplegget for oppfølging og kontroll skal ha et rimelig omfang. Forvalter må vurdere hvilke tiltak for oppfølging og kontroll som er nødvendige ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet i den enkelte ordning. Det er et mål å unngå unødvendig ressursbruk både hos tilskuddsmottaker og forvalter.*

## 6.1 Hvorfor oppfølging og kontroll?

Oppfølging og kontroll er et av fem hovedelementer i en tilskuddsordning, jf. Økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 6.2.1.1 og 6.3.8.

Kontroll av rapportene gjøres for å sikre at midlene er brukt i tråd med formålet og vilkårene som er stilt i tilskuddsbrevet, og for å vurdere graden av måloppnåelse i ordningen.

Tilskuddsforvalter vil ha interesse av å følge opp og kontrollere følgende informasjon fra tilskuddsmottaker:

- informasjonen som ligger til grunn for inngangsvilkår og tildeling
- rapportering fra tilskuddsmottaker etter at hele eller deler av tilskuddet er brukt for å vurdere om vilkår for tilskudd er oppfylt og graden av måloppnåelse

## 6.2 Oppfølging og kontroll skal ha et rimelig omfang

Det er viktig å finne en god balanse mellom krav til mottaker og tilstrekkelig kontroll med at pengene blir brukt i tråd med Stortingets vedtak og regelverket for ordningen. Tiltak for oppfølging og kontroll skal konkretiseres i regelverket for ordningen.

Følgende retningslinjer i Økonomiregelverket er særlig relevante for å ta forenkende hensyn:

- Oppfølging og kontroll skal:
  - tilpasses den enkelte ordningen og målet for ordningen
  - ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen
- Det *kan* kreves revisorattestasjon
  - departementet må vurdere for den enkelte ordning i hvilken utstrekning informasjon i rapporter fra tilskuddsmottaker skal være attestert av revisor

Opplegget for oppfølging og kontroll har betydning for hvor mye arbeid tilskuddsmottaker må legge ned for å skaffe informasjon og være tilgjengelig. Det har også betydning for forvalters ressursbruk. Det er derfor viktig å tenke ekstra nøye igjennom hva rimelig og nødvendig omfang vil være for den aktuelle ordningen.

Økonomiregelverket pkt. 6.3.6 sier at kriteriene for måloppnåelse skal være utformet så konkret og presist at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Dermed må kontrolltiltakene ivaretas helt fra starten av når tilskuddsordningen planlegges.

Grunnlaget for valg av kontrolltiltak skal være en vurdering av hva som er de vesentligste risikomomentene i en ordning og en vurdering av forholdet mellom kostnad og nytte av kontrollen.

Eksempel på risiko kan være fortolkningsproblemer knyttet til kriteriene i ordningen, disse bør i størst mulig grad elimineres før ordningen kunngjøres, jf. pkt. 4.9 Klarspråk. Andre eksempler på risiko kan være manglende administrativ kapasitet og økonomisk kompetanse. Kontrolltiltakene bør da planlegges ut fra dette.

Kontrolltiltak kan foregå som ledd i den løpende vurderingen av informasjon og rapportering, eller som stikkprøvekontroller.

## **6.3 Kontroll av informasjon som ligger til grunn for tildeling**

Den dokumentasjonen som forvalter krever for å kontrollere informasjonen som ligger til grunn for tildelingen (vilkår og kriterier), bør fremgå av regelverket for ordningen.

### **6.3.1 Barne- og ungdomsorganisasjon, mål, aktivitet, frivillighet og demokrati**

Jf. omtale av disse inngangsvilkårene i kap. 5. Det kan stilles krav om at organisasjonen er en barne- og ungdomsorganisasjon, om at den skal være frivillig og at den drives etter demokratiske prinsipper.

Dette kan kontrolleres ved å se på vedtektene som beskriver organisasjonens formål. For allerede etablerte organisasjoner vil siste godkjente årsregnskap og årsplaner/årsmeldinger være indikatorer på organisasjonens aktivitetsnivå. Dersom forvalter ønsker ytterligere dokumentasjon på at organisasjonen er demokratisk, kan man be om referat fra årsmøte/generalforsamling. Dersom forvalter stiller krav om registrering av opplysninger i Frivillighetsregisteret kan informasjon deles og gjenbrukes, jf. pkt. 4.7 Gjenbruk av informasjon.

### **6.3.2 Selvstendighet**

Indikatorer på at en organisasjon er selvstendig, vil være at organisasjonen:

- har organisasjonsnummer
- har vedtekter, som minimum klargjør formål, organisering, selvstendighet og hva midler skal benyttes til dersom organisasjonen legges ned
- har landsmøte med fullmakt til å fatte endelig vedtak i alle saker
- har beskrivelse av hvordan ulike ledd i en hovedorganisasjon samhandler
- har budsjett og regnskap, årsmelding, årsplaner
- har egen bankkonto

Det kan bes om:

- egenerklæring på at disse dokumentene/opplysningene finnes, signert av bemyndiget person
- kopi av dokumenter, attestert av bemyndiget person
- særattestasjon på at disse dokumentene finnes

Hva en forvalter krever av dokumentasjon, må også vurderes ut fra hvor vesentlig selvstendighet er i tilskuddsordningen. Dette er opplysninger som benyttes i flere sammenhenger, og forvalter må vurdere hvordan opplysningene enklest kan framskaffes. Dersom forvalter stiller krav om registrering av opplysninger i Frivillighetsregisteret kan informasjon deles og gjenbrukes, jf. pkt. 4.5 Gjenbruk av informasjon. Det må også vurderes om man behøver å be om dette fra organisasjoner som har mottatt støtte flere ganger tidligere.

### **6.3.3 Antall tellende medlemmer/lag**

Av hensyn til personvernet kan det ikke stilles krav til oversendelse av medlemsregistret. Det kan imidlertid bes om at registret skal være tilgjengelig for kontroll hos tilskuddsmottaker. I noen tilfeller vil medlemskap avdekke diagnose, livssyn eller lignende. Dette regnes som sensitive personopplysninger, og kontrollen må da foretas i samsvar med personopplysningsloven.

Se kap. 5 for samordnede dokumentasjonskrav og spørsmål til særattestasjon/egenerklæring for tellende medlem og tellende lokallag.

### 6.3.4 Særattestasjon/egenerklæring

Særattestasjon er vanligvis attestasjon av ikke-økonomiske data. Terskelen for å be frivillige organisasjoner om særattestasjon, bør være høy. Forutsetningen for å ha nytte av særattestasjon er at det ikke levnes rom for skjønsmessige tolkninger i den attestasjonen som avgis, jf. Finansdepartementets veileder pkt. 5.8. Ved bruk av særattestasjon bør forvalter samordne med eventuelle andre forvaltere, slik at organisasjonene kan levere samme særattestasjon til flere ordninger. Se samordnet særattestasjon/egenerklæring i forbindelse med kriteriene tellende medlem og tellende lokallag i kap. 5.

Forvalter bør vurdere om *egenerklæring* kan brukes i stedet for særattestasjon. Egenerklæring innebærer at organisasjonen selv svarer på spørsmålene i et skjema utarbeidet av forvalter, og organisasjonen sparer dermed ressursbruk på revisor. Egenerklæring kan kombineres med stikkprøvekontroller, dialog og eventuelt særattestasjon med noen års mellomrom.

## 6.4 Kontroll og oppfølging av rapportering

Forvalter skal innhente informasjon fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å kontrollere at midlene er brukt i tråd med eventuelle vilkår og vurdere graden av måloppnåelse.

En overordnet vurdering fra styret eller ansvarlig leder av om midlene er brukt i tråd med vilkårene og av måloppnåelsen, vil kunne være et nyttig utgangspunkt for oppfølging og kontroll.

### 6.4.1 Kontroll og oppfølging av måloppnåelse

Det er viktig å utforme rapporteringskravene slik at det faktisk rapporteres på måloppnåelse, jf. kap. 4.

Tilskuddsforvalter bør ha en viss kjennskap til frivillig sektor for å kunne vurdere rapporteringen om måloppnåelse. I tillegg til vurdering av skriftlige rapporter, vil jevnlig kontakt i form av samtaler og mer formelle dialogmøter med større tilskuddsmottakere danne grunnlag for kontroll og oppfølging.

Kontroll og oppfølging kan videre gjøres i form av befarings, deltakelse på arrangementer, krav om brukerundersøkelser eller grundigere gjennomganger av tilskuddsmottakerens drift. Slike tiltak vil innebære ekstra ressursbruk både for tilskuddsmottaker og forvalter, og behovet bør vurderes nøye.

I ordninger med en gruppe faste tilskuddsmottakere, kan det etableres sykluser der det gjennomføres tiltak for oppfølging og kontroll av en andel tilskuddsmotta-

kere hvert år, slik at alle er fulgt opp innenfor en periode på for eksempel fem år.

### 6.4.2 Revisjon

I mange regelverk stilles det krav om revisjon av regnskap. Kravene til bruk av revisor må vurderes ved utforming av den enkelte ordning, der ordningens egenart, risiko og vesentlighet inngår i vurderingen. Standard regnskapsrevisjoner er ingen garanti for at uregelmessigheter avdekkes. Krav til regnskapsrevisjon kan imidlertid ha en preventiv virkning ved at det kan avverge økonomiske misligheter.

**Revisjon koster penger og tar tid for organisasjonene. Det bør derfor vurderes nøye om det er nødvendig med revisjon av revisor, eller om det kan erstattes av andre kontrolltiltak.**

For tilskudd med en begrenset størrelse på beløpet vil det ikke være kostnadseffektivt å stille samme krav som til større tilskuddsbeløp.

**For tilskuddsbeløp mindre enn 200 000 kroner, bør forvalteren normalt ikke kreve revisorbekreftede regnskap. Dersom man velger å kreve revisjon for lavere beløp, bør dette begrunnes i en konkret vurdering av risiko og vesentlighet.**

Denne vurderingen må gjøres av departementet ved utforming av den enkelte ordning og av forvalter knyttet til vurdering av risiko i ordningen.

De fleste større organisasjoner bruker revisor til å bekrefte årsregnskapet. Revisjon av årsregnskap kan gjenbrukes som dokumentasjon i andre tilskuddsordninger. For mindre organisasjoner vil revisjon av årsregnskapet innebære en ekstra kostnad.

For de større organisasjonene er det når man ber om eget revidert *prosjektregnskap* at organisasjonene opplever revisjon som en merbelastning. Et prosjektregnskap vil ikke kunne gjenbrukes til andre tilskuddsordninger. I mange tilfeller vil det tilfredsstillende forvalters kontrollbehov at bruken av prosjektmidlene synliggjøres i årsregnskapet. Dette vil imidlertid kunne kreve større detaljeringsgrad eller flere noter i det ordinære årsregnskapet.

*Attestasjon av regnskapet av bemyndiget person* er en type kontroll på lavere nivå som kan være et alternativ til krav om regnskapsrevisjon. I tilskuddsbrevet orienterer forvalter om mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptre i samsvar med vilkårene for tilskuddet eller leverer uriktig dokumentasjon. I kombinasjon med stikkprøvekontroller, vil slike former for kontroll kunne erstatte et generelt revisjonskrav til

alle mottakere. Det kan også vurderes om møter eller besøk hos mottakeren kan bidra til tilstrekkelig kontroll og tillit.

### 6.4.3 Evaluering

Måloppnåelse i form av brukereffekter og samfunns-effekter er ofte vanskelig å måle med utgangspunkt i en samling enkeltrapper fra tilskuddsmottakerne. Måloppnåelse på dette nivået måles normalt bedre med en evaluering av ordningen.

**Det kan vurderes å kombinere enkle årlige rapporteringskrav med evalueringer av tilskuddsordningen.**

Evaluering kan dekke tre ulike problemstillinger:

- Hvilke effekter gir tilskuddene?
- Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte?
- Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

Følgende veiledere er nyttige ved evalueringer:

*Veileder til gjennomføring av evalueringer* (Finansdepartementet 2005)

*Evaluering av statlige tilskuddsordninger* (Direktoratet for økonomistyring 2007)

## 7 Tidslinjen i tilskuddsforvaltningen

*Kapitlet viser ulikheter i dagens praksis og drøfter tidspunkt for kunngjøring og utbetaling og frister for søknad, bruk av midler og rapportering.*

Med tidslinjen menes tiden som er til rådighet i de ulike fasene i tilskuddsforvaltningen:

- statsbudsjettet vedtas
- tildelingsbrev eller oppdragsbrev fra departementet til forvalter
- kunngjøring av ordningen <sup>9</sup>
- søknader mottas
- vedtak om fordeling av midler
- tilskuddsbrev/avslagsbrev sendes til søkere
- ev. frist for innsigelser/aksept
- ev. frist for bruk av midler
- rapporteringsfrist for tilskuddsmottaker
- kontroll av rapporter
- ev. frist for rapportering til departementet fra forvalter

<sup>9</sup> Kunngjøringen kan inneholde forbehold om Stortingets godkjenning.

**Forvalter bør ta hensyn til hvilke frister for søknad og rapportering som er hensiktsmessige for den aktuelle gruppen av tilskuddsmottakere.**

De fleste av de 48 ordningene som KUD har kartlagt har faste søknadsfrister. Fristene er fra fire ganger per år til hvert fjerde år. Det har vært vurdert om tidsfrister bør samkjøres, men inntrykket er at det ikke er noen ulempe for søkerne at fristene er spredt, slik at arbeidet med søknader og rapporter kan fordeles gjennom året.

For prosjekter kan det være behov for god tid mellom kunngjøring og søknadsfrist for å utarbeide gode søknader. Ved prosjekttilskudd kan det i noen tilfeller være gunstig med løpende søknadsfrister eller for eksempel en frist hvert halvår/kvartal. Dette vil gi organisasjonene mulighet for en raskere prosess fra idéen oppstår til gjennomføring.

**Utsendelse av tilskuddsbrev og avslagsbrev bør skje så snart som mulig etter vedtak om fordelingen av tilskuddene er fattet.**

Når det gjelder driftstilskudd og midler organisasjonen selv kan vurdere bruken av innenfor formålet, er det viktig at organisasjonene kan ha en forutsigbarhet for når midler blir utbetalt. Det er en fordel å ha faste frister fra år til år. Kunngjøring og søknadsfrist bør være så tidlig at de første utbetalingene kan skje helt i starten av tilskuddsåret, da med forbehold om Stortingets godkjenning.

**Tidspunkt for sluttrapportering for prosjektmidler bør tidligst være tre måneder etter at prosjektet er avsluttet og midlene er benyttet.**

Hensyn å vurdere når rapporteringsfrist skal fastsettes:

- Siste faktura kan i noen tilfeller mottas en til to måneder etter avslutning av et tiltak
- Det er ikke unormalt at en organisasjon benytter måneden etter regnskapsavslutning til å avstemme regnskapet. Dersom det i tillegg er stilt krav om revidert regnskap, vil dette ta ytterligere tid
- Forvalter trenger tid til å oppsummere rapportene til departementet
- Sen rapportering kan medføre at man ikke har resultater fra ett tilskudd når man skal vurdere tildeling av et nytt
- Hvis forvalter krever årsmøtegodkjent regnskap, må det tas hensyn til tidspunkt for organisasjonens årsmøter

Rapporteringsfrister må også fastsettes ut fra departementenes behov for å gi Stortinget opplysninger om resultater som er oppnådd ved bevilgningen, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 9.

En forvalter som gir flere typer tilskudd til samme organisasjon, kan undersøke om det vil være en fordel for organisasjonen med felles rapporteringsfrist for de ulike tilskuddene.

**Det er en vanlig oppfatning at tilskuddsmottakere må benytte midlene samme året som de er mottatt. Det er ingen krav i Økonomiregelverket for staten om at forvalter må stille krav om dette.**

Departementet må imidlertid utbetale de bevilgede midlene til en ordning i løpet av det året Stortingets bevilgning gjelder for, dersom det ikke er gitt adgang til å overføre midlene til neste budsjettår (jf. Stortingets bevilgningsreglement).

Økonomiregelverket inneholder på grunnlag av et stortingsvedtak, krav om at tilskudd skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, jf. nærmere krav i pkt. 6.3.5 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Disse kravene er rettet til forvalteren og gjelder uavhengig

av årsskifter, men de begrenser også i praksis hvor lange frister som kan gis for mottakers bruk av midlene som utbetales.

Forvalter kan på grunnlag av regelverket for den enkelte ordning stille krav om at midlene skal brukes innen en viss periode. For strenge krav til frist for bruk av midlene kan medføre at organisasjonene vil få en mindre effekt av midlene. Store organisasjoner som gjennomfører et prosjekt som involverer hele organisasjonen, kan for eksempel trenge lenger tid på gjennomføring enn en liten organisasjon.

Hensyn som bør vurderes hvis frist for bruk av midlene skal benyttes:

- For driftstilskudd kan det være naturlig å følge driftsår/kalenderår
- For prosjekttilskudd er det viktig å gi nok tid til at mål kan nås
- Dersom søknadsfristen er sent på året, vil midlene nå tilskuddsmottakerne tilsvarende sent
- Dersom utbetalinger skjer gjennom mange ledd, vil midlene kunne nå sluttmottaker langt ute i året

Lange frister for bruk av midler kan skape en uoversiktlig situasjon for forvalter med tanke på rapportering til departementet, som igjen skal rapportere resultater til Stortinget. Enkelhet for tilskuddsmottakere bør likevel prioriteres. I noen tilfeller kan det derfor være aktuelt å legge opp til at rapportering for bruken av prosjektmidler omtales i budsjettproposisjonen to år etter utbetaling. Departementet bør orientere Stortinget om dette og det må eventuelt avklares mellom departement og underliggende forvalter.

Utgitt av:  
Kulturdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 222 40 000

Publikasjonskode: V-1000

Omslagsfoto: Bilde til venstre og øverst til høyre, Maskot/NTB scanpix  
Bilde nederst til høyre, Aase-Kristin H. Abrahamse

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
02/2017 – opplag 100

