



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget
Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0023 OSLO

Deres ref
kgj/2012

Vår ref
12/3495-/CHT

Dato
22.3.2012

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets gjennomgang av enkelttilskudd 2011

Det vises til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 14. februar og 13. mars 2012 om tilskuddsforvaltning på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets område.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oversendte i brev av 27. februar 2012 en oversikt til komiteen over alle tildelinger i 2011 fra etablerte tilskuddsordninger. Daværende barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakkens opplyste deretter i brev til komiteen, datert 5. mars, at resultatet av gjennomgangen av utbetalinger av enkelttilskudd i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2011 vil bli oversendt senest innen 22. mars 2012.

1

I dette brevet oversendes en oversikt over enkelttilskudd i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2011 og resultatet av den gjennomgangen som er gjort av disse.

Som grunnlag for denne gjennomgangen vises det bl.a. til Direktoratet for økonomistyrings omtale av kunngjøringsspørsmålet på sin nettside under overskriften "Hva er kravene til kunngjøring av statlige tilskudd?" av 12. mars 2012 og brev fra Finansdepartementet av 21. mars 2012. I Finansdepartementets brev redegjør departementet, som regelverksforvalter, for noen bestemmelser av betydning for tilskuddsforvaltningen i økonomiregelverket, bevilgningsreglementet og forvaltningsloven og beskriver rammene for departementenes oppfølging av disse.

Følgende enkelttilskudd i 2011 er omfattet av denne gjennomgangen:

- Utbetalinger som skal klassifiseres som tilskudd. Det vil si at enkelte utbetalinger, som i oppdrags/tildelingsbrevet kan være omtalt som tilskudd, men som i realiteten er en

tildeling eller anskaffelse, ikke er med i oversikten fordi disse ikke faller inn under regelverket for tilskuddsforvaltning. Eksempler på dette kan være tildeling til andre statlige virksomheter eller kjøp av utredning/forskning.

- Enkelttilskudd som departementet selv har utbetalt, eller instruert andre om å utbetale til en navngitt mottaker. Tilskudd gitt av underliggende etater er ikke inkludert.

Tilskuddene er gitt over ulike bevilgningsposter hvor formålet og de tiltak som skal gjennomføres er beskrevet for Stortinget i årlige budsjettproposisjoner. Tilskudd er gitt etter behandling av konkrete søknader med sikte på en best mulig realisering av de mål som Stortinget har gitt sin tilslutning til gjennom budsjettbehandlingen.

I Finansdepartementets brev av 21. mars 2012 står følgende om behovet for å spesifisere formålet med bevilgningene i budsjettproposisjonen:

"Alle bevilgninger er knyttet til et eller annet formål som kan være mer eller mindre spesifisert. Graden av spesifisering kan være liten, for eksempel dersom bevilgninger er "til disposisjon til allmenne kulturformål", jf. Prop 1 S (2011-2012) for Kulturdepartementet, kap 320 Allmenne kulturformål, post 79 Til disposisjon. Dette betyr at departementet har stor frihet til å velge hvilke type tiltak som kan settes i verk, for eksempel hvilke typer kulturformål som kan støttes. Noen ganger har disse blitt kalt "disposisjonsbevilgninger". De må likevel forvaltes i samsvar med regelverk som gjelder for gjennomføring av vedtatt budsjett, med mindre Stortinget vedtar noe annet for den enkelte bevilgning. Bevilgningsreglementets krav til at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater, gjelder således i utgangspunktet også for "disposisjonsbevilgninger". Det samme gjelder forvaltningslovens krav til habilitet, saksbehandling m.v. Videre må tilskuddsforvalteren også ivareta andre forvaltningsrettslige krav, herunder kravet om at det ikke må skje usaklig forskjellsbehandling ved utøvelse av skjønn."

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ingen slike generelle bevilgninger til disposisjon. Derimot har departementet på de bevilgningene hvor enkelttilskudd er gitt, et grunnlag gjennom omtalen i budsjettproposisjonen og behandlingen i Stortinget til å bruke midler på ulike tiltak for å sikre at målene for budsjettbevilgningen nås. Dette er bevilgninger hvor Stortinget har gitt mer tydelige rammer for bruk av midlene enn såkalte disposisjonsbevilgninger. I mange tilfeller framgår det gjennom omtalen i budsjettproposisjonen at midler skal brukes som tilskudd til private organisasjoner for å løse viktige politiske og forvaltningsmessige oppgaver.

Det vises til følgende eksempler på omtale fra Prop. 1 S (2010-2011) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

"Kap 821 Busetjing av flyktninger og tiltak for innvandrere"

Post 73 Tilskot (s. 59)

Løyvinga blir nytta til tilskot til deltaking i internasjonale kunnskapsforum om migrasjon og integrering og inkludering av innvandrere og til tilskot til prosjekt.

Kap. 840 Krisetiltak

Post 21 Spesielle driftsutgifter (s.90)

"Løyvinga vil bli nytta til finansiering av tiltak i handlingsplanen mot vald i nære relasjonar, tiltak knytt til implementering av krisesenterlova, tiltak mot menneskehandel og andre valdsførebyggjande tiltak. Det er sett av 1 mill. kroner til tiltak mot vald på typiske mannsarenaer...."

Kap. 846 Forskings- og utgreiingsverksemd, tilskot mv.

Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan nyttast under post 50 (s.97)

"Forskings- og utviklingsmidlane på denne posten blir i hovudsak nytta til finansiering av større og mindre enkeltprosjekt av særleg relevans på områda samliv, likestilling og antidiskriminering. Det er mellom anna sett av midlar til gjennomføring av regjeringa sine handlingsplanar Betre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersonar 2009–2012, jf. òg post 72, Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering og den nye handlingsplanen for kjønnslikestilling..."

Post 70 Tilskot (s.97)

"Posten blir nytta til tiltak og prosjekt for å fremme kjønnslikestilling, og til tilskot til frivillige organisasjonar...."

Post 72 Tiltak for lesbiske og homofile (s.97)

"Løyvinga vil bli nytta til tilskot til LLH, Skeiv ungdom, bladet BLIKK og relevante prosjekt i regi av ulike interesseorganisasjonar...."

Kap. 847 Tiltak for personar med nedsett funksjonsevne

Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan nyttast under post 71 (s.98)

"Løyvinga på posten blir nytta til målretta informasjons-, forskings- og utviklingstiltak som bidreg til å betre situasjonen for personar med nedsett funksjonsevne..."

Post 71 Tiltak for auka tilgjenge og universell utforming, kan nyttast under post 21, kan overførast (s.99)

"Post 71 skal nyttast til målretta og tverrsektorielle tiltak i Regjeringas handlingsplan for universell utforming og auka tilgjenge (2009–2013). Tiltaka skal mellom anna støtte opp under lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne og annan relevant lovgiving...."

Kap. 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet

Post 71 Utvikling og opplysningsarbeid o.a., kan nyttast under post 21 (s.129)

"Posten dekkjer tilskotet til ulike tiltak innanfor barnevernet og tilskotet til formål som dekkjer særlege behov for tilbod hos utsette barn, unge og familiar. Midlane blir i hovudsak retta inn mot organisasjonar som kan styrkje arbeidet med førebygging av problemutvikling blant barn og unge, tiltak som kan betre oppfølginga av barn i fosterheim og institusjon, og vidareutvikling av desse tiltaka..."

Kap 857 Barne- og ungdomstiltak

Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan nyttast under post 71 (s.133)

"Posten blir nytta til utgifter i samband med konferansar, informasjonsmateriell, utgreiingar, forskning, statistikk og anna som inngår i arbeidet med å sikre eit godt oppvekstmiljø for barn og ungdom..."

Post 71 Utviklingsarbeid, kan nyttast under post 21 (s. 135)

"Posten vil bli nytta til å støtte forskning og utviklingsarbeid som kan gi auka kunnskap og bidra til å styrkje oppvekstmiljøet for barn og ungdom.."

Kap 865 Forbrukarpolitiske tiltak og internasjonalt samarbeid

Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan overførast (s. 152)

"Midlane på posten blir i hovudsak nytta til å finansiere enkeltprosjekt, medrekna utgreingar, utviklings- og informasjonstiltak, som har særleg relevans på forbrukarområdet. Ressursar blir nytta mellom anna til arbeid med å styrkje undervisinga i forbrukaremne i skolen og til informasjon om miljøkonsekvensar av forbruksval..."

Finansdepartementet viser i sitt brev til at også denne typen bevilgninger må forvaltes i samsvar med det regelverk som gjelder for gjennomføring av vedtatt budsjett.

2

Mange av de tilskuddene som er gitt i 2011 vil kunne omfattes av de unntaksbestemmelsene som framgår av punkt 6.4 i Bestemmelsene. Dette gjelder tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, tilskudd der mottaker er navngitt i budsjettvedtaket eller budsjettproposisjonen. I tillegg vil tilskudd til internasjonale organisasjoner være omfattet av unntaksbestemmelsene.

Bestemmelsene om økonomistyring i staten forutsetter at andre tilskudd enn de som følger av unntakene skal være kjent for aktuelle tilskuddsmottakere på en tilfredsstillende måte. I Finansdepartementets brev av 21. mars 2012 under punkt 3.1. står det blant annet følgende om kunngjøring:

"Avhengig av hvor stor målgruppen er, og om den er kjent eller ikke, kan en gjøre dette ved å informere allment (på departementets nettside eller i avisen) eller målrettet (ved å sende brev eller per telefon). Det normale vil være at det er behov for å operasjonalisere Stortingets vedtak, og dermed gi flere opplysninger til bruk for potensielle mottakere. I noen situasjoner kan det imidlertid være nok at tilskuddsordningen er omtalt i budsjettproposisjonen. Hvordan en kunngjør, vil avhenge av en konkret vurdering av om en når hele målgruppen. Regelverket stiller ikke krav til formen på kunngjøringen, men åpner for skjønn på dette punktet."

Finansdepartementets brev viser at det ikke er et krav å kunngjøre alle tilskudd særskilt, utover den omtalen som framgår av budsjettproposisjonen og presiserer at regelverket på dette området åpner for skjønn. Jeg vil i denne sammenheng særlig vise til følgende forhold som grunnlag for å vurdere om potensielle tilskuddsmottakere er godt nok kjent med tilskuddmulighetene:

- Omfattende omtale i budsjettproposisjonene med tilhørende innstillinger fra Stortinget er i mange tilfeller godt grunnlag for organisasjoner m.v. som vurderer mulighetene for tilskudd,
- På mange områder har det vært gitt samme type tilskudd over flere år,
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har god kjennskap til og kontakt med relevante miljøer gjennom sitt arbeid mot sektoren.

Gjennomgangen har ikke avdekket utbetalinger av enkelttilskudd fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2011 som er utbetalt til formål som ligger utenfor eller ikke er i

samsvar med omtalen som er gitt i budsjettproposisjonene. Ett av hovedformålene med økonomiregelverket, slik dette er beskrevet i økonomireglementet § 1 og Finansdepartementets Bestemmelser punkt 1.2, er dermed oppfylt.

Departementet har i 2011 utbetalt enkelttilskudd med et totalt beløp på 235 mill. kroner. Med bakgrunn i de unntak og det skjønn som Bestemmelsene gir og de presiseringer som hhv Direktoratet for økonomistyring og Finansdepartementet har kommet med 12. og 21. mars 2012, vil det ut fra min vurdering være mange enkelttilskudd som ligger innenfor de rammene som økonomiregelverket setter. På dette området er det gråsoner og jeg vurderer det også slik at på grunn av det store omfanget av små tildelinger på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets område, ville det være mer i samsvar med regelverket om det ble etablert flere tilskuddsordninger med tilhørende kriterier for tildeling av tilskudd. Tilskudd, som ikke er omfattet av unntakene, vil heretter bli kunngjort, for eksempel på departementets hjemmeside.

3

Det er etablert kontakt med Direktoratet for statlig økonomistyring, hvor disse vil bistå i forbedring og kvalitetssikring av interne rutiner for tilskuddsforvaltningen. Utover de endringer som er omtalt over, vil Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i det videre arbeid legge opp til ytterligere forbedringer i tilskuddsforvaltningen. Aktuelle tiltak som vil bli nærmere vurdert er:

- En mer hensiktsmessig fordeling av forvaltningen av tilskudd mellom departementet og ytre etater,
- Vurdere bruk av 70-post for tilskudd som i dag tildeles fra andre postgrupper.

4

I brevet til komiteen av 5. mars i år erklærer daværende barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken at han er inhabil overfor stiftelsen Reform, og at departementet vil komme tilbake til håndteringen av dette. Bakgrunnen for avgjørelsen om inhabilitet er tilknytningen til en ansatt i Reform.

I perioden hvor Lysbakken var inhabil har Reform mottatt grunnbevilgning og enkelttilskudd fra departementet. Det forhold at departementet har tatt beslutninger om tilskudd til Reform da statsråden var inhabil, innebærer en saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven § 6 3. ledd. Når statsråden er inhabil kan ingen ansatte i departementet ta avgjørelser i saken. Embetsverket vil kunne forberede saken, men endelig avgjørelse skulle ha vært tatt av en settestatsråd.

Jeg har nå vurdert hvordan departementet på en mest mulig korrekt måte skal håndtere denne situasjonen. Tilskuddene til Reform kan grupperes i tre:

1 Grunnbevilgning

Reform har mottatt grunnbevilgning på 4,124 mill. kroner for 2011 og det er satt av 4 mill. kroner for 2012. Tilskuddet er omtalt i Prop. 1 S, og er en videreføring av nivået fra tidligere år. Reform er navngitt i budsjettproposisjonene.

2 Tilskudd til særskilte prosjekter i 2010 og 2011

Reform har mottatt tilskudd til flere prosjekter i 2010 og 2011. Det er klargjort at Reform har benyttet tilskuddene i samsvar med forutsetningene, slik disse er beskrevet i Prop. 1 S og

tilsagnsbrev fra departementet. Jeg legger videre til grunn at Reform uforskyldt har kommet i en vanskelig situasjon. Det er departementets ansvar å sikre at beslutningene treffes i samsvar med forvaltningsloven. Jeg har derfor kommet til at det ikke er aktuelt å kreve tilbakebetalt tilskuddsmidler der departementet har fattet vedtak som ikke er i samsvar med forvaltningsloven § 6.

3 Tilskudd til prosjektet "Sammen mot voldtekt"

Departementet har gitt Reform et tilsagn om tilskudd på 1,05 mill. kroner til prosjektet "Sammen mot voldtekt". Prosjektet ble startet i 2011, og er planlagt å pågå også i store deler av 2012. Hittil er kr 375 000 utbetalt, hvorav kr 150 000 i 2011 og kr 225 000 i 2012, mens kr 675 000 gjenstår å utbetale til Reform.

Det bør gjøres en ny vurdering av saken. Det synes urimelig overfor Reform å kreve at allerede utbetalte tilskudd skal tilbakebetales, når tilskuddet har gått til formålet. Når det gjelder beløpet på kr 675 000 som ennå ikke er utbetalt, vil det kunne være aktuelt å konkludere enten med at tildelingsvedtaket opprettholdes eller med at det omgjøres helt eller delvis.

Min foreløpige vurdering er at det kan være aktuelt med en omgjøring av tilskuddsvedtaket slik at midler som ikke er utbetalt holdes helt eller delvis tilbake. En endelig konklusjon kan ikke treffes før tilskuddsmottaker er hørt om hvordan en delvis omgjøring vil ramme dem.

Med hilsen

Kristin Halvorsen

Vedlegg