



KULTURDEPARTEMENTET

Veileder

# Forenkling av statlige tilskuddsordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner





KULTURDEPARTEMENTET

Veileder

# Forenkling av statlige tilskuddsordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner



## Forord

Regjeringen vil bedre vilkårene for frivillige organisasjoner, blant annet ved å gjøre reglene enklere og byråkratiet mindre.

Kulturdepartementet koordinerer statlig frivillighetspolitikk. Behovet for denne veilederen ble avdekket etter en kartlegging av statlige tilskuddsordninger som barne- og ungdomsorganisasjoner kan søke på. Kartleggingen ga kunnskap om rundt 50 et femtitalls ordninger i 12 departementer. Forvaltningspraksis og begrepsbruk varierte i stor grad mellom ordningene.

Hovedbudskapet i veilederen er at forvaltere bør bli mer bevisst på å se helheten: se sin ordning i sammenheng med andre ordninger og ta forenklende hensyn til mottakerne. Færre og mer presise mål og rapporteringskrav og mer ensartet praksis og begrepsbruk vil redusere ressursbruken både hos forvalter og mottaker. Veilederen oppfordrer også til å bruke Frivillighetsregisteret.

Målet er at organisasjonene skal bruke mindre tid på søknadsskriving og rapportering og frigjøre ressurser til aktivitet.

Veilederen er utformet innenfor rammene av Økonomiregelverket for staten. Omtalen og fortolkninger av dette regelverket er kvalitetssikret av regelverksforvalter Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Takk til Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) som har bidratt i utarbeidelsen av veilederen. Takk også til organisasjoner og forvaltere som har deltatt i referansegruppe for veilederen.

Samfunns- og frivillighetsavdelingen, april 2014.



# Innhold

Forord .....	5
<b>1. Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Formål .....	9
1.2 Målgruppe og bruksområder .....	9
1.3 Veilederens status: veiledende .....	9
1.4 Bakgrunn og tilnærming .....	9
1.5 Ansvar .....	10
<b>2. Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoners betydning og særtrekk .....</b>	<b>11</b>
2.1 Betydning .....	11
2.2 Særtrekk .....	11
<b>3. Valg av forvaltningsmodell .....</b>	<b>13</b>
3.1 Departementets ansvar i tilskuddsforvaltningen .....	13
3.2 Delegering av tilskuddsforvaltningen .....	14
3.3 Tilskuddsmottaker som videreforder .....	14
3.4 Tilskuddsstier .....	15
3.5 Klageinstans .....	16
<b>4. Mål, rapporteringskrav og kunngjøring .....</b>	<b>17</b>
4.1 Vurdere om tilskuddsordning er hensiktsmessig .....	18
4.2 Type tilskudd .....	18
4.3 Mål og målgruppe .....	18
4.4 Kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering .....	19
4.5 Kunngjøring .....	20
4.6 Klarspråk .....	20

5.	Tildelingskriterier og sentrale begreper – bruk og definisjoner .....	21
5.1	Tildelingskriterier .....	21
5.2	Frivillighetsregisteret .....	22
5.3.1	Frivillig organisasjon .....	22
5.3.2	Barne- og ungdomsorganisasjon .....	23
5.3.3	Medlemsbasert organisasjon .....	23
	Tellende medlem .....	24
	Kontingent .....	24
	Medlemsregister .....	24
	Tellende lokallag .....	24
5.3.4	Landsdekkende organisasjon .....	25
5.3.5	Selvstendig organisasjon .....	25
5.3.6	Demokratisk organisasjon .....	26
5.3.7	Kurs .....	26
5.4	Grunnlagsår og tilskuddsår .....	26
6.	Oppfølging og kontroll .....	27
6.1	Hvorfor oppfølging og kontroll? .....	27
6.2	Oppfølging og kontroll skal ha rimelig omfang .....	27
6.3	Revisjon og særattestasjon .....	28
6.4	Kontroll av informasjon som ligger til grunn for tildeling .....	29
6.4.1	Barne- og ungdomsorganisasjon, mål, aktivitet, frivillighet og demokrati .....	29
6.4.2	Selvstendighet .....	29
6.4.3	Antall tellende medlemmer/lag .....	29
6.5	Kontroll og oppfølging av rapportering .....	29
6.5.1	Regnskap .....	30
6.5.2	Måloppnåelse og oppfyllelse av vilkår i tilskuddsbrevet .....	30
6.5.3	Evaluering .....	30
7.	Tidslinjen i tilskuddsforvaltningen .....	31

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Formål

Målet med veilederen er at det skal bli enklere for organisasjonene å søke statlige tilskudd, slik at organisasjonene kan frigjøre ressurser til aktivitet.

Veilederen skal bidra til at forvaltere:

- møter organisasjonene med mest mulig ensartet praksis og bruk av begreper
- bruker presise mål og rapporteringskrav og ikke flere enn nødvendig

## 1.2 Målgruppe og bruksområder

Veilederen er først og fremst utarbeidet for departementene og de som har delegert forvaltningsansvar for statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner. Den vil også kunne være nyttig for organisasjoner som viderefordeler statlig tilskudd (jf. pkt. 3.3).

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.

## 1.3 Veilederens status: veiledende

Selv om veilederen foreslår praksis og definisjoner, er det departementene og forvalterne som har ansvar for å utforme tilskuddsordningene i tråd med gjeldende regelverk.

## 1.4 Bakgrunn og tilnærming

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 er utformet på. Sentrale begreper defineres ulikt og det er 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.



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

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 18. september 2013).

### **1.5 Ansvar**

Samfunns- og frivillighetsavdelingen 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 versjoner vil bli løpende vurdert.

## 2. FRIVILLIGE BARNE- OG UNGDOMSORGANISASJONERS BETYDNING OG SÆRTREKK

*Kapitlet gir en oppsummering av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoners betydning og særtrekk.*

### 2.1 Betydning

Betydningen av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er utførlig behandlet i en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger.<sup>1</sup>

- Barne- og ungdomsorganisasjonene er møteplasser der barn og unge kan dyrke felles interesser og utvikle vennskap.
- De gir barn og unge ansvar som de vokser med.
- De bidrar til at barn og unge får bruke sine ressurser, sin kreativitet og sitt engasjement.
- Organisasjonsdeltakelse bidrar til bedre fysisk og psykisk helse blant barn og unge og forebygger ensomhet.
- Bredden blant organisasjonene gir et variert tilbud som når ut til mange.

- De er arenaer for gode oppvekstvilkår. De gjør lokalsamfunnet til et bedre sted å vokse opp.
- Mange av dagens ledere har fått viktig opplæring i organisasjonene de har deltatt i.
- De bidrar til inkludering og økt deltakelse på andre samfunnsarenaer, blant annet for barn og unge med innvandrerbakgrunn.
- Organisasjonsarbeid gir kunnskap om og erfaring med demokratiske prosesser. Det er en skole i demokrati.
- De fungerer som talerør for barn og unge.
- De er arenaer der barn og unge kan utforske, utvikle og praktisere tro og livssyn.

### 2.2 Særtrekk

Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner har noen trekk som tilskuddsforvaltere bør ta hensyn til når tilskuddsordningene skal utformes.

<sup>1</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) og NOU 2011:20 *Ungdom, makt og medvirkning*.

Noen trekk gjelder frivillige organisasjoner generelt, andre er spesifikke for barne- og ungdomsorganisasjoner. Barne- og ungdomsorganisasjoner vil i ulik grad være preget av disse trekkene.

Særtrekk ved frivillige organisasjoner:

- Det norske organisasjonssamfunnet har en stor andel små lokallag uten betalte ansatte og med små økonomiske ressurser. Regionale og sentrale ledd kan også være uten fast ansatte.
- 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.
- De fleste av organisasjonene har en årlig syklus med årsrapport og årsregnskap som godkjennes av et årsmøte etter forutgående internkontroll.
- De er ofte landsomfattende og organisert gjennom lokallag (ev. også regionalledd) tilknyttet et sentralledd.

Særtrekk ved barne- og ungdomsorganisasjoner:

- 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 ungdomsorganisasjonene 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 ungdomsorganisasjoner med styremedlemmer under 15 år, vil ikke kunne registrere organisasjonen i Enhetsregistret og Frivillighetsregistret uten uttalelse fra verge om at de er tilstrekkelig modne til å sitte i et styre. Registrering av organisasjonen i Enhetsregistret er ofte en forutsetning for å få opprettet egen bankkonto.
- 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, enn når målgruppen er voksenorganisasjoner.

## 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 barne- og ungdomsorganisasjonene.*

### 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 (jf. pkt. 3.2). Det finnes tilskudd til organisasjoner der departementet gir føringer om at organisasjonen skal viderefordre hele eller deler av tilskuddet (jf. pkt. 3.3). 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 videreføres 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 kontaktnøtter 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.

### **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**

Eksempler på tilskuddsmottakere som viderefordeler tilskudd er Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) som viderefordeler tilskudd fra Kulturdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Utenriksdepartementet, og Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) som viderefordeler midler fra Miljødirektoratet og Kulturdepartementet.

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 fordeler 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 viderefordeler 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.

### 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 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.

Barne- og ungdomsorganisasjoner kan deles i kategorier:

- Nasjonale organisasjoner
- Lokallag eller regionalledd tilknyttet nasjonale organisasjoner
- Frittstående lag, dvs. lag uten tilknytning til andre organisasjoner

Når man skal opprette en tilskuddsordning der barne- og ungdomsorganisasjoner er en viktig del av søkergruppen, må man tenke gjennom hvilken eller hvilke av disse kategoriene man vil rette seg mot. Dette kan ha innvirkning på hvilke mellomledd det eventuelt vil være aktuelt å bruke til å fordele tilskuddet.

Hvis tilskuddsordningen retter seg mot sentralleddene, kan det være hensiktsmessig å bruke et direktorat eller en paraplyorganisasjon.

Hvis ordningen retter seg mot lokale grupper, kan det være aktuelt å involvere regionale eller lokale myndigheter. Hvis det er snakk om lokale lag som er tilknyttet en nasjonal organisasjon, kan det være aktuelt å fordele pengene gjennom den nasjonale organisasjonens sentralledd.

### **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 barne- og ungdomsorganisasjoner skal etableres og forvaltes, når det gjelder målformuleringer, 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.

Tildelingskriterier og beregningsregler behandles i veilederens kapittel 5. Oppfølging og kontroll, samt evaluering, behandles i kapittel 6. Her i kapittel 4 behandles mål og målgruppe for ordningen og kriterier for måloppnåelse.

**Sentrale interessenter bør involveres når en tilskuddsordning skal etableres. Aktuelle høringsparter i denne sammenhengen vil være aktuelle søkere blant barne- og ungdomsorganisasjonene og deres interesseorganisasjoner.**

I de fleste tilfeller vil regelverk for en tilskuddsordning være en forskrift etter forvaltningsloven § 2c. Konsekvensen er at det må sendes på høring og kunngjøres (forvaltningsloven §§ 37 og 38).



#### 4.1 Vurdere om tilskuddsordning er hensiktsmessig

Departementet bør vurdere om tilskuddsordning er et hensiktsmessig verktøy for å oppnå de resultatene man ønsker. Hvis barne- og ungdomsorganisasjoner vurderes som sentrale aktører og de som kan bidra til 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 kunngjøringen av ordningen og behøver ikke føre til en endring i regelverket.

#### 4.2 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 organisasjonens eksisterende arbeid være en vel så effektiv måte å nå målene på.

Driftsstøtte eller midler organisasjonen 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 belyses 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.

#### 4.3 Mål og målgruppe

Kjennetegn ved gode målformuleringer:

- Målene beskriver 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 organisjonen 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.

#### 4.4 Kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering

Kriterier for måloppnåelse skal inngå i regelverket for ordningen. Kravene til rapportering om måloppnåelse vil være mer konkrete og knyttet til hvilken dokumentasjon som skal innhentes fra tilskuddsmottakerene. Dette kommuniseres i tilskuddsbrevet som følger utbetalingen av tilskuddet.

Departementet og forvalter bør ta hensyn til tilskuddsmottakers bruk av ressurser når kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav 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, jf. punktet over.

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

Vurder også hvordan den aktuelle informasjonen kan skaffes enklest mulig. Har organisasjonene levert statistikk eller rapporter til andre som kan gjenbrukes? Hvis ordningen krever at tilskuddsmottakerne har oppdatert årsregnskap og årsrapport i Frivillighetsregistret, kan forvalter hente disse dokumentene derfra. Jf. pkt. 5.3.

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.

For å få en overordnet tilbakemelding om at midlene er brukt i tråd med vilkårene og at måloppnåelsen er akseptabel, kan forvalter be om å få en bekreftelse fra styret eller ansvarlig leder om dette som en innledning til rapporten.

Undersøkelser viser at organisasjonene leverer mer omfattende rapporter enn det forvaltere har behov for<sup>2</sup>. Det bør dermed kommuniseres tydelig hvilken type informasjon som kreves og rapporteringen bør begrenses til en viss lengde.

#### 4.5 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.

Kulturdepartementets nettsider har en oversikt over statlige ordninger som er aktuelle for barne- og ungdomsorganisasjoner. Aktuelle ordninger bør meldes inn til denne.

Søkerne kan være unge og 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.

#### 4.6 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).

<sup>2</sup> "Statlige krav til innrapportering fra frivillige organisasjoner og frivilligsentraler." Rambøll 2009.

## 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 barne- og ungdomsorganisasjoner kan søke på.*

### 5.1 Tildelingskriterier

Økonomiregelverket omtaler ”tildelingskriterier, herunder *beregningsregler*” som ett av hovedelementene i en tilskuddsordning.

Tildelingskriteriene omfatter både kriterier som avgrensner 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 Frivillighetsregisteret

Forvalter kan kreve som inngangsvilkår at en organisasjon er registrert i offentlige registre. For frivillige organisasjoner er det aktuelt å kreve registrering i Frivillighetsregisteret.

Når en organisasjon registrerer seg, får den organisasjonsnummer. Organisasjonsnummer fungerer som identifikasjon og formell bekreftelse på hvem mottaker er. Banker vil ofte kreve organisasjonsnummer for å opprette konto i organisasjonens navn. Registrering bidrar videre til at en del basisdokumentasjon om organisasjonen gjøres tilgjengelig.

Frivillighetsregisteret ble etablert 1. desember 2008 etter ønske fra frivillig sektor. Formålet med registeret er å forenkle samhandlingen mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter, blant annet som inngang til offentlige tilskuddsordninger. Det er en forutsetning å være registrert i Enhetsregisteret for å være registrert i Frivillighetsregisteret. Registreringen kan gjøres samtidig gjennom samordnet registermelding i Altinn.

Frivillighetsregisteret gir tilgang til følgende informasjon:

- vedtekter
- 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
- navn og fødselsnummer på den som skal registreres som kontaktperson eller daglig leder/forretningsfører
- navn og fødselsnummer for alle i styret

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.

## 5.3 Forslag til felles definisjoner

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.

### 5.3.1 Frivillig organisasjon

En klar og entydig definisjon av *frivillig organisasjon* eksisterer ikke.

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 posisjon i samfunnet. I den enkelte tilskuddsordningen 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.

Det er flere kjennetegn som karakteriserer frivillige organisasjoner. Følgende synes å være felles for de kjennetegnene som er i bruk:

Frivillige organisasjoner er

- ikke organisert av det offentlige
- ikke fortjenestbaserte

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 blir i all hovedsak organisert som *foreninger eller stiftelser*. Stiftelser er selveiende institusjoner, det vil si at de ikke har eiere, men de disponerer en formuesverdi. Også foreninger er selveiende, men foreninger har medlemmer som kan øve innflytelse over foreningen. En forening har ikke grunnlag i en formuesverdi, men i et formål som medlemmene har sluttet seg sammen for å fremme.

Det finnes en kategorisering av frivillige organisasjoner som kan være nyttig for å vurdere avgrensning av type organisasjoner: *International Classification of Non-Profit Organizations* (ICNPO). ICNPO-kategorier brukes som grunnlag for Frivillighetsregisteret. Det er viktig at forvalter avgrenser tydelig hvem som kan søke. Hvis ordningen skal være begrenset til *medlemsbaserte* frivillige organisasjoner, bør dette skrives eksplisitt i regelverket for ordningen og i kunngjøringen.

### 5.3.2 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.

### 5.3.3 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.

Antall medlemmer og lokallag er mye brukt som tildelingskriterium ved driftstilskudd. Det er både fordeler og ulemper ved å benytte dette kriteriet.

Fordele:

- 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

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.

Forslag til definisjon for tellende medlem i en barne- og ungdomsorganisasjon:

Et tellende medlem

- er frivillig og individuelt innmeldt i organisasjonen (medlemmer under 15 år kan være innmeldt av foresatte)
- er under 26 år i grunnlagsåret
- har betalt medlemskontingent
- står i medlemsregistret

### Kontingent

Det bør stilles krav til bruk av kontingent hvis antall medlemmer skal ligge til grunn for ordningen. Det varierer hvordan

organisasjonene har organisert sin kontingentinnkreving og om kontingent kan betales av andre enn medlemmet selv. Det er viktig at kravene tar høyde for dette. Det viktigste vil være at innbetalingen er sporbar.

Forslag til krav til kontingent:

Kontingent som grunnlag for tellende medlemskap:

- minimum 50 kroner per år per medlem
- innbetalt per 31. desember i grunnlagsåret
- gjelder for maksimalt ett kalenderår

### Medlemsregister

Hvis tilskuddsordningen krever dokumentasjon av antall medlemmer, bør det stilles krav om at organisasjonene har et medlemsregister. Det kan være hensiktsmessig å stille krav om at medlemsregistrene foreligger elektronisk. Det vil da være lettere å gi dokumentert informasjon om antall medlemmer.

Forslag til felles krav til medlemsregister:

Et medlemsregister skal minimum inneholde navn, adresse, fødselsår og eventuelt tilknytning til lokallag for hvert medlem. Innbetaling av kontingent skal være sporbar. Oversikt over tellende medlemmer skal kunne hentes ut av registret.

Dersom det kreves opplysninger om betalt kontingent, kan dette holdes rede på utenfor medlemsregistret, men betalingsopplysninger må kunne kobles til medlemmet i registret.

### 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.

Forslag til definisjon av lokallag:

Et tellende lokallag er laveste nivå av selvstendig, demokratisk enhet i organisasjonen.

Et *demokratisk og selvstendig* lokallag innebærer at lokallaget har et styre valgt av og blant medlemmene i lokallaget og kontroll over egen økonomi. Et lokallag anses å ha egne vedtekter hvis det har tilsluttet seg vedtektene som gjelder for den nasjonale organisasjonen den er tilsluttet.

Ut fra formålet med ordningen kan det i tillegg være aktuelt å kreve et minimum antall eller andel tellende medlemmer i lokallaget. Dette vil for eksempel være aktuelt å vurdere hvis demokrati er viktig for ordningen: Lokallaget bør ha et visst antall medlemmer for å kunne fungere reelt demokratisk.

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

#### 5.3.4 Landsdekkende organisasjon

Hvis tilskuddsforvalter ønsker at mottakerne skal være landsdekkende, er det 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.

#### 5.3.5 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.

Selvstendighet kan også gjelde overfor offentlige organer.



### 5.3.6 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.

### 5.3.7 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 forskriften *Forskrift om studieforbund og nettskoler* 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 forskriften om studieforbund og nettskoler 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.

### 5.4 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 hvilken informasjon og hvilke kontrolltiltak som er nødvendige ut fra en vurdering av risiko 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.

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

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.

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.

Følgende retningslinjer i Økonomiregelverket er særlig relevante for å ta forenklende 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

### 6.2 Oppfølging og kontroll skal ha rimelig omfang

Opplegget for oppfølging og kontroll

har betydning for hvor mye arbeid tilskuddsmottaker må legge ned for å skaffe informasjonen som etterspørres. 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.

En vurdering av hva som er de vesentligste risikomomentene skal ligge til grunn for valg av kontrolltiltak. Videre er det forholdet mellom kostnad og nytte av kontrollen som skal vurderes.

### 6.3 Revisjon og særattestasjon

I mange regelverk stilles det krav om revisjon av regnskaper og om særattestasjon fra revisor, spesielt knyttet til antall tellende medlemmer, men også til krav om selvstendighet og utøvelse av demokrati.

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.

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.

Særattestasjon er vanligvis attestasjon av ikke-økonomiske data. Terskelen for å be barne- og ungdomsorganisasjoner om særattestasjon bør være høy. Forutsetningen for å ha nytte av særattestasjon er at det ikke levnes rom for skjønnsmessige tolkninger i den attestasjonen som avgis. (Jf. omtale av særattestasjon i 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.

**En 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.**

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 opptrer 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.

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.

## 6.4 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), skal fremgå av regelverket for ordningen.

### 6.4.1 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 generalforsamling. Hvis organisasjonen er innmeldt i Frivillighetsregistret, vil sentrale dokumenter kunne hentes ut herfra.

### 6.4.2 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

Dette er opplysninger som benyttes i flere sammenhenger, og forvalter må vurdere hvordan opplysningene enklest kan framskaffes. Det må også vurderes om man behøver å be om dette fra organisasjoner som har mottatt støtte flere ganger tidligere. Hva en forvalter krever av dokumentasjon, må også vurderes ut fra hvor vesentlig selvstendighet er i tilskuddsordningen.

### 6.4.3 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 medlemsskap avdekke diagnose, livssyn eller lignende. Dette regnes som sensitive personopplysninger, og kontrollen må da foretas i samsvar med personopplysningsloven.

Hvis forvalter ønsker å be om særattestasjon for medlemstall, bør det samordnes med andre forvaltere, slik at en organisasjon kan gjenbruke en særattestasjon flere ganger.

## 6.5 Kontroll og oppfølging av rapportering

Forvalter skal innhente informasjon fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å

- kontrollere at midlene er brukt etter vilkårene som er stilt i tilskuddsbrevet
- vurdere graden av måloppnåelse for ordningen

En overordnet bekreftelse fra styret eller ansvarlig leder om at midlene er brukt i tråd med vilkårene som er stilt og at måloppnåelsen anses for å være akseptabel, vil kunne være et nyttig utgangspunkt for oppfølging og kontroll, jf. pkt. 4.4.

#### 6.5.1 Regnskap

Regnskapet vil vise hvordan midlene er benyttet. Tilskuddsforvalter må ta stilling til om det er tilstrekkelig med attestasjon av bemyndiget person eller om det skal stilles krav til revisjon, jf. pkt. 6.3. Hvis det er snakk om prosjekttilskudd, tenk over om det er tilstrekkelig at bruken av midlene synliggjøres i årsregnskapet, jf. pkt. 4.4.

#### 6.5.2 Måloppnåelse og oppfyllelse av vilkår i tilskuddsbrevet

Når det gis driftsstøtte, bør det vurderes om organisasjonens ordinære årsrapport kan gi tilstrekkelig innsikt i aktiviteten, hvis målet for ordningen er å styrke denne.

En overordnet bekreftelse fra styret eller ansvarlig leder om at midlene er brukt i tråd med vilkårene som er stilt og at måloppnåelsen anses for å være akseptabel, vil kunne være et nyttig utgangspunkt for oppfølging og kontroll, jf. pkt. 4.4.

For å dokumentere gjennomføring av prosjekter, kan det bes om:

- sluttprodukter fra prosjektene (brosjyrer, filmer e.l.)
- bilder fra arrangement eller deltakerlister fra samlinger, attestert av bemyndiget person
- at det gjennomføres spørreundersøkelser blant målgruppen
- å få delta på arrangement

Hvis det i tillegg er nødvendig med dokumentasjon fra tilskuddsmottaker på at vilkårene for tilskuddet er oppfylt og på måloppnåelse, er det viktig å legge til rette for kort og presis rapportering. Dette kan gjøres ved bruk av konkrete spørsmål og nettbaserte løsninger, hvor det er avsatt begrenset plass til tekst.

Måloppnåelse hos den enkelte tilskuddsmottaker ses i sammenheng med tilskuddsbrevet og vilkår for tilskuddet slik de er beskrevet der. Vilkår for tilskuddet kan være koblet til søkerens beskrivelse av sitt prosjekt eller sin aktivitet og målet for dette. Dette er igjen koblet til målet for tilskuddsordningen.

#### 6.5.3 Evaluering

Måloppnåelse i form av brukereffekter og samfunnseffekter 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:

Finansdepartementet:

*Veileder til gjennomføring av evalueringer*

Direktoratet for økonomistyring:

*Evaluering av statlige tilskuddsordninger*

## 7. TIDSLINJEN I TILSKUDDSFORVALTNINGEN

*Kapitlet gir råd om 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 tilskudsbehandlingen:

- statsbudsjettet vedtas
- tildelingsbrev eller oppdragsbrev fra departementet til forvalter
- kunngjøring av ordningen
- 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

**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. Kunngjøringen kan inneholde 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 organisasjonenes 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 tilskuddsmottakerne 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

Omslagsfoto: Mara Blome/Animation Volda.  
(Bildet viser barn i aksjon på animasjonsfestivalen Animation Volda.  
Festivalen får støtte fra Frifond.)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
05/14 - 300