

6/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om forvaltningen af statslige tilskud



Beretning om forvaltningen af statslige tilskud

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2013

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Social- og integrationsministeren, ministeren for sundhed og forebyggelse, beskæftigelsesministeren, børne- og undervisningsministeren og kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i juni 2013.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-397-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORVALTNINGEN AF STATSLIGE TILSKUD

En stor del af statens udgifter udgøres af forskellige former for tilskud. Derfor er det væsentligt at undersøge, om ministeriernes forvaltning af tilskud sikrer, at modtagerne anvender tilskuddene effektivt, ansvarligt og efter hensigten. Finansministeriet har siden 1996 udgivet en række vejledninger og regler for, hvordan ministerierne kan styrke deres tilskudsforvaltning, herunder mål- og resultatstyring, ens behandling af ansøgere, regnskabsopfølgning og revision.

Rigsrevisionen har i denne undersøgelse gennemgået en stikprøve på 100 sager fra tilskudsordninger, der forvaltes af Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Gennemgangen vedrører drifts- og projekttilskudsordninger, hvor der udbetales ca. 8 mia. kr. årligt.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet – 16 år efter den første vejledning om god tilskudsforvaltning – endnu ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at modtagerne forvalter tilskuddene effektivt, ansvarligt og efter hensigten.

Statsrevisorerne finder det ligeledes utilfredsstillende:

- at ministerierne ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at deres egne krav til rapportering om forvaltningsrevision er opfyldt. Dermed får ministerierne ikke fuld nytte af den udførte revision. Revisionen kan dokumentere, om tilskudsmodtagerne har forvaltet tilskuddet sparsommeligt, produktivt og effektivt.

Statsrevisorerne finder det mindre tilfredsstillende:

- at ministerierne – med undtagelse af Beskæftigelsesministeriet – ikke har sikret, at alle tilskudsmodtagere opstiller målbare mål og rapporterer om opfyldelsen af målene for tilskuddene.

Statsrevisorerne finder det positivt, at flere ministerier har igangsat initiativer, der skal forbedre tilskudsforvaltningen. Statsrevisorerne skal i den forbindelse pege på Rigsrevisionens 4 anbefalinger og muligheden for et tværministerielt samarbejde om bedste praksis.

Statsrevisorerne,
den 27. februar 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om forvaltningen af statslige tilskud

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Integrationsministeriet, § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 20. Ministeriet for Børn og Undervisning og § 21. Kulturministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	6
III.	Anvendelsen af tilskud med fokus på mål og resultater.....	10
	A. Opstilling af målbare mål for anvendelsen af tilskud.....	10
	B. Ministeriernes opfølgning på målopfyldelsen.....	13
IV.	Skyldige økonomiske hensyn	15
	A. Fastsættelse af bestemmelser om forvaltningsrevision.....	15
	B. Opfølgning på forvaltningsrevision.....	16
V.	Anbefalinger om god tilskudsforvaltning	20
	Bilag 1. Tilskud, der indgår i undersøgelsen.....	22
	Bilag 2. Ordliste.....	26

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Integrationsministeriet, § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 20. Ministeriet for Børn og Undervisning og § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Social- og Integrationsministeriet:

Eva Kjer Hansen: august 2004 - september 2007
Karen Jespersen: september 2007 - april 2009
Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010
Benedikte Kjær: februar 2010 - oktober 2011
Karen Hækkerup: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse:

Lars Løkke Rasmussen: november 2001 - november 2007
Jakob Axel Nielsen: november 2007 - februar 2010
Bertel Haarder: februar 2010 - oktober 2011
Astrid Krag: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Beskæftigelsesministeriet:

Claus Hjort Frederiksen: november 2001 - april 2009
Inger Støjberg: april 2009 - oktober 2011
Mette Frederiksen: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Ministeriet for Børn og Undervisning:

Bertel Haarder: februar 2005 - februar 2010
Tina Nedergaard: februar 2010 - marts 2011
Troels Lund Poulsen: marts 2011 - oktober 2011
Christine Antorini: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Kulturministeriet:

Brian Mikkelsen: november 2001 - september 2008
Carina Christensen: september 2008 - februar 2010
Per Stig Møller: februar 2010 - oktober 2011
Uffe Elbæk: oktober 2011 - december 2012
Marianne Jelved: december 2012 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Kulturministeriets, Social- og Integrationsministeriets (herefter Socialministeriet), Ministeriet for Børn og Undervisnings (herefter Undervisningsministeriet), Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses (herefter Sundhedsministeriet) og Beskæftigelsesministeriets forvaltning af statslige tilskud. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på eget initiativ i januar 2012.

2. Staten administrerer et stort antal tilskudsordninger, som omfatter fx tilskud til enkeltpersoner, erhvervsstøtteordninger og tilskud til institutioner. Denne undersøgelse omhandler alene en mindre del af statens tilskud, som gives til institutioner og private organisationer. Denne type tilskud gives enten som drifts- eller projektilskud.

3. Ministerierne har ansvaret for at administrere de enkelte tilskudsordninger og skal bl.a. identificere kredsen af modtagere, fastlægge kriterier for tildeling og prioritering, informere om muligheder for tilskud samt give tilsagn om og udbetale tilskud. For at få størst mulig sikkerhed for, at tilskudsmodtagerne forvalter statslige tilskudsmidler økonomisk ansvarligt, kan ministerierne stille krav om, at modtagerne opstiller målbare mål for anvendelsen af tilskuddene. Ministerierne kan desuden kræve, at modtagerne rapporterer om de opnåede resultater. Med mål og rapportering om gennemførte aktiviteter og opnåede resultater kan ministerierne følge op på, om modtagerne af de statslige tilskud anvender dem effektivt og ansvarligt, og om samfundet dermed får mest muligt for pengene.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har sikret, at statslige tilskud anvendes effektivt og ansvarligt. En effektiv anvendelse forudsætter, at modtagerne opstiller mål og følger op på disse. En ansvarlig anvendelse forudsætter, at modtageren anvender tilskuddet sparsommeligt, produktivt og effektivt. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har ministerierne sikret, at tilskudsmidler er anvendt med fokus på mål og resultater?
- Har ministerierne sikret, at modtagerne af tilskud har taget skyldige økonomiske hensyn ved anvendelsen af tilskuddene?

5. På baggrund af undersøgelsens resultater har Rigsrevisionen opstillet en række anbefalinger, der kan understøtte ministeriernes arbejde med at forvalte statslige tilskud.

Forvaltningsrevision er revisors vurdering af, om en modtager har anvendt tilskuddet sparsommeligt, produktivt og effektivt.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Staten administrerer et stort antal tilskudsordninger, og tilskud udgør en stor andel af de samlede statslige udgifter. Rigsrevisionen har i denne undersøgelse udtaget en stikprøve på 100 sager blandt tilskudsordninger, hvor der udbetales ca. 8 mia. kr. årligt.

Ministerierne skal sikre, at de kan følge op på, om modtagerne anvender tilskuddene effektivt og ansvarligt. Styringsrelationen mellem ministerierne og tilskudsmodtagerne bygger dels på krav om målostilling og rapportering om målopfyldelsen, dels på at der udføres forvaltningsrevision, der kan medvirke til at sikre viden om, hvorvidt tilskudsmodtagerne har forvaltet midlerne sparsommeligt, produktivt og effektivt.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har sikret, at modtagerne har opstillet målbare mål, og at modtagerne har rapporteret om målopfyldelsen. Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Sundhedsministeriet ikke i samme grad har sikret, at modtagerne i alle sager har opstillet målbare mål og har rapporteret om målopfyldelsen.

De 5 ministerier har på tilfredsstillende vis fastsat rammer for revisionen af statslige tilskud, men ministerierne har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at rapporteringen om forvaltningsrevisionen opfylder de krav, ministerierne har stillet. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministerierne i 48 ud af de 81 sager, hvor der er stillet krav om forvaltningsrevision, ikke har modtaget dokumentation for, at der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriernes krav.

Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet i højere grad bør sikre, at modtagerne forvalter statslige tilskud effektivt og ansvarligt.

Undersøgelsen har vist, at flere ministerier har igangsat en række initiativer, der skal medvirke til at sikre, at arbejdet med mål- og resultatstyring forbedres, og at ministeriernes fokus på den udførte forvaltningsrevision øges.

Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsen og de igangsatte initiativer opstillet følgende 4 anbefalinger, der kan styrke ministeriernes forvaltning af tilskud:

- at ministerierne kategoriserer typerne af tilskud ud fra risiko og på den baggrund differentierer deres krav til målostilling, opfølgning, evaluering mv.
- at ministerierne i ansøgningsfasen fokuserer mere på, at ansøgerne opstiller målbare mål for brugen af tilskuddene
- at ministerierne styrker opfølgningen på, om modtagerne opfylder målene, ved at stille klare krav til, hvordan modtagerne skal rapportere
- at ministerierne fokuserer mere på forvaltningsrevisionen ved systematisk at følge op på, at modtagerne sender oplysninger om den udførte revision.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Har ministerierne sikret, at tilskudsmidler er anvendt med fokus på mål og resultater?

Ministerierne kan styrke arbejdet med at sikre, at tilskuddene anvendes med fokus på mål og resultater.

Ministerierne stiller generelt krav om, at modtagerne skal opstille mål for anvendelsen af tilskuddene. I 71 ud af 100 sager har modtageren opstillet målbare mål for tilskuddet. Ministerierne stiller generelt krav om, at modtagerne skal rapportere om, hvorvidt de opfylder målene, men modtagerne rapporterer ikke i tilfredsstillende grad om mål-opfyldelsen.

Har ministerierne sikret, at modtagerne af tilskud har taget skyldige økonomiske hensyn ved anvendelsen af tilskuddene?

Ministerierne har fastsat rammer for revisionen af statslige tilskud, der kan medvirke til at sikre, at modtagerne udviser skyldige økonomiske hensyn ved anvendelsen af midlerne.

Ministerierne har imidlertid generelt ikke på tilfredsstillende vis sikret, at rapporteringen om den udførte forvaltningsrevision efterlever de opstillede krav og dermed giver sikkerhed for, at modtagerne har taget skyldige økonomiske hensyn. I 48 ud af de 81 sager, hvor der er krav om forvaltningsrevision, fremgår det ikke, om forvaltningsrevisionen er udført i henhold til de krav, ministerierne har opstillet. I 17 ud af de 48 sager er der ingen dokumentation for, at der er udført forvaltningsrevision.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Rammerne for god forvaltning af tilskud har siden 1996 været beskrevet i forskellige vejledninger. Den seneste vejledning om effektiv tilskudsforvaltning er ajourført af Finansministeriet i juni 2011. Vejledningen giver et samlet overblik over de regler, som gælder for den statslige administration af tilskud, og beskriver, hvordan ministerierne kan tilrettelægge administrationen af tilskuddene.

Mål og resultater

7. Det fremgår af Finansministeriets vejledning, at opstilling af mål- og resultatkrav er en forudsætning for, at der kan foretages evaluering af, om tilskuddene anvendes til de formål, som Folketinget har bevilget midlerne til. De overordnede formål fremgår ofte af en tilskudslov, en politisk aftale eller af finansloven. Det er ministeriernes ansvar at formålene gøres operationelle, så ministerierne kan følge op på, om modtagerne når målene. I praksis sker det ofte ved, at ministerierne stiller krav om, at modtagerne af tilskud skal opstille målbare mål for, hvordan de vil anvende midlerne, og at modtagerne rapporterer om opnåede resultater. Målene kan enten fremgå af modtagerens projektansøgning eller af en resultatkontrakt, som ministeriet indgår med modtageren.

8. Ved at stille krav om, at modtagerne opstiller målbare mål og rapporterer om opnåede resultater, får ministerierne mulighed for at følge op på, om modtagerne anvender tilskuddene effektivt og til formålet. Krav om mål og afrapportering er centrale elementer i styringsrelationen mellem ministerierne og tilskudsmodtagerne. Måloppstilling og afrapportering er en forudsætning for, at ministerierne løbende kan overvåge og eventuelt justere tilskudsordningen. Målene er samtidig en forudsætning for, at revisor har et grundlag for at vurdere, om modtageren anvender tilskuddet sparsommeligt, produktivt og effektivt.

9. Figur 1 viser styringsrelationen mellem ministerierne og modtagerne af tilskud.



Figur 1 viser, at ministeriet har ansvaret for at fastsætte mål- og resultatkrav, regnskabskrav, revisionskrav og rapporteringskrav, mens modtageren af tilskuddet opstiller mål og har ansvaret for at indsende revideret regnskab, revisionsberetning eller revisionsprotokol, årsrapport, statusrapporter og eventuelt ekstern evaluering. Ved at fastsætte krav og følge op på faglige og økonomiske resultater kan ministeriet påse, at modtageren tager skyldige økonomisk hensyn ved anvendelsen af midlerne.

10. Indholdet og omfanget af kravene til tilskudsmodtager fastsættes af de enkelte ministerier under hensyntagen til væsentlighed og risiko. Det betyder bl.a., at ministerierne kan fastsætte forskellige krav til regnskab og revision afhængigt af tilskuddets art og størrelse. Afhængigt af det enkelte tilskud kan ministerierne også fastsætte differentierede krav til opstilling af mål og den efterfølgende rapportering om resultaterne.

11. Ved godkendelse af budgettet for de enkelte drifts- og projektilskud kan ministerierne desuden tage stilling til rimeligheden af de enkelte poster i budgettet. Det kan medvirke til at sikre en sparsommelig anvendelse af statslige tilskud.

Forvaltningsrevision

12. Tilskud skal som udgangspunkt revideres efter reglerne for god offentlig revisionskik. Dvs. at revisor skal udføre finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision, hvor revisor undersøger sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Igennem revisionen kan ministeriet opnå sikkerhed for, at modtageren har brugt tilskuddet efter formålet, og at modtageren har taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af tilskuddet. Tilskudsmodtagers revisor kan således medvirke til at sikre, at ministeriet får viden om, hvorvidt modtageren har forvaltet midlerne effektivt og ansvarligt.

13. Rigsrevisionen har i samarbejde med de private revisorer udarbejdet følgende 2 modelinstrukser, der er retningsgivende for, hvordan tilskud skal revideres:

- modelinstruks for revision af projektilskud
- modelinstruks for revision af tilskud til institutioners samlede virksomhed (drift).

God offentlig revisionskik tager afsæt i rigsrevisorlovens § 3. God offentlig revisionskik forudsætter, at revisor skal foretage finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

Modelinstrukserne er med til at sikre, at ministerierne opbygger revisionsbestemmelserne på en faglig forsvarlig måde, og at de indeholder den faglige terminologi og de standarder, som revisor er bekendt med. Med udgangspunkt i modelinstrukserne udfærdiger ministerierne en bekendtgørelse eller en instruks for revisionen af de enkelte tilskud. Når ministerierne udarbejder revisionsinstrukser, er Rigsrevisionen høringspart.

B. Formål, afgrænsning og metode

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har sikret, at statslige tilskud anvendes effektivt og ansvarligt. En effektiv anvendelse forudsætter, at modtagerne opstiller mål og følger op på disse. En ansvarlig anvendelse forudsætter, at modtageren anvender tilskuddet sparsommeligt, produktivt og effektivt. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har ministerierne sikret, at tilskudsmidler er anvendt med fokus på mål og resultater?
- Har ministerierne sikret, at modtagerne af tilskud har taget skyldige økonomiske hensyn ved anvendelsen af tilskuddene?

15. På baggrund af undersøgelsens resultater har Rigsrevisionen opstillet en række anbefalinger, der kan understøtte ministeriernes arbejde med at forvalte statslige tilskud.

Afgrænsning

16. Vi har med udgangspunkt i statsregnskabets standardkonto 46 udvalgt en række tilskud, som gives til institutioner og private organisationer. Standardkonto 46 indeholder 2 typer tilskud, henholdsvis til projekter og til selvejende institutioner.

17. Undersøgelsen er afgrænset til tilskud, hvor Rigsrevisionen har adgang til regnskabs gennemgang efter rigsrevisorlovens § 4. Det kan fx være selvejende institutioner, foreninger og fonde, der kun delvist finansieres af staten og ikke har underskudsdekning. Undersøgelsen omfatter ikke tilskud til institutioner, som Rigsrevisionen i forvejen reviderer efter rigsrevisorlovens § 2.

18. I 2011 udbetalte ministerierne drifts- og projektilskud til selvejende institutioner, fonde og private organisationer for ca. 73 mia. kr. på standardkonto 46. Heraf blev knap 70 mia. kr. fordelt af følgende ministerier:

- Undervisningsministeriet (36,7 mia. kr.)
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (herefter Uddannelsesministeriet) (18,7 mia. kr.)
- Transportministeriet (5,3 mia. kr.)
- Kulturministeriet (2,9 mia. kr.)
- Finansministeriet (2,0 mia. kr.)
- Socialministeriet (1,7 mia. kr.)
- Sundhedsministeriet (1,4 mia. kr.)
- Beskæftigelsesministeriet (0,8 mia. kr.).

19. Vi har efter en nærmere gennemgang af de 8 ministeriers tilskud på underkontoniveau besluttet, at tilskudsordninger med følgende 3 karakteristika ikke egner sig til at indgå i undersøgelsen:

- Tilskud, der gives på baggrund af objektive tildelingskriterier (fx taxametertilskud til skoler og universiteter samt bygningstilskud). Den type tilskud udgør hovedparten af de tilskudsmidler, som Undervisningsministeriet og Uddannelsesministeriet administrerer.
- Tilskud, der gives som tilskud til investering (fx til transport). Hovedparten af Transportministeriets tilskud vedrører tilskud til investering i tog- og færgetrafik samt særlige rabatter på togrejser til pensionister, unge og personer med handicap.
- Tilskud, der administreres af andre ministerier (fx Danske Spils overskud). Tips- og lottomidler er finanslovsteknisk placeret i Statens Administration under Finansministeriet, mens ansvaret for administrationen af midlerne er placeret i de ministerier, der i henhold til tips- og lottoloven er ansvarlige for at fordele midlerne. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at inddrage Finansministeriet i undersøgelsen.

20. Fravalget af disse ordninger betyder, at de tilskudsordninger, der kan indgå i undersøgelsen, er væsentligt reduceret for hvert af de 8 ministerier, jf. tabel 1.

Tabel 1. Ministeriets udgifter til de typer tilskud, som kan indgå i undersøgelsen (Mia. kr.)

Kulturministeriet	2,9
Socialministeriet	1,7
Undervisningsministeriet	1,6
Sundhedsministeriet	1,4
Beskæftigelsesministeriet	0,8
Uddannelsesministeriet	0,4
Transportministeriet	0,3
Finansministeriet	0,1
I alt	9,2

Kilde: Statsregnskabet for 2011, standardkonto 46.

Tabel 1 viser, at de 8 ministerier i 2011 samlet havde udgifter på 9,2 mia. kr. til de typer tilskud, som indgår i undersøgelsen. De 5 ministerier, der administrerer flest tilskudsmidler, er udvalgt til at indgå i undersøgelsen. Det drejer sig om Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet, som tilsammen administrerer tilskud for 8,4 mia. kr. Ministerierne giver bl.a. tilskud til museer og teatre, udvikling af kvalitet på skoleområdet, projekter under satspuljeaftalen og projekter, der skal forebygge nedslidning på arbejdsmarkedet.

Metode

21. Undersøgelsen bygger på interview med ministerierne og en gennemgang af i alt 100 tilskudssager fordelt på Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Vi har udtaget sagerne på baggrund af en stikprøve.

22. Stikprøven omfatter 20 sager på hvert ministerområde. Sagerne er udvalgt på baggrund af oplysninger om tilskuddets størrelse, som for flerårige projektilskud ligger mellem 0,2 mio. kr. og 18 mio. kr. og for årlige driftstilskud ligger mellem 0,5 mio. kr. og 56 mio. kr. Stikprøven omfatter både offentlige og private modtagere af tilskud og indeholder både drifts- og projektilskud. Fordelingen mellem de 2 typer tilskud fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Drifts- og projektilskud fordelt på de 5 ministerier (Antal)

	Driftstilskud	Projektilskud
Kulturministeriet	18	2
Socialministeriet	1	19
Undervisningsministeriet	8	12
Sundhedsministeriet	2	18
Beskæftigelsesministeriet	2	18
I alt	31	69

Tabel 2 viser, at stikprøven omfatter 31 driftstilskud og 69 projektilskud. Hovedparten af de udvalgte sager i Kulturministeriet er driftstilskud, mens hovedparten af de udvalgte sager i Socialministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet er projektilskud. De udvalgte sager i Undervisningsministeriet er mere ligeligt fordelt mellem drifts- og projektilskud.

23. I boks 1 er vist eksempler på tilskud fra undersøgelsen i de 5 ministerier. Den komplette liste med alle 100 tilskud fremgår af bilag 1.

BOKS 1. EKSEMPLER PÅ TILSKUD, SOM INDGÅR I UNDERSØGELSEN

Kulturministeriet

- årlige driftstilskud til spillestedet Fermaten i Herning
- årlige driftstilskud til Randers Kammerorkester
- årlige driftstilskud til Kattegatcentret i Grenaa.

Socialministeriet

- projektilskud til den selvejende institution Dagkollegiet for unge mødre
- projektilskud til Center for Ligebehandling af Handicappede
- projektilskud til Den Danske Diakonissestiftelse.

Undervisningsministeriet

- projektilskud til Dansk Naturvidenskabsformidlings udvikling af klimaundervisning
- årlige driftstilskud til Middelaldercentret i Nykøbing Falster
- årlige driftstilskud til Skoletjenesten i København.

Sundhedsministeriet

- projektilskud til Psykiatrifondens børne- og ungeprojektet (Skolebussen)
- projektilskud til Aarhus Kommunes udvikling af et behandlingstilbud til familier med svært overvægtige børn.

Beskæftigelsesministeriet

- projektilskud til forebyggelse af psykisk nedslidning på Ældrecentret Gjesing i Esbjerg
- projektilskud til fastholdelse og trivsel af medarbejdere i Post Danmarks Distributionscenter i Brøndby.

24. Vi har under gennemgangen af sagerne ikke gennemgået det finansielle regnskab, men alene undersøgt de forvaltningsmæssige aspekter vedrørende mål og opfølgningen på disse. Vi har desuden undersøgt, om modtagerne har fremsendt dokumentation for, at der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriernes krav.

25. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet, og vi har i videst muligt omfang indarbejdet deres bemærkninger.

26. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Anvendelsen af tilskud med fokus på mål og resultater

Ministerierne kan styrke arbejdet med at sikre, at tilskuddene anvendes med fokus på mål og resultater.

Ministerierne stiller generelt krav om, at modtagerne skal opstille mål for anvendelsen af tilskuddene. I 71 ud af 100 sager har modtageren opstillet målbare mål for tilskuddet. Ministerierne stiller generelt krav om, at modtagerne skal rapportere om, hvorvidt de opfylder målene, men modtagerne rapporterer ikke i tilfredsstillende grad om mål-opfyldelsen.

A. Opstilling af målbare mål for anvendelsen af tilskud

27. Rigsrevisionens undersøgelse af, om ministerierne har sikret, at modtagerne har opstillet målbare mål for anvendelsen af tilskudsmidler, har vist følgende:

- Ministerierne stiller generelt krav om, at modtagerne skal opstille mål for anvendelsen af tilskuddene.
- I 71 ud af 100 sager har modtagerne opstillet målbare mål.

Krav om fastsættelse af mål

28. Det er de enkelte ministerier, der har ansvaret for at sikre, at modtagerne anvender tilskuddene økonomisk ansvarligt. Det forudsætter bl.a., at ministerierne fastsætter overordnede målsætninger for den enkelte tilskudsordning og stiller krav om, at modtagerne opstiller mål. Dermed kan ministerierne sikre sig indsigt i, om modtagerne anvender midlerne effektivt og ansvarligt. Ministerierne kan bl.a. på det grundlag evaluere den samlede tilskudsordning og vurdere, om samfundet får mest muligt for pengene.

29. Ministerierne stiller typisk krav om opstilling af mål i opslag på hjemmesider, ansøgningsvejledninger og ansøgningskemaer. Enkelte ministerier har fx udformet et skema, hvor ansøgeren skal udfylde felter for succeskriterier, delmål og langsigtede mål. Dermed sikrer ministeriet, at ansøgeren formulerer specifikke mål for tilskuddet.

30. Undersøgelsen har vist, at alle ministerier generelt stiller krav om mål. Socialministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet kræver i hovedparten af de gennemgæede sager, at ansøgeren opstiller mål. Kulturministeriet og Undervisningsministeriet stiller i ca. halvdelen af sagerne krav om opstilling af mål.

31. Undersøgelsen har vist, at der er forskel på, hvilke krav ministerierne stiller til målopstillingen. Socialministeriet, Sundhedsministeriet og Beskæftigelsesministeriet stiller ofte eksplisite krav om opstilling af målbare mål. De 3 ministerier har i mange tilfælde udarbejdet skemaer, hvor ansøgeren skal redegøre for:

- projektets overordnede mål og eventuelle delmål, herunder forventede resultater ved projektets afslutning
- projektets aktiviteter og metoder, herunder hvordan målene opnås.

Beskæftigelsesministeriet har desuden udarbejdet en guide til projektbeskrivelse, der vedrører et udvalg af ministeriets puljer og omfatter en del af de gennemgåede sager. Ifølge guiden skal modtageren beskrive projektets overordnede formål og konkrete målbare succeskriterier.

Socialministeriet stiller i mange tilfælde krav om, at ansøgningerne skal indeholde SMART-mål for projektet. Det kan fx fremgå af ansøgningskemaet, at ansøgeren skal redegøre for resultatmål, slutmål og SMART-mål.

Kulturministeriet og Undervisningsministeriet adskiller sig fra de øvrige ministerier ved i mange tilfælde ikke at stille krav om, at modtagerne skal opstille målbare mål for anvendelsen af tilskud. I stedet skal modtageren beskrive, hvordan tilskuddet forventes at blive anvendt, og udarbejde en handlingsplan.

32. Boks 2 viser 2 eksempler på opstilling af mål for henholdsvis et drifts- og et projektilskud.

BOKS 2. KRAV TIL MÅLOPSTILLING FOR ET DRIFTS- OG ET PROJEKTILSKUD

Driftstilskud

Tilskudsmodtager skal udarbejde:

- overordnede målsætninger
- specifikke mål
- handlingsplan for de forventede aktiviteter.

Projektilskud

Tilskudsmodtager skal redegøre for:

- projektets målgruppe
- formål
- forandringsmål på kort og langt sigt
- hvordan projektets resultater nås
- succeskriterier
- indikatorer.

SMART-mål bruges til at præcisere indsatsens formål og til at sikre, at de opstillede mål kan bruges til styring og opfølgning. SMART-mål er defineret ved at være:

- specifikke
- målbare
- accepterede
- realistiske
- tidsafgrænsede.

Tilskudsmodtagernes opstilling af mål

33. Ministerierne har nemmere ved at vurdere, om projekterne opfylder deres mål, hvis ansøgerne har opstillet målbare mål for brugen af tilskuddene, fx i forbindelse med deres ansøgning om tilskud. Antallet af sager, hvor modtagerne har opstillet målbare mål, fremgår af tabel 3.

**Tabel 3. Sager med målbare mål
(Antal)**

Beskæftigelsesministeriet	20 ud af 20 sager
Socialministeriet	15 ud af 20 sager
Sundhedsministeriet	14 ud af 20 sager
Kulturministeriet	12 ud af 20 sager
Undervisningsministeriet	10 ud af 20 sager
I alt	71 ud af 100 sager

Tabel 3 viser, at der i 71 ud af 100 sager er opstillet målbare mål for anvendelsen af tilskudsmidlerne. I de 29 sager, hvor der ikke er opstillet målbare mål, har modtageren i nogle tilfælde formuleret overordnede målsætninger for anvendelsen af midlerne. Der er dog ikke tale om konkrete og målbare mål, som ministerierne kan følge op på.

Tabellen viser videre, at Beskæftigelsesministeriet adskiller sig fra de øvrige ministerier ved, at modtagerne har opstillet målbare mål i alle de 20 gennemgåede sager. I Socialministeriet og Sundhedsministeriet er der opstillet målbare mål i henholdsvis 15 og 14 af de gennemgåede sager. I Kulturministeriet og Undervisningsministeriet er der opstillet målbare mål i ca. halvdelen af de gennemgåede sager.

34. Kulturministeriet oplyser i den forbindelse, at det er en udfordring at operationalisere kulturinstitutioners virke i målbare mål. Undervisningsministeriet fremhæver, at de tilsvarende har en række lignende udfordringer, når det drejer sig om driftstilskud til fx videnspædagogiske aktivitetscentre, skoletjenester, skoleskibe mv.

Kulturministeriet oplyser videre, at det ved projekttilskud typisk vil være muligt at fastsætte mere detaljerede mål, da tilskuddet gives efter en ansøgningsproces. Driftstilskud gives typisk ikke efter ansøgning, hvorfor de overordnede mål eller målsætninger ofte er politisk fastsat i lovgivningen, finansloven, aktstykker eller andre typer regulering, hvoraf det fremgår, at det er et politisk ønske at støtte en given modtager i en kortere eller længere årrække. Ud fra de politisk fastsatte målsætninger kan ministeriet fastsætte yderligere mål i dialog med modtageren.

Rigsrevisionen er enig i denne sondring mellem drifts- og projekttilskud, men finder det vigtigt, at ministeriet også ved tildeling af driftstilskud i dialog med modtageren opstiller konkrete og målbare mål, så det er muligt for ministeriet at følge op på modtagerens anvendelse af tilskuddet.

35. Boks 3 viser eksempler på målbare mål i de 5 ministerier.

BOKS 3. EKSEMPLER PÅ MÅLBARE MÅL I DE 5 MINISTERIER

Kulturministeriet

Spillestedet Fermaten i Herning har i perioden 2009-2012 fået et årligt driftstilskud til udvikling af den rytmiske musik regionalt, nationalt og internationalt. Driftsaftalen indeholder udviklings- og aktivitetsmål for koncertvirksomheden, musikformidling, samarbejde med lokale vækstlag mv.

Socialministeriet

Den selvejende institution Dagkollegiet for unge mødre har i perioden 2010-2013 fået projektilskud til at hjælpe unge mødre mellem 15 år og 25 år med at opnå en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Ansøgningen indeholder flere SMART-mål, fx at 90 % af de unge mødre ved udskrivning fra projektet er i gang med en selvvalgt uddannelse eller er tilknyttet arbejdsmarkedet.

Undervisningsministeriet

Dansk Naturvidenskabsformidling har i 2009 fået projektilskud til udvikling af undervisning om klimaspørgsmål. Ansøgningen indeholder SMART-mål og succeskriterier, fx at andelen af skoler, der inddrager klimaspørgsmål i undervisningen, er 65 %.

Sundhedsministeriet

Aarhus Kommune har i 2009 fået projektilskud til at udvikle et behandlingstilbud til familier med svært overvægtige børn. Ansøgningen indeholder både udviklings- og SMART-mål, fx at mindst 70 % af de svært overvægtige børn ved indskolingen deltager i behandlingstilbuddet.

Beskæftigelsesministeriet

Ældrecentret Gjesing i Esbjerg har i 2009 fået projektilskud til at forebygge psykisk nedslidning. Ansøgningen indeholder bl.a. SMART-mål om, at sygefraværet skal reduceres med 10 %, og at arbejdsglæden for medarbejderne skal stige med 20 %.

B. Ministeriernes opfølgning på målopfyldelsen

36. Rigsrevisionens undersøgelse af, om ministerierne har fulgt op på, om målene for tilskuddet er nået, har vist følgende:

- Ministerierne stiller generelt krav om rapporter, men der er stor forskel på, hvor ofte modtagerne skal rapportere til ministeriet.
- Ministerierne har modtaget rapportering om opfyldelsen af mål i 58 ud af de 71 sager, hvor modtagere har opstillet målbare mål.

Krav om rapportering til ministerierne

37. For at følge op på tilskuddene kræver ministerierne, at modtagerne rapporterer om, hvordan de har anvendt midlerne, og hvilke resultater de har opnået. Rapporteringen kan give ministerierne en systematisk viden om resultaterne af tilskuddet, herunder hvilke aktiviteter modtagerne har gennemført for at nå de opstillede mål for tilskuddet. Ministeriernes opfølgning på rapporteringen er desuden væsentlig som grundlag for læring og udveksling af erfaring.

38. Kravene til modtagernes rapportering fremgår ofte direkte af tilsagnsbrevet, men kan også fremgå af en vejledning eller af standardvilkår for tilskuddet. Kravene om rapportering kan overordnet inddeles i 2 typer:

- krav om afsluttende rapportering (enten ved projektets afslutning eller ved bevillingsperiodens udløb)
- krav om både løbende og afsluttende rapportering.

Indholdet i modtagernes rapportering til ministerierne er forskelligt. Tendensen er, at modtagerne i højere grad redegør for sammenhængen mellem mål og opnåede resultater i den afsluttende rapport – fx slutrapport og evaluering – end i de løbende statusrapporter.

39. Boks 4 viser et eksempel på, hvordan et ministerie kan opstille krav til rapportering.

BOKS 4. OPSTILLING AF KRAV TIL RAPPORTERING

I tilsagnsbreve fra Sundhedsministeriet fremgår det, at modtageren senest 3 måneder efter projektets afslutning skal sende en afsluttende rapport. Rapporten skal bl.a. beskrive og vurdere:

- projektets gennemførelse og resultater i forhold til projektbeskrivelsen og eventuelle senere godkendte ændringer
- eventuelle afvigelser mellem projektets forventede resultater og faktiske resultater
- anvendelse af projekterfaringer og de opnåede resultater i forbindelse med projektet.

Tilskudsmodtagernes rapportering til ministerierne

40. Når modtagerne rapporterer om opfyldelsen af mål, kan ministerierne følge op på, om de opstillede mål for tilskuddet er nået.

41. Tabel 4 viser antallet af sager, hvor modtagerne har opstillet målbare mål og har rapporteret om opfyldelsen af målene.

Tabel 4. Sager med målbare mål og sager, hvor modtager har rapporteret om målopfyldelsen (Antal)

	Sager med målbare mål	Sager, hvor modtager har rapporteret om målopfyldelsen
Beskæftigelsesministeriet	20	20
Socialministeriet	15	10
Sundhedsministeriet	14	12
Kulturministeriet	12	10
Undervisningsministeriet	10	6
I alt	71	58

Tabel 4 viser, at ministerierne har modtaget en rapportering om opfyldelsen af mål i 58 ud af de 71 sager, hvor modtageren har opstillet målbare mål. Det er især Beskæftigelsesministeriet, Sundhedsministeriet og Kulturministeriet, der har modtaget rapportering om opfyldelsen af mål.

42. En gennemgang af målopfyldelsen viser, at målene er helt eller delvist nået i 57 ud af de 58 sager, hvor modtagerne har rapporteret om målopfyldelsen.

43. Undersøgelsen har videre vist, at modtageren i 14 ud af de 29 sager, hvor modtagerne ikke har opstillet målbare mål, har rapporteret om opnåede resultater på et mere overordnet plan. Det kan fx være en status på projektet, herunder hvad der er kommet ud af indsatsen. På den måde sker der en form for rapportering, men den er efter Rigsrevisionens vurdering ikke tilstrækkelig til, at ministeriet kan følge konkret op på anvendelsen af tilskuddet.

IV. Skyldige økonomiske hensyn

Ministerierne har fastsat rammer for revisionen af statslige tilskud, der kan medvirke til at sikre, at modtagerne udviser skyldige økonomiske hensyn ved anvendelsen af midlerne.

Ministerierne har imidlertid generelt ikke på tilfredsstillende vis sikret, at rapporteringen om den udførte forvaltningsrevision efterlever de opstillede krav og dermed giver sikkerhed for, at modtagerne har taget skyldige økonomiske hensyn. I 48 ud af de 81 sager, hvor der er krav om forvaltningsrevision, fremgår det ikke, om forvaltningsrevisionen er udført i henhold til de krav, ministerierne har opstillet. I 17 ud af de 48 sager er der ingen dokumentation for, at der er udført forvaltningsrevision.

A. Fastsættelse af bestemmelser om forvaltningsrevision

44. Rigsrevisionens undersøgelse af, om ministerierne har fastsat bestemmelser om forvaltningsrevisionen, har vist følgende:

- I hovedparten af ministeriernes bekendtgørelser og revisionsinstrukser er kravene til forvaltningsrevisionen fastsat i overensstemmelse med Rigsrevisionens modelinstrukser.

Ministeriernes fastsættelse af forvaltningsrevision

45. Ved etablering af en tilskudsordning skal ministerierne fastsætte regler for, hvordan tilskudsregnskaberne skal revideres. Det gør ministerierne ved at udarbejde en bekendtgørelse eller en revisionsinstruks for revision af tilskud. Rigsrevisionen har udarbejdet en modelinstruks for revision af driftstilskud og en modelinstruks for revision af projektilskud. Ministerierne kan bruge modelinstrukserne som vejledende retningslinjer for udarbejdelsen af en bekendtgørelse eller en revisionsinstruks.

46. I modelinstrukserne er der ikke helt identiske krav til omfanget af forvaltningsrevision for drifts- og projektilskud. Af Rigsrevisionens modelinstrukser fremgår følgende krav til forvaltningsrevision:

- Ved driftstilskud skal revisor undersøge, om modtager har taget *skyldige økonomiske hensyn* ved forvaltningen. Revisionen udføres med udgangspunkt i modtagers rapportering til yder om mål og opnåede resultater samt om *sparsommelighed, produktivitet og effektivitet*.

Rigsrevisionens modelinstrukser for revision af drifts- og projektilskud indeholder vejledende retningslinjer for ministeriernes udarbejdelse af en bekendtgørelse eller en instruks for revision af tilskudsmidler.

- Ved projektilskud skal revisor efterprøve, om modtager har anvendt *tilskuddet til formålet*, om modtager har udvist *sparsommelighed*, og om de oplysninger, som modtager har meddelt yder om opfyldelsen af resultatkravene, er dokumenterede. Desuden skal revisor efterprøve, om modtagers ledelse har udarbejdet *produktivitets- og effektivitetsanalyser/virksomhedsregnskab*, som yder har foreskrevet, og om de data, der ligger til grund herfor, er pålidelige.

Modelinstrukserne indeholder mulighed for, at ministerierne kan differentiere kravene til omfanget af forvaltningsrevision i de enkelte revisionsinstrukser ud fra hensyn til fx tilskuddets størrelse.

47. Gennemgangen af de bekendtgørelser og revisionsinstrukser, som gælder for de sager, der indgår i stikprøven, har vist, at ministerierne generelt har fastsat kravene til forvaltningsrevisionen i overensstemmelse med Rigsrevisionens modelinstrukser.

B. Opfølgning på forvaltningsrevision

48. Rigsrevisionens undersøgelse af, om ministerierne har fulgt op på forvaltningsrevisionen, har vist følgende:

- I 81 ud af 100 sager har ministeriet stillet krav om forvaltningsrevision. I de resterende 19 sager har ministeriet enten ikke stillet krav om forvaltningsrevision, eller også er sagerne omfattet af den kommunale revision.
- I 33 ud af de 81 sager viser rapporteringen fra revisor, at der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriernes krav.
- I 31 ud af de 81 sager viser rapporteringen, at revisor har foretaget forvaltningsrevision, men rapporteringen viser ikke, at den udførte forvaltningsrevision er fyldestgørende i forhold til ministeriets krav.
- I 17 ud af de 81 sager har ministerierne ikke modtaget dokumentation for, at der er revideret efter god offentlig revisionsskik.

Rapportering om den udførte forvaltningsrevision

49. Revisors rapportering om den udførte forvaltningsrevision sker 2 steder, dels i revisors påtegning på regnskabet, hvor revisor erklærer sig om den udførte forvaltningsrevision, dels i en revisionsberetning eller revisionsprotokol, hvor revisor mere detaljeret redegør for den udførte revision. Hvis revisionen er foretaget efter den 1. januar 2011, skal revisor alene erklære sig om den udførte forvaltningsrevision i påtegningen, hvis forvaltningen er så mangelfuld, at den giver anledning til meget kritiske bemærkninger. Revisor skal dog fortsat redegøre for den udførte forvaltningsrevision i en revisionsberetning eller revisionsprotokol.

50. Modtageren af tilskuddet er forpligtet til at indsende en kopi af revisionsberetningen eller revisionsprotokollen til ministeriet, der har ydet tilskuddet. Det fremgår af de bekendtgørelser og revisionsinstrukser, som ministerierne har udarbejdet.

51. Tabel 5 viser antallet af sager, hvor ministerierne har modtaget en revisionsberetning eller revisionsprotokol. Undersøgelsen omfatter ikke alle 100 sager, som indgår i stikprøven. Det skyldes, at Undervisningsministeriet i 4 sager og Socialministeriet i 1 sag ikke har stillet krav om, at revisor foretager forvaltningsrevision. Herudover er 5 af Sundhedsministeriets og 9 af Socialministeriets sager omfattet af den kommunale revision. Socialministeriet og Sundhedsministeriet har oplyst, at revisionen af kommunale tilskudsmodtagere sker som led i den kommunale revision, og de 2 ministerier modtager derfor ikke en særskilt rapportering om den udførte forvaltningsrevision. Denne del af undersøgelsen omfatter derfor kun 81 sager.

Tabel 5. Sager, hvor ministeriet har modtaget en revisionsberetning eller revisionsprotokol (Antal)

Kulturministeriet	15 ud af 20 sager
Beskæftigelsesministeriet	9 ud af 20 sager
Sundhedsministeriet	5 ud af 15 sager
Undervisningsministeriet	5 ud af 16 sager
Socialministeriet	1 ud af 10 sager
I alt	35 ud af 81 sager

Tabel 5 viser, at ministerierne samlet set har modtaget en revisionsberetning eller revisionsprotokol i 35 ud af de 81 sager, hvilket svarer til 43 %. Tabellen viser desuden, at Kulturministeriet har modtaget en revisionsberetning eller revisionsprotokol i 15 ud af 20 sager, svarende til 75 %.

52. Gennemgangen af de 35 revisionsberetninger eller revisionsprotokoller viser, at de ikke i alle tilfælde indeholder revisors vurdering og konklusion vedrørende den udførte revision, som det er påkrævet. I mange tilfælde nøjes revisor med at konstatere, at der er udført forvaltningsrevision, men revisor skriver ikke noget om, hvordan revisionen er gennemført, og hvilke analyser der er foretaget.

Rapportering om indholdet i den udførte forvaltningsrevision

53. Rigsrevisionen har gennemgået revisorernes rapporteringer for at undersøge, om det fremgår, at revisor har udført forvaltningsrevision i henhold til de krav, ministeriet har opstillet i bekendtgørelser og revisionsinstrukser. Revisor skal ved driftstilskud fx undersøge sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, mens revisor ved projektilskud som oftest skal undersøge, om tilskuddet er anvendt til formålet, og om det er anvendt sparsommeligt. I en række revisionsinstrukser for projektilskud er der desuden krav om, at revisor skal efterprøve eventuelle produktivitets- og effektivitetsanalyser, som er udarbejdet af modtager.

54. Gennemgangen omfatter de 81 sager, hvor ministerierne har fastsat krav om, at revisor skal udføre forvaltningsrevision. Rigsrevisionen har vurderet, om det fremgår af revisorernes rapportering, at ministeriernes krav til indholdet af forvaltningsrevisionen er opfyldt. Tabel 6 viser fordelingen af sager, hvor:

- det fremgår af rapporteringen, at der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriernes krav
- det fremgår af rapporteringen, at der kun delvist er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriernes krav
- det ikke fremgår af rapporteringen, at revisor har foretaget forvaltningsrevision.

Tabel 6. Revisors rapportering om forvaltningsrevision i de 81 sager, hvor der er krav om forvaltningsrevision (Antal)

	Der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriets krav	Der er delvist udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriets krav	Der er ikke dokumentation for, at der er udført forvaltningsrevision
Kulturministeriet	15 ud af 20 sager	3 ud af 20 sager	2 ud af 20 sager
Beskæftigelsesministeriet	12 ud af 20 sager	5 ud af 20 sager	3 ud af 20 sager
Sundhedsministeriet	1 ud af 15 sager	10 ud af 15 sager	4 ud af 15 sager
Undervisningsministeriet	4 ud af 16 sager	4 ud af 16 sager	8 ud af 16 sager
Socialministeriet	1 ud af 10 sager	9 ud af 10 sager	0 ud af 10 sager
I alt	33 ud af 81 sager	31 ud af 81 sager	17 ud af 81 sager

Tabel 6 viser, at det i 33 ud af de 81 sager, svarende til 41 %, fremgår af revisors rapportering, at der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriets krav. I hovedparten af Kulturministeriets og Beskæftigelsesministeriets sager fremgår det af rapporteringen, at revisor har udført forvaltningsrevision i henhold til kravene. For Socialministeriet, Sundhedsministeriet og Undervisningsministeriet er det kun i en mindre del af sagerne, at det fremgår af revisors rapportering, at revisor har udført forvaltningsrevision i henhold til kravene.

Tabellen viser videre, at der i 31 ud af de 81 sager, svarende til 38 %, ikke er dokumentation for, at revisor har gennemført alle de analyser i forvaltningsrevisionen, som ministeriet har krævet. Rapporteringen viser således, at revisor har foretaget forvaltningsrevision, men at den ikke er fyldestgørende i forhold til de krav, ministeriet har opstillet.

Endelig viser tabellen, at der i 17 ud af de 81 sager, svarende til 21 %, ikke er dokumentation for, at revisor har udført forvaltningsrevision og dermed har revideret efter god offentlig revisionskik. I Undervisningsministeriet er der fx ikke dokumentation for, at revisor har revideret efter god offentlig revisionskik i 8 ud af 16 sager.

I 48 af de gennemgåede sager fremgår det således ikke, at der er udført forvaltningsrevision i henhold til ministeriernes krav.

55. Boks 5 viser et eksempel på, hvordan revisor har rapporteret om den udførte forvaltningsrevision.

BOKS 5. EN REVISORS RAPPORTERING OM FORVALTNINGSREVISION

Sparsommelighed

I forbindelse med revisionen har vi stikprøvevist vurderet, om centrets dispositioner er i overensstemmelse med de almindelige normer for, hvad der under hensyntagen til centrets art og størrelse kræves af en hensigtsmæssig og sparsommelig forvaltning af offentlige midler, herunder hvorvidt goder og tjenesteydelser er erhvervet på en økonomisk hensigtsmæssig måde under hensyn til pris, kvalitet og kvantitet. Her kan nævnes en række eksempler:

- Der indhentes alternative tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser.
- Foreliggende rabatmuligheder udnyttes.
- Personalemæssige resurser udnyttes optimalt.
- Der aflønnes efter overenskomstsmæssige satser.

Effektivitet

Ved vurderingen af, om centret arbejder effektivt, har vi drøftet med ledelsen, hvorledes effektivitetsmålinger på centret er indarbejdet som ledelsesværktøj. Det undersøges desuden:

- om centret har udarbejdet vejledninger, som beskriver centrets overordnede mål, og hvorledes disse mål efterleves, samt retningslinjer for at sikre, at målene opnås
- om der foretages evalueringer efter hvert gennemført projekt
- om der foretages evalueringer af centrets administrative funktioner, servicefunktioner mv.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

V. anbefalinger om god tilskudsforvaltning

56. Ministerierne kan tilrettelægge tilskudsforvaltningen bl.a. med udgangspunkt i Finansministeriets seneste vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra juni 2011. Vejledningen giver en god introduktion til, hvordan ministerierne kan tilrettelægge administrationen, så modtagerne anvender tilskuddene efter hensigten, og samfundet opnår den størst mulige effekt af midlerne.

På baggrund af undersøgelsen har Rigsrevisionen udarbejdet en række anbefalinger til, hvordan ministerierne kan styrke forvaltningen af tilskud. Anbefalinger kan medvirke til at sikre mere effektive arbejdsgange og dermed til, at ministerierne anvender resurserne mere effektivt. Vi har drøftet anbefalingerne med ministerierne. Anbefalingerne er inddelt i følgende temaer:

- en risikobaseret kategorisering af tilskudstyper
- mere fokus på opstilling af målbare mål
- styrket opfølgning på opfyldelsen af mål
- mere fokus på forvaltningsrevisionen.

Rigsrevisionen finder, at der er et væsentligt potentiale i, at ministerierne løbende arbejder på at styrke de tilskudsadministrative systemer. Særligt finder Rigsrevisionen, at ministerierne med fordel kan samarbejde om afdækningen af muligheder for en øget elektronisk systemunderstøttelse på tilskudsområdet.

En risikobaseret kategorisering af tilskudstyper

57. Undersøgelsen viser, at ministerierne forvalter tilskud efter forskellig praksis.

58. Ministerierne kan med fordel udvikle differentierede retningslinjer for administrationen af forskellige typer tilskud. Retningslinjerne kan angive omfanget af opstilling af mål, faglig evaluering, opfølgning, processtøtte mv. Det kan skabe større klarhed over, hvilke krav der stilles til de enkelte tilskud. Retningslinjerne kan være forskellige, afhængigt af om der gives tilskud til driftsunderstøttelse eller udviklingsprojekter af forskellig karakter. Således kan tilskud til driftsunderstøttelse være omfattet af andre typer målbare mål end udviklingsprojekter, ligesom kravene til opfølgning på effekter kan være differentierede.

59. En mere systematisk og risikobaseret kategorisering af de forskellige typer tilskud internt i ministerierne kan sikre en ensartet opfølgning på faglige og økonomiske resultater inden for de givne kategorier. Desuden vil en kategorisering gøre det klart for tilskudsmodtagere mfl., hvad ministerierne forventer af modtageren med hensyn til fastsættelse af mål, opfølgning mv.

Mere fokus på opstilling af målbare mål

60. Undersøgelsen viser, at 71 % af tilskudsmodtagerne opstiller målbare mål, men andelen af sager med målbare mål kan øges, hvis ministerierne i ansøgningsfasen kræver, at ansøgeren skal opstille specifikke mål for anvendelsen af tilskuddet.

61. Ministerierne kan med fordel anvende systematiserede og ensartede ansøgningsskemaer, som indeholder særlige udfyldningsfelter om bl.a. mål, succeskriterier, aktiviteter mv. Desuden kan ministerierne udvikle funktioner i ansøgningsskemaerne, så ansøgeren kun kan fortsætte indtastningen eller sende ansøgningen, hvis alle relevante felter er udfyldt. Et ansøgningsskema kan bl.a. indeholde følgende spørgsmål:

- Hvilke resultater skal projektet opnå, for at det er en succes?
- Hvilke målbare resultater ønsker I at opnå med projektet?

62. For at sikre, at tilskudsmodtagernes opstilling af mål lever op til de fastsatte krav, kan ministerierne have en dialog med tilskudsmodtagerne om opstillingen af mål- og resultatkrav.

Styrket opfølgning på målopfyldelsen

63. Undersøgelsen viser, at tilskudsmodtagerne ikke har rapporteret om opfyldelsen af mål i en række sager.

64. Ministerierne kan styrke rapporteringen ved at stille klare krav til modtageren i tilsagnsbrevene. Disse kan omfatte, hvilken type rapport modtageren skal aflevere, afleveringsfrister mv. Ministerierne kan desuden udarbejde en skabelon til rapportering, som modtageren skal bruge for at sikre en ensartet og tilstrækkelig rapportering.

65. Ministerierne kan sikre, at modtagernes rapportering er fyldestgående i forhold til de opstillede krav, ved systematisk at følge op på modtagernes rapportering og sende rykkerbrev eller eventuelt at tilbageholde næste udbetalingsrate ved manglende eller utilstrækkelig rapportering.

Mere fokus på forvaltningsrevisionen

66. Undersøgelsen viser, at der er risiko for, at ministerierne ikke opdager, at modtagerne ikke tager skyldige økonomiske hensyn, når de anvender tilskuddene, fordi revisors rapportering om forvaltningsrevisionen i nogle sager er ufuldstændig.

67. Ministerierne kan styrke modtagernes fokus på forvaltningsrevisionen ved at skrive i tilsagnsbrevet, at modtageren har ansvar for at udlevere en kopi af projektansøgning, tilsagnsbrev og standardvilkår for støtte til projektets revisor.

68. Som et redskab til at følge op på forvaltningsrevisionen kan ministerierne udforme en tjekliste, der indeholder specifikke felter, hvor ministeriet kan registrere, om rapporteringen indeholder de oplysninger, som ministeriet har opstillet krav om. Dette sikrer, at ministerierne systematisk kan tage stilling til rapporteringen om den udførte forvaltningsrevision og kan melde tilbage til modtageren om, hvorvidt ministeriets krav til forvaltningsrevisionen er opfyldt.

Rigsrevisionen, den 20. februar 2013

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Tilskud, der indgår i undersøgelsen

Kulturministeriet	
Amatørernes Kunst & Kultur Samråd	(driftstilskud)
Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv	(driftstilskud)
Athelas Sinfonietta Copenhagen	(driftstilskud)
Børnefonden	(driftstilskud)
Dansens Hus	(driftstilskud – finansloven)
Dansens Hus	(driftstilskud – tips- og lottomidler)
Dansk Firmaidrætsforbund	(driftstilskud)
Dansk Rock Samråd	(driftstilskud)
De danske Brevdueforeninger	(driftstilskud)
Det regionale spillested Fermaten	(driftstilskud)
Indre Mission	(driftstilskud)
Jammerbugt Kommune	(driftstilskud)
Kattegatcentret Grenaa	(driftstilskud)
Music Export Denmark	(driftstilskud)
Nordjyllands Historiske Museum	FLSmidth i Asien – Kulturmøder og dansk kulturarv
Odense Teater	(driftstilskud)
Organisationen Danske Museer	Efteruddannelse, kompetenceudvikling og netværksdannelse på danske museer
Overgaden – Institut for Samtidskunst	(driftstilskud)
Randers Kammerorkester	(driftstilskud)
World Music Denmark	(driftstilskud)
Socialministeriet	
Blå Kors Danmark	TUBA Danmark
Center for Ligebehandling af Handicappede	Mainstreaming på handicapområdet
Dagkollegiet for unge mødre	Dagkollegiet for unge mødre
Dansk Folkehjælp	Venner for livet
Den Danske Diakonissestiftelse	Livets afslutning
Fonden projekt UDENFOR	Udgående og opsøgende socialt arbejde i området omkring Frøstrup inkl. Thylejren
Fontænehusene Danmark	Mentorer & vikarer – holistisk løsning på udsatte gruppers beskæftigelsesproblem
Fredericia Kommune	Akademiet for udvikling af personer med særlige kompetencer
Kofoeds Skole	Døgnværested for socialt udsatte grønlandere i København

Københavns Kommunes Projektrådgivning	Natcafe i Nordvestkvarteret (driftstilskud)
Københavns Kommunes Projektrådgivning	Med familien i centrum – for positiv integration i samfundslivet
Køge Kommune	Rehabilitering af unge med alvorlige psykosociale problemer i Køge Kommune
Landsforeningen Børns Voksenvenner	Bedste Ven til sårbare børn og unge
Næstved Kommune	Unge Møde-Stedet
Odense Kommune	Oprettelse af støttecenter for dobbeltdiagnostiserede
University College Lillebælt	Diplomuddannelse – udvidet studievejledning
Værestedet Stoppestedet	Midt om natten – et natværested for sindslidende og udsatte grupper
Aalborg Kommune	Bostøtteamet
Aarhus Kommune	Idræt for socialt udsatte
Aarhus Kommune	Udsatte teams i Aarhus Kommune
Beskæftigelsesministeriet	
Akademikernes Centralorganisation	Akademikerkampagnen for unge ledige akademikere
Berendsen Textil Service A/S	Sundhed på arbejdspladsen
Castberggård	(driftstilskud)
Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats	(driftstilskud)
Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats	Unge med mentale helbredsproblemer
FOA – Fag og Arbejde	Informationsindsats for udenlandske virksomheder og arbejdstagere
Forbundet Træ-Industri-Byg	Workinfo
Grundfoss A/S	High Five 2009
Huset Venture Nordjylland	Huset Venture Nordjylland 2010
IDA – Ingeniørforeningen	Fit for Danmark
Job-Banken	Job-Banken 2010
Lars Hansen	Sundtaxi 2010
Løvenborg Industri A/S	Glade smede, der vil svede
Mountit A/S	Lift til brug for loftplademontage i byggebranchen
Post Danmark, Brøndby Distributionscenter	Fastholdelse og trivsel af medarbejdere i Post Danmark
Slagelse Kommune	Hjælp! Vi leger
Spastikerforeningen	Integration og fastholdelse af spastikere på arbejdsmarkedet
Støtteforeningen for Café Exit	Fra indsat til ansat
Videnskabsteatret v/Dorthe Bille	Sundhedsfremme, motion og trivsel
Ældrecentret Gjesing	Den gode arbejdsdag

Sundhedsministeriet	
Als Research	Sundhedsindsats socialt udsatte og sårbare grupper
Astma- og Allergiforbundet	Astma-allergi
Bornholms Kommune	Sundhedsfremme for bornholmske unge uden for uddannelsessystemet
Center for Ludomani	(driftstilskud)
Danmarks Apotekerforening	Rygeafvænning apotekerne
Foreningen Sex og Samfund	Unge Sex Kampagne
Foreningen Sex og Samfund	Fagligt netværk for seksuel sundhed
Foreningen Sex og Samfund	Sexlinien
Kræftens Bekæmpelse	Miljømedicin
Landsforeningen Sind	SIND (Benzo rådgivning)
Langeland Kommune	Bænken på hjørnet
Mændenes Hjem	Mændenes Hjem/sundhedsrum (tidl. DUGNAD)
Odense Kommune	Udsatte stof- og alkoholmisbrugere
PS Landsforening	(driftstilskud)
PS Landsforening	Behandling af spiseforstyrrelse (KOK)
PsykiatriFonden	Forstærket indsats mod sindslidelser
Ringgården Middelfart	SODA – Samarbejde om dobbeltbelastede alkohol klienter
Sankt Lukas Stiftelsen	Sengepladser ved Sankt Lukas Hospice
Vallensbæk Kommune	Genvej til et sundere liv
Aarhus Kommune	Fedt for Fight
Undervisningsministeriet	
Aqua Ferskvands Akvarium	(driftstilskud)
Danmarks Erhvervspædagogiske Læreruddannelse	DOREFO-projektet
Dansk Naturvidenskabsformidling	Koordinering af klimaprojekt
Dansk Naturvidenskabsformidling	Studietur Pionerprisen
Drift af Lejrskoleskibet Fylla	(driftstilskud)
Efteruddannelsesudvalget for ETIE	Udvikling af arbejdsmarkeds- og læreruddannelser
Efteruddannelsesudvalget for KHRU	Udvikling af arbejdsmarkeds- og læreruddannelser
Foreningen af Danske Biologer	Biologiolympiade
Foreningen af Frie Ungdoms- og Efterskoler	Puljemidler – Efterskoleforeningen

Foreningen af Husholdnings- og Hånd- arbejdsskoler	Forsøgs- og udviklingsmidler
Havredal Gamle Skole	Fra restgruppe til ressource
Historiecenter Dybbøl Banke	(driftstilskud)
Middelaldercentret	(driftstilskud)
Middelaldercentret Nykøbing Falster	(driftstilskud)
Natur Bornholm	(driftstilskud)
Netværkslokomotivet	Netværkslokomotivet 2011
Psykiastrifonden	Psykiastrifondens Ungdomsprojekt
Sagnlandet i Lejre	(driftstilskud)
Skoletjenesten i København	(driftstilskud)
UU-center Sydfyn	Fra dygtiggørelse og myndiggørelse til selvforsørgelse

Bilag 2. Ordliste

Effektivitet	Udtryk for, i hvilket omfang de tilsigtede mål er realiseret med den pågældende økonomiske resurseanvendelse.
Forvaltningsrevision	Revisors vurdering af, om en modtager har anvendt offentlige midler sparsommeligt, produktivt og effektivt.
God offentlig revisionsskik	God offentlig revisionsskik tager afsæt i rigsrevisorlovens § 3. God offentlig revisionsskik forudsætter, at revisor skal foretage finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.
Modelinstruks	Indeholder vejledende retningslinjer for et ministeries udarbejdelse af en bekendtgørelse eller en instruks for revision af tilskudsmidler.
Produktivitet	Forholdet mellem omfanget af en virksomheds produktion og den resurseanvendelse, der medgår til produktionen.
Revisionsberetning	For projekttilskud skal revisor afgive en revisionsberetning med revisors vurdering og konklusion vedrørende den udførte revision.
Revisionsprotokol	For driftstilskud skal revisor afgive en revisionsprotokol, hvor revisor bl.a. skal redegøre for den udførte forvaltningsrevision.
Selvejende institution	Fælles for selvejende institutioner er, at de organisatorisk er placeret uden for det ministerielle hierarki, og at en bestyrelse er ansvarlig for institutionens overordnede virksomhed.
Skyldige økonomiske hensyn	Ifølge rigsrevisorlovens § 3 og § 6 skal Rigsrevisionen foretage en vurdering af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og ved driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. Den revision, der skal udføres for at kunne foretage en sådan vurdering, kaldes forvaltningsrevision.
SMART-mål	Bruges til at præcisere indsatsens formål og til at sikre, at de opstillede mål kan bruges til styring og opfølgning. SMART-mål er defineret ved at være specifikke, målbare, accepterede, realistiske og tidsafgrænsede.
Sparsommelighed	Udtryk for, om goder og tjenesteydelser er erhvervet på en økonomisk hensigtsmæssig måde under hensyn til pris, kvalitet og kvantitet.