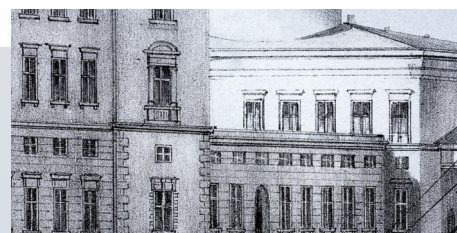


21/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds



Beretning om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds

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 2015

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.

Alle ministre undtagen skatteministeren 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 i december 2015.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

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.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-471-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM ANSØGNINGSPULJER MED EN AFGRÆNSET ANSØGERKREDS

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af udbredelsen og forvaltningen af "lukkede" tilskudspuljer, dvs. ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds. Formålet med at afgrænse ansøgerkredsen kan fx være at målrette tilskudene, så der opnås størst mulig effekt. Ansøgerkredsen kan være afgrænset af lovgiver i tilskudsordningens materielle hjemmel, eller den kan være afgrænset administrativt af tilskudsyder.

Da der ikke er et samlet overblik over statens ansøgningspuljer, har Rigsrevisionen bedt alle ministerier om at oplyse, hvilke puljer de har ansvaret for. Kortlægningen viser, at der findes 300 puljer, hvor tilskudsyder har afgrænset ansøgerkredsen. De 300 puljers økonomiske omfang var ca. 5,8 mia. kr. (2014-priser) ved seneste ansøgningsrunde.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at det i mange tilfælde er tvivlsomt, om ministerierne lever op til principperne for god tilskudsforvaltning, når ansøgningspuljerne afgrænses administrativt.

Der er således risiko for, at tilskudsyders beslutning om, hvem der kan ansøge, hviler på et usagligt grundlag, ligesom der er risiko for, at tilskudsyder ikke følger forvaltningsmæssige principper om, at alle potentielle tilskudsmodtagere skal behandles ens.

Statsrevisorerne baserer kritikken på:

- at ministerierne i mange tilfælde ikke har dokumenteret, på hvilket grundlag ansøgerkredsen er afgrænset
- at tilskudsyderne ikke har annonceret godt 1/5 af ansøgningspuljerne, dvs. at alle potentielle ansøgere ikke er gjort bekendt med, at man kan søge tilskud fra puljen
- at nogle ministerier har puljer, der kun fordeles på baggrund af uopfordrede ansøgninger.

Statsrevisorerne finder det relevant, at Finansministeriet overvejer, hvordan der kan skabes et samlet overblik over statens tilskudspuljer, og hvordan regler og praksis for god tilskudsforvaltning kan styrkes.

Statsrevisorerne,
den 19. august 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade*



Beretning til Statsrevisorerne om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds

Denne undersøgelse er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens §§ 6-29, undtagen § 9. Skatteministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	5
2.	Statens afgrænsede ansøgningspuljer	9
2.1.	Kortlægning af statens ansøgningspuljer	9
3.	Afgrænsningspraksis	12
3.1.	Historik for afgrænsede ansøgningspuljer	13
3.2.	Afgrænsning af ansøgningspuljer	14
3.3.	Afgrænsningstyper	19
4.	Annonceringspraksis	23
4.1.	Ministeriernes annoncering af ansøgningspuljer	24
4.2.	Indholdet af annonceringer	26
4.3.	Årsager til, at ansøgningspuljer ikke annonceres	30
Bilag 1.	Statsrevisorernes anmodning	32
Bilag 2.	Metode	33
Bilag 3.	Ordliste	41

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens §§ 6-29, undtagen § 9. Skatteministeriet. På langt de fleste ministerområder er der foretaget nybesættelser af ministerposter i undersøgelsesperioden 2013-2014. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at opliste alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt ministerierne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning udspringer af en anmodning fra Statsrevisorerne. Beretningen handler om tilskudsyderes beslutninger om, hvilke ansøgere der skal have mulighed for at søge om tilskudsmidler fra statens ansøgningspuljer. *Ansøgningspuljer er tilskudspuljer, hvor tilskudsyder fordeler midlerne efter ansøgning, og hvor der er en vis grad af konkurrence om midlerne.*

2. Staten finansierer og administrerer et stort antal ansøgningspuljer med forskellige formål og af forskelligt økonomisk omfang. For staten udgør puljerne en stor udgift, og det er vigtigt, at tilskudsyder sikrer, at der opnås den størst mulige effekt af tilskuddene i forhold til, hvad Folketinget har besluttet for den enkelte ordning.

Tilskudsyder skal udmønte de mål, der er fastsat i retsgrundlaget. En puljes retsgrundlag består dels af en bevillingsmæssig hjemmel, som fastlægger den finansielle ramme, dels af en materiel hjemmel, som beskriver formålet med puljen og ofte en mere eller mindre specifik definition af, hvem der skal kunne søge om midlerne. I forbindelse med udmøntningen af puljen kan tilskudsyder afgrænse ansøgerkredsen, så den bliver mere specifik end den mere generelle definition, der kan fremgå af puljens materielle hjemmel.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministerierne lever op til god tilskudsforvaltning, når de afgrænser, hvem der kan søge om midler fra en ansøgningspulje. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Hvor stort er omfanget af ansøgningspuljer i staten, hvor tilskudsyder har afgrænset ansøgerkredsen?
- Hvordan afgrænser tilskudsyder ansøgerkredsen?
- Sikrer ministerierne gennem deres annonceringspraksis, at potentielle ansøgere har lige mulighed for at blive bekendt med, at de kan søge om midler fra ansøgningspuljerne?

Tilskudsyder fastlægger rammerne for anvendelsen af tilskuddet, herunder hvordan formålet med tilskuddet skal indfris. Tilskudsydere er typisk ministerier, styrelser eller eksterne organisationer.

Udmøntning

Ministerierne omsætter Folketingets beslutning om at bevilge midler til et specifikt formål til praksis.

Bevillingsmæssig hjemmel
er grundlaget for, at ministeriet kan udbetale et tilskud. Hjemlen etableres på finansloven.

Materiel hjemmel

Det bliver angivet i finansloven eller i en tilskudslov, hvad ansøgningspuljen skal bruges til. Det er her, puljens formål, ansøgerkreds, tildelingskriterier mv. kan beskrives.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af en stikprøvegennemgang, at det i mange tilfælde er tvivlsomt, om ministerierne efterlever principperne for god tilskudsforvaltning, når ansøgerkredsen for ansøgningspuljer afgrænses administrativt. Dette skyldes, at grundlaget for afgrænsningen i mange tilfælde ikke er dokumenteret. Det er derved ikke klart, om tilskudsyder har sikret, at de bedst kvalificerede ansøgere har mulighed for at søge om midler fra puljen. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Hovedparten af ministerierne peger på, at formålet med at afgrænse ansøgerkredsen er, at de derved i højere grad sikrer, at puljens formål opfyldes, så der herved kan opnås større effekt af tilskudsmidlerne. Rigsrevisionen er enig i, at det i sådanne tilfælde kan være velbegrundet, at tilskudsyder afgrænser en puljes ansøgerkreds.

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at godt 1/5 af ansøgningspuljerne ikke bliver annonceret af tilskudsyderne. Derved er der risiko for, at ikke alle potentielle ansøgere bliver bekendt med muligheden for at søge om midler fra en pulje.

Rigsrevisionen konstaterer, at nogle ministerier har puljer, der udelukkende fordeles på baggrund af uopfordrede ansøgninger. Rigsrevisionen anser denne praksis for uheldig, fordi den manglende gennemsigtighed betyder, at potentielle ansøgere ikke får kendskab til tilskudsmidlerne.

Den manglende systematik og brug af fælles begreber på tilskudsområdet har gjort det vanskeligt at opgøre omfanget af afgrænsede ansøgningspuljer. Rigsrevisionens opgørelse er derfor forbundet med usikkerhed.

Den generelt manglende gennemsigtighed på området gør det vanskeligt for Folketinget og offentligheden at få indsigt i forvaltningen af de statslige ansøgningspuljer. Med det formål at øge gennemsigtigheden og styrke forvaltningen af området anbefaler Rigsrevisionen i forlængelse af undersøgelsen:

- At Finansministeriet, fx i "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" præciserer, at tilskudsydere skal efterleve de forvaltningsmæssige principper, når de afgrænser en puljes ansøgerkreds. Rigsrevisionen lægger vægt på, at det bør være gennemsigtigt, hvilke overvejelser der ligger til grund for ministeriernes og andres afgrænsninger af ansøgerkredsen. Ligeledes er det væsentligt, at formålet med en afgrænsning fremgår af tilskudssagen, herunder fx om afgrænsningen er foretaget for at bidrage til at opnå den bedste effekt af det statslige tilskud. Rigsrevisionen peger desuden i kap. 3 på en række opmærksomhedspunkter, som knytter sig til forskellige typer af afgrænsninger, og som kan bidrage til at styrke forvaltningen.
- At Finansministeriet tager initiativ til at sikre en mere ensartet begrebsanvendelse på tilskudsområdet og et samlet overblik over statens ansøgningspuljer, fx ved at etablere en fællesstatslig puljeportal i samarbejde med ministerierne. En puljeportal kan bidrage til, at ansøgerne får lettere adgang til at søge om tilskudsmidlerne.

Tilskudssag

Tilskudsyder journaliserer sine handlinger og overvejelser om administrationen af en given pulje i en tilskudssag.

1.2. Baggrund

4. Stort set alle ministerier er ansvarlige for én eller flere ansøgningspuljer. For nogle ministerier er forvaltningen af puljerne en meget omfattende opgave, mens det for andre ministerier drejer sig om at forvalte få puljer. Finansministeriet har beskrevet principperne for god tilskudsforvaltning i publikationen "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" fra juni 2011. Her er samlet regler og forvaltningsmæssig praksis med henblik på at fremme en effektiv tilskudsforvaltning, især hvad angår ansøgningspuljer.

I vejledningen har Finansministeriet opstillet en model for administrationen af ansøgningspuljer. Modellen opererer med 3 overordnede faser, der sonderer mellem forskellige aktiviteter i tilskudsadministrationen:

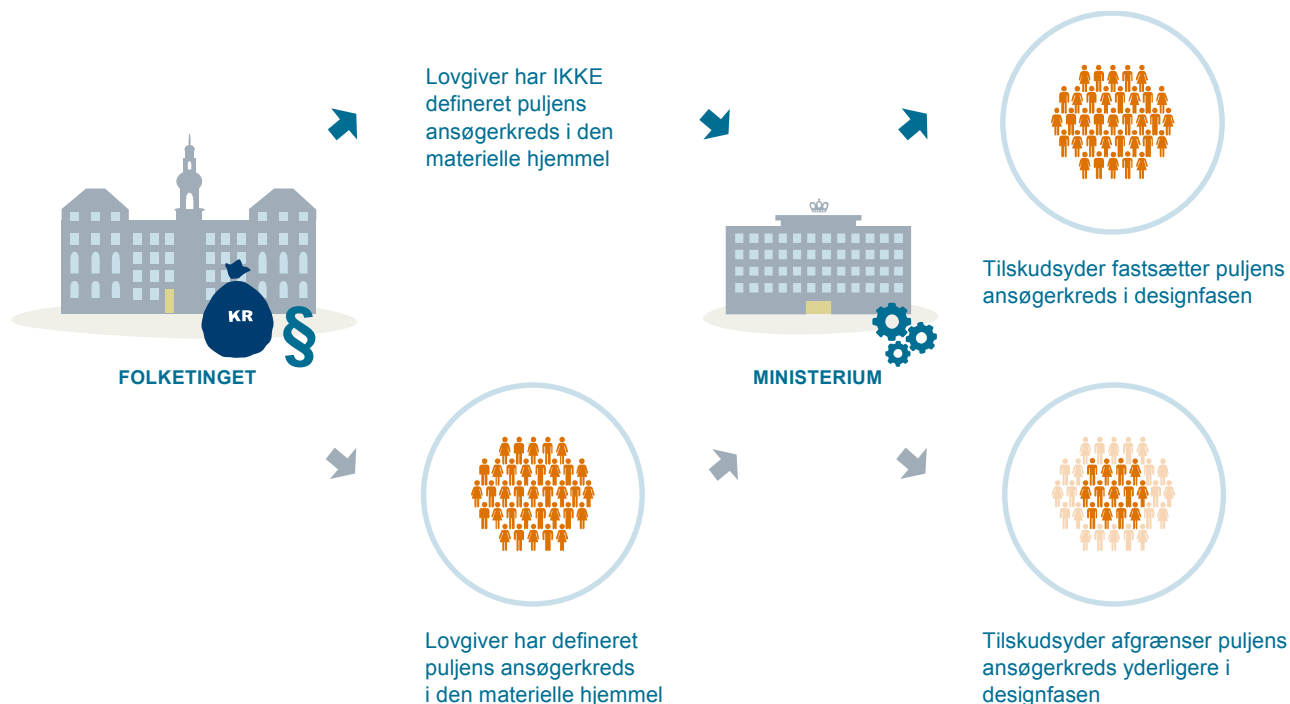
- **designfasen**, hvor puljens bevillingsmæssige og materielle hjemmel fastlægges, og hvor tilskudsyder opstiller rammerne for, hvordan puljen skal forvaltes
- **administrationsfasen**, hvor de administrative arbejdsgange, der er forbundet med puljen udføres, herunder annoncering, behandling af ansøgninger, tildeling af tilskud m.m.
- **opfølgningsfasen**, hvor tilskudsyder indsamler erfaringer om ordningen som helhed og viden om, hvorvidt de samfundsmæssige effekter er opnået.

I de 3 faser er der 2 steder, hvor der i særlig grad er fokus på, hvem der skal have mulighed for at søge om at få del i puljens midler. Det er i designfasen, når tilskudsyder fastlægger, hvordan puljen skal administreres i praksis, og i administrationsfasen, når tilskudsyder annoncerer puljen over for omverdenen.

5. En ansøgningspulje skal have både en finansiel hjemmel i finanslovens tekst og en materiel hjemmel i en tilskudslov eller i finanslovens tekstanmærkninger. Finansministeriet har peget på, at der er undtagelser til kravet om materiel hjemmel, hvis der ikke er tale om større tilskudsordninger, og hvis tilskudsordningen ikke retter sig mod en bred kreds af potentielle tilskudsmodtagere, jf. vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen finder det ikke helt klart, hvornår der er tale om større tilskudsordninger og en bred kreds af potentielle tilskudsmodtagere.

En ansøgningspuljes ansøgerkreds kan være mere eller mindre specifikt beskrevet i puljens materielle hjemmel, der findes i finanslovens tekstanmærkninger eller eventuelt i en særskilt tilskudslov. I nogle tilfælde vil ansøgerkredsen ikke fremgå direkte. Figur 1 viser 2 typiske former for afgrænsninger.

Figur 1. Typiske former for afgrænsning af ansøgerkredsen



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at tilskudsyder nogle gange må fastsætte ansøgerkredsen i designfasen, mens tilskudsyder andre gange afgrænser en allerede eksisterende ansøgerkreds.

Jo mindre specifikke formuleringerne i hjemlen er, i desto større omfang vil det være overladt til det enkelte ministerium at fastsætte nærmere regler for, hvem der skal kunne søge om at få del i midlerne fra puljen. Når tilskudsyder afgrænser en puljes ansøgerkreds i designfasen, kan der således være tale om forskellige grader af afgrænsning. Tilskudsyder kan fx:

- fastsætte, hvem der kan søge om tilskudsmidlerne, hvis hjemlen ikke indeholder en beskrivelse heraf
- afgrænse ansøgerkredsen, så kun dele af den ansøgerkreds, der er nævnt i ansøgningspuljens materielle hjemmel, kan søge om midler fra puljen
- udvælge specifikke aktører og invitere disse til at søge om midlerne i puljen.

Afgrænsningen kan komme til udtryk, når ministeriet udsteder en bekendtgørelse eller i forbindelse med en ansøgningsrunde, hvor tilskudsyder offentliggør, at midlerne er til rådighed, og hvem der kan søge om dem. Endelig kan tilskudsyder – tilsigtet eller utilsigtet – afgrænse ansøgerkredsen, hvis annonceringen af tilskudsmuligheden ikke når ud til hele gruppen af potentielle ansøgere.

6. Rigsrevisionen understreger, at det ikke i sig selv er problematisk, at tilskudsyder afgrænser en puljes ansøgerkreds, fordi afgrænsningen bl.a. kan have til formål at sikre, at puljens formål efterleves, så der derved kan opnås den størst mulige effekt af tilskudsmidlerne. Det er en hyppigt og almindeligt forekommende fremgangsmåde, at der i den materielle hjemmel gives bemyndigelse til, at en minister kan fastsætte nærmere regler for puljen, herunder fastsætte eller afgrænse en ansøgerkreds. Ministerierne skal dog efterleve de grundlæggende forvaltningsretlige principper, når de afgrænser puljens ansøgerkreds. Det er vigtigt, at der er åbenhed om beslutningen og om grundlaget for beslutningen. Gennemsigtighed i forvaltningen er en forudsætning for, at Folketinget og offentligheden kan være sikre på, at beslutningerne er truffet på et sagligt grundlag, og at ansøgerne behandles ens.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

7. Statsrevisorerne anmodede i oktober 2014 Rigsrevisionen om en undersøgelse, der skulle belyse begrebet "lukkede" tilskudspuljer. Statsrevisorerne anførte bl.a., at nogle ministerier forvalter puljer, hvor der er opstillet særlige krav og kriterier, så kun udvalgte parter får mulighed for at søge. Disse krav kan være i strid med forvaltningsmæssige principper om, at tilskudsmyndigheden skal sikre, at tilskudsmodtagere, herunder potentielle tilskudsmodtagere, behandles ens.

Statsrevisorerne har bedt os om at besvare 4 spørgsmål, jf. bilag 1. Vi beskrev i et notat til Statsrevisorerne af 9. december 2014, hvordan vi ville tilrettelægge undersøgelsen og besvare spørgsmålene.

8. Begrebet "lukkede" tilskudspuljer bliver ikke anvendt i lovgivningsarbejdet. "Lukkede" tilskudspuljer er heller ikke et bevillingsretligt begreb, og der foreligger ikke en fast definition af, hvilke former for tilskud der er omfattet af begrebet.

9. Vi har for at operationalisere undersøgelsens tema defineret, at de puljer, som vi undersøger forvaltningspraksis for, er *ansøgningspuljer, hvor ansøgerkredsen er blevet afgrænset af tilskudsyder i designfasen, når tilskudsordningen udmøntes*.

Af hensyn til formidlingen anvender vi fremadrettet betegnelsen "afgrænsede puljer" i beretningen.

10. Vi har endvidere inddraget spørgsmålet om, hvorvidt en manglende eller mangelfuld annoncering af tilskudsmuligheden gør, at potentielle ansøgere ikke bliver bekendt med muligheden for at søge om midlerne. Denne praksis vil kunne føre til, at en puljes ansøgerkreds bliver afgrænset. Der kan hermed være tale om et skyggetal, der fører til, at det reelle antal af afgrænsede puljer er højere end det, som vi opgør i denne undersøgelse.

11. Undersøgelsens revisionskriterier bygger på principperne for god tilskudsforvaltning og de grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Herudover har vi lagt til grund, at god tilskudsforvaltning også bygger på "good governance", som ifølge OECD's definition bl.a. har gennemsigtighed og ansvarlighed i forvaltningen som bærende principper. OECD anbefaler, at rigsrevisioner forpligter den offentlige forvaltning til at sikre god regeringsførelse ved bl.a. at sikre åbenhed om de beslutninger, der ligger til grund for udmøntningen af statens midler. Gennemsigtighed i forvaltningen af ansøgningspuljer skal sikre offentligheden indsigt i, om tilskudsmidlerne bliver anvendt i overensstemmelse med puljens overordnede formål, og at tilskudsyder har afgrænset puljen på et sagligt og objektivt grundlag med en klar definition af ansvaret for forvaltningen af midlerne. Vi fokuserer derfor i denne undersøgelse på, om det er gennemsigtigt, hvordan tilskudsyder har afgrænset puljens ansøgerkreds, og om grundlaget for afgrænsningen er tilgængeligt og tydeligt.

12. Ifølge Finansministeriets "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" forudsætter god tilskudsforvaltning, at der er etableret robuste og gennemtænkte forvaltningsmæssige rammer for tilskudsordninger. God tilskudsforvaltning indebærer, at tilskudsyder sikrer, at tilskuddet bliver udmøntet i overensstemmelse med de forudsætninger, der er fastsat for at opnå tilskuddet, og anvendes til det eller de formål, som midlerne er bevilget til. Tilskudsyder skal i forvaltningen af tilskudspuljerne sikre, at alle potentielle tilskudsmodtagere behandles ens, at de har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden, og at krav til ansøgninger er gennemskuelige.

Vi har lagt til grund for undersøgelsen, at informationer om puljen i enten finanslov, tilskudslov eller bekendtgørelse ikke regnes for annoncering i sig selv. Det skyldes bl.a., at ansøgningspuljerne ikke nødvendigvis optræder direkte på finansloven.

Endelig lægger vi vægt på nedenstående forvaltningsretlige principper, når vi vurderer, hvordan tilskudsyder afgrænser puljernes ansøgerkreds:

- *Sagsoplysningskravet*: Tilskudsyder skal sikre sig, at beslutningen om afgrænsningen af ansøgerkredsen foregår på et oplyst grundlag.
- *Princippet om saglighed i forvaltningen*: Tilskudsyder skal basere afgrænsningen af ansøgerkredsen på *saglige hensyn*, dvs. at der ikke må være inddraget partipolitiske og/eller private interesser, og beslutningen må ikke være båret af uvedkommende hensyn.

13. Vores undersøgelse omfatter:

- at afdække, i hvor stort omfang ministerierne afgrænser ansøgningspuljers ansøgerkreds (kap. 2)
- at undersøge, hvordan ministerierne afgrænser ansøgningspuljer (kap. 3)
- at undersøge, om ministerierne gennem deres annonceringspraksis sikrer, at potentielle ansøgere har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden (kap. 4).

Metode

14. Da der ikke findes et samlet overblik over statens ansøgningspuljer, har vi selv kortlagt puljerne for at kunne svare på Statsrevisorernes spørgsmål. Vi har derfor bedt alle ministerier oplyse, hvilke ansøgningspuljer de har ansvaret for.

Den manglende ensartede begrebsanvendelse på tilskudsområdet har medført, at vi har måttet definere begrebet ansøgningspuljer. Vi har baseret definitionen på Finansministeriets "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning".

15. Vi har baseret første del af undersøgelsen på oplysninger fra ministerierne om, hvilke ansøgningspuljer de havde ansvaret for i 2013 og/eller 2014, og de har skullet kategorisere den enkelte pulje i forhold til, om den er en:

- *Ikke-afgrænset ansøgningspulje*, dvs. en pulje, hvor det fremgår af enten finanslov eller tilskudslov, hvem der kan søge om midler fra puljen, eller hvor alle kan søge om midler fra puljen. Tilskudsyder har ikke foretaget en afgrænsning af ansøgerkredsen.
- *Afgrænset ansøgningspulje*, dvs. en pulje, hvor tilskudsyder foretager en afgrænsning af ansøgerkredsen.

16. Undersøgelsen er endvidere baseret på en gennemgang af 3 forskellige stikprøver:

- A. En stikprøve på 82 ikke-afgrænsede ansøgningspuljer for at sikre kvaliteten af de oplysninger, vi har modtaget fra ministerierne. Resultaterne fremgår af kap. 2.
- B. En stikprøve på 77 afgrænsede ansøgningspuljer, som vi har gennemgået for at vurdere, hvordan tilskudsyder i praksis har foretaget afgrænsninger af ansøgerkredsen. Resultaterne fremgår af kap. 3.
- C. En stikprøve på 56 ansøgningspuljer, som vi har gennemgået for at undersøge, hvordan ministeriet har annonceret dem. Resultaterne fremgår af kap. 4.

Blandt de udtagne puljer indgår 36 både i stikprøve A og C, og vi har derfor samlet set gennemgået 179 forskellige puljer.

Ændret kategorisering i forbindelse med stikprøvegennemgang

17. Vores gennemgang af puljerne viste, at der var behov for at ændre kategoriseringen af 66 puljer, fordi:

- 23 puljer ikke var ansøgningspuljer og dermed udgik af undersøgelsen
- 25 puljer, der var angivet som ikke-afgrænsede, var blevet afgrænset af tilskudsyder
- 18 puljer, der var angivet som afgrænsede puljer, ikke var blevet afgrænset.

Vi konstaterer, at der er usikkerhed forbundet med ministeriernes kategorisering af puljerne i forhold til den definition, som vi har lagt til grund for undersøgelsen af, om puljerne er afgrænsede. Opgørelserne er derfor behæftet med usikkerhed. Usikkerheden hænger bl.a. sammen med, at der er en manglende systematik og ensartethed i begrebsanvendelsen på tilskudsområdet.

Efter vi har ændret kategoriseringen indeholder:

- stikprøve A: 82 puljer
- stikprøve B: 49 puljer
- stikprøve C: 48 puljer.

18. Undersøgelsen baserer sig i høj grad på gennemgang af skriftlige oplysninger og dokumentation fra ministerierne. Vi har bedt ministerierne besvare en række spørgsmål om puljerne i stikprøven og fremsende dokumentation for deres besvarelser. Det materiale, vi har gennemgået for de enkelte puljer, har været af forskelligt omfang. Materialet har bl.a. kunnet bestå af finanslovstekst, tilskudslov, forligstekster, udmøntningsaftaler for satspuljen, puljevejledning, ansøgningsskemaer, annonceringsmateriale, interne beslutningsnotater og mødereferater.

De anvendte metoder er uddybet i bilag 2, herunder metoden for udvælgelsen af stikprøverne.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

20. Undersøgelsen omfatter alle ministerier, der forvalter ansøgningspuljer. Statsministeriet og Skatteministeriet forvalter ikke ansøgningspuljer og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

21. Undersøgelsen omfatter ansøgningspuljer, hvor bevillingen fremgår af finansloven for 2013 og/eller 2014. Puljer, der ikke er blevet fordelt midler fra i 2013 eller 2014, er udelukkende med i undersøgelsen, hvis tilskudsyder i et tidligere finansår har givet tilsagn om midler til brug i 2013 eller 2014. Da undersøgelsen omfatter puljer med bevilling på finansloven senest i 2014, afspejler undersøgelsens resultater ikke nødvendigvis ministeriernes praksis for bevillinger fra 2015.

Vi har ikke efterprøvet, om der findes puljer, som ministerierne ikke har oplyst om.

22. Undersøgelsen omfatter udelukkende ansøgningspuljer. Vi har ikke undersøgt forvaltningen af nedenstående tilskudsformer:

- tilskud, der fordeles på baggrund af objektive kriterier i lovgivningen, fx tilskud til enkeltpersoner i form af bl.a. børnetilskud og boligsikring
- taxametertilskud, fx til skoler og universiteter, og bygningstilskud
- tilskudsordninger, der er 100 % EU-finansieret
- driftstilskud til selvejende institutioner, som er fastsat på finansloven, fx tilskud til Kofoeds Skole
- tilskud, der ydes som investering, fx til transport.

23. En række tilskudsordninger falder ikke ind under undersøgelsens definition på ansøgningspuljer. Det gælder fx puljer, hvor navngivne organisationer er nævnt som ansøgerkreds i puljens materielle hjemmel. Det gælder også midler, som fordeles efter en fordelingsnøgle. I begge tilfælde er der ikke konkurrence om puljens midler.

24. I denne beretning undersøger vi ikke alle dele af ministeriernes tilskudsforvaltning. Vi vurderer fx ikke ministeriernes behandling og vurdering af indkomne ansøgninger, processen for tildeling af tilskud og efterfølgende opfølgning på tilskudsmodtagernes anvendelse af midlerne.

25. Vi har ligeledes ikke belyst, om og hvordan ministerierne fører tilsyn med underliggende eller eksterne institutioner, der forvalter ministeriernes puljer.

26. Rigsrevisionen har i flere tidligere beretninger undersøgt ministeriernes tilskudsforvaltning. Fx undersøgte vi i beretningen om forvaltningen af statslige tilskud, om 5 ministerier havde sikret, at tilskud blev anvendt effektivt, ansvarligt og efter hensigten. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013 vurderede vi den regnskabsmæssige og administrative styring af tilskudsområdet i 6 virksomheder på 5 ministerområder. Vi konkluderede bl.a., at virksomhedernes forvaltning af tilskud burde forbedres, idet særligt opfølgningen på tilskuddenes anvendelse var utilstrækkelig. Senest har vi i beretningen om satspuljen undersøgt, om Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Finansministeriet har en tilfredsstillende og gennemsigtig forvaltning af satspuljen.

Rigsrevisionen reviderer løbende tilskudsordninger som en del af årsrevisionen. Resultaterne af denne revision fremgår af de årlige beretninger om revisionen af statsregnskabet.

27. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Statens afgrænsede ansøgningspuljer

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ikke er et samlet overblik over ansøgningspuljerne i staten baseret på valide data. Rigsrevisionen bad derfor ministerierne oplyse, hvor mange ansøgningspuljer de har ansvaret for, og kategorisere disse puljer i forhold til, om de er afgrænsede eller ikke-afgrænsede.

Rigsrevisionens kortlægning viser, at der findes 675 ansøgningspuljer i staten, og heraf er 300 afgrænsede puljer.

28. I dette kapitel kortlægger vi antallet af statens ansøgningspuljer for at kunne opgøre antallet og det økonomiske omfang af de afgrænsede puljer, som udgør en delmængde af det samlede antal puljer.

2.1. Kortlægning af statens ansøgningspuljer

29. Vi har indsamlet oplysninger i ministerierne om, hvor mange ansøgningspuljer der bliver administreret i staten, og hvor mange af disse puljer der har fået afgrænset ansøgerkredsen af tilskudsyder. Endelig har vi opgjort det økonomiske omfang af de afgrænsede puljer.

Udgangspunktet for en kortlægning

30. Der er tidligere gjort forsøg på at skabe overblik over dele af eller alle statens ansøgningspuljer. I 2008 foretog KREVI en undersøgelse, der skulle give et overblik over de statslige puljer, som kommunerne kunne søge om midler fra for finansåret 2007. Blandt undersøgelsens konklusioner var, at det er vanskeligt at skaffe sig et overblik over statens puljer. Det skyldes bl.a., at puljebegrebet er tvetydigt og bliver anvendt uensartet af de forskellige ministerier. Oplysninger i finansloven og på ministeriernes hjemmesider om puljerne var desuden ikke altid enslydende.

31. I 2010 søgte Finansministeriet at kortlægge det statslige tilskudsområde. Undersøgelsen viste, at tilskudsområdet er præget af høj kompleksitet, og at ministeriet med det tilgængelige datagrundlag ikke kunne belyse, hvilke konkrete tilskud eller typer af tilskud de enkelte ministerier og institutioner yder.

KREVI

Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut var et institut, der havde til formål at fremme kvalitetsudvikling og en mere hensigtsmæssig anvendelse af resurserne i den offentlige sektor. I dag er KREVI en del af KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning).

32. Det daværende Social- og Integrationsministerium udarbejdede i 2012 en puljeanalyse på ministeriets ressortområde. Hovedkonklusionen på analysens kvantitative opgørelse af puljer var, at ministeriets tilskudsområde var vanskeligt at overskue. Det skyldes bl.a., at en begrænset brug af fælles begreber, systematikker og standarder gjorde det meget vanskeligt at skabe et overblik. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har oplyst, at ministeriet siden 2012 har foretaget en række ændringer i tilskudsforvaltningen, bl.a. af organiseringen og arbejdsgangene. Konklusionen fra 2012 er derfor ikke gældende på ministerområdet i dag.

33. Ifølge Finansministeriets budgetvejledning for 2014 bør tilskudsordninger som udgangspunkt budgetteres særskilt på finansloven. Større tilskudsordninger, der retter sig til en bredere kreds, bør budgetteres på selvstændige bevillinger, mens mindre tilskud fx kan optages under en driftsbevilling, men i så fald bør arten og omfanget af tilskuddet fremgå tydeligt af anmærkningerne til den pågældende bevilling.

Vores undersøgelse viser, at ikke alle ansøgningspuljer fremgår særskilt af finansloven. Vi har set eksempler på:

- *En finanslovskonto, der beskriver en overordnet indsats, som kan dække over én eller flere puljer, men puljerne fremgår ikke tydeligt af anmærkningerne.*
Udenrigsministeriet har fx oplyst, at ministeriet på § 06.32.01.23. Øvrige indsatser i Afrika (finansloven for 2014) har en pulje, som danske virksomheder kan søge om midler fra, hvis de samarbejder med sydafrikanske partnere om at løse udfordringer i vandsektoren i Sydafrika. Vandsektoren eller den specifikke pulje er ikke nævnt i finanslovsteksten.
- *En finanslovskonto, der indeholder flere forskellige tilskudsformer. På en konto kan der fx både være opført midler til drift af navngivne organisationer og projekttilskud.*
Fx indeholder Undervisningsministeriets § 20.89.03.10. Driftstilskud mv. til foreninger og organisationer (finansloven for 2014) både en liste over en række specifikke organisationer og foreninger, der skal have driftstilskud fra kontoen, og angiver, at midler fra kontoen kan anvendes til at støtte udvikling af erhvervspædagogiske aktiviteter og udvikling af læreres og lederes kompetencer på erhvervsuddannelserne. Sidstnævnte uden at det fremgår, at der er tale om en ansøgningspulje. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i finansloven for 2015 har ændret finanslovskontoen, så driftstilskud og puljemidler fremgår af forskellige underkonti.

Rigsrevisionen konstaterer, at det sjældent er muligt at se fordelingen af den enkelte finanslovskontos midler, hvis kontoen indeholder flere typer af tilskud, herunder ansøgningspuljer. Boks 2 viser et eksempel fra Kulturministeriet.

BOKS 2. PULJE, DER IKKE FREMGÅR TYDELIGT AF FINANSLOVEN

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet administrerer puljen "Internationale besøgsprogrammer – musik", der udspringer af § 21.21.01.45 (finansloven for 2014).

Af finanslovsteksten fremgår: "Bevillingen anvendes af projektstøtteudvalget for musik til at yde støtte til musikformål, herunder støtte til professionelle orkestres, kors og ensembles virksomhed [...] informations-, dokumentations- og publikationsvirksomhed samt til andre aktiviteter, der kan virke til fremme af formålet med lov om musik. Det er ikke fastlagt, hvordan udvalget skal fordele midlerne mellem de forskellige formål".

Ministeriet har oplyst, at puljen skal fremme konkrete samarbejder mellem den danske og udenlandske musikscene og motivere udenlandske festivalledere, koncertarrangører, musikjournalister mfl. til at deltage i besøgsprogram i Danmark.

Det kan ikke læses af finansloven, at den konkrete ansøgningspulje eksisterer.

34. Vores opgørelse på baggrund af ministeriernes oplysninger viser, at der var 675 ansøgningspuljer på finansloven for 2013 og/eller 2014. 300 af puljerne var afgrænset af tilskudsyder.

Det økonomiske omfang

35. Ministerierne har oplyst det samlede bevillingsmæssige omfang af de afgrænsede puljer i det år, det senest var muligt at søge om midler fra puljen. Midlerne har således været afsat i forskellige år. Ved flerårige bevillinger har ministerierne oplyst bevillingens størrelse for hele perioden. Det samlede beløb består derfor både af flerårige og 1-årige bevillingsbeløb.

Det økonomiske omfang af ansøgningspuljer, hvor tilskudsyder har afgrænset ansøgerkredsen, udgør ifølge ministeriernes oplysninger ca. 5,8 mia. kr. (2014-priser) ved seneste ansøgningsrunde.

Det bevillingsmæssige omfang af de afgrænsede puljer er det beløb, det har været muligt at søge om. Det dækker derfor ikke over, hvor mange tilskudsmidler der reelt er udbetalt til ansøgerne.

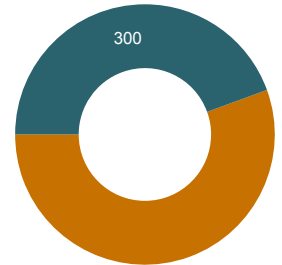
Vi har ikke indhentet oplysninger om det økonomiske omfang af de ikke-afgrænsede puljer.

Resultater

36. Undersøgelsen viser, at der ikke findes et samlet overblik over antallet af ansøgningspuljer i staten, og at dette overblik er vanskeligt at etablere, da tilskudsområdet er præget af kompleksitet og en manglende ensartet brug af fælles begreber og systematikker. Det er Rigsrevisionens indtryk, at det har været en stor resursekrævende og overvejende manuel opgave for ministerierne at identificere puljerne. I flere ministerier har opgaven krævet indsamling og koordination af oplysninger fra flere forskellige aktører på ministeriområdet. Dette er medvirkende til, at vi peger på behovet for større systematik på området.

37. Rigsrevisionen har bedt ministerierne oplyse, hvor mange tilskudsmidler der var til rådighed ved hver af de afgrænsede puljers seneste ansøgningsrunde. For nogle af puljerne blev der uddelt midler for en 1-årig periode, mens der for andre blev uddelt midler for en flerårig periode. Det er forskelligt, hvilket år puljerne havde ansøgningsrunde i. Samlet set var der afsat ca. 5,8 mia. kr. til uddeling fra de afgrænsede puljer.

300 ud af 675 ansøgningspuljer i staten har fået afgrænset ansøgerkredsen af tilskudsyder.



Kilde: Rigsrevisionen.

3. Afgrænsningspraksis

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at tilskudsyderne generelt ikke dokumenterer grundlaget for at afgrænse en puljes ansøgerkreds. Det indebærer bl.a., at tilskudsyderne ikke dokumenterer:

- at der er skabt et overblik over den potentielle ansøgerkreds, inden afgrænsningen er foretaget
- hvilke saglige kriterier afgrænsningen er baseret på
- hvilket formål der er med afgrænsningen, fx at skabe større effekt af tilskudsmidlerne.

Rigsrevisionen vurderer, at klare retningslinjer for afgrænsningsprocessen og en bedre dokumentation vil gøre det mere tydeligt, om tilskudsyderne efterlever principperne for god tilskudsforvaltning. Samtidig vil en bedre dokumentation bidrage til mere gennemsigtighed om ministeriernes udmøntning af tilskudsmidlerne.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at de afgrænsninger af ansøgerkredsen, som tilskudsyderne foretager, har meget forskelligartet karakter. I nogle tilfælde er der tale om, at tilskudsyder fastsætter ansøgerkredsen, mens tilskudsyder i andre tilfælde indsnævrer en allerede defineret ansøgerkreds.

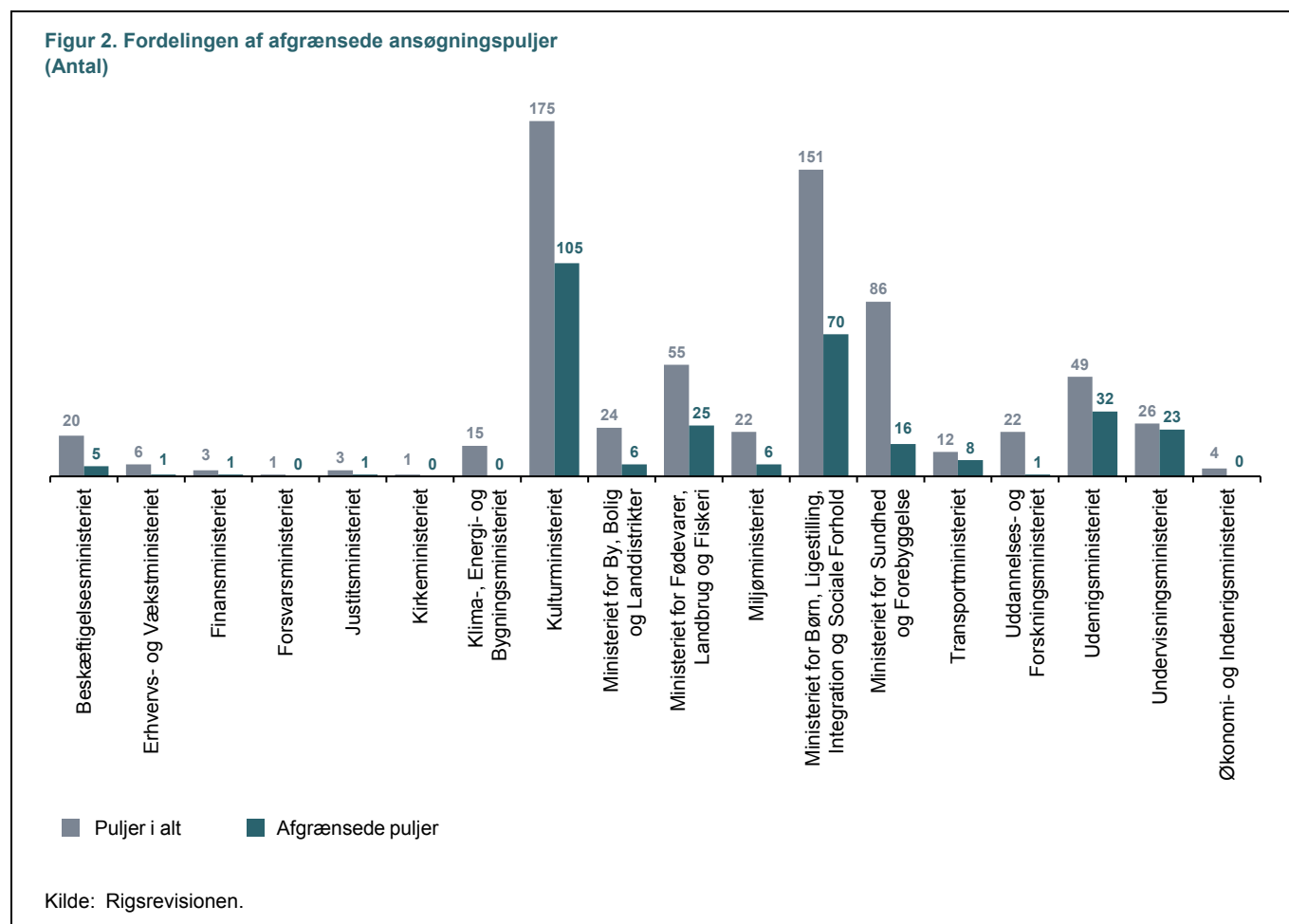
Rigsrevisionen har på baggrund af en række fællestræk blandt de gennemgåede puljer opstillet 6 typer af afgrænsninger og særlige opmærksomhedspunkter for disse.

38. I dette kapitel undersøger vi, hvordan tilskudsyderne afgrænser puljernes ansøgerkreds. Vi undersøger baggrunden for og formålet med afgrænsningerne af ansøgerkredsen. Endelig undersøger vi, hvilke fællestræk der er for de afgrænsninger, som tilskudsyderne foretager.

3.1. Historik for afgrænsede ansøgningspuljer

39. Vi har undersøgt, hvordan de afgrænsede puljer er fordelt mellem ministerierne, og hvor mange år der er gået, siden puljernes ansøgerkreds blev afgrænset første gang.

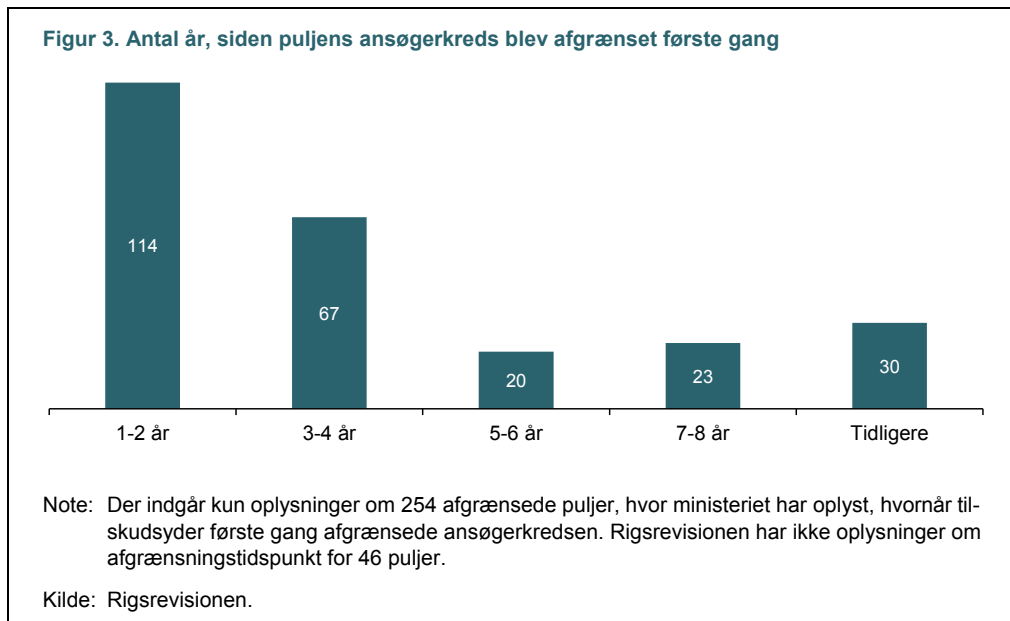
40. Vores kortlægning viser, at der ifølge ministeriernes oplysninger findes 300 ansøgningspuljer i staten, hvor tilskudsyderne har afgrænset ansøgerkredsen. Figur 2 viser, hvor mange afgrænsede puljer ministerierne har oplyst, de har ansvaret for.



Det fremgår af figur 2, at 14 ministerier forvalter afgrænsede puljer. Kulturministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har ansvaret for flest afgrænsede puljer. De 2 ministerier har henholdsvis 105 og 70 puljer. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har ansvaret for 25 puljer, Udenrigsministeriet for 32, Undervisningsministeriet for 23, og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse for 16. Yderligere 8 ministerier har ansvaret for et mindre antal puljer.

Tidsperiode, hvor ansøgningspuljerne har haft en afgrænset ansøgerkreds

41. Vi har bedt ministerierne oplyse, hvornår tilskudsyderne har afgrænset ansøgerkredsen for puljerne første gang. Figur 3 viser, hvor lang tid de afgrænsede puljer, som er på finansloven for 2013 og/eller 2014, har haft en afgrænset ansøgerkreds.



Det fremgår af figur 3, at størstedelen af puljerne er afgrænset inden for de seneste 2 år. Dette er også naturligt, da mange puljer løbende nedlægges, og nye oprettes. 67 puljer blev afgrænset for 3-4 år siden, mens et mindre antal puljer blev afgrænset for henholdsvis 5-6 år og 7-8 år siden. 30 puljer blev afgrænset for over 8 år siden. Kulturministeriet har ansvaret for puljen med den ældste afgrænsning. Ministeriet har oplyst, at puljen "Kunst i det offentlige rum" (§ 21.21.01.10 på finansloven for 2014) har haft en afgrænset ansøgerkreds siden 1964.

Resultater

42. Undersøgelsen viser, at 14 ministerier havde afgrænsede ansøgningspuljer, der havde bevilling på finansloven for 2013 og/eller 2014.

Størstedelen af puljerne er afgrænset inden for de seneste 2 år. Dette hænger i høj grad sammen med, at der løbende bliver nedlagt og oprettet nye puljer. Enkelte puljer har dog eksisteret med en afgrænset ansøgerkreds gennem en lang årrække. Det gælder således for 30 puljer, at de i første omgang blev afgrænset for mere end 8 år siden. Den ældste afgrænsning skete i 1964.

3.2. Afgrænsning af ansøgningspuljer

43. Vi har undersøgt, om ministerierne har udarbejdet en generel vejledning (eller nedskrevet principper) for puljeadministration på deres områder. Derudover har vi undersøgt, hvilke årsager tilskudsyderne lægger til grund for at afgrænse puljen, og om tilskudsyderne etablerer et overblik over en puljes potentielle ansøgerkreds, inden de foretager afgrænsningen.

Denne del af undersøgelsen er baseret på en gennemgang af en stikprøve på i alt 49 afgrænsede puljer fra 11 ministerier.

Vejledninger om afgrænsningsprocessen

44. Ministerierne bør ifølge vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning udarbejde forretningsgangsbeskrivelser og arbejdsprocesbeskrivelser for forvaltningen af tilskud på deres områder. Forretningsgangsbeskrivelser og arbejdsprocesbeskrivelser vil typisk have form af en overordnet puljevejledning eller en sagsbehandlerinstruks.

Flere ministerier har generelle puljevejledninger eller sagsbehandlerinstrukser, der understøtter administrationen af puljerne. Alternativt benytter ministerierne vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning. Undersøgelsen viser, at ingen af vejledningerne indeholder beskrivelser af, hvordan afgrænsningen af en puljes ansøgerkreds bør foregå.

45. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold oplyser, at ministeriet i foråret 2015 har udarbejdet en ny sagsbehandlingsinstruks, der understøtter administrationen af alle ministeriets puljer. Det fremgår af instruksen, at kriterier for puljens formål, målgruppe og ansøgerkreds altid bør fremgå af den materielle hjemmel for puljen. En eventuel afgrænsning af ansøgerkredsen bør med andre ord finde sted i forbindelse med etableringen af hjemlen for puljen i finanslov eller tilskudslov og ikke senere i administrationsprocessen. Dermed bliver det Folketinget og ikke ministeriet, der fastlægger, hvem der kan søge om midler fra puljen.

46. Det fremgår af Kulturministeriets vejledning til, hvordan sagsbehandlere skal lægge oplysninger om ansøgningspuljer ind i ministeriets puljedatabase, at sagsbehandleren skal "angive en så præcis afgrænsning af ansøgerfeltet som muligt. Afgrænsningen kan være lovbestemt eller en fortolkning af lovens formål, fx hvem man betragter som 'skabende kunstnere', 'samfundsdebatteerende medier' e.l."

47. Undervisningsministeriet har udarbejdet en instruks for administrationen af ministeriets bevillinger til forsøg og udvikling i januar 2015. Her gør ministeriet det bl.a. klart, at hjemmelbeskrivelsen i finansloven skal være tilstrækkelig og dækkende for de aktiviteter, som skal gennemføres. Instruksen skal medvirke til at sikre saglighed, gennemsækelighed og ligebehandling i administrationen.

Formålet med at afgrænse puljernes ansøgerkreds

48. Vi har undersøgt tilskudsydernes formål med at afgrænse ansøgningspuljernes ansøgerkreds. Formålet med afgrænsningerne hænger sammen med, om tilskudsyderne lever op til princippet om saglighed i forvaltningen.

Vi har i forbindelse med gennemgangen af de 49 puljer bedt tilskudsyder oplyse, hvorfor ansøgerkredsen er afgrænset. De fleste forklaringer retter sig mod, at puljens ansøgerkreds er afgrænset for at opnå en bedre effekt af puljens midler, da tilskudsyder forventer, at netop den valgte ansøgerkreds kan bidrage til i højere grad at opfylde puljens formål. Tilskudsyderne har peget på følgende formål med afgrænsningen, der kan bidrage til at opfylde puljens formål:

- *Faglig målretning*
Tilskudsyder vurderer, at der er behov for, at ansøgerne har særlige evner, erfaringer, kompetencer mv. for at opfylde formålet med puljen. Afgrænsningen kan fx være baseret på, om ansøgerne har erfaring med undervisning af asylansøgere eller en specifik behandlingsmæssig kompetence i forhold til spiseforstyrrelser.
- *Geografisk eller demografisk målretning*
Tilskudsyder vurderer, at puljens formål bedst opfyldes ved at målrette midlerne mod bestemte områder eller befolkningsgrupper. Fx har Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter afgrænset ansøgerkredsen til puljen "Ommærkningsbidrag til ommærkede almene boliger" (§ 14.51.54.10 på finansloven for 2014) til almennyttige boligselskaber i 8 kommuner for at sikre, at tilskudsmidlerne bliver anvendt i de geografiske områder, hvor der er størst efterspørgsel på ungdomsboliger.

Ommærkningsbidrag er midler, der skal dække udgifter forbundet med ændringen af almennyttige boliger til fx ungdomsboliger.

Efterværn er et tilbud til unge, der indtil det 18. år har haft en fast kontaktperson, og unge, der har været anbragt uden for hjemmet med eller uden samtykke umiddelbart inden det fyldte 18. år. Formålet med efterværn er at bidrage til, at den unge får en bedre overgang til en selvstændig voksentilværelse.

- *Centrere indsatsen hos aktør med myndighedsansvar*
Tilskudsyder vurderer, at det vil give en langsigtet effekt, at den støttede indsats bliver forankret hos myndigheden med ansvaret for indsatsområdet. Fx afgrænser Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold ansøgerkredsen til puljen "Implementeringsstøtte vedrørende efterværn" (§ 15.75.44.10 på finansloven for 2014) til udelukkende at være kommuner. Det skyldes, at kommunerne har ansvaret for den efterværnsindsats, som puljen har til formål at støtte. Ministeriet oplyser, at satspuljeordførerne ønskede puljens midler udmøntet til kommunerne, og at ministeriet ikke finder, at modellen kan implementeres ved en privat eller frivillig aktør, da initiativet skal gennemføres blandt kommunernes medarbejdere.
- *Undgå at støtte allerede støttede initiativer*
Afgrænsningen af ansøgerkredsen bliver foretaget for at undgå, at ansøgerne kan søge om midler fra forskellige puljer til samme aktivitet. Det er især ministerier, der har puljer, der er delvist EU-finansieret, som fremhæver dette argument.

Overblik over den potentielle ansøgerkreds

49. Vi har undersøgt, om tilskudsyderne har søgt at etablere et overblik over de potentielle ansøgere, inden de foretog afgrænsningen af puljernes ansøgerkreds. Dette hænger sammen med, om tilskudsyderne lever op til sagsoplysningskravet ved at sikre, at afgrænsningerne sker på oplyst grundlag. Ligeledes skal tilskudsyderne sikre, at alle potentielle tilskudsmodtagere bliver behandlet ens.

Det er centralt, at tilskudsyderne etablerer overblik over den potentielle ansøgerkreds af flere grunde. Først og fremmest kan det bidrage til at mindske risikoen for at udelukke aktører, som potentielt kunne have projekter af relevans og høj kvalitet inden for puljens formål. Dernæst understøtter det gennemsigtighed i forvaltningen, når tilskudsyderne tydeliggør, hvilke aktører de har valgt ikke skal have mulighed for at søge om midler fra puljen og årsagen hertil.

50. Vores gennemgang viser, at tilskudsyderne for 26 % af de 49 afgrænsede puljer i stikprøven har forsøgt at etablere overblik over den potentielle ansøgerkreds, inden de afgrænsede den. For de resterende 74 % har tilskudsyderne ikke skabt dette overblik.

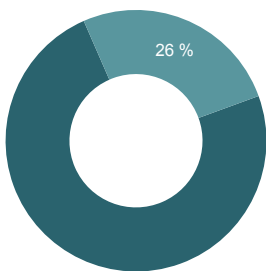
51. Når tilskudsyderne har søgt at etablere et overblik over puljernes potentielle ansøgerkreds, inden de afgrænser ansøgerkredsen, er metoderne meget forskellige. Gennemgangen viser eksempler på, at tilskudsyderne baserer deres viden om den potentielle ansøgerkreds på:

- evalueringer af tidligere indsatser på området
- kapacitetsundersøgelser
- tekniske undersøgelser eller miljømæssige afdækninger
- statistiske og demografiske undersøgelser
- møder med interesseorganisationer eller ekspertseminarer.

52. Tilskudsyderne fremhæver forskellige årsager til, at de ikke har søgt at etablere et overblik over de potentielle ansøgere, inden de foretager en afgrænsning af en puljes ansøgerkreds. Disse forklaringer hænger ofte sammen med, hvor bred en ansøgerkreds der er beskrevet i puljens materielle hjemmel.

På den ene side kan ansøgerkredsen være så omfattende, at tilskudsyder vurderer, at det ikke er resurserne værd at forsøge at etablere et overblik over alle de potentielle ansøgere. På den anden side kan ansøgerkredsen være så snævert defineret, at tilskudsyder vurderer, at der ikke er behov for at indhente yderligere viden, da afgrænsningen efter tilskudsyders mening blot er en direkte operationalisering af formålet med puljen. Endelig er der tilskudsydere, der vurderer, at de allerede besidder tilstrækkelig viden om området til at foretage afgrænsningen og dermed ikke har behov for at indhente yderligere viden.

For 26 % af de 49 afgrænsede puljer i stikprøven har tilskudsyder forsøgt at etablere et overblik over den potentielle ansøgerkreds inden afgrænsningen.



Kilde: Rigsrevisionen.

Boks 3 viser et eksempel fra Kulturministeriet.

BOKS 3. PULJER, HVOR TILSKUDSYDER VURDERER AT HAVE TILSTRÆKKELIG VIDEN TIL AT FORETAGE EN AFGRÆNSNING UDEN AT INDSAMLE YDERLIGERE INFORMATION

Kulturministeriet har en række puljer, som Statens Kunstfond forvalter. Ministeriet har oplyst, at afgrænsningen af ansøgerkredsen foretages i Statens Kunstfonds 12 projektstøtteudvalg. Udvalgenes medlemmer udpeges på baggrund af deres kunstfaglige ekspertise. Medlemmerne af et udvalg skal tilsammen repræsentere de kompetencer, der er nødvendige for udvalgets virke, herunder forvaltningen af puljerne. I og med at udvalget består af medlemmer, der er udpeget på baggrund af en kunstfaglig ekspertise, er det ministeriets holdning, at udvalget har den nødvendige indsigt i det enkelte fagområde og dermed det nødvendige overblik over alle potentielle ansøgere til at foretage en afgrænsning af ansøgerkredsen.

Ministeriet har oplyst, at når et udvalg under Statens Kunstfond beslutter at oprette en pulje, starter udvalget typisk med at diskutere puljens formål og puljens sammenhæng med det relevante lovgrundlag, dvs. lov om Statens Kunstfond (lov nr. 458 af 8. maj 2013), og relevante faglove (litteraturloven, filmloven, scenekunstloven mfl.). Herefter diskuterer udvalget, hvordan puljens formål skal opfyldes, dvs. hvilke kriterier ansøgeren skal opfylde, hvem der skal kunne søge om tilskud, og om puljen skal afgrænses yderligere. Rigsrevisionen har ikke gennemgået dokumentation for disse drøftelser.

53. Rigsrevisionen anerkender, at det ikke i alle tilfælde giver mening at forsøge at etablere et overblik over en potentiel ansøgerkreds, inden tilskudsyder foretager en afgrænsning. Rigsrevisionen finder dog, at et manglende overblik i andre tilfælde kan betyde, at tilskudsyder afgrænser potentielle ansøgere fra at få mulighed for at søge midler uden at vide, om de kunne være kvalificerede. Boks 4 viser et eksempel på, at der måske kunne være andre potentielle ansøgere.

BOKS 4. PULJE, HVOR DER MÅSKE KUNNE VÆRE ANDRE POTENTIELLE ANSØGERE END DE HELT INDLYSENDE

Undervisningsministeriets pulje "Undervisning på forskellige niveauer (EFU6544)" (§ 20.89.03.10 på finansloven for 2014) har som formål at understøtte "udvikling af erhvervspædagogiske aktiviteter og udvikling af lærere og lederes kompetencer på erhvervsuddannelserne". Ministeriet har afgrænset ansøgerkredsen til udbydere af erhvervsuddannelser, hvilket umiddelbart er indlysende set i forhold til puljens formål.

Ministeriet kunne måske med fordel have overvejet, om også fx pædagogiske forskningsinstitutioner eller andre aktører kunne bidrage til en effektiv opfyldelse af puljens formål.

Ministeriet har oplyst, at Metropol og Nationalt Center for Erhvervspædagogik blev anvendt til at lede programmet ved udmøntningen af den konkrete pulje. Ministeriet har ved at købe ekstern konsulentbistand forsøgt at involvere andre aktører i projekterne end de umiddelbart indlysende.

Kriterier, der anvendes i afgrænsningsprocessen

54. Enkelte tilskudsydere, fx Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og Transportministeriet, har opstillet meget klare kriterier for afgrænsningen af ansøgerkredsen for nogle af deres puljer. Ministerierne fremhæver, at de valgte kriterier, som ligger til grund for afgrænsningen, bl.a. bidrager til:

- en øget gennemsigtighed i forvaltningen
- at ansøgerne bliver behandlet ens – også i forhold til tidligere sammenlignelige puljers ansøgere
- at administrationen af puljerne bliver mere enkel, fordi ansøgerantallet bliver mindre, og fordi afgrænsningen understøtter, at den størst mulige andel af ansøgningerne er relevante.

Boks 5 viser et eksempel på en afgrænsning, der er foretaget med udgangspunkt i en række udvalgte saglige kriterier.

BOKS 5. NÅR EN AFGRÆNSNING TAGER UDGANGSPUNKT I SAGLIGE KRITERIER

Puljen "Helhedsorienteret gadeplansindsats" (§ 14.51.51.20 på finansloven for 2014) støtter forebyggelse af ungdomskriminalitet i problemramte boligområder.

Da puljens ansøgerkreds blev afgrænset, var det ud fra et ønske om at koncentrere midlerne der, hvor problemerne med ungdomskriminalitet var åbenbare og påtrængende. Det daværende Social- og Indenrigsministerium udarbejdede en opgørelse over de udsatte boligområder ud fra en række objektive kriterier. Blandt kriterierne var områdernes kriminalitetsniveau, andelen af unge uden for arbejdsmarkedet og andelen af børn og unge i alderen 7-24 år i området. 55 udsatte boligområder blev vurderet i forhold til de opstillede kriterier. På baggrund af opgørelsen blev der udpeget 25 by- og boligområder med særligt behov for støtte til en målrettet kriminalpræventiv indsats. By- og boligområderne lå i 14 kommuner. Disse kommuner blev inviteret til at søge støtte til forebyggende arbejde.

Det fremgår af det fremsendte puljemateriale, at "områderne forudsættes udvalgt efter objektive kriterier. Herved sikres det, at udvælgelsen kan forklares udadtil, og det vil være muligt at forklare områder, der ikke er blevet udvalgt, hvorfor de ikke er udvalgt".

55. Vi har i gennemgangen af ansøgningspuljerne set eksempler på, at puljerne har skiftet mellem forskellige ministerområder, bl.a. på grund af ressortomlægninger. Det er centralt, at ministerierne er opmærksomme på, at de dermed kan komme til at overtage puljer, hvor det saglige grundlag for en eventuel afgrænsning af ansøgerkredsen ikke i tilstrækkeligt omfang er dokumenteret. Boks 6 viser et eksempel på en afgrænset pulje, der er overtaget fra et andet ministerium.

BOKS 6. NÅR MAN ARVER EN PULJE, ARVER MAN OGSÅ ANSVARET FOR AFGRÆNSNINGEN

Kulturministeriet har overtaget puljen "Udvikling og efteruddannelse mv." (§ 21.51.31.20 på finansloven for 2014) fra Undervisningsministeriet. Puljens formål er at yde støtte til dækning af vikarudgifter til højskoler, mens højskolens lærere eller forstander efteruddanner sig.

Af finanslovens tekst fremgår det, at bevillingen bl.a. kan anvendes til efter- og videreuddannelse af forstandere og lærere på højskoler. Puljens ansøgerkreds er blevet afgrænset til at omfatte lærere og forstandere, der har min. 7 års erfaring og ikke har haft orlov til efteruddannelse inden for de seneste 5 år.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har kendskab til grundlaget for at foretage afgrænsningen og blot har videreført afgrænsningen i sin forvaltning af puljen. Der findes således ikke dokumentation for grundlaget for beslutningen om, at forstandere og lærere med mindre end 7 års erfaring ikke skal have adgang til puljens midler.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har fundet anledning til at ændre afgrænsningen, da den sikrer, at midlerne anvendes efter formålet.

56. Vi har i forbindelse med undersøgelsen af tilskudsydernes afgrænsningspraksis stillet en række spørgsmål til ministerierne om de afgrænsede puljer, der indgår i stikprøven, og bedt ministerierne fremsende dokumentation for deres besvarelser. Ministerierne har besvaret vores spørgsmål, men dokumenterer kun i ganske få tilfælde årsagerne til, hvorfor tilskudsyder vælger at afgrænse puljens ansøgerkreds, og hvordan tilskudsyder er nået frem til den valgte ansøgerkreds.

Resultater

57. Undersøgelsen viser, at få ministerier har udarbejdet vejledninger for afgrænsningsprocessen og for, hvordan grundlaget for afgrænsningen skal dokumenteres. Retningslinjerne kan bidrage til at sikre en ensartet behandling af alle potentielle ansøgere og gennemsigtighed i forhold til de beslutninger, tilskudsyder har truffet.

58. Undersøgelsen viser desuden, at ministerierne i ringe omfang dokumenterer, hvordan tilskudsyder når frem til sin afgrænsning og den valgte ansøgerkreds. Det er derfor ikke gennemsigtigt, om tilskudsyders afgrænsning er baseret på et sagligt grundlag. Det gælder også for puljer, som ministeriet overtager fra et andet ministerium. Ministerierne oplyser, at tilskudsyder typisk afgrænser sine puljer for at efterleve puljens formål og for at opnå større effekt af puljens midler.

59. For 74 % af puljerne i stikprøven har tilskudsyderne ikke kunnet dokumentere, at de har etableret et overblik over den potentielle ansøgerkreds, inden de har foretaget en afgrænsning. Hvis tilskudsyderne ikke har etableret et overblik over de potentielle ansøgere, inden de foretager afgrænsningen, er der en risiko for, at tilskudsyderne udelukker kvalificerede ansøgere. Rigsrevisionen anerkender, at det i enkelte tilfælde ikke giver mening at forsøge at etablere et overblik over en potentiel ansøgerkreds, inden der foretages en afgrænsning.

3.3. Afgrænsningstyper

60. Vi har undersøgt, hvilke fællestræk der er mellem de ansøgningspuljer, hvor tilskudsyder har afgrænset ansøgerkredsen.

Typen af afgrænsninger

61. Vores gennemgang af en stikprøve på 49 afgrænsede puljer viser, at der trods puljernes forskellighed i formål, målgruppe, hjemmelgrundlag og økonomisk omfang er en række fællestræk.

Afgrænsningerne kan inddeles i 6 forskellige typer. Disse typer kommer fx til udtryk i, hvem der har afgrænset ansøgerkredsen, eller årsagen til, at afgrænsningen er foretaget. Der er tale om en forsimplet klassifikation, og der er derfor puljer, som befinder sig i gråzoner mellem de forskellige typer, eller som er en kombination af flere typer.

I det følgende beskriver vi de 6 forskellige typer af afgrænsninger. For hver type af afgrænsning er der forskellige opmærksomhedspunkter, som vi finder, at ministerierne og/eller tilskudsyderne med fordel kan være særligt opmærksomme på i deres praksis. De eksempler, vi viser nedenfor, er eksempler på afgrænsningstypen og ikke eksempler på, at tilskudsyder ikke har levet op til opmærksomhedspunktet. Fx har vi ikke undersøgt eller konstateret, at tilskudsyderne i undersøgelsen har haft habilitetsproblemer.

UDMØNTNING AF LOV



BESKRIVELSE

Afgrænsningen fremgår relativt tydeligt af en lov eller eventuelt af en EU-forordning og skal udmøntes uden større beslutninger om yderligere afgrænsning af ansøgningskreds. Tilskudsyders opgave bliver derfor at "oversætte" intentionerne bag puljen til en operationel ansøgerbeskrivelse.

EKSEMPEL PÅ AFGRÆNSNINGSTYPEN

Puljen "Grundkursus i arbejdsmarkedsdansk" (§ 20.77.06.10 på finansloven for 2014) har som formål at støtte udvikling og tilbud af grundkursus i arbejdsmarkedsdansk til kortuddannede udlændinge, der som udgangspunkt har boet i Danmark i en længere periode, for at de kan fastholde et arbejde eller komme i beskæftigelse. Undervisningsministeriet har på den baggrund afgrænset ansøgerkredsen til at bestå af virksomheder, kommuner og udbydere af danskuddannelse.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT FOR TYPEN

Tilskudsydere og ministerier skal være opmærksomme på, om udmøntningen af puljen følger intentionen i loven, aftalen eller forordningen.

TILSKUDSYDER FASTSÆTTER ANSØGERKREDS



BESKRIVELSE

Tilskudsyder fastsætter ansøgerkredsen. Det skyldes en helt åben eller manglende beskrivelse af ansøgerkredsen i puljens hjemmel.

EKSEMPEL PÅ AFGRÆNSNINGSTYPEN

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet på § 06.32.01.23. Øvrige indsatser i Afrika (finansloven for 2014) har en pulje, som danske virksomheder kan søge om midler fra, hvis de samarbejder med sydafrikanske partnere om at løse udfordringer i vandsektoren i Sydafrika. Vandsektoren eller den specifikke pulje er ikke nævnt i finanslovsteksten.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT FOR TYPEN

Tilskudsydere skal være opmærksomme på, om de har tilstrækkelig viden om området til at fastsætte den bedst tænkelige ansøgerkreds.

TILSKUDSYDER AFGRÆNSER EN DEFINERET ANSØGERKREDS



BESKRIVELSE

Tilskudsyder foretager en afgrænsning af den ansøgerkreds, der er fastlagt i loven. Det skyldes et oplevet behov for fx at præcisere målgruppen for at sikre effekt af puljens midler.

EKSEMPEL PÅ AFGRÆNSNINGSTYPEN

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har ansvaret for en pulje til inddragelse af tidligere brugere i den kommunale og regionale indsats over for mennesker med psykiske lidelser (§ 15.74.10.80 på finansloven for 2014). Puljens ansøgerkreds blev af ministeriet afgrænset til, at kun partnerskaber mellem brugerdrevne organisationer, kommuner og regioner kunne søge om midler.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT FOR TYPEN

Tilskudsydere skal være opmærksomme på, om den yderligere afgrænsning afskærer potentielle ansøgere fra at søge.

EKSPERT-FORVALTET**BESKRIVELSE**

Fageksperter afgrænser ansøgerkredsen og træffer beslutning om tildeling af tilskudsmidlerne.

EKSEMPEL PÅ AFGRÆNSNINGSTYPEN

Puljen "International musikformidling for alle genrer" (§ 21.21.01.45 på finansloven for 2014) forvaltes af Statens Kunstfond under Kulturministeriets ressort. Statens Kunstfond har besluttet, at genreorganisationerne JazzDanmark, ROSA, SNYK, World Music Denmark og MXD kan søge om midlerne.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT FOR TYPEN

Ministerierne skal være opmærksomme på, om fageksperterne udpeges på et objektivi grundlag, og om habilitetsreglerne overholdes i uddelingen.

PARAPLY-ORGANISATION**BESKRIVELSE**

Ministeriet har puljer, som forvaltes af en paraplyorganisation, hvor midlerne kun kan søges af medlemsorganisationer under paraplyen.

EKSEMPEL PÅ AFGRÆNSNINGSTYPEN

"Nødhjælpapuljen" (§ 06.39.03.11 på finansloven for 2014) under Udenrigsministeriets ressort administreres af Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling (DMRU), og medlemmerne af denne paraplyorganisation kan søge om puljens midler. Puljen skal hjælpe til at yde støtte til ofre for humanitære kriser.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT FOR TYPEN

Ministerierne skal være særligt opmærksomme på, om alle potentielle ansøgere har reel mulighed for at blive en del af paraplyorganisationen, og om forvaltningspraksis, herunder habilitetsreglerne, overholdes i uddelingen.

UDVALGTE ANSØGERE (TILDELINGSPULJER)**BESKRIVELSE**

Tilskudsyder udvælger potentielle ansøgere med et særligt formål for øje, ansøgerne inviteres til at søge midlerne, og puljen slås ikke op til andre aktører.

EKSEMPEL PÅ AFGRÆNSNINGSTYPEN

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har ansvaret for en pulje til initiativer, som styrker indsatsen i særforanstaltninger for borgere med sociale vanskeligheder, sindslidelser og handicap (§ 15.74.15.20 på finansloven for 2014). Socialstyrelsen opsatte kriterier for, hvilke kommuner der ville være mest relevante at inddrage i projektet. På den baggrund blev 5 kommuner inviteret til at søge om midler.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT FOR TYPEN

Tilskudsydere skal være opmærksomme på, at de udvælger de mest oplagte ansøgere, og at eventuelle nye, kvalificerede ansøgere kan komme til fra år til år.

62. Afgrænsningstypen "Udvalgte ansøgere" bliver omtalt af en række ministerier som tildelingspuljer. Vi har dels set eksempler på afgrænsningstypen i vores stikprøve, dels har anvendelsen af denne type ansøgningspuljer og de forvaltningsmæssige udfordringer, der kan være forbundet med disse, været genstand for overvejelser i nogle af ministerierne i løbet af 2014.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds tilskudsforvaltning bad i foråret 2014 – som en del af ministeriets analyse af den samlede tilskudsforvaltning – Kammeradvokaten om at gennemgå ministeriets puljeadministration for at vurdere, om administrationen generelt var i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af den samlede analyse besluttede, at de fra og med juni 2014 ikke vil udmønte ansøgningspuljer som tildelingspuljer, fordi puljerne rummer udfordringer i forhold til tilstrækkelig dokumentation for afdækning af den relevante ansøgerkreds samt sikring af gennemsigtighed og åbenhed i tilskudsforvaltningen.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har ligeledes oplyst, at ministeriet i mindre omfang har anvendt tildelingspuljer, og at puljetypen fra og med 2015 ikke vil blive anvendt for at skabe størst mulig gennemsigtighed om ministeriets puljeforvaltning.

63. For en række af de puljer, vi har gennemgået, består afgrænsningen af, at tilskudsyder har fastsat puljens ansøgerkreds ud fra bevillingens formålsbeskrivelse i den materielle hjemmel. Der er altså ikke fastsat en ansøgerkreds i den materielle hjemmel, men blot angivet en formålsbeskrivelse. Denne afgrænsningstype er ikke en indskrænkning af en allerede defineret ansøgerkreds. Der er ikke tale om, at tilskudsyder fratager nogle potentielle ansøgere en ansøgningsmulighed, som de i udgangspunktet har haft tidligere, fordi ansøgerkredsen først bliver defineret i forbindelse med udmøntningen af puljen.

Rigsrevisionen finder, at når tilskudsyder fastsætter en ansøgerkreds og dermed ikke giver alle mulighed for at søge om midler fra puljen, har tilskudsyder vurderet, at nogle aktører frem for andre i højere grad vil kunne bidrage til, at puljens midler bliver anvendt med stor effekt. Denne vurdering bør som for alle andre typer af afgrænsninger bygge på et sagligt og dokumenteret grundlag.

Resultater

64. Gennemgangen af stikprøven blandt afgrænsede puljer viser en række fællestræk. Rigsrevisionen har opstillet 6 afgrænsningstyper og særlige opmærksomhedspunkter til forvaltningen af de enkelte typer.

65. Stikprøven har indeholdt få eksempler på såkaldte tildelingspuljer. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har anvendt puljetypen og var allerede inden Rigsrevisionens undersøgelse opmærksomme på de forvaltningsmæssige problematikker, der kan være forbundet med denne type puljer. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har oplyst, at de siden juni 2014 ikke har anvendt tilskudsformen, mens Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at de fra og med 2015 har ændret forvaltningspraksis.

4. Annonceringspraksis

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at godt 1/5 af statens ansøgningspuljer ikke bliver annonceret. Den manglende annoncering kan medføre, at ikke alle potentielle ansøgere kan blive bekendt med puljen. Det finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende, da der er risiko for, at kvalificerede tilskudsmodtagere ikke kommer i betragtning til at modtage midler fra puljen.

Undersøgelsen viser også, at ministerierne for nogle puljers vedkommende vælger at målrette kommunikationen om tilskudsmuligheden til udvalgte ansøgere. Hvis ministerierne i disse tilfælde ikke sikrer, at alle potentielle ansøgere orienteres om tilskudsmuligheden, vil puljen i praksis også være afgrænset.

Undersøgelsen viser videre, at ministerierne i nogle tilfælde ikke annoncerer en pulje, fordi midlerne er tiltænkt at kunne honorere uopfordrede ansøgninger. Rigsrevisionen finder denne praksis uheldig, da ansøgerkredsen i praksis afgrænses, fordi ministerierne ikke kan forvente, at alle potentielle ansøgere er bekendt med muligheden for at fremsende uopfordrede ansøgninger.

Langt de fleste af stikprøvens puljer blev annonceret på tilskudsyders hjemmeside. Da tilskudsmidler på mange ministeriområder bliver forvaltet af mange forskellige tilskudsydere og dermed bliver annonceret på mange forskellige hjemmesider, kan det være vanskeligt for ansøgerne at få overblik over, hvilke tilskudsmidler der er til rådighed. Blot 2 af de 48 puljer i stikprøven blev annonceret på en såkaldt puljeportal. Fordelen ved en puljeportal er, at den giver et samlet overblik over et ministeriums puljer. Samtidig er der typisk en ensartet systematik for, hvilke oplysninger der bliver annonceret, når det sker på samme portal.

Når en pulje bliver annonceret, har ministerierne sikret, at de mest relevante oplysninger er til stede. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at annonceringer som hovedregel beskriver puljens formål, mulige tilskudsmodtagere og projekter samt tildelingskriterier.

66. I dette kapitel vurderer vi, om ministeriernes praksis for annoncering af ansøgningspuljer sikrer, at alle potentielle ansøgere til en given pulje har mulighed for at opnå kendskab til muligheden for at søge om midler fra puljen. Vi har med udgangspunkt i kortlægningen undersøgt, hvor stor en del af puljerne der blev annonceret i forbindelse med den seneste ansøgningsrunde.

Derudover har vi gennem en stikprøve undersøgt, om annonceringerne indeholder centrale oplysninger, som sætter ansøgerne i stand til at udarbejde ansøgninger, der understøtter puljens formål bedst muligt. Samtidig har vi undersøgt, hvilke årsager ministerierne lægger til grund for eventuelt ikke at annoncere puljer.

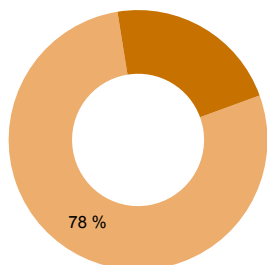
4.1. Ministeriernes annoncering af ansøgningspuljer

67. Vi har undersøgt, i hvilket omfang tilskudsyderne annoncerer ansøgningspuljerne, og hvilke medier tilskudsyderne anvender til at annoncere puljerne.

68. Ifølge vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning bør tilskudsyder sikre, at de bedst kvalificerede potentielle tilskudsmodtagere får mulighed for at indgå i bedømmelsen af, hvem tilskuddet udbetales til. Det kan ske gennem annoncering. Annonceringen bør under hensyn til tilskuddets omfang ske på en sådan måde, at der er størst mulig sandsynlighed for at gøre de potentielle ansøgere opmærksomme på puljen.

69. Det er væsentligt at annoncere centrale oplysninger om en pulje i forbindelse med en ansøgningsrunde. En annoncering, som ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at alle potentielle ansøgere kan opnå kendskab til centrale informationer, kan i sidste ende betyde, at det ikke er de bedst egnede ansøgere, der modtager tilskudsmidler. Gennemsigtighed om puljen kan derfor have betydning for, om puljens midler bruges mest effektivt. Alle ansøgningspuljer fremgår ikke specifikt af finansloven, og det øger vigtigheden af, at statens puljer bliver annonceret.

78 % af de 375 ikke-afgrænsede ansøgningspuljer i staten blev annonceret.



Kilde: Rigsrevisionen.

70. I forbindelse med kortlægningen af alle statens ansøgningspuljer har vi for hver af puljerne bedt ministerierne oplyse, om puljen blev annonceret i forbindelse med den seneste ansøgningsrunde. Ministerierne har oplyst, at 78 % af de 375 ikke-afgrænsede puljer blev annonceret. Der er 22 %, svarende til 82 puljer, som ikke blev annonceret i forbindelse med den seneste ansøgningsrunde. I slutningen af dette kapitel vil vi beskrive de årsager, som ministerierne hyppigst lægger til grund for ikke at annoncere puljer.

Medier til annoncering

71. Vi har gennemgået en stikprøve på 48 ikke-afgrænsede puljer. Af disse har 33 puljer været annonceret, mens 15 puljer ikke har været annonceret.

72. Nogle puljer annonceres af ministeriet, andre annonceres af styrelser, mens en mindre gruppe annonceres af eksterne tilskudsydere, fx ekspertråd og paraplyorganisationer. Det medfører en forskelligartet praksis for annonceringen af statens ansøgningspuljer. Enkelte ministerier arbejder på at ensrette praksis for annoncering på deres områder. Som eksempler kan nævnes Kulturministeriet, der har udarbejdet en vejledning, som beskriver, hvordan man annoncerer en ansøgningspulje, og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, som har samlet administrationen af sine puljer i et puljestyryngskontor, herunder opgaver i forbindelse med annoncering, jf. boks 7.

BOKS 7. PULJESTYRYNGSKONTOR: EN MULIGHED FOR CENTRALISERET PULJESTYRYNG

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har samlet administrationen af alle sine puljer i ét kontor. Kontorets hovedopgaver består af den faglige og administrative drift af ministeriets puljeområde. Kontoret er tværgående og bistår bl.a. departementets øvrige kontorer og styrelser med at udarbejde budgetter, udmøntningsplaner og implementeringsprocesser mv. Dette kan hjælpe ministeriet til bl.a. at opnå en mere ensartet annonceringspraksis.

73. Gennemgangen viser, at 94 % af de 33 annoncerede puljer i vores stikprøve blev annonceret på tilskudsyders hjemmeside. Dog gælder det for de fleste ministerier, at informationer om ministeriets puljer ikke nødvendigvis fremgår af den samme hjemmeside. Dette gør det vanskeligt at få et overblik over ministeriets puljer. Nyhedsbreve anvendes til annoncering af 45 % af de annoncerede puljer i stikprøven.

74. Enkelte ministerier og styrelser har samlet alle deres puljer i såkaldte puljeportaler, hvor information om alle ministeriets eller styrelsens puljer er samlet. En puljeportal kan give overblik over de informationer, som er relevante i forhold til puljerne. For blot 2 af de annoncerede puljer i stikprøven sker annonceringen på en puljeportal. Boks 8 giver et eksempel på en puljeportal.

BOKS 8. PULJEPORTALER KAN GIVE OVERBLIK OVER ANSØGNINGSPULJER

Kulturstyrelsen oplyser, at puljerne bliver annonceret på styrelsens puljeportal. Her kan alle interesserede fx få informationer om styrelsens puljer fordelt på område eller sorteret efter ansøgningsfrist. Nedenfor er vist et skærmbillede fra portalen.

The screenshot shows the website of Kulturstyrelsen (The Danish Arts Foundation). The main navigation bar includes links to 'Om Kulturstyrelsen', 'Presse & Nyt', 'Videnbank', 'Sites & Databaser', 'Kontakt', 'Cookies', and 'English'. A red button for 'Selvbetjening' (Self-service) is in the top right. Below the navigation bar is a search bar with the text 'Søg' and a red search button. The main content area is divided into several sections: 'MEDIER' (Radio, tv, aviser og blade), 'KULTURARV' (Fredning, fortidsminder, kommune og turisme), 'TILSKUD & TILLADELSER' (Tilskud, godkendelser, tilladelser og dispensationer m.m.), 'INSTITUTIONER' (Biblioteker, museer og øvrige institutioner, kulturaftaler), and 'INTERNATIONALT' (Projekter, statsbesøg, EU-støtte). The 'TILSKUD & TILLADELSER' section is highlighted. Below this, there is a search bar with 'Vælg område' (Select area) and 'Søg' (Search) buttons. The search results show 115 muligheder (opportunities) sorted by frist (deadline). The list includes: 'Kommunale billedkunstråd' (Deadline: 14. april 2015), 'Faste residencies' (Deadline: 14. april 2015), 'Produktion, udstilling og formidling' (Deadline: 14. april 2015), and 'Udstillingsprogram' (Deadline: 14. april 2015). On the right side of the page, there is a section for 'AFRAPPORTERING' (Reporting) with links for 'PROJEKT- OG AKTIVITETSTILSKUD' and 'DRIFTSTILSKUD'.

Resultater

75. Undersøgelsen viser, at tilskudsyderne ifølge ministerierne har annonceret 78 % af de ikke-afgrænsede ansøgningspuljer i forbindelse med den seneste ansøgningsrunde. Der er således 22 % af de ikke-afgrænsede puljer, som ikke blev annonceret i forbindelse med den seneste ansøgningsrunde.

Den overvejende del af stikprøvens 33 annoncerede puljer blev annonceret på tilskudsyders hjemmeside. Enkelte ministerier eller styrelser har samlet information om alle ministeriets eller styrelsens puljer i en puljeportal. En puljeportal giver overblik over de informationer, som er relevante i forhold til puljerne.

4.2. Indholdet af annonceringer

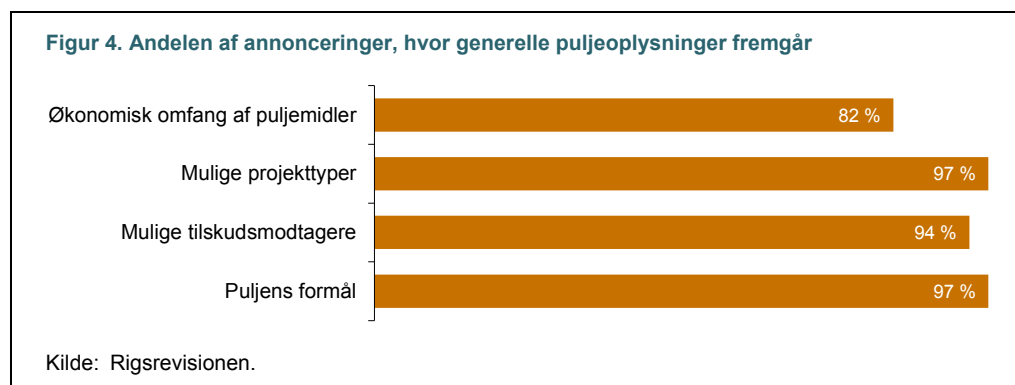
76. Vi har undersøgt, om annonceringerne sikrer gennemsigthed om bl.a. puljens formål, krav til ansøgere og kriterier for tildeling af støtte.

Vi har lagt til grund for undersøgelsen, at informationer om puljen i enten finanslov, tilskudslov eller bekendtgørelse ikke regnes for annoncering i sig selv. Det skyldes bl.a., at puljerne ikke nødvendigvis optræder direkte på finansloven.

Annoncering af overordnede puljeoplysninger

77. Det er centralt at gøre en række oplysninger tilgængelige, hvis de potentielle ansøgere skal kunne få indblik i, hvilken type pulje der er tale om. Det fremgår af vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning, at en annoncering bør indeholde alle relevante oplysninger om tilskudsyder, tilskudsformål, og hvor der kan indhentes yderligere oplysninger.

78. Figur 4 viser andelen af de 33 annoncerede puljer i stikprøven, hvor generelle oplysninger om puljen fremgår af annonceringen.



Det fremgår af figur 4, at annonceringen for næsten alle de 33 puljer i stikprøven indeholder en beskrivelse af puljens formål. Annonceringen indeholder for 94 % af puljerne oplysninger om mulige tilskudsmodtagere, mens den for 97 % af puljerne indeholder oplysninger om, hvilken type projekter ansøgere kan søge om midler til. Oplysninger om puljens økonomiske omfang indgår i 82 % af annonceringerne.

Annoncering af tildelingskriterier

79. Finansministeriet anbefaler i vejledningen om effektiv tilskudsforvaltning, at tilskudsyder opstiller operationelle tilskudskriterier for dermed at dokumentere over for potentielle ansøgere, på hvilket grundlag tildelingen af midler fra puljen foretages. Det kan fx være, at tilskudsyder vurderer ansøgningerne ud fra kriterier om, at tilskudsmidlerne skal komme mange brugere til gode, og at ansøgeren skal have erfaring fra lignende projekter. Tilskudsyder kan i den forbindelse have besluttet sig for at vægte brugerperspektivet med 70 % og ansøgers erfaring med 30 %, da fokus i projektet primært er at udvikle effektive løsninger for borgerne. Oplysninger om kriterier og den eventuelle vægt, som tilskudsyder tillægger dem, kan hjælpe ansøgerne med at tilpasse deres projekter og ansøgninger, så de opfylder puljens formål bedst muligt. Gennemsigtighed om tildelingskriterier kan således bidrage til, at tilskudsmidlerne bliver udmøntet bedst muligt efter puljens formål.

80. 91 % af annonceringerne i stikprøven indeholder oplysninger om tildelingskriterier, og i 48 % af annonceringerne bliver det oplyst, hvordan kriterierne bliver vægtet.

81. Undersøgelsen viser, at tilskudsyderne anvender tildelingskriterier på 2 forskellige måder. For det første bliver tildelingskriterier brugt som indikatorer på en god ansøgning, og kriterierne angiver, hvad der vil blive lagt vægt på i en tildelingsproces. For det andet bliver kriterier benyttet som en liste af krav til ansøgeren og fungerer som en tjekliste for, hvad ansøgeren skal leve op til for at kunne komme i betragtning til tilskudsmidlerne. Når tildelingskriterier er brugt som krav til ansøgerne, kan de i realiteten afgrænse ansøgerkredsen. Boks 9 viser et eksempel på de 2 forskellige måder at anvende tildelingskriterier på.

BOKS 9. 2 TYPER AF TILDELINGSKRITERIER

Tildelingskriterier som indikatorer for en god ansøgning

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold administrerer puljen "Forskning og udvikling i forbindelse med Den sociale diplomuddannelse – Børn og unge og Master i udsatte børn og unge" (§ 15.16.01.20 på finansloven for 2014). Puljen skal bidrage til, at undervisningen på diplomuddannelsen og masteruddannelsen er baseret på et indgående kendskab til såvel forskningen som udviklingen i kommunernes praksis på børne- og ungeområdet. Ministeriet har opstillet følgende tildelingskriterier for puljen:

- Aktiviteterne bidrager med ny viden til uddannelsen.
- Aktiviteterne bidrager med viden, der kan anvendes på begge uddannelser.
- Aktiviteterne gennemføres i et samarbejde mellem undervisere på tværs af uddannelsesinstitutionerne.
- Aktiviteterne bidrager til, at der udvikles forsknings- og udviklingsmiljøer på tværs af uddannelsesinstitutionerne og generelt.
- Aktiviteterne understøtter det generelle såvel som specifikke kompetencebehov, som diplomuddannelsen eller masteruddannelsen stiller undviserne over for.

Tildelingskriterier som krav

Udenrigsministeriet administrerer puljen "Strategiske alliancer" (§ 06.41.03.10 på finansloven for 2014). Puljen skal hjælpe til at få danske virksomheder til at samarbejde om eksportprojekter, så store danske virksomheder tager mindre danske virksomheder med ud på eksportmarkederne. Ministeriet har opstillet følgende tildelingskriterier for puljen:

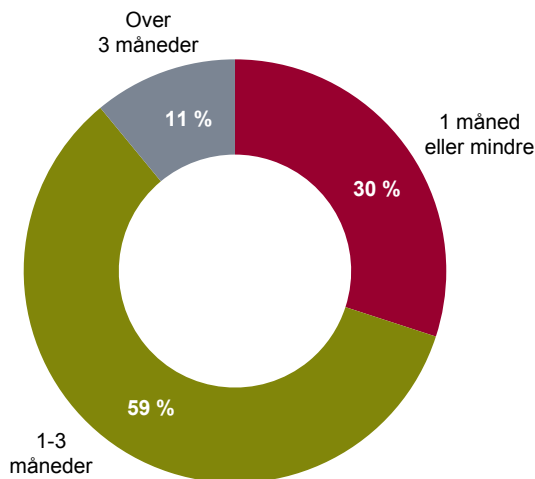
- Min. 3 danske virksomheder skal være involveret i ansøgningen.
- Udenlandske virksomheder kan være med i ansøgningen, men min. 50 % af virksomhederne skal være danske.
- Min. 50 % af de danske virksomheder skal være små eller mellemstore.

Annoncering af ansøgningsfrist

82. Det tager tid at udarbejde en grundig ansøgning. Derfor er det vigtigt, at tilskudsyder annoncerer en pulje i tilstrækkelig god tid til, at potentielle ansøgere kan nå at blive bekendt med puljen og udarbejde ansøgninger.

83. Figur 5 viser, hvornår stikprøvens puljer blev annonceret i forhold til puljens ansøgningsfrist.

Figur 5. Tid fra annoncering til ansøgningsfrist



Note: Ministerierne har kun for 27 af stikprøvens 33 puljer oplyst, hvor lang tid inden ansøgningsfristen puljen blev annonceret.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 5, at 59 % af puljerne blev annonceret 1-3 måneder før, ansøgningsfristen udløb. 30 % af de annoncerede puljer blev annonceret 1 måned eller mindre før, ansøgningsfristen udløb. For 11 % af puljerne var der over 3 måneder fra annoncering, til ansøgningsfristen udløb. Boks 10 viser et eksempel på en pulje, der blev annonceret kort tid inden ansøgningsfristen.

BOKS 10. EKSEMPEL PÅ EN PULJE MED KORT ANSØGNINGSFRIST

Beskæftigelsesministeriet har puljen "Helhedsorienteret hjælp til aktivitetsparate" (§ 17.46.67.80 på finansloven for 2014). Puljen er afsat som led i implementering af kontanthjælpsreformen. Puljen blev udmeldt under navnet "Mulighed for arbejdsmarkedserfaring for udsatte ledige".

Kommunerne havde mulighed for at søge midler fra puljen til projekter, der fx indebar forsøg med kortvarige ansættelser til kontanthjælpsmodtagere og lempeligere fradrag for arbejdsindtægter i ydelser. Pengene kunne bl.a. bruges til frikøb af sagsbehandlere og/eller kompetenceudvikling af sagsbehandlere eller mentorer.

Puljen blev annonceret på Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings hjemmeside den 12. november 2014. Ansøgningsfristen var den 1. december 2014. Kommunerne havde således 14 arbejdsdage til at udvikle et støtteberettiget projekt, udpege de relevante medarbejdere, udarbejde budget for projektet og skrive en ansøgning til ministeriet.

84. Det er vanskeligt at opstille retningslinjer for, hvor lang tid før ansøgningsfristen en pulje skal annonceres. Det vil i mange tilfælde være afhængigt af puljen, der bliver annonceret. Særligt for puljer, hvor en ansøgning kan forventes at tage lang tid at udarbejde, eller hvor tildelingen af midler kan forventes at have store konsekvenser for ansøgerne, bør tilskudsyder i god tid gøre potentielle ansøgere bekendt med puljen. Sker dette ikke, er der en risiko for, at mulige ansøgere ikke har mulighed for at prioritere at søge om midler fra puljen, eller at ansøgningerne bliver af ringe kvalitet, fordi ansøgerne ikke har tid til det nødvendige forarbejde.

Offentliggørelse af tilskudsmodtagere

85. For 73 % af de annoncerede puljer i stikprøven har tilskudsyder efter tildelingen gjort det offentligt tilgængeligt, hvem der har modtaget midler fra puljen. Offentliggørelsen sker sædvanligvis på den hjemmeside, hvor puljen blev slået op, og giver alle interesserede et overblik over, hvilke projekter der blev vurderet til at opfylde puljens formål bedst muligt.

Resultater

86. Undersøgelsen viser, at næsten alle de gennemgåede annonceringer indeholder overordnede relevante informationer om puljen. Det er informationer om puljens formål, hvem der kan søge midler fra puljen, hvilke projekter de kan søge midler til mv. Samtidig viser undersøgelsen, at de anvendte tildelingskriterier fremgår af 91 % af annonceringerne, mens prioriteringen af disse kriterier fremgår af 48 % af annonceringerne.

Undersøgelsen viser endvidere, at tildelingskriterier benyttes på 2 forskellige måder. For det første anvendes de til at anskueliggøre, hvad der vil blive lagt vægt på i tildelingsprocessen. Tildelingskriterier kan dog også i nogle tilfælde fungere som en tjekliste for, hvilke krav ansøgeren skal leve op til for at kunne komme i betragtning til tilskudsmidlerne. Bruges tildelingskriterier som tjekliste, kan de medvirke til at afgrænse ansøgerkredsen.

Blandt de gennemgåede annonceringer er ansøgningsfristen for 11 % af puljerne over 3 måneder. For 59 % af puljerne er ansøgningsfristen 1-3 måneder, mens den for 30 % af puljerne er 1 måned eller mindre.

I 73 % af de annoncerede puljer i stikprøven har tilskudsyder offentliggjort, hvem der har modtaget tilskudsmidlerne – sædvanligvis på den hjemmeside, hvor puljen blev slået op.

4.3. Årsager til, at ansøgningspuljer ikke annonceres

87. Vi har undersøgt, hvilke årsager ministerierne angiver til, at ansøgningspuljer ikke annonceres. Ministerierne er blevet bedt om at oplyse, hvilke årsager der er lagt til grund for den manglende annoncering, og hvordan ministeriet har sikret, at muligheden for at søge om midler fra disse puljer er kommet til alle potentielle ansøgerees kendskab.

88. Godt hver femte ansøgningspulje bliver ikke annonceret. I forbindelse med vores gennemgang af puljer, som ikke blev annonceret, har vi bedt ministerierne oplyse årsagen her til. Ministerierne har overordnet set givet 2 forklaringer på, hvorfor de gennemgåede puljer ikke er blevet annonceret, jf. nedenfor.



MÅLRETTET ANSØGERKONTAKT

Forklaring: Tilskudsyder tager kontakt direkte til de potentielle tilskudsmodtagere, som tilskudsyder vurderer vil kunne løfte opgaven, i stedet for at annoncere bredt. Det kan skyldes, at ansøgerkredsen til puljen er meget snæver, enten i den materielle hjemmel eller som følge af tilskudsyders afgrænsning.

Eksempel: Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har ansvaret for en pulje, hvorfra der gives tilskud til ordninger til typegodkendelse af vindmøller og kvalitetssikring af biokedler, varmepumper og solenergianlæg. Ministeriet har hidtil vurderet, at kun DTU og Teknologisk Institut har haft det nødvendige faglige niveau til at udføre arbejdet. Ministeriet har derfor henvendt sig direkte til disse 2, når puljen blev åbnet for ansøgninger. Ministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens henvendelse oplyst, at Energistyrelsen har besluttet at undersøge, om der reelt er andre, der kan løfte opgaven, inden de tager kontakt til ansøgere i 2015.



UOPFORDREDE ANSØGNINGER

Forklaring: Tilskudsyder uddeler løbende puljemidlerne på baggrund af uopfordrede ansøgninger. Der findes typisk ikke retningslinjer for, hvordan disse midler udmøntes.

Eksempel: Forsvarsministeriet har ansvaret for en mindre pulje under Forsvarskommandoen, som ministeriet benytter til at give tilskud til foreninger, der uopfordret søger om støtte til forsvarsrelaterede aktiviteter. Ministeriet oplyser, at der ikke findes retningslinjer eller vejledninger for ordningen.

89. Rigsrevisionen finder, at der er en risiko for, at tilskudsydere, der foretager deres annoncering gennem målrettet ansøgerkontakt, ikke har et fuldstændigt overblik over, hvilke potentielle ansøgere der falder ind under ansøgerkredsen. I disse tilfælde risikerer ansøgerkredsen at blive afgrænset, da potentielle ansøgere ikke har mulighed for at blive bekendt med muligheden for at søge om midler fra puljen.

Rigsrevisionen finder, at gennemsigtigheden om ansøgningspuljer, som tilskudsyder fordeleler på baggrund af uopfordrede ansøgninger, er meget lav. Tilskudsyder kan ikke forvente, at potentielle ansøgere er bekendt med muligheden for at søge om tilskudsmidlerne. Ministerierne, der anvender denne praksis for deres puljer, lever dermed ikke op til god tilskudsforvaltning ved at sikre, at alle potentielle tilskudsmodtagere behandles ens.

Resultater

90. Undersøgelsen viser, at ministerierne overordnet har givet 2 forklaringer på, hvorfor de vælger ikke at annoncere puljer. Begge forklaringer viser, at ministerierne ikke i alle tilfælde efterlever Finansministeriets "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" og annoncerer på en sådan måde, at der er størst mulig sandsynlighed for at nå den potentielle ansøgerkreds.

Kontakter tilskudsyder en udvalgt ansøgerkreds direkte, er der risiko for, at der findes potentielle ansøgere, som tilskudsyder har overset. Vælger tilskudsyder at yde tilskud på baggrund af uopfordrede ansøgninger uden at have annonceret muligheden, har alle potentielle ansøgere ikke lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden og er dermed ikke behandlet ens.

Rigsrevisionen, den 12. august 2015

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorerne anmodede den 2. oktober 2014 Rigsrevisionen om at undersøge forekomsten af puljer i staten, der har en administrativt afgrænset ansøgerkreds.

Statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle besvare 4 spørgsmål. Spørgsmålene er gengivet nedenfor. Det angives samtidig, i hvilke kapitler spørgsmålene besvares.

Undersøgelsen skulle ifølge Statsrevisorerne	Vi undersøger	Spørgsmålet er besvaret i
Afdække udbredelsen af "lukkede" tilskudspuljer, herunder på hvilke ministerområder de findes, hvor mange år de har eksisteret, og hvilket økonomisk omfang puljerne har.	Hvor stort er omfanget af ansøgningspuljer i staten, og hvor mange heraf er afgrænset af tilskudsyder?	Kap. 2, pkt. 34.
	Hvilket økonomisk omfang har de afgrænsede puljer?	Kap. 2, pkt. 35.
	Hvilke ministerområder har afgrænsede puljer?	Kap. 3, pkt. 40.
	Hvornår har tilskudsyder foretaget afgrænsningen?	Kap. 3, pkt. 41.
Afdække, hvilke overvejelser der ligger til grund for etableringen af de "lukkede" tilskudspuljer.	Hvorfor har tilskudsyder afgrænset puljernes ansøgerkreds?	Kap. 3, pkt. 48 og 58.
Vurdere, i hvilket omfang "lukkede" tilskudspuljer kan forvaltes i overensstemmelse med de gældende principper for effektiv tilskudsforvaltning i staten.	Sikrer ministerierne, at afgrænsningerne foregår i overensstemmelse med de forvaltningsmæssige regler og principper? Har potentielle ansøgere til tilskudsmidler lige mulighed for at blive bekendt med muligheden for at ansøge om tilskudsmidlerne?	Kap. 3 og 4.
Vurdere, om "lukkede" tilskudsmidler sikrer, at samfundet opnår størst mulig effekt af de udbetalte tilskudsmidler.	Vi kan ikke svare på, om effekten af tilskudsmidler, der uddeles gennem "lukkede" puljer, er større end effekten af tilskudsmidler, der uddeles på anden vis. Tidligere undersøgelser af tilskudsforvaltningen i staten har vist, at ministerierne endnu har meget sparsomme data om effekten af de udbetalte tilskudsmidler. En besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål vil kræve, at vi kan isolere tilskudsformen som den eneste variable faktor mellem ellers sammenlignelige projekter og tilskudsmodtagere, hvilket ikke er muligt.	Spørgsmålet besvares ikke.

Bilag 2. Metode

Denne undersøgelse bygger på:

- en kortlægning af alle statens ansøgningspuljer
- en sagsgennemgang af en række ansøgningspuljer udvalgt i 3 stikprøver:
 - A. stikprøve af ikke-afgrænsede puljer for at kontrollere, om ministeriernes oplysninger var korrekte
 - B. stikprøve af afgrænsede puljer for at undersøge tilskudsydernes afgrænsningspraksis
 - C. stikprøve af ikke-afgrænsede puljer for at undersøge, om ministeriernes annoncering af puljerne gav alle potentielle ansøgere lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden.

Kortlægning

Vi har bedt alle ministerier oplyse, hvilke ansøgningspuljer med en bevilling på finansloven for 2013 og/eller 2014 de var ansvarlige for. Ansøgningspuljer har vi defineret som *"tilskudsmidler, som tilskudsyder fordeler efter ansøgning, og hvor der er en vis grad af konkurrence om midlerne"* i overensstemmelse med Finansministeriets "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning".

Vi har for hver pulje bedt ministerierne om at oplyse og fremsende dokumentation for:

- puljens navn
- finanslovskonto for puljen
- om puljen har været annonceret i forbindelse med den seneste ansøgningsrunde
- om puljens ansøgerkreds fremgår af enten finanslov eller tilskudslov eller er blevet afgrænset af tilskudsyder i designfasen.

Vi har for de puljer, hvor tilskudsyder har afgrænset ansøgerkredsen, desuden bedt ministerierne oplyse:

- hvilket år ansøgerkredsen til puljen i første omgang blev afgrænset
- det økonomiske omfang af puljen.

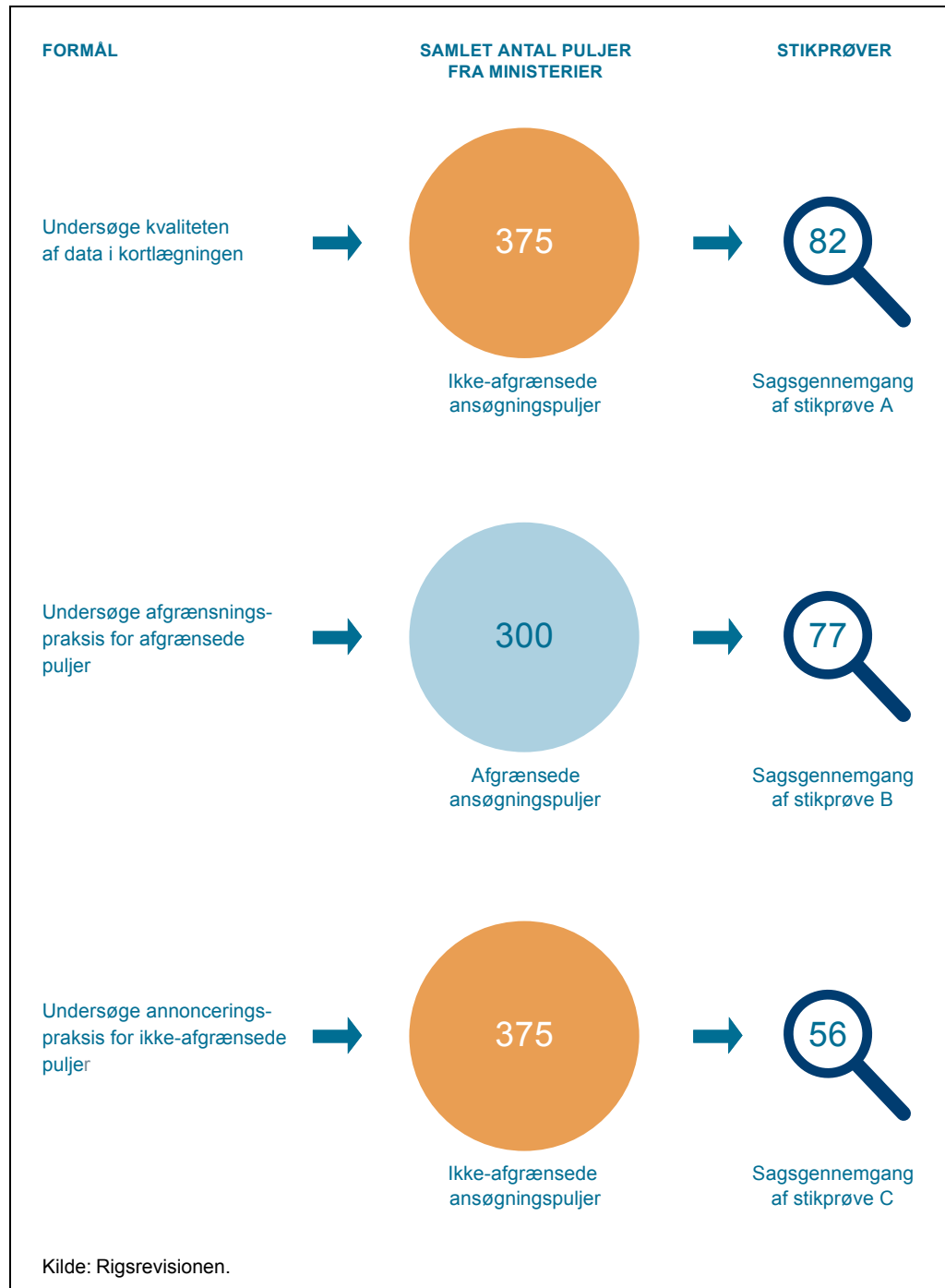
Vi har været i dialog med ministerierne, når der har været tvivl om, hvorvidt nogle af deres puljer var ansøgningspuljer i henhold til undersøgelsens definition. Vi har i løbet af undersøgelsen vurderet flere puljer til ikke at være ansøgningspuljer, og puljerne er derfor udgået af den endelige kortlægning.

Kategorisering af afgrænsede og ikke-afgrænsede puljer

Vi har været nødt til at definere "afgrænsede puljer" for at have et operationelt begreb, så vi kunne gennemføre undersøgelsen. Vi fandt, at der i et vist omfang var uklarhed om begrebet "afgrænsning" i forbindelse med kortlægningen af ansøgningspuljerne. Der har som følge deraf været behov for dialog med ministerierne om, hvorvidt en pulje skulle kategoriseres som afgrænset eller ej. Kategoriseringen vil for nogle puljer være baseret på vores vurdering af kategorien efter dialog med ministerierne. Det kan fx være vanskeligt at vurdere, om en ændret ordlyd i forbindelse med beskrivelsen af ansøgerkredsen er udtryk for, om ansøgerkredsen reelt er uændret, eller om der er tale om en afgrænsning af en bredt formuleret ansøgerkreds.

Gennemgang af stikprøver

Vi har udtaget 3 stikprøver blandt ansøgningspuljerne. Stikprøverne tjener forskellige formål. Stikprøvernes størrelse og formål er vist i figuren nedenfor.



Det fremgår af figuren, at hver stikprøve er udtaget med et specifikt formål for øje. 36 af puljerne indgår både i stikprøve A og C. Samlet gennemgår vi 179 puljer, hvilket svarer til godt hver fjerde af statens ansøgningspuljer. Nedenfor beskriver vi kort hver stikprøve.

Stikprøve A

Vi har baseret vores kortlægning på oplysninger fra ministerierne, da der ikke findes et samlet overblik over statens ansøgningspuljer. Ministerierne skulle kategorisere deres puljer som ikke-afgrænsede eller afgrænsede. Stikprøve A havde til formål at efterprøve kvaliteten af ministeriernes oplysninger, dvs. om nogle af de puljer, der var angivet som ikke-afgrænsede, reelt var afgrænsede.

Vi har derfor udtaget en tilfældig stikprøve på 76 puljer, da det er et tilstrækkeligt antal til, at vi ville kunne generalisere antallet af puljer i stikprøven – som eventuelt viste sig at være afgrænsede – til det samlede antal af ikke-afgrænsede puljer i stikprøven. Generaliseringen ville således kunne kvalificere vores kortlægning og bidrage til en mere nøjagtig fordeling mellem afgrænsede og ikke-afgrænsede puljer.

Da tilskudsforvaltning foregår meget forskelligt på tværs af ministerier, og området er kendetegnet ved forskellig brug af begreber, ville vi have, at stikprøven skulle omfatte puljer fra alle ministerier, som havde oplyst, at de var ansvarlige for ikke-afgrænsede puljer. Vi valgte derfor at supplere stikprøven på 76 puljer med 4 puljer, som Beskæftigelsesministeriet (der er ansvarlig for mange puljer) er ansvarlig for, og 2 puljer, som henholdsvis Finansministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er ansvarlige for.

Nedenstående tabel viser antallet af udtagne puljer i stikprøve A.

Udtagne puljer i stikprøve A (Antal)

	Stikprøvepuljer
Beskæftigelsesministeriet	4
Erhvervs- og Vækstministeriet	5
Finansministeriet	1
Forsvarsministeriet	1
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	4
Kulturministeriet	14
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	5
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	1
Miljøministeriet	3
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	15
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	20
Transportministeriet	1
Uddannelses- og Forskningsministeriet	4
Udenrigsministeriet	3
Undervisningsministeriet	1
I alt	82

Kilde: Rigsrevisionen.

Vi bad ministerierne fremsende annoncerings- og vejledningsmateriale for puljerne i stikprøven. Vi har efterprøvet, om beskrivelsen af ansøgerkredsen i finansloven eller tilskudsloven stemmer overens med beskrivelsen i det fremsendte materiale, eller om der er tale om en afgrænsning af puljen.

Gennemgangen viste, at der blandt de i alt 82 puljer i stikprøven var 11 puljer, som ikke levede op til vores definition på en ansøgningspulje, og 25 puljer, der var afgrænsede. Gennemgangen indikerede således, at der er flere afgrænsede puljer end oplyst.

Vi har valgt ikke at generalisere resultaterne af stikprøvegennemgangen. Det skyldes, at gennemgangen af stikprøve B viste, at der også var puljer, som ministerierne har oplyst var afgrænsede, som viste sig ikke at være afgrænsede. Resultaterne af gennemgangen af stikprøve B pegede således i modsat retning af stikprøve A. Stikprøve B var dog ikke udtaget med henblik på generalisering. Hvis vi alene havde generaliseret på baggrund af vores resultater fra gennemgangen af stikprøve A, ville det derfor have ført til en skævhed i opgørelsen af afgrænsede puljer.

Stikprøve B

I stikprøve B ønskede vi at belyse, hvordan tilskudsyder afgrænser ansøgerkredsen. Formålet med stikprøvegennemgangen var at undersøge de forskellige former for afgrænsninger af ansøgningspuljer, som tilskudsyder foretager. Vi ville have alle ministeriers praksis repræsenteret i undersøgelsen. Vi udtog vores stikprøve, så vi så vidt muligt fik eksempler på puljer fra hvert ministerium, der var forskellige i forhold til:

- om ansøgerkredsen, inden afgrænsningen blev foretaget, var beskrevet i puljens materielle hjemmel
- om den materielle hjemmel fremgik af finanslovens anmærkninger eller af en særskilt tilskudslov
- om tilskudsyder var et departement, en underliggende styrelse eller en ekstern organisation.

De ovenstående udvælgelseskriterier betød, at der var et relativt stort antal af kombinationsmuligheder, som indgik i stikprøven. En kombinationsmulighed kunne fx være en pulje, hvor ansøgerkredsen er beskrevet inden afgrænsning, og hvor beskrivelsen fremgår af en særskilt tilskudslov, og hvor puljen bliver administreret af en ekstern aktør. Endelig fastsatte vi, at hvert ministerium maksimalt skulle være repræsenteret i stikprøven med 10 puljer af en bestemt kombinationsmulighed.

Variationen mellem ministerierne medførte, at vi endte med at udtage i alt 77 puljer til stikprøve B. Fordelingen af puljerne mellem ministerierne fremgår af tabellen nedenfor.

Udtagne puljer i stikprøve B (Antal)

	Afgrænsede puljer	Stikprøve- puljer
Beskæftigelsesministeriet	5	1
Erhvervs- og Vækstministeriet	1	1
Justitsministeriet	1	1
Kulturministeriet	105	24
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	6	3
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	24	10
Miljøministeriet	6	2
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	87	13
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	16	3
Transportministeriet	8	5
Uddannelses- og Forskningsministeriet	1	1
Udenrigsministeriet	32	7
Undervisningsministeriet	21	6
I alt	300	77

Kilde: Rigsrevisionen.

Vi har til brug for undersøgelsen af, hvordan tilskudsyderne foretog afgrænsningerne for puljerne i stikprøven, bedt ministerierne om at oplyse og dokumentere:

- formålet med puljen
- ansøgerkredsen
- formålet med at afgrænse puljen
- om tilskudsyder har søgt at etablere et overblik over alle de potentielle ansøgere inden afgrænsning og hvordan
- om tilskudsyder har vurderet potentielle ansøgere i forhold til kriterier (hvilke og hvorfor)
- om puljens afgrænsning har været drøftet politisk.

Gennemgangen viste, at der blandt stikprøvens puljer var 10 puljer, som ikke var ansøgningspuljer, og 18 puljer, som ikke var afgrænsede. Stikprøven blev dermed reduceret til 49 afgrænsede puljer.

Stikprøve C

Formålet med stikprøven var at undersøge, om alle potentielle ansøgere til den givne pulje havde mulighed for at blive bekendt med muligheden for at søge om tilskudsmidlerne, og at undersøge, hvilke overvejelser ministerierne lægger til grund for ikke at annoncere ansøgningspuljer. Vi udtog stikprøven blandt de 375 ikke-afgrænsede puljer.

Vi har – i det omfang, det har været muligt – udtaget både annoncerede og ikke-annoncerede puljer, som ministerierne havde oplyst om. Puljerne udtog vi tilfældigt. Vi har udtaget 56 puljer til stikprøven. Antallet af puljer afspejler, hvor mange ikke-afgrænsede puljer det enkelte ministerium er ansvarlig for. 36 af puljerne fra stikprøve C indgår også i stikprøve A.

Af nedenstående tabel fremgår det, hvordan det samlede antal puljer i stikprøve C er udtaget.

**Udvælgelse af stikprøve C
(Antal)**

Puljer under ministeriet	Ministerier	Udvalgte annoncerede puljer	Udvalgte ikke-annoncerede puljer	Udvalgte puljer i alt
0-10	9	≤1	≤1	14 ¹⁾
11-40	6	2	2	24
41-100	3	3	3	18
I alt				56

¹⁾ Da det ikke er alle 9 ministerier, der både har annoncerede og ikke-annoncerede puljer, er der kun udtrukket 14 puljer blandt disse ministerier.

Kilde: Rigsrevisionen.

For de puljer, der var blevet annonceret, har vi bedt ministerierne oplyse:

- hvilke kanaler de har brugt, hvis de har annonceret puljen, og hvorfor
- hvilke oplysninger om puljen der har fremgået af annonceringen
- hvor lang tid inden ansøgningsfristen puljen blev annonceret
- om de efterfølgende har offentliggjort, hvem der har modtaget midler fra puljen.

For de puljer, der ikke var blevet annonceret, har vi bedt ministerierne oplyse:

- hvorfor de valgte ikke at annoncere
- hvordan ansøgerne har fået kendskab til puljen
- om de efterfølgende har offentliggjort, hvem der har modtaget midler fra puljen.

Blandt de 56 udtagne puljer i stikprøven var 8 af dem ikke ansøgningspuljer. Stikprøvenemgangen har derfor omfattet 48 puljer.

Samlet overblik over de udtagne stikprøver

Vi har samlet set udtaget stikprøver fra alle ministerier, der er ansvarlige for ansøgningspuljer. Nedenstående tabel giver et overblik over, hvor mange puljer fra hvert ministerium der har været en del af de 3 stikprøver i undersøgelsen.

Andel af ministeriernes puljer, der indgår i én af stikprøverne

	Puljer i alt	Puljer udtaget i stikprøverne	Andel af puljer udtaget i stikprøverne
Beskæftigelsesministeriet	20	6	30 %
Erhvervs- og Vækstministeriet	6	6	100 %
Finansministeriet	3	3	100 %
Forsvarsministeriet	1	1	100 %
Justitsministeriet	3	3	100 %
Kirkeministeriet	1	1	100 %
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	15	6	40 %
Kulturministeriet	175	38	22 %
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	24	8	33 %
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	54	12	22 %
Miljøministeriet	22	7	32 %
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	151	28	19 %
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	86	26	30 %
Transportministeriet	12	6	50 %
Uddannelses- og Forskningsministeriet	22	6	27 %
Udenrigsministeriet	49	12	24 %
Undervisningsministeriet	24	8	33 %
Økonomi- og Indenrigsministeriet	4	2	50 %
I alt	672	179	27 %

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabellen, at godt hver fjerde af statens ansøgningspuljer har været en del af mindst én af vores 3 stikprøver. For 5 ministerier har alle deres puljer været udtaget til gennemgang.

Materialer

Det er forskelligt, hvilket materiale vi har modtaget for hver enkelt pulje. Dokumentationen har kunnet omfatte:

- finanslovstekst, tilskudslov, bekendtgørelser, forligstekster, udmøntningsaftaler fra satspuljen mv.
- interne beslutningsnotater og forelæggelsesnotater
- mødereferater
- redegørelser
- puljevejledninger
- ansøgningseskemaer
- annonceringsmateriale
- puljerelevante analyser.

Dertil kommer beskrivelser af ministeriernes puljeadministration og diverse vejledninger for deres tilskudsadministration.

Vi har bedt ministerierne involvere relevante tilskudsydere i dataindsamlingen, i det omfang ministeriet ikke selv har haft de nødvendige oplysninger til rådighed.

Opgørelse af det økonomiske omfang

Vi har opgjort det økonomiske omfang af de afgrænsede puljer på baggrund af ministeriernes kategorisering i kortlægningen. Vi har bedt ministerierne oplyse, hvor mange midler der var bevilget til puljen ved den seneste ansøgningsrunde, og har på den baggrund beregnet det samlede økonomiske omfang. Vi gør opmærksom på, at tallet dækker over, at beløbene blev udmøntet i forskellige ansøgningsår, og at tilsagn kan være givet for 1-årige eller fler-årige perioder.

Tallet omfatter udelukkende de puljer, som ministerierne selv har oplyst er afgrænsede. Det omfatter ikke de 25 puljer, hvor vi i forbindelse med stikprøvegennemgangen har ændret kategoriseringen fra ikke-afgrænset til afgrænset.

Der kan således være tale om et skyggetal, som øger antallet og det økonomiske omfang af afgrænsede puljer.

Bilag 3. Ordliste

Bevillingsmæssig hjemmel	Grundlaget for, at ministeriet kan udbetale tilskuddet. Hjemlen etableres på finansloven.
Efterværn	Et tilbud til unge, der indtil det 18. år har haft en fast kontaktperson, og unge, der har været anbragt uden for hjemmet med eller uden samtykke umiddelbart inden det fyldte 18. år. Formålet med efterværn er at bidrage til, at den unge får en bedre overgang til en selvstændig voksentilværelse.
KREVI	Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut var et institut, der havde til formål at fremme kvalitetsudvikling og mere hensigtsmæssig anvendelse af resurserne i den offentlige sektor. I dag er KREVI en del af KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning).
Materiel hjemmel	I finansloven eller i en tilskudslov bliver det angivet, hvad tilskudspuljen skal bruges til. Det er her puljens formål, ansøgerkreds, tildelingskriterier mv. kan beskrives.
Ommærkningsbidrag	Midler, der skal dække udgifter forbundet med ændringen af almennyttige boliger til ungdomsboliger.
Tilskudsyder	Fastlægger rammerne for anvendelse af tilskuddet, herunder hvordan formålet med tilskuddet skal indfris. Tilskudsydere er typisk ministerier, styrelser eller eksterne organisationer, fx råd og fonde.
Udmøntning	Ministerierne omsætter Folketingets beslutning om at bevilge midler til et specifikt formål til en konkret praksis.