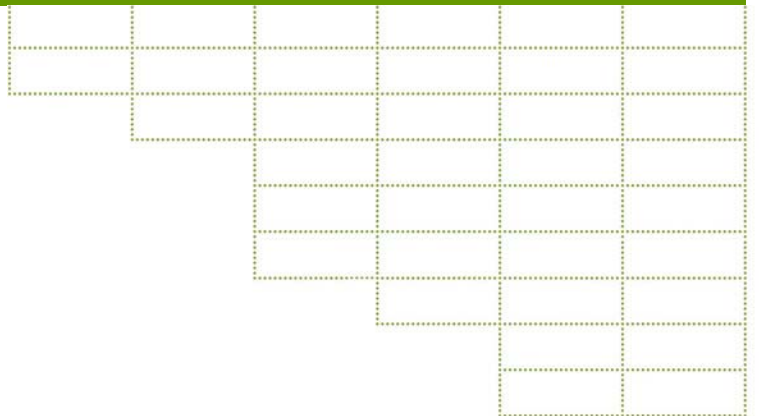




Tilskuddsforvaltning i Kultur- og kirkedepartementet  
Senter for statlig økonomistyring,  
15. juni 2009



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	3
1.1	Bakgrunn.....	3
1.2	Formål, datagrunnlag og avgrensninger.....	3
1.2.1	Formål og evalueringsspørsmål .....	3
1.2.2	Datagrunnlag .....	4
1.2.3	Avgrensninger .....	4
1.3	Organisering av arbeidet .....	5
1.4	Oppbygging av rapporten.....	5
2	Metodisk tilnærming .....	6
2.1	Analysemodell .....	6
2.2	Vurderingskriterier.....	8
2.2.1	Økonomiregelverkets krav og rammer for tilskuddsforvaltning.....	8
2.2.2	SSØs operasjonalisering av vurderingskriterier.....	10
3	Beskrivelse av prosesser og aktiviteter i departementets forvaltning.....	12
3.1	Styringstype 1 .....	13
3.2	Styringstype 2 .....	16
3.3	Styringstype 3 .....	20
4	Vurdering av forvaltningens måloppnåelse .....	25
4.1	Styringstype 1 .....	25
4.1.1	Delmål 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler) .....	25
4.1.2	Delmål 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp).....	26
4.1.3	Delmål 3 Tilskuddsmottakerne anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse) .....	26
4.2	Styringstype 2 .....	28
4.2.1	Delmål 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler) .....	28
4.2.2	Delmål 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp).....	29
4.2.3	Delmål 3 Tilskuddsmottakerne anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse) .....	29
4.3	Styringstype 3 .....	30
4.3.1	Delmål 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler) .....	30
4.3.2	Delmål 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp).....	31
4.3.3	Delmål 3 Tilskuddsmottakerne anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse) .....	31
5	Samlet vurdering og anbefalinger .....	34
	Vedlegg 1 – Beskrivelse av aktiviteter og prosesser styringstype 1 .....	37
	Vedlegg 2 – Beskrivelse av aktiviteter og prosesser styringstype 2.....	44
	Vedlegg 3 – Beskrivelse av aktiviteter og prosesser styringstype 3 .....	51
	Vedlegg 4 – Utdrag fra foreløpig kriterieliste.....	60

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) mottok i oktober 2008 en henvendelse fra Kultur- og kirkedepartementet (KKD) om å gjennomføre en evaluering av departementets administrative opplegg for tilskuddsforvaltning. Departementet ønsker en vurdering av om det administrative opplegget for tilskuddsforvaltning, spesielt departementets kontroll og oppfølging, er tilfredsstillende sett opp mot kravene og rammene i økonomiregelverket og det rom for skjønn som økonomiregelverket åpner for, herunder om det kan være hensiktsmessig å foreta endringer eller justeringer.

Bakgrunnen for KKD's henvendelsen til SSØ, er at KKD's administrative opplegg for tilskuddsforvaltning har virket tilnærmet uendret siden nytt økonomireglement for staten med tilhørende funksjonelle krav ble fastsatt i 1996. KKD foretok da en gjennomgang av tilskuddsporteføljen og innførte et nytt opplegg for tilskuddsforvaltning. KKD klassifiserte tilskuddene i ulike grupperinger, som de har kalt styringstyper, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering av tilskuddene:

<i>Styringstype 1</i> Tilskudd til institusjoner som inngår i funksjonsdelingssystemet og aksjeselskap der staten eier mer enn 50 prosent.
<i>Styringstype 2</i> Tilskuddsordninger
<i>Styringstype 3</i> Enkelttilskudd

KKD's opplegg for styring, kontroll og oppfølging av tilskuddsbevilgningene ble tilpasset dette. I 2003 ble økonomiregelverket revidert. KKD opplyser at dette ikke førte til at departementet gjorde endringer i det administrative opplegget knyttet til tilskuddsforvaltningen.<sup>1</sup>

SSØ har i 2009 en satsing på tilskuddsområdet i staten og utvikling av dette. Denne evalueringen vil således være en av flere aktiviteter som SSØ gjennomfører på tilskuddsområdet. Etter avtale med KKD vil SSØ også benytte arbeidet til å identifisere gode eksempler og problemstillinger som kan gjenbrukes i andre sammenhenger, for eksempel i SSØ's kursvirksomhet og i det videre arbeidet med utvikling av veiledningsmateriale. Videre vil SSØ gjennom denne evalueringen innhente momenter til utviklingen av en kriterieliste/sjekkliste for god skjønnotøvelse i tilskuddsforvaltningen.

## 1.2 Formål, datagrunnlag og avgrensninger

### 1.2.1 Formål og evalueringsspørsmål

Evalueringens formål er å gi en vurdering av om KKD's administrative opplegg for tilskuddsforvaltning er tilfredsstillende i forhold til kravene fastsatt i Reglement for økonomistyring i staten (Reglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene), heretter samlet omtalt som økonomiregelverket (ØR). Evalueringen skal ha et særlig fokus på KKD's administrative opplegg knyttet til kontroll og oppfølging, herunder de rapporteringskrav som KKD stiller overfor tilskuddsmottakere.

<sup>1</sup> Bakgrunn og mål for evalueringen, notatet utarbeidet av KKD, 04.12.2008

Ut fra dette kan følgende overordnede evalueringsspørsmål defineres:

*”Er departementets (KKDs) administrative opplegg for forvaltning av tilskudd tilfredsstillende sett i forhold til kravene som er fastsatt i økonomiregelverket?”*

### **1.2.2 Datagrunnlag**

Datagrunnlaget for denne evalueringen består av ulike dokumenter som beskriver departementets administrative opplegg for tilskuddsforvaltning, herunder rutiner, retningslinjer, ulike maler for tilskuddsbrev, budsjettskriv og lignende. For å belyse informasjonen som fremkommer i disse dokumentene, har SSØ i forbindelse med evalueringen fått tilgang til dokumenter knyttet til enkelte eksempler på tilskudd og tilskuddsordninger. KKD har vært ansvarlig for å velge ut og fremskaffe relevante dokumenter og eksempler til SSØ. I forbindelse med dokumentstudiene, har SSØ gjennom møter og i e-post-utveksling med KKD, stilt oppklarende spørsmål knyttet til forståelsen av gjeldende administrativt opplegg på området. Det er ikke foretatt intervjuer eller innhentet annen informasjon utover dette.

Tabellen under gir en oversikt over hvilke eksempler på tilskudd og tilskuddsordninger som inngår i evalueringen.

Tabell 1 Eksempler som inngår i evalueringen

<b>Styringstype 1</b>	<b>Styringstype 2</b>	<b>Styringstype 3</b>
Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design	Filmvederlag	Operaen i Kristiansund
Nationaltheatret	Bibliotekvederlag	Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde
Festspillene i Elverum		Vestnorsk filmsenter

### **1.2.3 Avgrensninger**

En tilskuddsevaluering vil normalt omfatte følgende tre problemstillinger<sup>2</sup>:

- Utforming av tilskudd/tilskuddsordninger<sup>3</sup>
- Forvaltning av tilskudd (driften, herunder administrativt opplegg, praksis og kostnadseffektivitet)
- Effekter av tilskudd

Denne evalueringen fokuserer på problemstillingen knyttet til forvaltning av tilskudd og behandler ikke problemstillinger knyttet til effekter av tilskudd eller utforming av tilskudd. Videre konsentreres denne evalueringen om departementets administrative opplegg for forvaltning av tilskudd. Det vil således ikke gjøres vurderinger av om, eller i hvilken grad, det administrative opplegget etterlevs (praksis).

Det vil i denne evalueringen ikke foretas kartlegging eller vurderinger av prosesser og aktiviteter hos tilskuddsmottaker. Gjennom analysen av det administrative opplegget, vil SSØ likevel indirekte

<sup>2</sup> *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*, SSØ 2007

<sup>3</sup> Når ikke annet er spesifisert vil SSØ i denne rapporten bruke begrepene tilskudd og tilskuddsordning analogt. Det vises for øvrig til siste avsnitt under pkt 2.2.2 der SSØ omtaler dette nærmere.

berøre prosesser og aktiviteter hos tilskuddsmottaker, spesielt i tilknytning til søknads- og rapporteringsprosesser.

Da denne evalueringen fokuserer på det administrative opplegget for tilskuddsforvaltning og er basert på dokumentstudier, vil vårt grunnlag for å vurdere forvaltningens kostnadseffektivitet<sup>4</sup> være begrenset.

De avgrensinger som er redegjort for, herunder begrensninger som følger av datagrunnlaget, innebærer at de konklusjoner og anbefalinger som SSØ gir gjennom denne evalueringen i første rekke vil være gjeldende for de områder som vi konkret har sett på.

### **1.3 Organisering av arbeidet**

Evalueringen er utarbeidet av en prosjektgruppe i SSØ bestående av Hanne Hellevik Carlsson, Maria Alrek og Erik Heen.

Under gjennomføringen av evalueringen har KKD vært ansvarlig for å fremskaffe relevant data til SSØ. Videre har KKD, ved Henning Gorholt, Arnt Hermansen, Steinar Lien, Steinar Larsen, Grace Divina Vasquez med flere bidratt i møter mellom SSØ og KKD samt gitt kommentarer til foreløpige versjoner av rapporten.

### **1.4 Oppbygging av rapporten**

Først i rapporten presenteres i kapittel 1 bakgrunn, datagrunnlag, formål og avgrensninger. I kapittel 2 gjør vi rede for den metodiske tilnærmingen. I kapittel 3 gis en kort beskrivelse av sentrale prosesser og aktiviteter i departementets tilskuddsforvaltning innenfor hver av de tre styringstypene. Fullstendig beskrivelser følger i vedleggene 1,2 og 3. Kapittel 4 inneholder SSØs vurdering av forvaltningens måloppnåelse innenfor hver styringstype, mens kapittel 5 gir en samlet vurdering og anbefaling til videre arbeid i KKD.

---

<sup>4</sup> Med dette menes at ressurser som går med til tilskuddsforvaltningen, ikke skal være større enn hva som er strengt tatt nødvendig for å nå målene med forvaltningen (jf. delmål 1-3). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger, SSØ 2007*

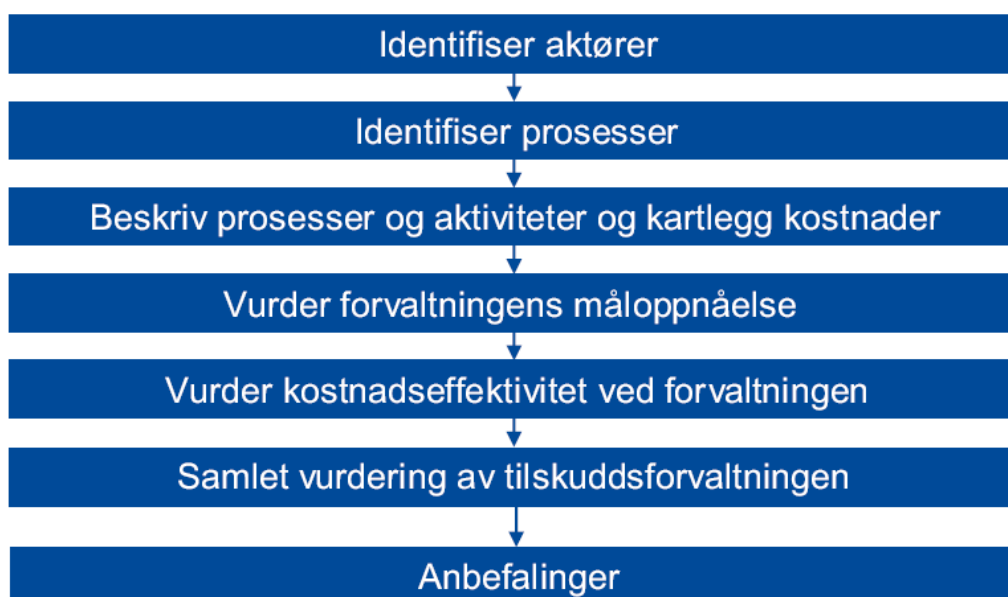
## 2 Metodisk tilnærming

SSØs metodiske tilnærming i denne evalueringen bygger på veilederen *Evaluering av statlige tilskuddsordninger* (SSØ, 2007).

### 2.1 Analysemodell

Analysemodellen er fremstilt i figuren nedenfor. Modellen beskriver evalueringsprosessen i syv trinn, og SSØ vil benytte modellen som metodisk tilnærming for evalueringen.

Figur 1 Analysemodell



Under beskrives hvert av de syv trinnene kort, samt SSØs tilnærming i lys av evalueringens formål og de avgrensninger som er gjort.

#### **Trinn 1: Identifisere aktører**

Første trinn i evalueringsprosessen er å kartlegge hvem som er aktørene (ansvarlig departement, tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker). Identifisering av aktører vil inngå som grunnlag for trinn 3 nedenfor.

#### **Trinn 2: Identifisere prosesser**

Etter å ha identifisert aktørene, kartlegges prosessene som den enkelte aktør er involvert i. Identifisering av prosesser vil inngå som grunnlag for trinn 3 nedenfor.

#### **Trinn 3: Beskrive prosesser og aktiviteter og kartlegg kostnader**

I dette trinnet beskrives det mer detaljert hvilke aktiviteter som inngår i prosessene, og på hvilken måte de ulike aktørene er involvert i disse. Prosesser og aktiviteter vil i denne evalueringen beskrives for hver enkelt av de tre styringstypene, og vil presenteres som del av beskrivelsen av de tre styringstypene, se kapittel 4 samt vedlegg.

Etter modellen skal også kostnadene<sup>5</sup> ved tilskuddsforvaltningen kartlegges som del av trinn 3, herunder både forvalters og mottakeres kostnader. Siden denne evalueringen kun skal baseres på dokumentstudier, vil det ikke være grunnlag for å kartlegge kostnader. I den grad SSØ gjennom dokumentstudiene og analysen av disse observerer konkrete kostnadselementer, eksempelvis krav til revidert regnskap, vil dette kommenteres.

#### **Trinn 4: Vurdere forvaltningens måloppnåelse**

Generelt vil forvaltningens mål være å sikre at:

1. Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler)
2. Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp)
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)

Med en vurdering av forvaltningens måloppnåelse i trinn 4, legges i denne evalueringen til grunn at en skal vurdere om det administrative opplegget for tilskuddsforvaltning bidrar til å nå disse tre målene. I dette ligger en vurdering av om økonomiregelverkets krav og rammer ivaretas, herunder også om det skjønn som økonomiregelverket åpner for, er ivaretatt på tilfredsstillende måte. I vurderingene omtales disse tre målene som forvaltningens delmål 1 til 3.

Krav og rammer til tilskuddsforvaltning er nedfelt i økonomiregelverket, men økonomiregelverket åpner også for skjønn. For å ta stilling til om det administrative opplegget er i tråd med økonomiregelverket har SSØ som ledd i denne evalueringen arbeidet med en foreløpig kriterieliste (se utdrag fra denne i vedlegg 4).

I avsnitt 2.2.1 er det gitt en nærmere presentasjon av de krav og rammer som økonomiregelverket setter, og som vil bli benyttet som vurderingskriterier i denne evalueringen.

I avsnitt 2.2.2. har SSØ operasjonalisert vurderingskriteriene. Dette er gjort gjennom først å drøfte de tre delmålenes relevans i forhold til de aktuelle styringstypene som KKD har definert, og videre gjennom å operasjonalisere de tre delmålene.

Vurderingen av forvaltningens måloppnåelse presenteres i kapittel 4.

#### **Trinn 5: Vurdere kostnadseffektivitet ved forvaltningen**

Forvaltningen må også ivareta kravet om effektiv ressursbruk (kostnadseffektivitet). Med dette menes at ressurser som er knyttet til forvaltningen, inkludert kostnader som mottaker har, ikke skal være større enn hva som er strengt tatt nødvendig for å nå målene med forvaltningen (jf. delmål 1-3).

Da denne evalueringen fokuserer på det administrative opplegget for tilskuddsforvaltning og er basert på dokumentstudier, vil vårt grunnlag for å vurdere forvaltningens kostnadseffektivitet være begrenset. I den grad dette omtales, presenteres disse som del av vurderingene i kapittel 4.

#### **Trinn 6: Samlet vurdering av forvaltningen**

I trinn 6 gjøres en helhetlig vurdering av forvaltningen, der delmålene ses i sammenheng. I tillegg til vurderingene som er gjort for de tre styringstypene, gjøres en helhetlig vurdering av KKD's samlede administrative opplegg for tilskuddsforvaltning.

---

<sup>5</sup> Kostnader kan både omfatte tidsbruk og følgekostnader, eksempelvis materiellkostnader og kostnader forbundet med krav om revisorattestasjoner og liknende.

En samlet vurdering av forvaltningen blir presentert i kapittel 5.

### **Trinn 7: Anbefalinger**

Resultatene fra trinn 1 – 6 legger grunnlaget for å komme med anbefalinger til forvaltningens videre utvikling. SSØ vil i kapittel 5 gi anbefalinger til hvordan KKD kan forbedre sitt administrative opplegg for tilskuddsforvaltning.

## **2.2 Vurderingskriterier**

### **2.2.1 Økonomiregelverkets krav og rammer for tilskuddsforvaltning**

Tilskudd defineres som finansielle overføringer fra staten til virksomheter i sektorer utenfor staten, som kommuner, private og offentlige foretak og organisasjoner, der utbetalingene ikke gjelder anskaffelser til staten<sup>6</sup>.

I Reglementets § 8 og Bestemmelsenes kapittel 6 fremgår krav til etablering og forvaltning av statlige tilskuddsordninger og av enkeltstående tilskudd der formålet med kravene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og oppfølging av statlige tilskudd. Effektiv tilskuddsforvaltning omfatter både formåls- og kostnadseffektivitet<sup>7</sup>.

Hensynet til å sikre formåls- og kostnadseffektivitet fremgår også av Reglementets § 1 som sier følgende (konf. spesielt punkt b) og c)):

*”Reglement for økonomistyring har som formål å sikre at:*

- a) Statlige midler brukes og inntekter som oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger*
- b) Fastsatte mål og resultatkrav oppnås*
- c) Statlige midler brukes effektivt*
- d) Statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte”*

Økonomiregelverket definerer og omhandler de ulike prosesser som skal inngå i en normalprosedyre for tilskuddsforvaltning, herunder kunngjøring og informasjon, søknadsbehandling, informasjon om måloppnåelse/rapportering, oppfølging og kontroll. Videre angis bestemmelser om i hvilke situasjoner og på hvilken måte det kan avvikes fra denne normalprosedyren.

Økonomiregelverket omhandler også utforming av tilskuddsordninger. I regelverket defineres hovedelementene som en ordning skal bestå av: Mål og målgruppe, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll, samt evaluering. Betydningen av å se disse i sammenheng understrekes.

Tabell 2 under gir en oversikt over krav økonomiregelverket setter for forvaltning og utforming av tilskudd og i hovedtrekk hva de omfatter. Kravene gjelder for alle statlige tilskuddsordninger og for enkeltstående tilskudd (med enkelte unntak, jf. videre omtale).

---

<sup>6</sup> *Evaluering av statlige tilskuddsordninger, SSØ 2007*

<sup>7</sup> Jf. Bevilgningsreglementet § 10



Tabell 2 Oversikt over krav i økonomiregelverket til forvaltning og utforming av tilskudd

Elementer	Omfatter
a) Regelverk for ordningen	Det skal foreligge et regelverk som inneholder bestemmelser som regulerer punktene c til h nedenfor (hovedelementene i ordningen). Det skilles mellom <ul style="list-style-type: none"> <li>- regelverk som gjelder overfor mottaker, som for eksempel betingelser for å få tilskudd og klageadgang</li> <li>- regelverk som gjelder selve forvaltningen og administreringen av ordningen</li> </ul> Regelverket fastsettes av departementet, men fastsettelse av nærmere regler om forvaltningen kan delegeres
b) Etablering av forvaltningsorganisasjon	Departementet skal vurdere hvem som skal ivareta forvaltningen av ordningen. Forvaltningsansvaret kan deles på flere virksomheter/forvaltere, dersom det er hensiktsmessig
c) Mål for ordningen	Det skal tydeliggjøres hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen
d) Målgruppe for ordningen	Hvilken målgruppe en tar sikte på å nå, skal fremgå
e) Kriterier for måloppnåelse	Krav til opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller andre for å belyse måloppnåelsen
f) Tildelingskriterier, herunder beregningsregler	Kriterier som avgrenser hvem som omfattes av ordningen og gir grunnlag for å fastsette støttebeløp til den enkelte. Kriteriene kan være objektive eller skjønnsmessige
g) Oppfølging og kontroll	Kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i etterfølgende rapportering
h) Evaluering	Skal gjennomføres, men tidspunkt og omfang avhenger av tilskuddsordningen
i) Tilskuddsforvaltning	Inneholder bestemmelser om: <ul style="list-style-type: none"> <li>- kunngjøring</li> <li>- søknadsbehandling hos forvalter</li> <li>- tilskuddsbrev med tilsagn om støtte</li> <li>- registrering av tilsagn og utbetaling</li> <li>- informasjon om måloppnåelse</li> <li>- rapportering til departementet</li> <li>- oppfølging og kontroll               <ul style="list-style-type: none"> <li>o intern kontroll hos forvalter</li> <li>o kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker</li> </ul> </li> <li>- revisorattestasjon</li> </ul>

Den prosedyre som er beskrevet i tabellen er fastsatt for en normalsituasjon der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på en rekke søkere. Regelverket åpner for at det vil forekomme tilfeller der enkelte punkter ikke er aktuelle ut fra tilskuddsbevilgningens karakter, jf. pkt. 6.4.2 bokstav a) – d) i Bestemmelsene. Nedenfor gjengis pkt. 6.4.2 bokstav a) og b), som er de to punktene som anses relevante for denne evalueringen:

- a) Når tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende, kan departementet gjøre unntak fra hovedelementene i prosedyrebestemmelsene på følgende punkter:
- pkt. 6.2.1.1 c, krav om å formulere tildelingskriterier, herunder beregningsregler
  - pkt. 6.2.1.2, krav om utforming av regelverk
  - pkt. 6.3.2, krav om kunngjøring

- b) *Bestemmelsene i pkt. 6.2.1 skal også tilpasses tilskuddsbeløpets størrelse. Relativt små bidrag kan tilskuddsforvalter gi etter en kortfattet saksbehandling og uten fullstendig tilskuddsbrev eller utførlige kontrolltiltak.*

Punkt 6.4.2 omtaler således unntak fra det som er hovedregler (normalsituasjon) for forvaltning av statlige tilskudd.

### **2.2.2 SSØs operasjonalisering av vurderingskriterier**

Som vist til i avsnitt 2.1 vil forvaltningens mål generelt være å sikre at:

1. Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler)
2. Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp)
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)

SSØ har nedenfor operasjonalisert delmålene gjennom å sette opp noen konkrete vurderingskriterier som skal bidra til å klargjøre hva SSØ legger vekt på i vurderingen av om delmålene er oppfylt. I den forbindelse vises også til drøftingen nedenfor knyttet til KKD's ansvar i en situasjon der tilskudd øremerkes.

#### **Delmål 1:**

***Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler)***

- a) *Det er etablert rutiner og prosesser som bidrar til å sikre oversikt over potensielle tilskuddsmottakere/sikre tilfang av gode søkere.*
- b) *Det er etablert rutiner og prosesser som bidrar til å sikre at beslutningen om hvem som tildeles tilskudd er basert på avklarte tildelingskriterier/avklarte premisser for skjønnsmessige vurderinger.*

#### **Delmål 2:**

***Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp)***

- a) *Det er etablert rutiner og prosesser som bidrar til å sikre at forutsetninger og tildelingskriterier er tilstrekkelig tydelige og kjente blant potensielle tilskuddsmottakere.*
- b) *Det er etablert rutiner og prosesser som bidrar til å sikre tydelige kriterier for skjønnsmessige vurderinger av hva som er et rimelig bidrag fra statens side.*

#### **Delmål 3:**

***Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)***

- a) *Det er etablert rutiner og prosesser for innhenting av informasjon om anvendelse av og måloppnåelse for tilskuddet.*
- b) *Det er innhentet informasjon som er egnet som grunnlag for å vurdere om tilskuddets anvendelse er i tråd med forutsetningen for og målet med tilskuddet.*

c) *Det er etablert rutiner og prosesser der tilskuddsforvalter gjør bruk av informasjonen om anvendelse og måloppnåelse*

I en vurdering av KKD's administrative opplegg for tilskuddsforvaltning, herunder utøvelsen av skjønn, er det etter SSØ's vurdering relevant å se dette i forhold til økonomiregelverkets intensjon. Overordnet sett er intensjonen som omtalt tidligere å sikre en effektiv tilskuddsforvaltning som både omfatter formåls effektivitet og kostnadseffektivitet. Reglementet, herunder § 4, Bestemmelsenes kap. 6, Bevilgningsreglementet og Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger*, gir klare indikasjoner på elementer som bør vurderes som del av den skjønnsutøvelsen som økonomiregelverket åpner for. SSØ har i denne evalueringen lagt til grunn vår oppfatning av god skjønnsutøvelse basert på de føringer og rammer som gis i dokumentene nevnt ovenfor, samt god praksis på området. Vurderingskriteriene som er presentert ovenfor under hvert av de tre delmålene, er basert på denne tilnærmingen.

KKD har inndelt sin tilskuddsforvaltning i tre styringstyper. Deler av forvaltningen innenfor styringstype 1 og styringstype 3 inngår som del av budsjettprosessen og tilskuddene øremerkes i st. prp. nr. 1, mens styringstype 2 er tilskuddsordninger som forvaltes av departementet med grunnlag i egne tilskudsregelverk. Et spørsmål som kan reises, er om KKD's ansvar for de tre ovennevnte delmål vil være relevant for alle de tre styringstypene, og spesielt om KKD har et ansvar for delmål 1 og delmål 2 i en situasjon der tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på slik måte at tilskudsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende. SSØ's vurdering er at KKD har et ansvar for delmål 1 og delmål 2 også i forvaltningen av styringstypene 1 og 3, men at ansvaret begrenses til det å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til tilskuddsmottakerne som ligger inne i Stortingets vedtak og forutsetninger. Med bakgrunn i dette, vil SSØ for alle de tre styringstypene basere analysen på en tilnæringsmåte der de tre delmålene legges til grunn.

SSØ tilføyer at det i en situasjon der tilskudd øremerkes og vedtas av Stortinget, også vil være relevant å vurdere om det administrative opplegget forut for budsjettbehandlingen er innrettet på en slik måte at økonomiregelverkets intensjon knyttet til det å oppnå en effektiv tilskuddsforvaltning (delmål 1 – 3) blir ivaretatt. SSØ har imidlertid ikke omtalt denne delen av det administrative opplegget i denne evalueringen.

For å kunne belyse i hvilken grad de tre delmålene med vurderingskriterier synes å være ivaretatt gjennom det administrative opplegget som KKD har etablert, har SSØ benyttet en kriterieliste som arbeidsverktøy. Kriterielisten viser aktuelle og relevante vurderingsspørsmål som vil være av betydning for oppfyllelse av delmålene 1 – 3, og er knyttet opp mot de prosessene som inngår i en normalprosedyre<sup>8</sup>. Mange av de spørsmål som inngår i kriterielisten, vil også være relevante i en situasjon der tilskuddsforvalter benytter muligheten for å gjøre avvik fra normalprosedyren. SSØ har i vurderingen av KKD's opplegg benyttet de deler av kriterielisten som anses relevante i lys av dette, se utdrag av kriterielisten i vedlegg 4.

I Bestemmelsenes pkt. 6.1 fremgår at kravene vedrørende tilskuddsforvaltning gjelder både for etablering og forvaltning av tilskuddsordninger og for enkeltstående tilskudd<sup>9</sup>. Dette er presisert i Finansdepartementets veileder, der det fremgår at retningslinjene vil gjelde for alle tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd fra staten<sup>10</sup>. SSØ vil derfor i vurderingen legge vekt på i hvilken grad det administrative opplegget ser ut til å bidra til å sikre de tre delmålene, uavhengig av om det er en tilskuddsordning eller et enkeltstående tilskudd.

<sup>8</sup> Se Bestemmelsene kap. 6.3 *Tilskuddsforvaltning*

<sup>9</sup> Se Bestemmelsene kap 6.1 *Innledning*

<sup>10</sup> *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*, Finansdepartementet 2004

### 3 Beskrivelse av prosesser og aktiviteter i departementets forvaltning

KKD har i St. prp. nr. 1 (2007-2008) informert om departementets tilskuddsforvaltning, herunder departementets opplegg for gradert styrings- og kontrollsystem på tilskuddsområdet:

*”I forbindelse med iverksettingen av nytt økonomiregelverk i staten, fastsatt ved kgl.res. 26. januar 1996 foreslo daværende Kulturdepartementet et gradert styrings- og kontrollsystem for forvaltningen av departementets tilskuddsbevilgninger, jf. St. prp. nr. 1 (1996-97). Bakgrunnen for forslaget var bl.a. prinsipielle motforestillinger fra departementets og Familie-, kultur- og administrasjonskomitéens side mot å utvikle et for omfattende mål- og resultatstyringssystem på kultursektoren, bl.a. ut fra hensynet til kunstnerisk frihet og for å sikre en effektiv utnytting av midlene. Stortinget hadde ingen merknader til dette.*

*I St.prp. nr. 1 (1996-97) heter det bl.a.:*

*”Innanfor kultur- og mediepolitikken vil det prinsipielt sett vere heilt sentralt å ivareta den kunstnarlege og politiske fridomen ved utforming av styrings- og kontrollordningane. Mål- og resultatstyring må ikkje innebere at departementet t d skal involvere seg i repertoarval ved teatra, som fordeling mellom eldre og nyare dramatik, barne- og ungdomsdramatik, innan- og utanlandsk dramatik eller lystspel. Liknande vallsituasjonar kan oppstå for filmproduksjon, orkester, galleri, museum m.v. Departementet bør ut frå det same prinsippet vere tilbakehalden med å stille resultatmål til aviser som mottek pressestøtte.*

*Ut frå dette vil departementet vere varsam med å leggje føringar som har konsekvensar for den kunstnarlege og politiske autonomien hos tilskotsmottakarane og institusjonane. Slikt medvite atterhald vil sjølvstøtt også ha konsekvensar for departementets kontroll med dei økonomiske disposisjonane til tilskotsmottakarane.*

*I denne samanhengen viser departementet også til komitémerknaden i Budsjett-innst. S. nr. 2 (1996-96):*

*”Komitéen ser positivt på arbeidet med resultatstyring, effektivisering og betre utnytting av ressursane. Komitéen har merka seg at departementet vil innføre dette styringssystemet for dei gjenverande kapittel f.o.m. neste år. Komitéen vil streke under at opplegget med resultatmål og -indikatorar må nyttast med ei viss varsemnd.”.*

*Nytt revidert økonomiregelverk ble iverksatt fra 1. januar 2004. Det nye regelverket gjelder i utgangspunktet forvaltning av tilskuddsordninger. Formålet med bestemmelsene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming av oppfølging av tilskuddsordninger. Det er samtidig gitt åpning for å avvike fra ”normalprosedyren” bl.a. når det gjelder tilskuddsmottakere som er angitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at bevilgningen må anses øremerket til vedkommende, jf. bl.a. vedlegg 2 til St.prp. nr. 1 (2006-2007). Det er videre lagt opp til at forvaltningen må tilpasses tilskuddets størrelse, bl.a. når det gjelder omfanget av kontrolltiltak.*

*I forbindelse med iverksettingen av det reviderte økonomiregelverket foreslo Kultur- og kirkedepartementet i store trekk å videreføre ovennevnte graderte styrings- og kontrollsystem, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005). Stortinget hadde ingen merknader til dette.*

*En betydelig del av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsbevilgninger er ikke definert som tilskuddsordninger. Disse bevilgningene disponeres til enkelttilskudd og faller derfor ikke inn under normalprosedyren i økonomiregelverket. Styrings- og kontrollsystemet for departementets tilskuddsforvaltning er som følge av dette delt i tre ulike styringstyper. Disse er definert slik:*

- styringstype 1: enkelttilskudd til sentrale institusjoner under kap. 322, postene 72 og 73, kap. 323, post 70, 71 og 72, kap. 324, postene 70, 71 og 72, kap. 328, post 70 og kap. 334, post 72
- styringstype 2: tilskuddsordninger
- styringstype 3: enkelttilskudd som ikke inngår i styringstype 1.

Som følge av at tilskuddsmottakerne under styringstype 1 er sentrale institusjoner for gjennomføringen av regjeringens kulturpolitikk, ligger styringen av tilskuddsmottakerne under denne gruppen over minimumskravene i økonomiregelverket. Styringen av tilskuddsordningene under styringstype 2 følger økonomiregelverkets "normalprosedyre".

De enkelttilskuddene som ikke inngår i styringstype 1, forvaltes etter styringstype 3. Størrelsen på tilskuddene under denne gruppen varierer, men de fleste tilskuddene er relativt små. For denne gruppen blir det ikke stilt krav om spesifikke resultatmål og -indikatorer. Målsettingen med disse tilskuddene er å gi generell støtte til vedkommende formål. Det stilles imidlertid krav om årsrapport og regnskap og at tilskuddet forvaltes etter nærmere retningslinjer fastsatt av departementet. Dessuten vil det selvfølgelig, i de tilfeller hvor Stortinget har knyttet bestemte forutsetninger til bevilgningen, bli etablert et kontroll- og styringssystem som sikrer at disse forutsetningene oppfylles.

I tillegg til de prinsipielle motforestillingene mot et resultatmålsystem for slike typer tilskudd på kulturområdet, jf omtalen ovenfor, er det også viktig å ha et styringssystem som minimaliserer den administrative belastningen for tilskuddsmottakerne. Ofte vil tilskuddsmottakerne være små institusjoner, i mange tilfelle frivillige organisasjoner, med små administrative ressurser. I St.meld. nr. 39 (2006-2007) Frivillighet for alle er det understreket behovet for å redusere den administrative belastningen ved pålegg fra offentlige myndigheter, slik at organisasjonene kan frigjøre energi og engasjement til sine primæroppgaver.

Dagens graderte styrings- og kontrollsystem har vist seg å gi en effektiv forvaltning av tilskuddsmidlene. På bakgrunn av positive erfaringer med dette systemet legger departementet til grunn at forvaltningen av tilskudd under Kultur- og kirke departementets budsjett videreføres etter nåværende graderte styrings- og kontrollsystem. Dersom gjennomgangen av tilskuddssystemet i etterkant av St.meld. nr. 39 (2006-2007) skulle vise at dagens system kan forenkles og omfanget av mål- og resultatkrav reduseres, vil departementet komme tilbake til Stortinget med dette".

I avsnittene nedenfor, gis en kort beskrivelse av aktører, prosesser og aktiviteter i det administrative opplegget knyttet til de tre styringstypene. En mer detaljert beskrivelse er gitt i vedlegg 1, 2 og 3.

### 3.1 Styringstype 1

Tilskudd under type 1 utgjør ca. 29 prosent av KKD's budsjett (2008-tall), og gis i form av driftstilskudd og fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering (rundsumtilskudd)<sup>11</sup>. Mottakere er sentrale institusjoner for gjennomføringen av regjeringens politikk<sup>12</sup>:

- a) Funksjonsdelingsinstitusjoner
  - nasjonale institusjoner
  - knutepunktinstitusjoner

<sup>11</sup> Veileder Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, Finansdepartementet, 2004: "Tilskuddsform med skjønnsmessig vurdering / tilskudd fastsatt ved en skjønnsmessig vurdering av hva som er et rimelig bidrag fra statens side til den enkelte mottaker".

<sup>12</sup> Informasjon gitt fra KKD i dokumentet om tilskuddsforvaltning i KKD

- region-/landsdelsinstitusjoner

- b) Henie Onstad Kunstsenter
- c) Museer under kapittel 328, post 70
- d) Aksjeselskaper som ikke er funksjonsdelingsinstitusjoner og der staten eier mer enn 50 prosent.

I denne evalueringen inngår Nationaltheatret og Nasjonalmuseet som eksempler på nasjonale institusjoner, mens Festsjellene i Elverum er et eksempel på en knutepunktsinstitusjon. Disse tre tilskuddene forvaltes av departementet ved den enkelte fagavdeling.

For institusjoner som inngår i funksjonsdelingssystemet, har KKD fastsatt et formalisert styringssystem-/dialog som i dag skiller seg fra andre tilskuddsmottakere i styringstype 1. I denne gruppen inngår institusjoner der statens tilskudd utgjør en stor del av driftsbudsjettet.

Styringsdialogen blir formalisert gjennom utforming av en standardavtale med øvrige tilskuddsparter, statlig styrerepresentasjon, godkjenning av vedtekter, krav til rapportering, periodisk regnskapsrapportering per 30. juni og revisorbekreftet årsregnskap.

Styringen av funksjonsdelingsinstitusjonene har et langsiktig perspektiv ved at institusjonene utarbeider utviklingsplaner av langsiktig karakter. Planene rulleres i samband med de årlige budsjettsøknadene. Mål- og resultatkrav utformes ut fra institusjonens funksjon og egenart<sup>13</sup>.

For styringstype 1 skjer tildeling som del av den årlige budsjettprosessen i departementet, og departementet følger opp de største mottakerne i hovedsak etter tilsvarende mål som for underliggende virksomheter. Det er fra departementet stilt de samme rapporteringskrav til nasjonale institusjoner, region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktsinstitusjoner. De nasjonale institusjonene følges i utgangspunktet tettere opp gjennom den årlige styringsdialog sammenlignet med knutepunktsinstitusjonene. I tilfeller der departementet erfarer utfordringer knyttet til driften, herunder både hva gjelder økonomi og/eller aktivitet, gjennomføres en tettere oppfølging uavhengig av type institusjon.

For aksjeselskaper der staten eier mer enn 50 pst, skal det etter økonomiregelverket utarbeides egne retningslinjer for hvordan styringen skal utøves. For tilskuddsmottakerne i denne gruppen har styringen et langsiktig perspektiv, og styringsdialogen med departementet formaliseres.

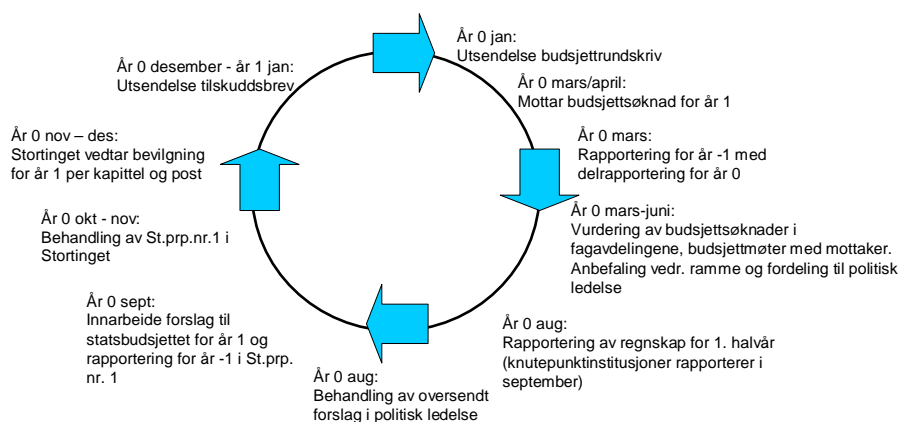
I 2008 avholdt departementet blant annet 16 rene budsjettmøter med institusjoner under styringstype 1. Samme år ble det også gjennomført andre type møter med seks andre institusjoner.

Figur 2 gir en overordnet oversikt over prosesser og dokumenter i forvaltningen av styringstype 1 som forklares nærmere nedenfor.

---

<sup>13</sup> Ifølge KKD rapporterer alle på fastlagte mål, jf. st. prp. nr. 1, men disse tilpasses noe til de ulike institusjonene.

Figur 2 Årshjulet for styringstype 1



Som det fremgår av figuren, starter årshjulet med utsendelse av budsjetttrundskriv til faste tilskuddsmottakere. Det foretas ingen kunngjøring. Administrasjons- og økonomiavdelingen i KKD utarbeider årlig en mal for budsjettskriv og tilskuddsbrev, mens fagavdelingene i sin tur benytter malene for å formulere endelig budsjettskriv og tilskuddsbrev.

I budsjetttrundskrivet gir departementet retningslinjer for tilskuddsmottakers arbeid med budsjettsøknaden for neste år, både når det gjelder form og innhold. Budsjettsøknaden skal inneholde årsrapport, regnskap og revisjonsberetning for foregående år samt arbeidsbudsjett for innværende år. Tilskuddsmottakere blir videre bedt om å innarbeide forslag til overordnede mål (og oppfølgingskriterium) i sin budsjettsøknad for kommende år. Det overordnede målet skal være mest mulig dekkende for det samlede aktiviteten, og være i samsvar med de rammene som er trukket opp i lover, vedtekter, sentrale styringsdokumenter e.l.<sup>14</sup>

For tilskudd under styringstype 1 er det ikke utarbeidet tildelingskriterier eller regelverk /retningslinjer for fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottakere. I praksis skjer tildeling ved at departementet (1) mottar budsjettsøknader fra søkere som har mottatt budsjettskriv (faste tilskuddsmottakere) og (2) mottar budsjettsøknader fra søkere som ikke har mottatt budsjettskriv. Budsjettsøknadene gjennomgås av den enkelte fagavdeling i departementet, som også utarbeider forslag til budsjetttramme og fordeling per kapittel og post for neste års statsbudsjett. I forbindelse med gjennomgangen av budsjettsøknadene bruker fagavdelingen en sjekkliste hvor det fremgår kontroll- og oppfølgingspunkter. Ved behov utarbeides interne notater og dokumenter, som belyser elementer i den enkelte budsjettsøknaden og samlet for kapittel og post. Deretter utarbeides og sendes fagavdelingenes forslag sammen med mottatte budsjettsøknader til politisk ledelse i departementet for behandling. Departementet gjennomgår og beslutter budsjetttramme og fordeling av denne på tilskuddsmottakere per kapittel og post. Basert på denne behandlingen legges det frem forslag i st.prp. nr.1, der det fremgår konkret hvilke tilskuddsmottakere som skal motta hvilke beløp, per kapittel og post.

<sup>14</sup> Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler, Kultur- og kirke departementet 2006

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig mal for tilskuddsbrev til tilskuddsmottakere, og med utgangspunkt i denne malen lager fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker. Fagavdelingen sender tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker så snart Stortingets budsjettvedtak foreligger, og fortrinnsvis innen utgangen av januar.

Dersom søker ikke får tildelt midler sender departementet et avslagsbrev/tilbakemelding med kort begrunnelse<sup>15</sup>.

Departementet har utarbeidet detaljerte krav til rapportering fra tilskuddsmottaker, som er nedfelt i departementets interne retningslinjer og mal for tilskuddsbrev. I hovedsak omfatter årsrapporteringen i styringstype 1 et krav om innsendelse av regnskap for foregående år og krav til revidert regnskap når tilskuddet er over 400 000 kroner, redegjørelse for måloppnåelse og utvikling i forhold til strategier, hovedprioriteringer og satsningsområder, redegjørelse for oppnådde resultater i forhold til oppfølgingskriterier (mål- og resultatkrav), omtale av aktiviteter i foregående år som det er knyttet spesielle forutsetninger til og en redegjørelse om likestilling. Videre stilles det krav til regnskapsrapportering pr. 30. juni. Tilskuddsmottakerne skal også sende inn arbeidsbudsjett.

Departementet har videre fastsatt rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakers budsjettsøknad og årsrapportering, og en sjekkliste til bruk for tilskuddsforvalter, der det fremgår hvilke vurderinger og kontroller tilskuddsforvalter skal foreta av årsrapportering og budsjettsøknad.

Av sjekklisten fremgår at tilskuddsforvalter (ved fagavdelingen) i tillegg til en formaliakontroll av innsendt årsrapport, skal vurdere følgende punkter:

- Om styrets beretning om aktiviteten og den økonomiske situasjonen er tilfredsstillende
- Om omtale av mål og resultater er tilfredsstillende
- Om målene er nådd
- Økonomiske nøkkeltall
- Hvis kontroll- og vurderingspunktene i sjekklisten for årsrapporteringen vurderes som ikke tilfredsstillende, skal det innhentes nødvendige tilleggsopplysninger, eventuelt gis merknader om dette. Tilleggsopplysninger innehenes for eksempel gjennom budsjettmøter med tilskuddsmottakeren. Departementet foretar vurderinger mht. hvilke institusjoner som skal innkalles til budsjettmøte, og det er særlig de større institusjonene som det avholdes budsjettmøte med. Tema på disse møtene kan bl.a. omfatte rapportering fra foregående år, arbeidsbudsjett for inneværende år og neste år budsjettsøknad, samt mål- og resultatstyring.

### 3.2 Styringstype 2

I styringstype 2 inngår det departementet definerer som tilskuddsordninger (mens i styringstypene 1 og 3 inngår det departementet definerer som enkelttilskudd). Formål, oppfølgingskriterier og kontroll for hver ordning presenteres i den årlige budsjettproposisjonen etter hvert som tilskuddsordningene blir gjennomgått. For tilskuddsordninger utarbeider departementet eget regelverk.

Tilskudd under type 2 utgjør ca. 10 prosent av KKD's budsjett (2008-tall) og består av ca 25 tilskuddsordninger hvorav følgende fem ordninger forvaltes av departementet selv ved den enkelte fagavdeling:

---

<sup>15</sup> Ifølge KKD sendes ikke alltid eget svar når det gjelder søknad om styringstype 1-status (nasjonal, region/landsdels eller knutepunktinstitusjon). Slike søkere får vanligvis allerede tilskudd over statsbudsjettet (som fast mottaker i styringstype 3).



- Tilskudd til frivillighetssentraler (kap 315 post 71)
- Visningsvederlag (kap 321 post 75)
- Bibliotekvederlag (kap 321 post 75)
- Filmvederlag (kap 334 post 78)
- Vederlag for musikk brukt i gudstjenester m.m. (kap 321 post 75)

I denne evalueringen inngår bibliotekvederlag og filmvederlag som eksempler på tilskuddsordninger under styringstype 2.

### ***Bibliotekvederlag***

Det ytes bibliotekvederlag gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Vederlaget ytes kollektivt, og fordeles til fond som forvaltes av de aktuelle opphavsmannsorganisasjoner. Midlene blir viderefordelt av opphavsmannsorganisasjonene blant annet som stipender.

For bibliotekvederlag har departementet fastsatt følgende regelverk (ref. oversendt dokument fra KKD: *Oversikt over tilskuddsordninger (styringstype 2)*):

- Lov om bibliotekvederlag av 29. mai 1987 nr. 23 (bibliotekvederlagsloven)
- Retningslinjer for bibliotekvederlaget (fastsatt av KKD 24.2.1998, endret 16.10.1998)

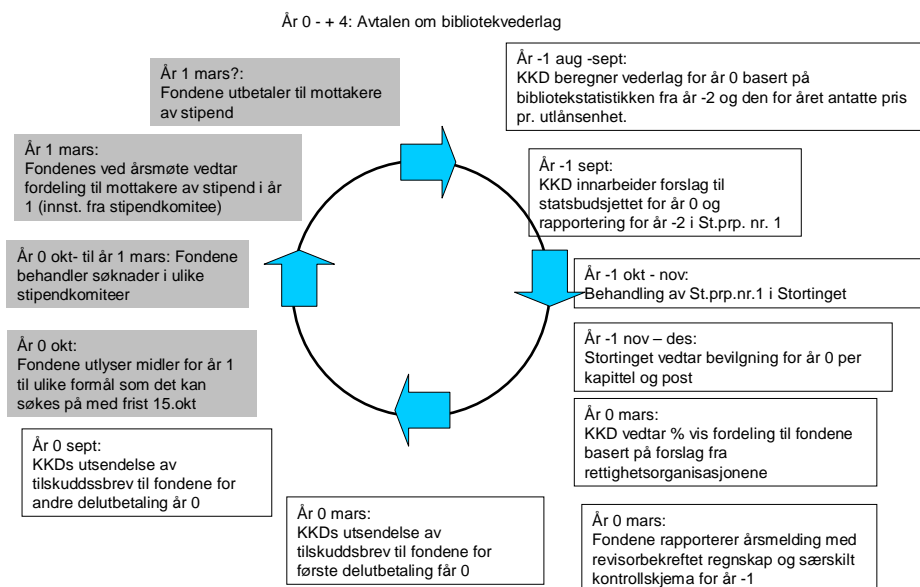
Det er også inngått en avtale om bibliotekvederlag for 2008 – 2011 mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner som har forhandlingsrett med staten av 28. november 2007. Avtalen regulerer vederlag som gjelder bruk av verk som biblioteker disponer til utlån, og angir beregningsmåte for det samlede vederlaget og at størrelsen på vederlaget for de ulike organisasjoner/fond skal avtales mellom organisasjonene. Videre fastslår avtalen at beløpene skal utbetales til fond som er regnskapspliktige.

I fondenes forvaltning av bibliotekvederlaget legges bibliotekvederlagsloven og retningslinjene til grunn sammen med følgende:

- Vedtekter for fondene (skal godkjennes av KKD)
- Eventuelle retningslinjer for tildelinger fra fondene til den enkelte mottakere fastsettes av det enkelte fond ved årsmøtet. Eksempelvis har det faglitterære fond fastsatt retningslinjer for tildeling av stipend og retningslinjer for vurdering av faglitterære forfatters/oversetteres utgivelser.

Figur 3 gir en overordnet oversikt over prosesser og dokumenter i forvaltningen av styringstype 2 som forklares nærmere nedenfor.

Figur 3 Årshjulet for styringstype 2 - bibliotekvederlag



Som det fremgår av figuren, beregner KKD vederlag for år 0 basert på bibliotekstatistikken fra år -2 og den for året antatte pris per utlåsenhet. Departementet innarbeider dette forslaget til statsbudsjettet for år 0 sammen med rapportering for år -2 i st.prp. nr. 1. Forslaget behandles i Stortinget, som vedtar bevilgning. Rettighetsorganisasjonene avtaler så fordelingen av vederlaget seg i mellom. KKD mottar en tabell med forslag til prosentvis fordeling mellom fondene som skal motta vederlag. På denne bakgrunn fordeler departementet utregnet vederlag til fondene. Fagavdelingene sender likelydene utbetalingsbrev<sup>16</sup> til de ulike fondene i bibliotekvederlagsordningen to ganger i året; i mars og september. Fordelingen mellom fondene fremgår av vedlegg til tilskuddsbrevet sammen med retningslinjer for bibliotekvederlag og skjema for særattestasjon vedrørende bibliotekvederlag.

KKD har kun gitt overordnede føringer når det gjelder kriterier for viderefordeling av midler fra fondene til den enkelte tilskuddsmottaker. Disse er nedfelt i *Retningslinjer for bibliotekvederlaget* som er fastsatt av KKD. Her fremgår det at vederlagsmidlene skal fordeles slik at de stimulerer skapende virksomhet, i første rekke forfattere, til å arbeide videre med nye prosjekter. Departementet kunngjør ikke bibliotekvederlag, men det enkelte fond skal utlyse midler med søknadsfrist. Fondene fastsetter eventuelle krav til innhold i søknader. I bibliotekvederlagsordningen er det de ulike fondene som behandler søknader fra enkeltmottakere gjennom ulike stipendkomiteer.

Det fremgår av *retningslinjer for bibliotekvederlaget* at fondenes styrer skal sende inn årsrapportering til departementet som omfatter årsmelding, revisorbekreftet regnskap og et særskilt kontrollskjema utfyllt av revisor. I henhold til de samme retningslinjene, fremgår det at KKD legger til grunn at den primære kontrollen av bruken av vederlaget ligger hos fondsstyrene. Videre fremgår at departementet gjennom årsmeldingen kontrollerer at:

<sup>16</sup> Ifølge KKD benyttes en enklere variant, siden retningslinjer for bruken av midlene, disp. av fondet og rapportering er fastsatt i avtalen og vedtektene, skrives ikke tilskuddsbrev.

- fondsvedtektene er i tråd med lov om bibliotekvederlag
- midler til de enkelte opphavsmenn blir tildelt på faglig grunnlag og uten hensyn til organisasjonstilhørighet
- det foreligger et regnskap revidert av statsautorisert eller registrert revisor for den enkelte fond

Departementet kontrollerer at revisors bekreftelse viser at det ikke er utbetalt over fire ganger folketrygdens grunnbeløp til enkeltpersoner.

Departementet har utarbeidet sjekklister for bruk ved vurdering og kontroll.

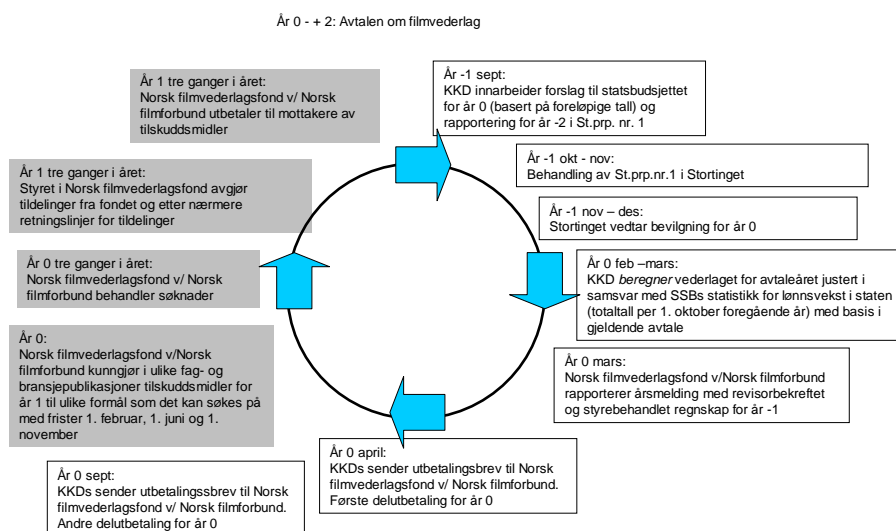
### Filmvederlag

Norsk Filmvederlagsfond er et kollektivt vederlagsfond for bibliotekutlån og annen fri bruk av norske audiovisuelle produksjoner. Fondet finansieres over statsbudsjettet. Bevilgningens størrelse fastsettes etter forhandlinger mellom staten og Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører.

For filmvederlag oppgir departementet at regelverk er fastsatt slik:

- Avtale om filmvederlag for 2006-2008<sup>17</sup> mellom staten på den ene siden og Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører på den andre siden (ref. oversendt dokument fra KKD: *Oversikt over tilskuddsordninger (styringstype 2)*).

Figur 4 Årshjulet for styringstype 2 - filmvederlag



Som det fremgår av figuren, innarbeider KKD forslag til statsbudsjettet for år 0 sammen med rapportering for år -2 i st.prp. nr. 1. Forslaget behandles i Stortinget, som vedtar bevilgning. Det er fastsatt beregningsregler for fastsettelse av tilskudd som er nedfelt i avtalen mellom staten og rettighetshaverorganisasjonene. KKD beregner vederlaget for avtaleåret justert i samsvar med SSBs statistikk for lønnsvekst i staten (totaltall per 1. oktober foregående år) med basis i gjeldende

<sup>17</sup> Ifølge KKD er en ny avtale gjeldende fra 2009 i ferd med å bli forhandlet frem. Avtalens varighet vil også være gjenstand for forhandlinger.

avtale, og endelig beregning foretas i mars/april. Departementet sender utbetalingsbrev<sup>18</sup> til et fond, Norsk filmvederlagsfond to ganger i året. Bruken av Norsk filmvederlagsfondets midler reguleres i egne vedtekter, som er en del av avtale om filmvederlag. Vedtektene skal reforhandles sammen med avtalen. Fondet administreres av Norsk Filmforbund, som mottar en årlig kompensasjon på inntil 10 % av det totale vederlaget pr. år for dette arbeidet.. Fondets hovedformål er kompetanseheving. Midlene skal hovedsakelig benyttes til vederlagsstipender.

Styret i Norsk filmvederlagsfond behandler søknader fra den enkelte mottaker og avgjør tildelingen fra fondet tre ganger i året. For filmvederlagsordningen fremgår av vedtektene at ”*Styret avgjør tildelingen fra fondet og fastsetter nærmere retningslinjer for tildelingen*”. Av vedtektenes fremgår blant annet at ”*Både enkeltpersoner og grupper kan søke om midler fra fondet. Søkerne skal være eller ha vært aktive filmskapere, og således ha bidratt til å opparbeide grunnlaget for vederlagets størrelse*”.

Departementet kunngjør ikke filmvederlag, men ifølge vedtektene skal Norsk filmvederlagsfond kunngjøre søknadsfrister og retningslinjer for øvrig for alle potensielle søkere gjennom fag- og bransjepublikasjoner. Fondet fastsetter eventuelle krav til innhold i søknader.

Styret i Norsk Filmvederlagsfond fastsetter nærmere retningslinjer for tildelingen og avgjør tildelingen fra fondet tre ganger i året.

Det fremgår av *avtale om filmvederlag* at Norsk filmvederlagsfond skal sende inn årsrapportering til departementet som omfatter revisorbekreftet og styrebehandlet årsregnskap, samt årsmelding for Norsk Filmvederlagsfonds drift. Årsmeldingen skal redegjøre for bruken av fondets midler og skal synliggjøre at midlene er benyttet i samsvar med fondets formål.

### 3.3 Styringstype 3

Av dokumentasjonen fremgår at departementet har definert styringstype 3 til å omfatte enkelttilskudd der departementet har mindre styringsambisjoner enn for styringstype 1. Til denne styringstypen hører både faste og ikke-faste enkelttilskudd, der formålet med tilskuddet er å støtte en generell aktivitet innenfor et oppgitt mål. Videre fremgår at KKD som oftest ikke vil ha annen målsetting med tilskuddene enn å gi generell støtte til formålet. Tilskuddet fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering (rundsum<sup>19</sup>).

Hovedtyngden av tilskuddsmottakere under styringstype 3 er navngitt i Vedlegg 2 til St.prp.nr.1 (2008-2009) *Oversikt over tiltak det foreslås midler til i 2009 under 78-postene* (såkalte faste tilskuddsmottakere). Disse er inndelt i hovedgrupper i samsvar med kapitteinndeling i proposisjonen (formål), og omfatter ulike typer institusjoner og organisasjoner som til sammen representerer et mangfold både når det gjelder egenart og størrelse på tildelt tilskuddsbeløp.

Tilskudd under type 3 utgjør ca. 12 prosent av KKD's budsjett, og omfatter ca. 300 mottakere (2008-tall). De fleste tilskudd i styringstype 3 er faste tilskudd.

Tall fra 2008 viser at 4,5 prosent av mottakerne mottok over 10 mill. kroner, 54 prosent mottok mellom 1 og 10 mill. kroner, mens 23 prosent mottok mindre enn 500 000 kroner. Under kapittel 320 *Allmenne kulturformål*, post 79 *Til disposisjon* var det største og minste engangstilskuddet hhv.

---

<sup>18</sup> Se fotnote over

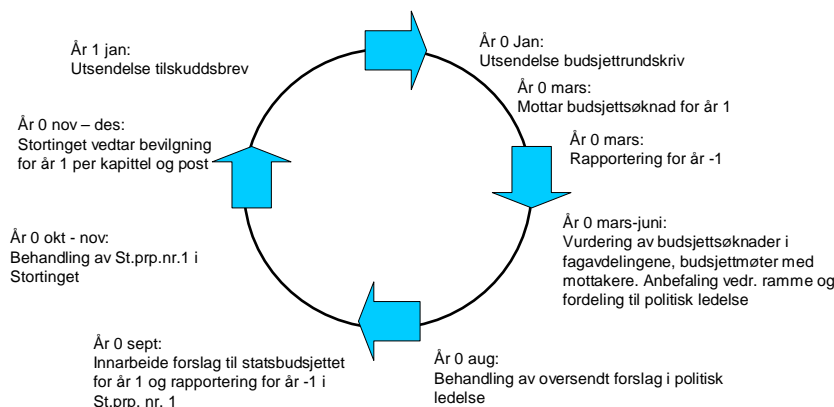
<sup>19</sup> Ifølge KKD benyttes tilskudd med avregning unntaksvis og sjeldent. Avdelingene er frarådet til å gjøre bruk av dette unntaket fordi det er vanskelig å administrere.

kr 1 000 000 og kr 30 000. Under kapittel 320 *Allmenne kulturformål*, post 78 *Ymse faste tiltak*, engangstilskudd under større avsetninger var det minste tilskuddet på kr 5 400. Det laveste faste tilskuddet var på kr 21 000 (kapittel 320, post 78). De største enkelttilskuddene finnes under kapittel 320 *Allmenne kulturformål*, post 73 *Nasjonale kulturbygg*. Her mottok for eksempel Bergens kunstmuseum 10 mill. kroner i 2008.

I denne evalueringen inngår Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde og Operaen i Kristiansund som eksempler på faste enkelttilskudd. Vestnorsk filmsenter inngår som et eksempel på et ikke-fast enkelttilskudd<sup>20</sup>. Disse tre tilskuddene forvaltes av departementet ved den enkelte fagavdeling.

Figur 5 gir en overordnet oversikt over prosesser og dokumenter i forvaltningen av styringstype 3, som forklares nærmere nedenfor.

Figur 5 Årshjulet for styringstype 3<sup>21</sup>



## Faste tilskuddsmottakere

Som det fremgår av figuren, starter årshjulet med utsendelse av budsjetttrundskriv til faste tilskuddsmottakere. Departementet kunngjør ikke faste tilskudd under styringstype 3. I stedet sender departementet ut informasjon gjennom et budsjettskriv<sup>22</sup> til faste tilskuddsmottakere<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Ifølge KKD var Vestnorsk filmsenter karakterisert som ikke-fast enkelttilskudd til og med 2008. Fra og med 2009 er Vestnorsk filmsenter (og øvrige regionale filmvirksomheter) ”omdefinert” til faste tilskuddsmottakere (og bevilget over kapittel 334, post 73).

<sup>21</sup> Andre enkeltøknader (fra ikke-faste tilskuddsmottakere) legges ikke frem i st.prp.nr.1, men behandles løpende gjennom hele året og avgjøres av politisk ledelse (jf. post 79).

<sup>22</sup> Ifølge KKD er det under 320/78 (i 2008) en del faste avsetninger som inneholder ikke-faste enkelttilskudd, jf. tabell under 2.1.1. Ingen mottaker av tilskudd under disse faste avsetningene mottar budsjetttrundskriv – og det er ikke de samme faste kravene til budsjettsøknad. Det er ingen automatikk at mottakere av tilskudd under de faste avsetningene blir faste tilskuddsmottakere.

<sup>23</sup> Ifølge KKD har Medieavdelingen kun sendt budsjetttrundskrivet til de faste tilskuddsmottakerne. Før 2009 var det i praksis kun knutepunktinstitusjoner, dvs. Nordnorsk filmsenter i 2008 (tidligere også Kortfilmfestivalen i Grimstad). For de ikke-faste tilskuddsmottakerne har det ikke blitt stilt formaliserte krav til budsjettsøknadene. I praksis vil denne

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig en mal for budsjettskriv og tilskuddsbrev, mens fagavdelingene i sin tur benytter malene for å formulere endelig budsjettskriv og tilskuddsbrev.

I budsjettskrivet gir departementet retningslinjer for tilskuddsmottakers arbeid med budsjettsøknaden for neste år, både når det gjelder form og innhold. Departementet stiller i budsjettskrivet krav til at søknaden skal ta utgangspunkt i tildelt tilskudd for inneværende år og regnskapet for et år tilbake. Budsjettsøknaden skal inneholde rapport for foregående år, en beskrivelse av hva som er formålet med aktiviteten og en beskrivelse av budsjettforslaget. I budsjettforslaget skal det gis en særskilt omtale og begrunnelse for endringer og nye tiltak som medfører endringer i tilskudsbehov, samt settes opp kostnadsoverslag.

For faste tilskudd under styringstype 3 er det ikke utarbeidet tildelingskriterier eller regelverk/retningslinjer for fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottakerne. I praksis skjer tildeling ved at departementet (1) mottar budsjettsøknader fra søkere som har mottatt budsjettskriv (faste tilskuddsmottakere) og (2) mottar budsjettsøknader fra søkere som ikke har mottatt budsjettskriv (ikke-faste søkere som ønsker å bli mottakere av fast tilskudd)<sup>24</sup>.

Budsjettsøknadene gjennomgås av den enkelte fagavdeling i departementet, som også utarbeider forslag til budsjetttramme og fordeling per kapittel og post for neste års statsbudsjett. I forbindelse med gjennomgangen av budsjettsøknadene bruker fagavdelingen en sjekklister hvor det fremgår kontroll- og oppfølgingspunkter. Ved behov utarbeides interne notater og dokumenter, som belyser elementer i den enkelte budsjettsøknaden og samlet for kapittel og post. Deretter utarbeides og sendes fagavdelingenes forslag sammen med mottatte budsjettsøknader til politisk ledelse for behandling. Departementet gjennomgår og beslutter budsjetttramme og fordeling av denne på tilskuddsmottakere per kapittel og post. Basert på denne behandlingen legges det frem forslag i st.prp. nr.1, der det i tekst eller vedlegg fremgår konkret hvilke tilskuddsmottakere som skal motta hvilke beløp per kapittel og post<sup>25</sup>.

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig mal for tilskuddsbrev til tilskuddsmottakere, og med utgangspunkt i denne malen lager fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker. Fagavdelingen sender tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker så snart Stortingets budsjettvedtak foreligger, og fortrinnsvis innen utgangen av januar. Tilskudd fastsettes som rundsum<sup>26</sup>. Dersom søker ikke får tildelt midler, sender departementet et avslagsbrev/tilbakemelding med kort begrunnelse<sup>27</sup>.

Departementet har utarbeidet detaljerte krav til rapportering fra tilskuddsmottaker, som er nedfelt i departementets interne retningslinjer og mal for tilskuddsbrev. I hovedsak omfatter årsrapporteringen i styringstype 3 et krav om innsendelse av regnskap for foregående år og krav til

---

type søknader kunne omfatte absolutt alt, fra to linjer på en e-post til et antall sider med prosjektbeskrivelser, budsjett, finansieringsplaner mv.

<sup>24</sup> Ifølge KKD kan, i prinsippet, en fast tilskuddsmottaker få et ekstra, ikke-fast tilskudd til for eksempel et særskilt prosjekt e.l., altså kan det være et skille her. For Mediaavdelingens vedkommende har dette ikke skjedd de siste årene.

<sup>25</sup> Ifølge KKD er det slik at det for post 79, som utelukkende er ikke-faste tilskudd, ikke legges frem oversikt i st.prp.nr.1. Disse søknadene blir behandlet (mer eller mindre) fortløpende gjennom året.

<sup>26</sup> Ifølge KKD benyttes ikke lenger begrepet rundsumtilskudd, og dette er tatt bort fra retningslinjene for 2009.

<sup>27</sup> Ifølge KKD sender ikke alltid Mediaavdelingen brev ved avslag. I praksis vil ikke de faste tilskuddsmottakerne få avslag (men ev. lavere tilskudd enn omsøkt) så dette gjelder i praksis kun de ikke-faste tilskuddsmottakerne. Begrunnelsen er som oftest at departementet ikke har tilgjengelige budsjettmidler.

revidert regnskap når tilskuddet er over 400 000 kroner, kort omtale av tilskuddsmottakers samlede aktivitet i forhold til de formål og eventuelt andre forutsetninger som er trukket opp i tilskuddsbrevet. For mottakere i denne gruppen fremgår det at departementet i hovedsak ikke vil stille krav om spesifikke mål og oppfølgingskriterium (resultatmål).

Departementet har videre fastsatt rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakers budsjettsøknad og årsrapportering fra foregående år og en sjekkliste til bruk for tilskuddsforvalter, der det fremgår hvilke vurderinger og kontroller tilskuddsforvalter skal foreta av årsrapportering og budsjettsøknad.

Av sjekklisten fremgår at tilskuddsforvalter (ved fagavdelingen) skal kontrollere og vurdere følgende:

- Om rapporten inneholder både regnskap og omtale av aktiviteten
- Om regnskapet er utarbeidet i samsvar med kravene i tilskuddsbrevet og punkt 3 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008.*
- Om omtalen av aktiviteten og den økonomiske situasjonen er tilfredsstillende
- Hvis punktene over ikke er oppfylt, skal det innhentes nødvendige tilleggsopplysninger
- Om regnskapet skal revideres
- Hvis regnskapet skal revideres, skal det kontrolleres om revisjonsberetning er vedlagt og undertegnet og om denne inneholder vesentlige merknader.
- Hvis revisjonsberetningen inneholder vesentlige merknader, skal dette omtales i et eget tekstfelt i sjekklisten

### **Ikke faste tilskudd**

Departementet opplyser at de mottar en del søknader om tilskudd i løpet av året, fra søkere som ikke er faste. Dette er således tilskudd som ikke er kunngjort eller som departementet på annen måte har informert om.

Departementet stiller ikke krav til søknadens innhold og form ved søknad på ikke-faste tilskudd. Fagavdelingen gjennomgår søknader på ikke-faste tilskudd ihht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.4.1. Her fremgår at følgende kontrolleres og vurderes:

- Om søknaden gir en tilfredsstillende beskrivelse av tiltaket/prosjektet, herunder formål, organisering, varighet og finansiering/tilskuddsbehov
- Dersom søknaden ikke inneholder tilfredsstillende informasjon, innhenter fagavdelingen nødvendig tilleggsinformasjon fra søkeren.

Som tidligere nevnt, har departementet ikke utarbeidet tildelingskriterier eller regleverk/retningslinjer for fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottakerne. I praksis skjer tildeling ved at departementet (1) mottar budsjettsøknader fra søkere som har mottatt budsjettsskriv (faste tilskuddsmottakere) og (2) mottar budsjettsøknader fra søkere som ikke har mottatt budsjettsskriv (ikke-faste søkere som ønsker å bli mottaker av fast tilskudd). Budsjettsøknadene gjennomgås av den enkelte fagavdeling i departementet, som også utarbeider forslag til budsjetttramme og fordeling per kapittel og post for neste års statsbudsjett. Ved behov utarbeides interne notater og dokumenter, som belyser elementer i den enkelte budsjettsøknaden og samlet for kapittel og post. Deretter utarbeides og sendes fagavdelingenes forslag sammen med mottatte budsjettsøknader til politisk ledelse for behandling. Departementet gjennomgår og beslutter budsjetttramme og fordeling av denne på tilskuddsmottakere per kapittel og post. Basert på denne behandlingen legges det frem forslag i st.prp. nr.1, der det i tekst eller vedlegg fremgår konkret hvilke tilskuddsmottakere som skal motta hvilke beløp per kapittel og post. Andre enkeltsøknader

(fra ikke-faste tilskuddsmottakere) legges ikke frem i st.prp.nr.1, men behandles løpende gjennom hele året og avgjøres av politisk ledelse (jf. post 79).

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig mal for tilskuddsbrev til tilskuddsmottakere, og med utgangspunkt i denne malen lager fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker. Ihht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.4.2, skal tilskuddsbrevet til ikke-faste tilskuddsmottakere omtale de samme forhold som for tilskuddsbrev til faste tilskuddsmottakere.

I henhold til *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.4.4. skal tilskuddsmottakeren avlegge rapport i samsvar med kravene i tilskuddsbrevet. Av *Mal for tilskuddsbrev styringstype 3*, punkt 4.2 fremgår følgende rapporteringskrav:

- Tilskuddsmottakere skal avlegge rapport i henhold til punkt 4.1 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008*. Av retningslinjene fremgår følgende:
  - Tilskuddsmottaker skal så snart som mulig, og senest tre måneder etter at tiltaket/prosjektet er avsluttet, oversende departementet/tilskuddsforvalteren rapport om at tiltaket/prosjektet eller den generelle aktiviteten som tilskuddet skulle finansiere/delfinansiere, er gjennomført.
  - For tilskudd over 200 000 kroner skal det sammen med rapporten sendes inn regnskap for disponering av tilskuddet. Regnskapet skal være undertegnet av tilskuddsmottaker og være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.
  - For tilskudd under 200 000 kroner skal det sammen med rapporten sendes inn regnskapsoversikt for disponeringen av tilskuddet, undertegnet av tilskuddsmottaker. Det kreves ikke at regnskapsoversikten skal være undertegnet av revisor.

Fagavdelingen gjennomgår rapporten og vurderer om rapporten tilfredsstillende de krav som ble fastsatt i tilskuddsbrevet og punkt 4.1 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008*.



## 4 Vurdering av forvaltningens måloppnåelse

I det følgende vil SSØ vurdere de enkelte styringstypene opp mot delmålene og kriterier som er omtalt tidligere i rapporten.

### 4.1 Styringstype 1

KKD har etablert et generelt og felles administrativt opplegg innenfor styringstypen, herunder rutiner og prosesser, men åpner samtidig for at fagavdelingene gjør tilpasninger, blant annet på bakgrunn av forskjeller i styringsambisjoner og tilskuddsmottakers egenart. Av eksemplene fremgår at det administrative opplegget for knutepunktinstitusjoner skiller seg noe fra det som gjelder for nasjonale institusjoner, blant annet i forbindelse med oppfølging. SSØ vil derfor konsentrere vurderingen om det administrative opplegget for styringstype 1 om de nasjonale institusjonene og knutepunktinstitusjoner.

Rutiner og prosesser knyttet til tildeling av tilskuddsmidler innenfor styringstype 1, er i KKD basert på kompetanse og oversikt i departementet og underliggende virksomheter som blant annet baseres på innsendt budsjettsøknad, eventuelle budsjett- og styringsmøter, samt politiske prioriteringer og den generelle budsjettsituasjonen.

Siden tilskudd til nasjonale institusjoner og knutepunktinstitusjoner er øremerkede, kan departementet i tråd med pkt. 6.4.2 a) i Bestemmelsene gjøre unntak fra hovedelementene i prosedyrebestemmelsene når det gjelder krav om å formulere tildelingskriterier, krav om utforming av regelverk og krav om kunngjøring.

SSØ har i denne evalueringen ikke omtalt det administrative opplegget som KKD har etablert forut for øremerking av tilskudd.

#### *4.1.1 Delmål 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler)*

##### **Nasjonale institusjoner**

SSØ legger til grunn at målgruppen er korrekt siden nasjonale institusjoner gis øremerkede tilskudd ved at Stortinget har bestemt hvem som skal tildeles tilskuddsmidler og navngitt disse i st. prp. nr. 1. KKD har da et ansvar for å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne Stortinget har besluttet.

##### **Knutepunktinstitusjoner**

På samme måte som for nasjonale institusjoner, legger SSØ til grunn at målgruppen er korrekt da også knutepunktinstitusjoner gis øremerkede tilskudd ved at Stortinget har bestemt hvem som skal tildeles tilskuddsmidler og navngitt disse i st. prp. nr. 1. KKD har da et ansvar for å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne Stortinget har besluttet.

#### **4.1.2 Delmål 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp)**

##### **Nasjonale institusjoner**

SSØ legger til grunn at tildelt beløp til nasjonale institusjoner er korrekt ettersom Stortinget har bestemt hvilket beløp den enkelte tilskuddsmottaker skal tildeles, konf. behandlingen av st. prp. nr. 1. KKD har da et ansvar for å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne Stortinget har besluttet..

##### **Knutepunkt**

Også for knutepunktinstitusjoner legger SSØ til grunn at tildelt beløp er korrekt, da Stortinget har bestemt hvilket beløp den enkelte tilskuddsmottaker skal tildeles, konf. behandlingen av st. prp. nr. 1. KKD har da et ansvar for å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne Stortinget har besluttet..

#### **4.1.3 Delmål 3 Tilskuddsmottakerne anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)**

Ifølge Bestemmelsen pkt. 6.3.6 skal tilskuddsforvalter innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse og om midlene er anvendt som forutsatt. SSØ ser at KKD har rutiner og prosesser for innhenting av informasjon om anvendelse og måloppnåelse. For nasjonale institusjoner og knutepunktinstitusjoner under styringstype 1 er det også definert oppfølgingskriterier, som det rapporteres på. Informasjonen omhandler både økonomiske forhold og parametre som kan belyse fastsatte resultatmål, eksempelvis besøkstall, antall forestillinger mv. SSØ vurderer på denne bakgrunn at KKD ivaretar økonomiregelverkets krav om å innhente informasjon om måloppnåelse og anvendelse.

Ifølge økonomiregelverket skal informasjonen som innhentes gjøre det mulig å vurdere graden av måloppnåelse (*egnethet*), herunder at informasjonen skal være egnet til å vurdere om tilskuddets anvendelse er i tråd med forutsetningen for og målet med tilskuddet. Dette vil avhenge av om informasjonen som innhentes er relevant for å belyse de mål og resultatkrav som er fastsatt. KKD skal, i henhold til sine egne rutiner og prosesser, definere og innarbeide i tilskuddsbrevet oppfølgingskriterier/kriterier for måloppnåelse, som skal brukes for å vurdere oppnådde resultater, og sikre nødvendig oppfølging og kontroll. I henhold til *Mal for styringstype 1 Tilskuddsbrev 2008* skal ”styringsintensiteten varieres etter størrelsen og målet med den enkelte tilskuddsinstitusjon. Oppfølgingskriteriene må utformes ut fra den enkelte institusjonens funksjon og egenart”. Dette innebærer, etter SSØs vurdering, at KKD har etablert rutiner og prosesser for å innhente informasjon som er egnet til å belyse måloppnåelse, og der fagavdelingene er gitt ansvar for å konkretisere hva som vil være relevant informasjon for dem. Hvorvidt den informasjon som innhentes faktisk er tilpasset institusjonens funksjon og egenart, må baseres på departementets egne vurderinger av blant annet risiko og vesentlighet. Siden det i denne evalueringen er avtalt en metodisk tilnærming som innebærer at vurderingene skal baseres på dokumentstudier og belyses med eksempler, har SSØ ikke grunnlag for å vurdere hvordan KKD rent praktisk har oppfylt dette.

I delmål 3 inngår også en vurdering av om tilskuddsforvalter faktisk gjør bruk av den informasjonen som innhentes. SSØ ser av rutineene, herunder KKD's sjekklister, at KKD har rutiner for å gjennomgå og vurdere økonomiske forhold som ledd i sin oppfølging av tilskuddsmottaker. Ut fra den informasjon som er gitt, oppfatter SSØ at KKD's oppfølging har karakter av formalia- og rimelighetskontroll, samtidig som den gir departementet grunnlag for å vurdere behov for å vurdere ytterligere kontroll- og oppfølgingshandlinger, eksempelvis ved å innhente tilleggsinformasjon. Gjennom sjekklisten dokumenterer KKD at rapportert informasjon er gjennomgått og vurdert, samtidig som departementet opplyser at det gjennom interne notater gjøres vurderinger utover dette.

SSØs vurdering er at KKD's administrative opplegg er basert på at rapportert informasjon skal gjennomgås. Det er imidlertid ikke mulig for SSØ å konkludere på om og i hvilken grad *all* informasjon som innhentes faktisk er nødvendig og i bruk, ev. om også annen informasjon ville være mer relevant.

Når det gjelder om innhentet informasjon er egnet til å belyse måloppnåelse, kommenteres at det synes å være samsvar mellom mål og resultatkrav satt i tilskuddsbrevet og krav til rapportering. Imidlertid er det vanskelig å se sammenhengen mellom resultatrapporteringen og de mål som er satt på kulturområdet, jf. St. prp. nr. 1. Målene i stortingsdokumentene er satt på et overordnet nivå, mens resultatrapporteringen er detaljert og knyttet til enkelttilskudd og institusjoner/tilskuddsmottakeres virksomhet. Vi ser imidlertid at de prosesser som er behandlet i St.meld. nr. 10 (2007-2008) *Knutepunkt*, kan være et viktig bidrag i forhold til å klargjøre mål, samt gi grunnlag for å vurdere hvilken informasjon som vil være relevant å innhente for å belyse anvendelse og måloppnåelse for tilskudd innenfor dette området.

Etter Bestemmelsenes punkt 6.3.6 skal tilskuddsforvalter vurdere om de kostnader tilskuddsmottaker pådrar seg ved rapporteringen, står i forhold til den nytte tilskuddsmottaker har av tilskuddet. KKD stiller krav til at tilskuddsmottaker skal sende inn revidert årsregnskap og i tillegg foreta en registrering av regnskapsinformasjon fra sitt regnskap inn i et regneark som skal sendes KKD. Tilskuddsmottakerne under styringstype 1 har regnskaps- og revisjonsplikt, og rapporteringen av revidert årsregnskap vil derfor sannsynligvis ikke innebære særlig ekstra arbeid for mottaker. For tilskuddsmottakere i styringstype 1 utgjør tilskuddet en vesentlig del av driftsbudsjettet, og tilskuddsmottakers nytte av tilskuddet anses ut fra dette å være stor.

I henhold til Bestemmelsene pkt. 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalter kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal KKD fastsette kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen. SSØ understreker at det er departementet, som ut fra sin kompetanse på området og en samlet vurdering av risikobildet og aktuelle kontrollpunkter, må vurdere hvilken informasjon som er egnet til å belyse anvendelse og måloppnåelse. Om det er nødvendig og hensiktsmessig å kreve økonomisk rapportering, herunder også revisorattestasjon, vil være en del av denne vurderingen.

Av de dokumenter, herunder rutiner og prosesser som SSØ har mottatt, fremkommer ikke hvilke vurderinger KKD har gjort med hensyn til det valg som er gjort om å kreve økonomisk rapportering i det omfang som her er bestemt for styringstype 1, utover at beløpsstørrelse vektlegges som risikofaktor ved at styringstype 1 samlet utgjør de "tunge" bevilgningene. Ut fra det bildet SSØ har av styringstype 1, er vårt inntrykk at risikobildet kan variere også innenfor styringstypen.

Samlet sett er SSØs vurdering at KKD's rutiner og prosesser for innhenting og vurdering av informasjon om måloppnåelse/rapportering er i samsvar med de rammer som økonomiregelverket setter. I lys av det relativt store mangfoldet i institusjonstyper som finnes innenfor styringstype 1, mener SSØ at departementet bør vurdere om rutiner og prosesser knyttet til oppfølging og kontroll kan bli mer effektive og målrettede gjennom å nyansere rapporteringskravene basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Dette kan eksempelvis gjøres ved å differensiere rapporteringskravene innenfor hovedkategorier av tilskuddsmottakere i styringstype 1 (nasjonale institusjoner, knutepunktinstitusjoner, etc.). En annen måte å gjøre dette på, er å gjøre en differensiering basert på en risikovurdering av den enkelte tilskuddsmottaker/tilskudd ev. gruppe av tilskuddsmottakere/gruppe av tilskudd uavhengig av institusjonstype.

## 4.2 Styringstype 2

Det administrative opplegget innenfor styringstypen, herunder rutiner og prosesser, er lagt opp til å være tilpasset det en i økonomiregelverket har kalt normalprosedyre for forvaltning av tilskudd. KKD har gitt SSØ to eksempler på ordninger som faller innenfor det departementet har definert som styringstype 2. Ved gjennomgangen av rutine og prosessene i det administrative opplegget sett opp mot disse to eksemplene, har SSØ observert at det er forskjeller mellom det administrative opplegget og eksemplene. Disse forskjellene har betydning for hvordan SSØ vurderer ordningene opp mot de tre delmålene. Vi vil derfor først omtale det vi oppfatter å være en generell utfordring i styringen og forvaltningen av disse ordningene.

De to eksemplene er basert på avtaler som staten ved KKD har inngått med rettighetshaverorganisasjoner. Tilskuddsmottakerne er definert ved at det i avtalene fremgår at beløpene utbetales til fond som rettighetshaverne har opprettet. Fondene fordeler deretter tilskuddsmidlene til sluttmottakere i egne prosesser. Siden fondene under disse tilskuddsordningene er tilskuddsmottaker og har forvaltningsoppgaver i forbindelse med viderefordeling av tilskuddsmidler og rapportering fra sluttmottaker og tilbake til fondet, kan det reises spørsmål om hvilke rolle fondene reelt sett har, dvs. om de er tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.2.4 og omtale i Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*, kapittel 4.

I dokumentasjonen SSØ har mottatt, og opplysninger gitt av KKD, fremgår det at fondene er definert som mottakere. Imidlertid fremgår det av § 4 i *Vedtekter for norsk filmvederlagsfond* og § 4 i *Lov om bibliotekvederlag*, at KKD har tillagt fondene/fondsstyrene oppgaver i forbindelse med forvaltningen av vederlagsordningene. Ut fra dette vurderer SSØ at forvaltningen av tilskuddene i de to vederlagsordningene har likhetstrekk med den forvaltningsmodell som omtales i Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*, kapittel 4. Som påpekt i veilederen og Bestemmelsene vedr. samme, må departementet vurdere om sentralorganet, i dette tilfellet fondet, bør stå som tilskuddsmottaker eller som tilskuddsforvalter.

SSØ vurderer med bakgrunn i dette at KKD bør klargjøre rolle- og ansvarsfordelingen mellom fondene og staten. To alternativer som kan vurderes er

- å delegere forvaltningsmyndighet til fondene formelt gjennom vedtak, og i den forbindelse gjennom avtale med fondene klargjøre rammene for den forvaltningsmyndighet fondene skal utøve
- å beholde dagens løsning der fondene er tilskuddsmottakere, og samtidig ha rutiner/prosesser som sikrer KKD at fondene følger forvaltningsrettslige prinsipper ved den videre fordelingen av midler, herunder sikre at kriterier som skal gjelde ved tildeling fra fondene er tydelige og kjente, og at ordningene skal kunngjøres. Det er for øvrig allerede nedfelt i vedtektene for Norsk filmvederlagsfond § 5 at fondsstyret har ansvar for å gjøre ordningen kjent.

### 4.2.1 Delmål 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler)

Uavhengig av om KKD velger å definere fondene som tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter, er det viktig at KKD har et administrativt opplegg som bidrar til å sikre at ordningen er kjent for den potensielle målgruppen og at tilskuddet blir tildelt i tråd med tildelingskriteriene for ordningen. Tildelingskriteriene skal være tydelige og kjente, og skal støtte opp om målet med ordningen.

For filmvederlagsordningen og bibliotekvederlagsordningen er målgruppen i form av fond som tildeles tilskuddsmidler nedfelt i lov og avtaleverk, som er fremforhandlet mellom staten og rettighetshaverorganisasjoner. Imidlertid fremgår, blant annet av avtaleverk og vedtektene for

fondene, at fondene har til dels stor frihet til å etablere egne retningslinjer og kriterier for videre tildeling av midler fra fondet til sluttmottaker. Dette gjelder både i forhold til hvordan ordningen gjøres kjent<sup>28</sup>, og hvilke konkrete kriterier som skal gjelde for den videre tildeling av tilskuddsmidler i form av stipender med mer. Fondenes tildeling skal likevel skje innenfor de overordnede rammer som departementet har gitt, blant annet gjennom godkjenning av vedtektene.

Ut fra dette mener SSØ at det er uklart om dagens administrative opplegg i tilstrekkelig grad gir tydelighet når det gjelder å sikre målgruppen kjennskap til ordningen og de kriterier som gjelder for tildeling av midler. Det vises spesielt til at ansvar for kunngjøring av midler ikke tydelig fremkommer av det administrative opplegget knyttet til bibliotekvederlagsordningen.

#### **4.2.2 Delmål 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp)**

Av dokumentasjonen og opplysninger mottatt fra KKD fremgår at det er fastsatt beregningsregler for fastsettelse av tilskudd som utbetales til fondene. Beregningsreglene er nedfelt i avtalene mellom staten og rettighetshaverorganisasjonene. For bibliotekvederlagsordningen overlates til rettighetshaverorganisasjonene å avtale seg i mellom hvordan fordelingen av tilskuddsbeløp mellom de ulike fondene skal være, mens det for filmvederlagsordningen blir utbetalt tilskudd til bare ett fond. KKD utbetaler avtalt beløp til de aktuelle fondene, som disponerer midlene blant annet gjennom viderefordeling til tredjepart/søkere/sluttmottakere.

Kriterier for viderefordeling av midler fra fondene er for bibliotekvederlagsordningen gitt gjennom overordnede føringer nedfelt i *Retningslinjer for bibliotekvederlaget* som er fastsatt av KKD. Her framgår at vederlagsmidlene ”skal fordeles slik at de stimulerer skapende virksomhet, i første rekke forfattere, til å arbeide videre med nye prosjekter. Midlene blir derfor fordelt til fond og viderefordelt av organisasjonene blant annet som stipender”. For filmvederlagsordningen fremgår av § 4 i *Vedtekter for norsk filmvederlagsfond*, at ”Styret avgjør tildelinger fra fondet og fastsetter nærmere retningslinjer for tildelinger”. Av vedtektenes § 5 fremgår blant annet at ”Både enkeltpersoner og grupper kan søke om midler fra fondet. Søkerne skal være eller ha vært aktive filmskapere, og således ha bidratt til å opparbeide grunnlaget for vederlagets størrelse”.

Samlet sett vurderer SSØ at det er noe uklart hvorvidt delmål 2 oppfylles. Dette begrunnes med at beregningsregler for fastsettelse av samlet tilskudd som skal utbetales til fondene, er klargjort, men at tildelingskriteriene som avgjør fordelingen mellom tilskuddsmottakerne (de ulike fondene) ikke er tilsvarende klare – dette gjelder spesielt for bibliotekvederlagsordningen. Her er det slik at rettighetshaverorganisasjonene selv avgjør den konkrete fordeling av tilskuddet mellom seg. SSØ vurderer videre at kriterier for fordelingen av midler fra fond til sluttmottaker er mindre tydelig, og at dette gjelder både for bibliotekvederlagsordningen og filmvederlagsordningen. Det er blant annet uklart om det også her foreligger beregningsregler, eller om det i all hovedsak foretas tildelinger basert på skjønnsmessige vurderinger knyttet opp mot retningslinjer og føringer som fondsstyrene har gitt. Et eventuelt behov for å klargjøre tildelingskriteriene vil avhenge av hvilken rolle fondene formelt og reelt har.

#### **4.2.3 Delmål 3 Tilskuddsmottakerne anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)**

SSØ vurderer at KKD har etablert administrative rutiner og prosesser for å innhente informasjon, jf. Bestemmelsene pkt. 6.3.6.

---

<sup>28</sup> For filmvederlagsordningen fremgår det av dokumentasjonen at fondsstyrene skal kunngjøre søknadsfrister og retningslinjer. Tilsvarende fremgår ikke av dokumentasjonen for bibliotekvederlagsordningen.

KKD har som del av det administrative opplegget utarbeidet sjekklister til bruk for kontroll og oppfølging. SSØ vurderer at sjekklister i hovedsak innebærer en formalia- og rimelighetskontroll, der det kontrolleres at innsendt materiale er i tråd med krav og retningslinjer. Departementets øvrige bruk av den innrapporterte informasjonen fremgår ikke av dokumentasjonen. SSØ registrerer at departementet etterspør til dels detaljert informasjon om fondenes viderefordeling av tilskuddsmidler, samtidig som departementet gir relativt lite konkrete føringer for hvilke kriterier fondene skal legges til grunn ved viderefordelingen. SSØ har ikke grunnlag for å vurdere om noe av den informasjonen som innhentes ikke er nødvendig eller ikke er i bruk.

Hvorvidt innhentet informasjon er egnet til å belyse måloppnåelse, avhenger av om informasjonen er relevant i forhold til målet som er satt. SSØ vurderer at det er noe uklart hvilke mål KKD har satt for de ulike vederlagsordningene. Dette fordi det også fremkommer formålsbetraktninger i lov, avtaleverk og retningslinjer, som ikke nødvendigvis gir et samlet og tydelig bilde av målet. Når målene fremstår som uklare er det også utfordrende å vurdere hvilken informasjon som bør kreves for å belyse måloppnåelsen. Ut fra dette mener SSØ at KKD bør vurdere å tydeliggjøre målene med ordningene og hva som skal oppnås. På denne bakgrunn anbefales at KKD gjør en ny vurdering, blant annet basert på vurdering av risiko, av hva som er relevant informasjon å etterspørre som ledd i rapportering og oppfølging, for å sikre at delmål 3 oppfylles.

SSØs vurdering er videre at problemstillingen knyttet til hvem som er tilskuddsmottaker og hvem som er forvalter også her er relevant. I forhold til delmål 3, er det avgjørende at det er avklart hvem som har ansvar for kontroll, oppfølging og vurdering av måloppnåelse. Siden KKD har forutsatt at fondet forestår konkret kontroll- og oppfølging av sluttbruken av tilskuddene som fondene gir, samtidig som departementet ber om til dels detaljert rapportering om hvordan midlene er disponert/anvendelse, vurderer SSØ at dette underbygger vår oppfatning av at rollene her fremstår som uklare.

### **4.3 Styringstype 3**

Tilskudd under styringstype 3 omfatter ca. 300 mottakere og er inndelt i hovedgrupper i samsvar med kapittel- og postinndeling i st.prp.nr.1, og omfatter enkeltstående tilskudd til ulike typer institusjoner og organisasjoner som til sammen representerer et mangfold både når det gjelder egenart og størrelse på tildelt tilskuddsbeløp.

Rutiner og prosesser som skal sikre oversikt over potensielle tilskuddsmottakere innenfor styringstype 3, er i KKD basert på kompetanse og oversikt i departementet og underliggende virksomheter, samt at departementet kan motta innspill/søknader/henvendelser gjennom året. Siden KKD innenfor denne styringstypen øremerker tilskudd og benytter Bestemmelsenes pkt. 6.4.2 a) om avvik fra normalprosedyren, stiller økonomiregelverket ikke krav til kunngjøring eller utlysning av midler. For tilskuddsmottakere som defineres som faste mottakere, sender departementet likevel ut informasjon gjennom et budsjetttrundskriv, mens øvrige interessenter ikke gis informasjon utover det som fremgår av stortingsproposisjoner og meldinger.

SSØ har i denne evalueringen ikke omtalt det administrative opplegget som KKD har etablert forut for øremerking av tilskudd.

#### ***4.3.1 Delmål 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe får midler)***

SSØ legger til grunn at målgruppen er korrekt, da tilskudd innenfor styringstype 3 gis som øremerkede tilskudd ved at Stortinget har bestemt hvem som skal tildeles tilskuddsmidler og navngitt disse i st. prp. nr. 1 enten i tekst eller i vedlegg. KKD har da et ansvar for å gjennomføre

Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne Stortinget har besluttet.

#### **4.3.2 Delmål 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med forutsetninger og tildelingskriterier (korrekt beløp)**

SSØ legger til grunn at tildelt beløp er korrekt ettersom Stortinget har bestemt hvilket beløp den enkelte tilskuddsmottaker skal tildeles, konf. behandlingen av st. prp. nr. 1. KKD har da et ansvar for å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne Stortinget har besluttet.

#### **4.3.3 Delmål 3 Tilskuddsmottakerne anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)**

Ifølge Bestemmelsenes pkt. 6.3.6 skal tilskuddsforvalter innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse og om midlene er anvendt som forutsatt.

For tilskudd i denne styringstypen vil KKD oftest ikke ha annen målsetting med tilskuddet enn å gi generell støtte til formålet. Det er derfor ikke fastsatt konkrete mål eller kriterier for måloppnåelse. Muligheten for å innhente informasjon om måloppnåelse er dermed begrenset, og det kreves i hovedsak bare en beskrivelse av gjennomført aktivitet som det er gitt tilskudd til. For mottakerne i denne gruppen stilles det krav om en årsrapport der virksomheten gjør greie for virksomheten eller aktiviteten i året. Krav til omfang og innhold i årsrapporten varierer med størrelsen på tilskuddet<sup>29</sup>. I tillegg til rapport om aktiviteten i virksomheten, stilles det krav om årsregnskap som er revidert av statsautorisert eller registrert revisor for tilskudd over 200 000 kroner/400 000 kroner. Av Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten* pkt. 3.2 fremgår at det som oftest vil være tilfredsstillende at rapporteringen i tilfeller der det gis støtte til en generell aktivitet består i en melding om hva den tilskuddsberettigede aktiviteten har bestått i og hva som er oppnådd. SSØ vurderer ut fra dette at KKD har rutiner og prosesser for innhenting av informasjon om anvendelse og måloppnåelse. SSØ påpeker imidlertid at informasjon om måloppnåelse (hva som er oppnådd) begrenses ved at det oftest ikke er definert klare mål med tilskuddet utover det å gi generell støtte.

Ifølge nevnte veileder fra Finansdepartementet, kan tilskuddsforvalter finne behov for en viss innsikt i mottakerens samlede økonomi og aktivitet, særlig når det gis et generelt tilskudd til aktiviteten mottakeren driver. I henhold til økonomiregelverket og veilederen fra Finansdepartementet bør en tilskuddsforvalter imidlertid be om økonomisk informasjon bare når dette har relevans for å belyse måloppnåelse eller antas å være av betydning for å vurdere om omfanget av mottakerens aktivitet og utgifter stemmer med forutsetningen for tilskuddet. SSØ ser av rutinene, herunder sjekklisten, at KKD gjennomgår og vurderer økonomiske forhold som ledd i sin oppfølging av tilskuddsmottaker. I tillegg gjøres en vurdering av om omtalen av aktiviteten er tilfredsstillende. Med bakgrunn i informasjon som er gitt, oppfatter SSØ at gjennomgåelsen har karakter av formalia- og rimelighetskontroll, samtidig som den gir departementet grunnlag for å vurdere behov for å gjøre ytterligere kontroll- og oppfølgingshandlinger, eksempelvis ved å innhente tilleggsinformasjon og gjennomføre eventuelle budsjettmøter. Gjennom sjekklisten dokumenterer KKD at rapportert informasjon er gjennomgått og vurdert, samtidig som det også gjennom interne notater gjøres vurderinger utover dette. Ut fra dette vurderer SSØ at KKD har rutiner der en faktisk gjør bruk av den informasjon som rapporteres ved kontroll og oppfølging av tilskuddet. Det er imidlertid ikke mulig for SSØ å konkludere på om og i hvilken grad *all* den økonomiske informasjonen som innhentes faktisk er nødvendig og i bruk, ev. om også annen informasjon ville være mer relevant.

<sup>29</sup> Oppgitt i skriftlig beskrivelse fra KKD, men fremkommer ikke av rutiner og retningslinjer

I henhold til Bestemmelsene pkt. 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalter kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivå og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal tilskuddsforvalter fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle. SSØ ser at KKD's rutiner og prosesser for innhenting av informasjon om anvendelse og måloppnåelse, bygger på risikovurderinger som ble gjort i 1996 da systemet med de tre styringstypene ble etablert. De to viktigste faktorene som synes å være tillagt vekt ved den vurderingen som ble gjort, er beløpsstørrelse og skillet mellom faste og ikke-faste tilskudd, herunder er krav til revisorattestasjon satt strengere for ikke-faste tilskudd enn for faste. Videre opplyser KKD at enkelte tilskudd er flyttet fra styringstype 3 til styringstype 1 som følge av en risikovurdering der faktorer som beløpsstørrelse og konkrete problemer er tillagt vekt. Av det forelagte materialet, kan SSØ ikke se at det er gjort systematiske risikovurderinger utover dette. SSØ anbefaler på denne bakgrunn at KKD vurderer om det er grunnlag for en mer aktiv bruk av risikovurderinger i departementets tilskuddsforvaltning. Behovet for en fornyet og oppdatert risikovurdering underbygges av at det er gått relativt lang tid siden sist det ble gjort en helhetlig risikovurdering på området.

SSØs vurdering er videre at det innenfor styringstype 3 er relativt stor variasjon i formålet med tilskuddene og et stort mangfold av tilskuddsmottakere, både når en ser isolert på gruppen av faste og gruppen av ikke-faste mottakere, og når en ser på hele styringstypen samlet. Dette indikerer isolert sett at det kan være grunnlag for å vurdere om det er hensiktsmessig med en så stor grad av generalisering når det gjelder rapporteringskrav. SSØs vurdering er at KKD's rutiner og prosesser for innhenting og vurdering av informasjon om måloppnåelse/rapportering innenfor styringstype 3 sannsynligvis kan bli mer effektiv og målrettet, gjennom å nyansere rapporteringskravene basert på konkrete og oppdaterte vurderinger av risiko og vesentlighet. Eksempelvis kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig at alle tilskuddsmottakere i styringstype 3 (ca 300) sender inn den samme informasjonen (når en ser bort fra kravet om revisorbekreftet regnskap). Det vises i den forbindelse til veileder fra Finansdepartementet *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*, avsnitt 5.7 Oppfølging og kontroll, hvor ulike kontrolltiltak omtales. Her pekes spesielt på at "fokus bør rettes inn mot å kartlegge hvor risikoen i den aktuelle tilskuddsordning ligger". I den sammenheng pekes i veilederen på noen momenter som tilskuddsforvalter bør vurdere, herunder hvilke risikopunkter som foreligger og hvor vesentlige disse er, mulige kontrollpunkter og hvilke kontrollhandlinger som kan iverksettes som ledd i den løpende rapporteringen uten at det medfører uforholdsmessige kostnader. Siden det i styringstype 3 er nærmere 300 tilskuddsmottakere og disse representerer et stort mangfold, vil det være relevant å vurdere disse momentene også i forhold til å kunne nyansere rapporteringskravene innenfor gruppen. I lys av dette kan KKD, etter en risikovurdering, eksempelvis vurdere om kontrollen av økonomisk informasjon fra enkelte tilskudd/tilskuddsmottakere kan baseres mer på stikkprøver. SSØs vurdering er imidlertid at det som et minimum når det gis tilskudd til en generell aktivitet, må legges til grunn at tilskuddsmottakere rapporterer på hva den tilskuddsberettigede aktiviteten har bestått i og hva som er oppnådd.

I vurderingen av hvilken informasjon som skal innhentes for å belyse anvendelse og måloppnåelse, må tilskuddsforvalter også vurdere om de kostnader tilskuddsmottaker pådrar seg i forbindelse med departementets rapporteringskrav står i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Av rutiner og prosesser som er fremlagt fra KKD, fremgår at det kreves revisorbekreftet regnskap. Kravet til revisorbekreftelse varierer i forhold til om man er fast eller ikke fast tilskuddsmottaker, der det er satt en høyere beløpsgrense for de faste enn for de ikke-faste. Gitt den variasjon som observeres innenfor styringstype 3, vurderer SSØ at det også kan variere hvorvidt tilskuddsmottakerne under styringstype 3 har regnskaps- og revisjonsplikt. Dette innebærer i så fall at krav om innsending av revisorbekreftet regnskap for noen tilskuddsmottakere vil kunne innebære



en tilleggsbelastning/merkostnad, mens det for andre kun vil være en rapportering av allerede eksisterende informasjon. Dette hensynet synes ikke å være reflektert i KKD's rapporteringskrav. SSØ's vurdering er videre at det ikke fremgår hva som er begrunnelsen for at KKD vurderer at det er høyere risiko ved ikke-faste tilskudd, og understreker igjen betydningen av at krav til rapportering, samt kontroll og oppfølging, er basert på risikovurderinger.

For tilskuddsmottakere i styringstype 3 varierer tilskuddets størrelse, herunder også i forhold til andel av driftsbudsjett. Dette innebærer at for enkelte tilskuddsmottakere kan nytten av tilskuddet også variere når en vurderer nytte som bidrag i forhold til driftsbudsjett. På denne bakgrunn mener SSØ at det bør vurderes nærmere om det administrative opplegget knyttet til rapportering fra enkelte tilskuddsmottakere i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til en rimelig balanse mellom tilskuddsmottakers kostnader og den nytte vedkommende har av tilskuddet.

KKD har valgt å organisere tilskuddene i denne styringstypen i et stort antall tilskudd som øremerkes. SSØ peker i den forbindelse på at Bestemmelsene pkt. 6.4.2 a) er tenkt brukt i situasjoner der tilskuddsbevilgningen tar sikte på en eller noen få navngitt(e) tilskuddsmottakere, mens normalprosedyren er ment brukt i situasjoner der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på mange søkere.

## 5 Samlet vurdering og anbefalinger

### 5.1

SSØs vurdering er at KKD's administrative opplegg for tilskuddsforvaltning i all hovedsak ivaretar de formelle krav som stilles i Økonomiregelverket. SSØ har imidlertid noen forslag til forbedringer som kan bidra til en mer effektiv tilskuddsforvaltning, jf. nærmere omtale nedenfor.

### 5.2

KKD's inndeling av tilskudd i tre styringstyper, er i henhold til opplysninger fra KKD gjort etter en vurdering av risiko og vesentlighet, samtidig som departementets styringsambisjoner også er en vesentlig faktor. Denne inndelingen ble gjort i 1996-1997. Risikobildet kan ha endret seg etter dette, og spesielt kommenteres at for styringstype 3 er SSØs inntrykk at det etter inndelingen i 1996-1997 har skjedd endringer både når det gjelder omfang av tilskudd (antall og beløp), antall mottakere og formål/innretning på de tilskudd som forvaltes. SSØ anbefaler at KKD vurderer dagens inndeling i tre styringstyper basert på en oppdatert risiko- og vesentlighetsvurdering, herunder om det er behov for å gjøre justeringer av hvilke tilskudd/tilskuddsmottakere som er definert i de respektive styringstypene. I denne sammenheng bør det også vurderes om det finnes andre mulige inndelinger som kan ivareta forvaltningens måloppnåelse (de tre delmålene) på en mer effektiv måte. Dette vil bidra til å sikre at de risiko- og vesentlighetsaspektene som KKD mener er relevante i dagens situasjon, på en hensiktsmessig måte blir ivare tatt i det administrative opplegget og slik sikrer en effektiv tilskuddsforvaltning.

### 5.3

SSØ ser at KKD har gjort et viktig og grundig arbeid med å gjennomgå og utarbeide maler og rutinebeskrivelser for tilskuddsforvaltningen. Dokumentgjennomgangen viser at det likevel er noe ulik ordbruk, herunder ulik omtale av målformuleringer og rapporteringskrav med mer i KKD's ulike dokumenter som tilskuddsmottaker må forholde seg til (retningslinjer, tilskuddsbrev, budsjettsskriv). SSØ anbefaler derfor at KKD gjennomgår og avstemmer ordbruk med videre, for å unngå eventuelle misforståelser og lette arbeidet for tilskuddsmottaker i forbindelse med utarbeidelse av budsjettsøknader og rapportering.

### 5.4

SSØ vurderer generelt sett at det kan være noe vanskelig å se sammenhengen mellom de rapporteringskrav som stilles til tilskuddsmottakerne og rapporteringskravenes egnethet i forhold til å belyse måloppnåelse, jf. de mål som er satt på kulturområdet i st. prp. nr. 1. Målene er satt på et overordnet nivå, mens resultatrapporteringen gjerne er detaljert og knyttet til enkelttilskudd og institusjoner/tilskuddsmottakeres virksomhet.

### 5.5

SSØ har registrert at KKD innenfor alle styringstyper krever til dels detaljert rapportering, som omfatter både økonomisk informasjon og informasjon om aktivitet. Av dokumentgjennomgangen fremgår at Administrasjons- og økonomiavdelingen har utarbeidet maler for budsjettsskriv, tilskuddsbrev mv. og at fagavdelingene har et ansvar for de konkrete vurderinger av hvordan forvaltningen skal følges opp på sine områder, herunder konkretisering av rapporteringskrav og tilhørende kontroll- og oppfølgingshandlinger. Det fremgår ikke av det administrative opplegget og eksemplene som er gjennomgått, hva som ligger til grunn for fagavdelingenes vurderinger, herunder om det gjøres risikovurderinger. SSØ mener en tilnærming basert på bruk av risikovurderinger vil være en god støtte i fagavdelingenes arbeid med å operasjonalisere rapporteringskravene i henhold til malene. Videre kan en slik tilnærming gi grunnlag for å nyansere rapporteringskravene slik at detaljnivå og omfang kan tilpasses forskjeller i risiko som foreligger også innenfor de enkelte styringstyper.

## 5.6

Under styringstype 1 vil SSØ anbefale at KKD i forbindelse med de endringene som er foreslått, konf. St.meld. nr. 10 (2007-2008) *Knutepunkt*, gjennomgår og eventuelt tilpasser de administrative prosessene i tråd med de signaler som gis i meldingen.

## 5.7

Det administrative opplegget innenfor styringstype 2 er basert på eget regelverk for ordningene. For begge de to vederlagsordningene som er valgt ut som eksempler, er det i tillegg ulike nivåer av formelle rammeverk og administrativt opplegg bestående av lov, avtaleverk, retningslinjer og vedtekter. Ved gjennomgangen av rutinene og prosessene i det administrative opplegget for styringstype 2, sett opp mot de to eksemplene som ligger til grunn for evalueringen, har SSØ observert at det er forskjeller mellom det administrative opplegget som fremgår av KKD's dokument *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler fastsatt 1. juni 2006* og det administrative opplegget som fremgår av de konkrete retningslinjer/regelverk mv. i eksemplene. SSØ vurderer utfra dette at KKD bør oppdatere det administrative opplegget (rutinebeskrivelsen) slik at det i større grad reflekterer det faktiske opplegget for ordninger under denne styringstypen (herunder vurdere å klargjøre mål, målgruppe og tildelingskriterier, og tilpasse rapporteringskrav og kontroll- og oppfølgingshandlinger i tråd med dette). I denne forbindelse anbefales også at KKD sorterer og tydeliggjør/avstemmer det formelle rammeverket som nå består av flere ulike nivåer (lov, avtaleverk, retningslinjer, vedtekter, mv.).

## 5.8

Sentralt for begge vederlagsordningene er at tilskuddene fordeles til fond som viderefordeler tilskuddsmidler til sluttbrukere. SSØ oppfatter at fondene har en uklar rolle, der de både fremstår som tilskuddsmottakere og ivaretar forvaltningsoppgaver, herunder blant annet kunngjøring/utlysning av midler, viderefordeling av tilskuddsmidler fra fondet til sluttmottakere og kontroll- og oppfølgingsaktiviteter. Dette har gitt noen utfordringer i vurderingen av om økonomiregelverket oppfylles, blant annet fordi forvaltningsoppgaver gjennomføres i flere ledd, dvs. både hos departement og hos fondene. SSØ vurderer videre at det er noe uklart hvilke mål KKD har satt for de ulike vederlagsordningene, og at det ut fra dette også er utfordrende å vurdere hvilken informasjon som bør kreves for å belyse måloppnåelsen (rapporteringskrav). I den sammenheng vil vi peke på at departementet etterspør til dels detaljert informasjon om fondenes viderefordeling av tilskuddsmidler, samtidig som departementet gir relativt lite konkrete føringer for hvilke kriterier fondene skal legge til grunn ved viderefordelingen av midler.

Uavhengig av hvordan fondenes rolle defineres, vil en avklart rolleforståelse være viktig for å sikre en effektiv og hensiktsmessig forvaltning.

## 5.9

KKD har organisert tilskuddene i styringstype 3 i et stort antall tilskudd som øremerkes. SSØ peker i den forbindelse på at Bestemmelsene pkt. 6.4.2 a) er tenkt brukt i situasjoner der tilskuddsbevilgningen tar sikte på en eller noen få navngitt(e) tilskuddsmottakere, mens normalprosedyren er ment brukt i situasjoner der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på mange søkere.

## 5.10

I en vurdering av KKD's administrative opplegg for tilskuddsforvaltning, herunder utøvelsen av skjønn, er det etter SSØ's vurdering relevant også å se dette i forhold til økonomiregelverkets intensjon. Overordnet sett er intensjonen å sikre en effektiv tilskuddsforvaltning som både omfatter formåls effektivitet og kostnadseffektivitet. Det vises i denne sammenheng til Reglementet, herunder § 4, Bestemmelsenes kapittel 6, Bevilgningsreglementet og Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger* som gir klare indikasjoner på elementer som bør

vurderes som del av den skjønnsutøvelsen som økonomiregelverket åpner for. SSØ har i denne evalueringen lagt til grunn vår oppfatning av god skjønnsutøvelse basert på de føringer og rammer som gis i dokumentene nevnt ovenfor, samt god praksis på området. SSØ tilføyer at det i en situasjon der tilskudd øremerkes og vedtas av Stortinget, også vil være relevant å vurdere om det administrative opplegget forut for budsjettbehandlingen er innrettet på en slik måte at økonomiregelverkets intensjon knyttet til det å oppnå en effektiv tilskuddsforvaltning blir ivaretatt. SSØ har imidlertid ikke omtalt denne delen av det administrative opplegget i denne evalueringen.

# Vedlegg 1 – Beskrivelse av aktiviteter og prosesser styringstype 1

## *Innledning*

### **Tilskuddsmottakere som inngår i styringstype 1**

Tilskudd under type 1 utgjør ca. 29 prosent av KKD's budsjett, og mottakere er sentrale institusjoner for gjennomføringen av regjeringens politikk<sup>30</sup>:

- e) Funksjonsdelingsinstitusjoner
  - nasjonale institusjoner
  - knutepunktinstitusjoner
  - region-/landsdelsinstitusjoner
- f) Henie Onstad Kunstsenter
- g) Museer under kapittel 328, post 70
- h) Aksjeselskaper som ikke er funksjonsdelingsinstitusjoner og der staten eier mer enn 50 prosent.

I denne evalueringen inngår Nationalteatret og Nasjonalmuseet som eksempler på nasjonale institusjoner, mens Festsjellene i Elverum er et eksempel på en knutepunktinstitusjon. Disse tre tilskuddene forvaltes av departementet ved den enkelte fagavdeling.

### **Styringsambisjon**

For institusjoner som inngår i funksjonsdelingssystemet, har KKD fastsatt et formalisert styringssystem-/dialog som i dag skiller seg fra andre tilskuddsmottakere i styringstype 1. I denne gruppen inngår institusjoner der statens tilskudd utgjør en stor del av driftsbudsjettet.

Styringsdialogen blir formalisert gjennom utforming av en standardavtale med øvrige tilskuddsparter, statlig styrerepresentasjon, godkjenning av vedtekter, krav til rapportering, periodisk regnskapsrapportering per 30. juni og revisorbekreftet årsregnskap.

Styringen av funksjonsdelingsinstitusjonene har et langsiktig perspektiv ved at institusjonene utarbeider utviklingsplaner av langsiktig karakter. Planene rulleres i samband med de årlige budsjettsøkningene. Mål- og resultatkrav utformes ut fra institusjonens funksjon og egenart<sup>31</sup>.

For styringstype 1 skjer tildeling som del av den årlige budsjettprosessen i departementet, og departementet følger opp de største mottakerne i hovedsak etter tilsvarende mål som for underliggende virksomheter. Det er fra departementet stilt de samme rapporteringskrav til nasjonale institusjoner, region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner. De nasjonale institusjonene følges i utgangspunktet tettere opp gjennom den årlige styringsdialog sammenlignet med knutepunktinstitusjonene. I tilfeller der departementet erfarer utfordringer knyttet til driften, herunder både hva gjelder økonomi og/eller aktivitet, gjennomføres en tettere oppfølging uavhengig av type institusjon.

For aksjeselskaper der staten eier mer enn 50 pst, skal det etter økonomiregelverket utarbeides egne retningslinjer for hvordan styringen skal utøves. For tilskuddsmottakerne i denne gruppen har styringen et langsiktig perspektiv, og styringsdialogen med departementet formaliseres.

---

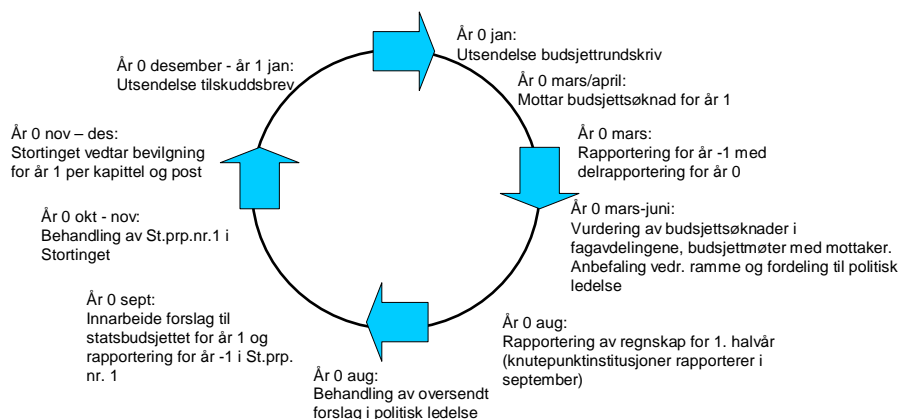
<sup>30</sup> Informasjon gitt fra KKD i dokumentet om tilskuddsforvaltning i KKD.

<sup>31</sup> Ifølge KKD rapporterer alle på fastlagte mål, jf.st.prp.nr.1, men disse tilpasses noe til de ulike institusjonene.

I 2008 avholdt departementet blant annet 16 rene budsjettmøter med institusjoner under styringstype 1. Samme år ble det også gjennomført andre type møter med seks andre institusjoner.

Figur 1 gir en overordnet oversikt over prosesser og dokumenter i forvaltningen av styringstype 1 som forklares nærmere nedenfor.

Figur 1 Årshjulet for styringstype 1



### **Informasjon og kunngjøring**

Departementet kunngjør ikke tilskudd under styringstype 1. I stedet sender departementet ut informasjon gjennom et budsjettskriv til faste tilskuddsmottakere. Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig en mal for budsjettskriv og tilskuddsbrev, mens fagavdelingene i sin tur benytter malene for å formulere endelige budsjettskriv og tilskuddsbrev.

I budsjettskrivet gir departementet retningslinjer for tilskuddsmottakers arbeid med budsjettsøknaden for neste år, både når det gjelder form og innhold. Budsjettsøknaden skal inneholde årsrapport, regnskap og revisjonsberetning for foregående år samt arbeidsbudsjett for inneværende år. Tilskuddsmottakere blir videre bedt om å innarbeide forslag til overordnede mål (og oppfølgingskriterium) i sin budsjettsøknad for kommende år. Det overordnede målet skal være mest mulig dekkende for det samlede aktiviteten, og være i samsvar med de rammene som er trukket opp i lover, vedtekter, sentrale styringsdokumenter e.l.<sup>32</sup>

Budsjettskrivet sendes ut i januar. Departementet stiller i budsjettskrivet krav til at søknaden skal ta utgangspunkt i tildelt tilskudd for inneværende år og regnskapet for et år tilbake.

Budsjettsøknad skal oversendes elektronisk direkte i et webskjema på internett via ABM-utviklings webportal. Ev. søknad om investeringer, og styrets årsmelding, resultatregnskap, balanse og noter til regnskapet skal i underskrevet stand oversendes departementet i papirversjon.

Frist for innsendelse av budsjettsøknad er i mars/april.

<sup>32</sup> Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler, Kultur- og kirke departementet, 2006

## **Søknadsbehandling**

Fagavdelingen gjennomgår budsjettsøknaden fra den enkelte tilskuddsmottaker ihht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 1.4. Her fremgår at følgende kontrolleres og vurderes:

- Søknaden inneholder budsjettforslag for kommende år
- Søknaden inneholder arbeidsbudsjett for inneværende år<sup>33</sup>.
- Søknaden inneholder årsrapport/regnskap for foregående år
- Omtalen av budsjettforslag og arbeidsbudsjett tilfredsstillende de krav som er satt i budsjetttrundskrivet
- Om det elektroniske regnearket<sup>34</sup> med budsjett- og regnskapstall er tilfredsstillende utfyllt
- Søknaden samlet gir en tilfredsstillende beskrivelse av virksomhetens mål, aktiviteter og økonomiske situasjon.
- Ved behov avholder fagavdelingen budsjettmøte med utvalgte tilskuddsmottakere med gjennomgang av tilskuddsmottakerens økonomiske situasjon (regnskap, inneværende års budsjett og framtidig budsjettbehov) og mål- og resultatstyring.
- Dersom budsjettforslag, arbeidsbudsjett og/eller årsrapport/regnskap ikke gir tilfredsstillende informasjon eller det avdekkes forhold som bør undersøkes nærmere, innhenter fagavdelingen på egnet måte nødvendig tilleggsinformasjon. Dette kan f.eks. skje gjennom budsjettmøte med tilskuddsmottakeren, løpende dialog med tilskuddsmottakeren eller gjennom innhenting av informasjon fra andre instanser.

Departementet har utarbeidet en sjekklister som skal brukes i forbindelse med søknadsbehandlingen. Sjekklisten angir at fagavdelingen<sup>35</sup> skal kontrollere og vurdere følgende:

- Om budsjettforslaget tilfredsstillende kravene i budsjetttrundskrivet
- Om det søkes om midler til nye tiltak og om ev. nye tiltak er omtalt på en tilfredsstillende måte
- Om forslag til overordnede mål og oppfølgingskriterier er tilfredsstillende
- At søknaden inneholder de dokumenter som er nevnt i avsnitt 2.1.2 over
- Dersom et eller flere av disse punktene ikke er oppfylt, fremgår det av sjekklisten at tilleggsopplysninger skal innhentes. Slike tilleggsopplysninger innhentes bl.a. gjennom budsjettmøter og i løpende dialog med tilskuddsmottakerne.

For tilskudd under styringstype 1 er det ikke utarbeidet tildelingskriterier eller regelverk /retningslinjer for fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottakere. I praksis skjer tildeling ved at departementet (1) mottar budsjettsøknader fra søkere som har mottatt budsjettsskriv (faste tilskuddsmottakere) og (2) mottar budsjettsøknader fra søkere som ikke har mottatt budsjettsskriv. Budsjettsøknadene gjennomgås av den enkelte fagavdeling i departementet, som også utarbeider forslag til budsjetttramme og fordeling per kapittel og post for neste års statsbudsjett. Ved behov utarbeides interne notater og dokumenter, som belyser elementer i den enkelte budsjettsøknaden og samlet for kapittel og post. Deretter utarbeides og sendes fagavdelingenes forslag sammen med mottatte budsjettsøknader til politisk ledelse for behandling. Politisk ledelse gjennomgår og beslutter budsjetttramme og fordeling av denne på tilskuddsmottakere per kapittel og post. Basert på

---

<sup>33</sup> Ifølge KKD har også nasjonale og region-/landsdelsinstitusjoner fylt inn halvårsbudsjett for inneværende år.

<sup>34</sup> Ifølge KKD gjelder for museene om skjema for årsregnskap-, arbeidsbudsjett og søknadsbudsjett.

<sup>35</sup> Ifølge KKD gir AMB-utvikling veiledning og utfører kvalitetssikring av søknader for museene.

denne behandlingen legges det frem forslag i st.prp. nr.1, der det i tekst eller vedlegg fremgår konkret hvilke tilskuddsmottakere som skal motta hvilke beløp, per kapittel og post.

### **Tilskuddsbrev**

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig mal for tilskuddsbrev til tilskuddsmottakere, og med utgangspunkt i denne malen lager fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker.

Krav til innhold i tilskuddsbrevet er gitt i *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler pkt 1.5*:

- mottakers navn, adresse og kontonummer
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning
- formål med tilskuddet
- oppfølgingskriterier
- ev. spesielle forutsetninger for disponering av tilskuddet
- ”Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirke departementet” (vedlegg til tilskuddsbrevet, utarbeidet av administrasjons- og økonomiavdelingen).
- rapportering i løpet av året
- krav til årsrapport

Fagavdelingen sender tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker så snart Stortingets budsjettvedtak foreligger, og fortrinnsvis innen utgangen av januar.

Dersom søker ikke får tildelt midler sender departementet et avslagsbrev/tilbakemelding med kort begrunnelse<sup>36</sup>.

### **Registrering av tilsagn samt utbetaling og eventuell tilbakebetaling**

Administrasjons- og økonomiavdelingen registrerer utbetalte tilskudd i eget økonomisystem (Agresso). Utbetaling av tilskudd skal foretas i henhold til departementets hovedinstruks for økonomiforvaltning og den utbetalingsordning som er fastsatt i tilskuddsbrevet.

### **Informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter**

Departementet har utarbeidet følgende krav til rapportering fra tilskuddsmottakere under styringstype 1.

- Årsrapport som skal inneholde følgende – innen 1. mars (museer innen 31. mars/1. april), leveres elektronisk via ABM-utviklings webportal<sup>37</sup>. (Frist for innsendelse av papirversjon i underskrevet stand i to eksemplarer er innen 30. juni). Rapporteringskravene punkt a) til e) er hentet fra dokumentet *Mal for tilskuddsbrev for styringstype 1*.
  - a) Regnskap for foregående år
    - Følgende krav er spesifisert i *Mal for tilskuddsbrev* pkt. 3.5:
      - Regnskapet må inneholde samtlige utgifter og inntekter som institusjonen har hatt i løpet av året

<sup>36</sup> Ifølge KKD sendes ikke alltid eget svar når det gjelder søknad om styringstype 1-status (nasjonal, region/landsdels eller knutepunktinstitusjon). Slike søkere får vanligvis allerede tilskudd over statsbudsjettet (som fast mottaker i styringstype 3).

<sup>37</sup> Ifølge KKD gjelder dette fra 2007 for museene, fra 2008 også for andre faste tilskuddsmottakere. Faste tilskuddsmottakere brukte ikke ABM-portalen i 2008.



- Vesentlige avvik mellom regnskapet og arbeidsbudsjettet skal kommenteres
  - Styret må gi en vurdering av den økonomiske situasjonen (resultat, egenkapital og likviditet) og om de forutsetningene for disponering av tilskuddet som er trukket opp i tilskuddsbrevet er overholdt
  - Til aktuelle tilskuddsmottakere kreves en særskilt redegjørelse for status for bygningsmessig vedlikehold og bruk av midler til formålet. Styret må redegjøre for om innsatsen på dette feltet er tilfredsstillende
  - Følgende krav er spesielt minnet om i forbindelse med avleggelsen av årsregnskapet, konf. *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra KKD i 2008*
    - Alle offentlige tilskudd skal spesifiseres i regnskapet med beløp og tilskuddsyterens navn. Dette gjelder også fylkeskommunale og kommunale tilskudd
    - Funksjonsdelingsinstitusjoner og museer under kap. 322, postene 73 og 77 og kap. 328, post 70 skal kommentere vesentlige avvik mellom arbeidsbudsjett og regnskap
    - Når tilskuddet er 400 000 kroner eller høyere skal regnskapet også revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Unntatt fra dette kravet er institusjoner/-organisasjoner som benytter kommunerevisjon eller annet offentlig revisjonsorgan.
    - Revisjonsberetning må legges ved regnskapet. Beretningen må være undertegnet.
    - Regnskapet må underskrives av virksomhetens styre/ledelse (gjelder alle tilskuddsmottakere)
    - Det kreves ikke at regnskapet er bekreftet av revisor når tilskuddet er under 400 000 kroner. Regnskap for tilskudd under dette beløpet skal oversendes departementet innen den fristen som er fastsatt i tilskuddsbrevet.
    - Regnskapsdata og dokumentasjon av faktiske opplysninger som ligger til grunn for søknaden eller beregningen av tilskuddsbeløpet, skal oppbevares i henhold til bestemmelsene i regnskapsloven.
- b) Redegjørelse for måloppnåelse og for utviklingen i forhold til de strategier, hovedprioriteringer og eventuelle satsningsområder som er omtalt under pkt 2 "Hovedmål, utfordringer og satsningsområder" i malen for tilskuddsbrev
- c) Redegjørelse for oppnådde resultater i forhold til de oppfølgingskriterier (resultatkrav) som er omtalt under pkt. 2 i malen for tilskuddsbrev
- d) Omtale av aktiviteter i foregående år som det er knyttet spesielle forutsetninger til når det gjelder disponeringen av tilskuddet, jf. pkt. 1 i mal for tilskuddsbrev

For punkt b), c) og d) konkretiseres rapporteringskravene ytterligere i *Mal for tilskuddsbrev* pkt. 3.5.3:

- Tilskuddsmottakernes resultatrapportering vil danne grunnlag for departementets rapportering til Stortinget og være nødvendig grunnlag for departementet når det skal fastsettes oppfølgingskriterier til institusjonene framover
- Omtalen må inneholde både tekstomtale og tabelloversikter som dokumenterer de resultater som institusjonen har oppnådd. Det må benyttes tallmateriale som i størst mulig grad sier noe om institusjonens ressursutnyttelse. Tabelloversikter utarbeides med sammenlignbare tall for foregående år og inneværende år sammen med tilhørende plantall for kommende år.

- Tiltak som er gjennomført, men som ikke har gitt de forutsatte resultater, må også omtales. For slike tiltak må det gis opplysning om hvorfor målet ikke er nådd.

e) Redegjørelse om likestilling

- Rapportering gjennom året – frist for rapportering pr. 30. juni er 15. august<sup>38</sup>, leveres elektronisk via ABM-utviklings webportal.
  - I henhold til *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra KKD i 2008*, skal region-, landsdels- og knutepunktinstitusjoner i tillegg til årsregnskap sende løpende regnskapsrapportering i løpet av året etter særskilte regler trukket opp i tilskuddsbrevet<sup>39</sup>
  - I henhold til pkt. 3.4 i *Mal for tilskuddsbrev for styringstype 1* fremgår:
    - Tilskuddsmottakere (i styringstype 1) utenom museer under kap. 328, post 70 som mottar tilskudd under 10 mill kroner, skal utarbeide regnskapsrapport pr. 30. juni (alle tilskuddsmottakere med unntak av museer under kap 328 post 70 som mottar mindre enn 10 mill kroner, skal utarbeide regnskapsrapport pr 30. juni)
    - Av malen for tilskuddsbrev fremgår at for tilskuddsmottakere under Kulturavdelingen vil nærmere omtale om utarbeiding av regnskapsrapporten vil bli gitt i budsjetttrundskrivet for kommende år
    - I malen for tilskuddsbrev fremgår at det for tilskuddsmottakere under Medieavdelingen skal tas inn følgende tekst:
      - Rapporten skal utarbeides etter de samme regnskapsprinsipper som ligger til grunn for årsregnskapet
      - Regnskapsrapporten skal i tillegg til forbruket pr dato også inneholde omarbeidet arbeidsbudsjett for inneværende år
      - Dersom resultatutviklingen viser et vesentlig negativt avvik i forhold til arbeidsbudsjettet pr. 1. mars inneværende år, må styret kommentere dette i regnskapsrapporten pr. 30. juni inneværende år. Dersom utviklingen i institusjonens aktiviteter peker mot vesentlige avvik i forhold til de forutsetningene som er trukket opp under pkt. 1 i Mal for tilskuddsbrev for styringstype 1, skal også dette kommenteres i rapporten
      - Regnskapsrapporten skal være styrebehandlet og undertegnet av styreleder.
- Arbeidsbudsjett– innen 31. mars<sup>40</sup>.
  - I mal for tilskuddsbrev pkt. 3.3 fremgår at arbeidsbudsjett for inneværende år skal sendes i forbindelse med budsjettsøknaden for kommende år via ABM-utviklings webportal<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Knutepunktinstitusjonene rapporterer ikke pr 30. juni, men stort sett 31. juli og 31. august, og har andre frister satt opp i tilskuddsbrevene.

<sup>39</sup> Ifølge KKD skal *alle tilskuddsmottakere i styringstype 1 avgi regnskapsrapport pr. 30. juni, med unntak av museer som mottar mindre enn 10 mill. kroner i tilskudd. Dette rapporteringskravet gjelder derfor også for nasjonale institusjoner.*

<sup>40</sup> Ifølge KKD er det samme frist som for budsjettsøknad.

<sup>41</sup> Ifølge KKD gjelder dette kun for museene i 2008, de andre leverte excelark.

- Arbeidsbudsjettet skal inneholde samtlige utgifter og inntekter som institusjonen forventer å få i løpet av budsjettåret.

I henhold til *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler* skal departementet i forbindelse med rapportering kontrollere følgende:

- Punkt 1.4: Om årsrapport/regnskap og revisorberetning for foregående år tilfredsstillende krav som ble fastsatt i tilskuddsbrevet og pkt. 3 i Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra KKD
- Punkt 1.7: Fagavdelingen gjennomgår rapporteringen fra den enkelte tilskuddsmottaker.
  - Dersom rapporteringen ikke gir tilstrekkelig informasjon innhenter fagavdelingen nødvendig tilleggsinformasjon fra tilskuddsmottakeren.
  - Dersom rapporteringen avdekker uheldige forhold av økonomisk eller annen art iverksetter avdelingen tiltak for å rette opp dette.

Departementet har fastsatt rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakers årsrapport fra foregående år og en *Sjekkliste for vurdering og kontroll av årsrapport og budsjettsøknad*. Av sjekklisten fremgår at tilskuddsforvalter (ved fagavdelingen) i tillegg til en formaliakontroll av innsendt årsrapport, også skal vurdere følgende punkter:

- Om styrets beretning om aktiviteten og den økonomiske situasjonen er tilfredsstillende
- Om omtale av mål og resultater er tilfredsstillende
- Om målene er nådd
- Økonomiske nøkkeltall
- Hvis kontroll- og vurderingspunktene i sjekklisten for årsrapporteringen vurderes som ikke tilfredsstillende, skal det innhentes nødvendige tilleggsopplysninger, eventuelt gis merknader om dette. Tilleggsopplysninger innhentes for eksempel gjennom budsjettmøter med tilskuddsmottakeren. Departementet foretar vurderinger mht. hvilke institusjoner som skal innkalles til budsjettmøte, og det er særlig de større institusjonene som det avholdes budsjettmøte med. Tema på disse møtene kan bl.a. omfatte rapportering fra foregående år, arbeidsbudsjett for inneværende år og neste år budsjettsøknad, samt mål- og resultatstyring.

### ***Oppfølging og kontroll***

Kontroll- oppfølgingshandlinger er omtalt under avsnittene vedr. søknadsbehandling og informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter.

## Vedlegg 2 – Beskrivelse av aktiviteter og prosesser styringstype 2

### *Innledning*

#### **Tilskuddsmottakere som inngår i styringstype 2**

Tilskudd under type 2 utgjør ca. 10 prosent av KKD's budsjett (2008-tall) og består av ca 25 tilskuddsordninger hvorav følgende fem ordninger forvaltes av departementet selv ved den enkelte fagavdeling:

Tilskudd til frivillighetssentraler (kap 315 post 71)  
Visningsvederlag (kap 321 post 75)  
Bibliotekvederlag (kap 321 post 75)  
Filmvederlag (kap 334 post 78)  
Vederlag for musikk brukt i gudstjenester m.m. (kap 321 post 75)

I denne evalueringen inngår bibliotekvederlag og filmvederlag som eksempler på tilskuddsordninger under styringstype 2.

#### **Styringsambisjon**

I styringstype 2 inngår det departementet definerer som tilskuddsordninger (mens i styringstypene 1 og 3 inngår det departementet definerer som enkelttilskudd). Formål, oppfølgingskriterier og kontroll for hver ordning presenteres, ifølge departementet, i den årlige budsjettproposisjonen etter hvert som tilskuddsordningene blir gjennomgått. For tilskuddsordninger utarbeider departementet eget regelverk.

For bibliotekvederlag har departementet fastsatt følgende regelverk (ref. oversendt dokument fra KKD: *Oversikt over tilskuddsordninger (styringstype 2)*):

- Lov om bibliotekvederlag av 29. mai 1987 nr. 23 (bibliotekvederlagsloven)
- Retningslinjer for bibliotekvederlaget (fastsatt av KKD 24.2.1998, endret 16.10.1998)

I henhold til loven skal det ytes vederlag gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Vederlaget ytes kollektivt, og fordeles til fond som forvaltes av de aktuelle opphavsmannsorganisasjoner. Vederlagsmidlene skal i henhold til retningslinjer for bibliotekvederlaget fordeles slik at de stimulerer skapende virksomhet, i første rekke forfattere, til å arbeide videre med nye prosjekter. Midlene som blir fordelt til fond, blir viderefordelt av opphavsmannsorganisasjonene blant annet som stipender.

Det er videre inngått en avtale om bibliotekvederlag for 2008 – 2011 mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner som har forhandlingsrett med staten av 28. november 2007. Avtalen regulerer vederlag som gjelder bruk av verk som biblioteker disponer til utlån, og angir beregningsmåte for det samlede vederlaget og at størrelsen på vederlaget for de ulike organisasjoner/fond skal avtales mellom organisasjonene. Videre fastslår avtalen at beløpene skal utbetales til fond som er regnskapspliktige.

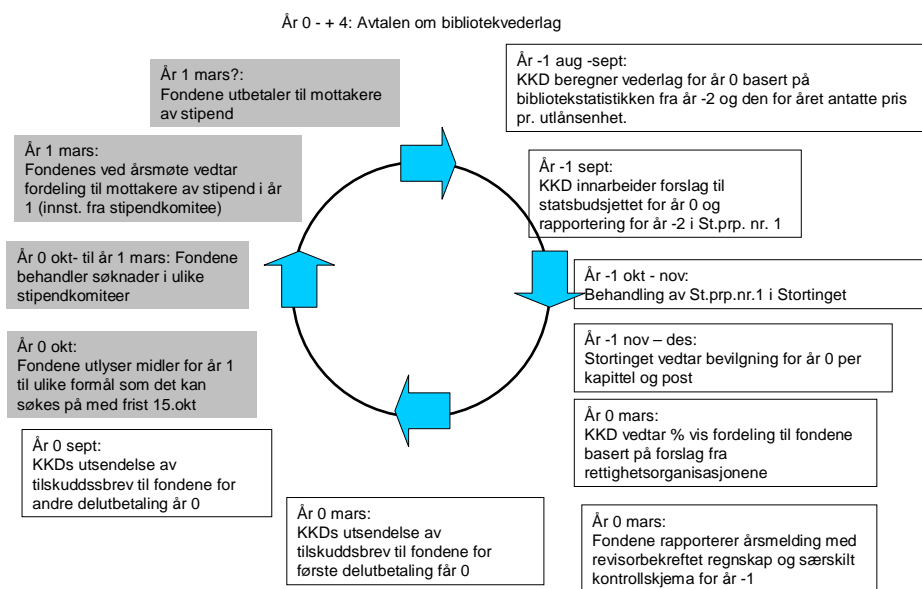
I fondenes forvaltning av bibliotekvederlaget legges bibliotekvederlagsloven og retningslinjene til grunn sammen med følgende:

- Vedtekter for fondene (skal godkjennes av KKD)
- Eventuelle retningslinjer for tildelinger fra fondene til den enkelte mottakere fastsettes av det enkelte fond ved årsmøtet. Eksempelvis har det faglitterære fond fastsatt retningslinjer

For filmvederlag oppgir departementet at regelverk er fastsatt i avtale om filmvederlag for 2006-2008<sup>42</sup> mellom staten på den ene siden og Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører på den andre siden (ref. oversendt dokument fra KKD: *Oversikt over tilskuddsordninger (styringstype 2)*). Ifølge del II i denne avtalen, utbetales vederlaget til Norsk filmvederlagsfond. Bruken av Norsk filmvederlagsfondets midler reguleres i egne vedtekter, som er en del av nevnte avtale. Vedtektene skal reforhandles sammen med avtalen.

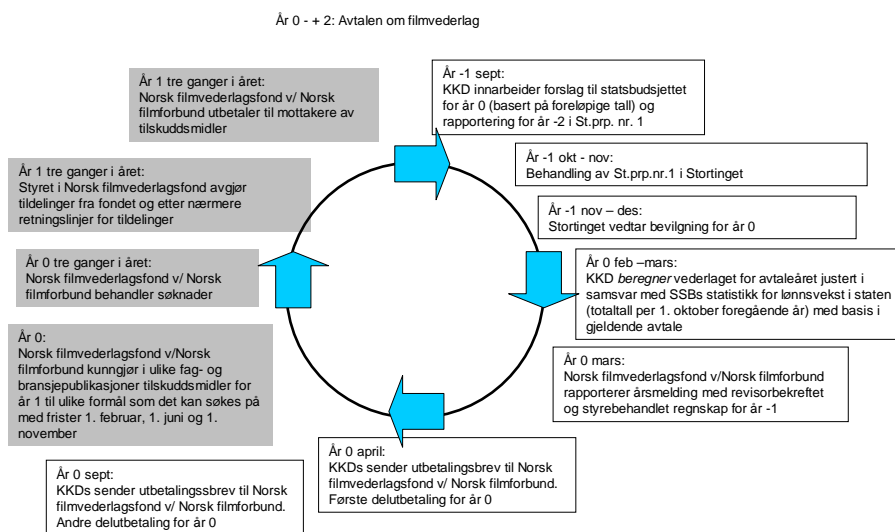
Figur 1 og 2 gir en overordnet oversikt over prosesser og dokumenter i forvaltningen av styringstype 2 (bibliotekvederlag og filmvederlag) som forklares nærmere nedenfor.

Figur 1 Årshjulet for styringstype 2 - bibliotekvederlag



<sup>42</sup> Ifølge KKD er ny avtale gjeldende fra 2009 i ferd med å bli forhandlet frem. Avtalens varighet vil også være gjenstand for forhandlinger.

Figur 2 Årshjulet for styringstype 2 – filmvederlag<sup>43</sup>



### Informasjon og kunngjøring

Ifølge KKD's *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler* har den enkelte fagavdeling som tilskuddsordningen hører under, ansvar for å utarbeide forslag til regelverk for forvaltning av ordningen. Regelverket for den enkelte tilskuddsordning som forvaltes av KKD skal normalt inneholde følgende:

- mål for ordningen
- oppfølgingskriterier
- kriterier for tildeling av tilskudd
- kunngjøring og søknadsbehandling
- oppfølging og kontroll
- evaluering

Regelverket fastsettes av departementet.

Departementet kunngjør ikke bibliotekvederlag og filmvederlag. I bibliotekvederlagsordningen kunngjør det enkelte fond med søknadsfrist i oktober, og i filmvederlagsordningen er det kun et fond, Norsk filmvederlagsfond ved Norsk filmforbund, som kunngjør. Ifølge vedtektene for Norsk filmvederlagsfond, skal søknadsfrister og retningslinjer for øvrig gjøres kjent for alle potensielle søkere gjennom fag- og bransjepublikasjoner.

<sup>43</sup> Ifølge KKD sendes det ikke ordinære tilskuddsbrev for disse utbetalingene. Departementet skriver bare et kort brev med opplysninger om beløp og utbetalingstidspunkt. (Dette under forutsetning av at regnskap/rapport er i orden). Hvis ikke har departementet en tett dialog forut for å få på plass disse dokumentene. KKD opplyser at denne dialogen vil være skriftlig ved alvorlige feil/mangler. Videre opplyser departementet at det kan bli justeringer i denne prosessen (tidspunkter, grunnlag for utbetaling mv.) når ny avtale skal forhandles.

Fondene selv fastsetter eventuelle krav til innhold i søknader. Dette gjelder både bibliotekvederlagsordningen og filmvederlagsordningen.

### **Søknadsbehandling**

I henhold til avtale om **bibliotekvederlag**, beregner KKD vederlag for år 0 basert på bibliotekstatistikken fra år -2 og den for året antatte pris per utlånsenhet. Departementet innarbeider dette forslaget til statsbudsjettet for år 0 sammen med rapportering for år -2 i st.prp. nr. 1. Forslaget behandles i Stortinget, som vedtar bevilgning. Rettighetsorganisasjonene avtaler så fordelingen av vederlaget seg i mellom. KKD mottar en tabell med forslag til prosentvis fordeling mellom fondene som skal motta vederlag. På denne bakgrunn fordeler departementet utregnet vederlag til fondene. I bibliotekvederlagsordningen er det de ulike fondene som behandler søknader fra enkeltmottakere gjennom ulike stipendkomiteer.

Kriterier for viderefordeling av midler fra fondene er for bibliotekvederlagsordningen kun gitt gjennom overordnede føringer nedfelt i *Retningslinjer for bibliotekvederlaget* som er fastsatt av KKD. Her framgår at vederlagsmidlene ”skal fordeles slik at de stimulerer skapende virksomhet, i første rekke forfattere, til å arbeide videre med nye prosjekter. Midlene blir derfor fordelt til fond og viderefordelt av organisasjonene blant annet som stipender”.

I henhold til avtale om **filmvederlag**, innarbeider KKD forslag til statsbudsjettet for år 0 sammen med rapportering for år -2 i st.prp. nr. 1. Forslaget behandles i Stortinget, som vedtar bevilgning. KKD beregner vederlaget for avtaleåret justert i samsvar med SSBs statistikk for lønnsvekst i staten (totaltall per 1. oktober foregående år) med basis i gjeldende avtale, og endelig beregning foretas i mars/april. Styret i Norsk filmvederlagsfond behandler søknader fra den enkelte mottaker og avgjør tildelinger fra fondet tre ganger i året. KKD har utarbeidet en *Sjekkliste for vurdering og kontroll av årsrapport og budsjettsøknad for styringstype 2 (gjelder ikke bibliotekvederlag og visningsvederlag eller filmvederlag)*. Av denne sjekklisten fremgår at departementet skal kontrollere følgende i forbindelse med budsjettsøknad for kommende år:

- Tilfredsstill budsjettsøknaden kravene i regelverket for ordningen? Hvis nei, skal det innhentes nødvendig tilleggsinformasjon

For filmvederlagsordningen fremgår av § 4 i *Vedtekter for norsk filmvederlagsfond*, godkjent av KKD, at ”Styret avgjør tildelinger fra fondet og fastsetter nærmere retningslinjer for tildelinger”. Av vedtektenes § 5 fremgår blant annet at ”Både enkeltpersoner og grupper kan søke om midler fra fondet. Søkerne skal være eller ha vært aktive filmskapere, og således ha bidratt til å opparbeide grunnlaget for vederlagets størrelse”.

### **Tilskuddsbrev**

Ifølge KKD's *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, utarbeider fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker. Tilskuddsbrevet skal inneholde følgende:

- mottakerens navn, adresse og kontonummer
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning
- formål med tilskuddet
- oppfølgingskriterier
- evt. spesielle forutsetninger for disponering av tilskuddet
- retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll
- krav til rapport

Av dokumentflyten knyttet til bibliotekvederlagsordningen, fremgår det at fagavdelingene sender likelydene utbetalingsbrev<sup>44</sup> til de ulike fondene i bibliotekvederlagsordningen to ganger i året; i mars og september. Fordelingen mellom fondene fremgår av vedlegg til tilskuddsbrevet sammen med retningslinjer for bibliotekvederlag og skjema for særattestasjon vedrørende bibliotekvederlag. Dokumentflyten knyttet til filmvederlagsordningen viser at departementet sender utbetalingsbrev<sup>45</sup> til et fond, Norsk filmvederlagsfond to ganger i året; i april og i september.

Av KKD's *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, fremgår at tilskudd i styringstype 2 fastsettes som rundsumtilskudd<sup>46</sup>.

Registrering av tilsagn samt utbetaling og eventuell tilbakebetaling

Administrasjons- og økonomiavdelingen registrer utbetalte tilskudd i eget økonomisystem (Agresso). Utbetaling av tilskudd skal, ifølge *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, foretas i henhold til departementets hovedinstruks for økonomiforvaltning og den utbetalingsordning som er fastsatt i tilskuddsbrevet.

### ***Informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter***

Rapporteringskravene til fond som mottar tilskudd i **bibliotekvederlagsordningen** fremgår av *Retningslinjer for bibliotekvederlaget*:

- Fondets styre skal sende inn årsmelding, revisorbekreftet regnskap og et særskilt kontrollskjema utfyllt av revisor innen 1. mars det etterfølgende år
- Årsmeldingen skal vise om midlene er fordelt gjennom en stipendkomitee, hvordan denne er sammensatt, og på hvilket grunnlag fordelingen av midler er skjedd.
- Det skal utarbeides en alfabetisk oversikt over individuelle mottakere av vederlagsmidler og hvor stort beløp de har mottatt.
- Årsmeldingen skal også vise at det ikke har skjedd endringer av vedtektene for fondet som ikke er godkjent av departementet.
- Opphavsmannsorganisasjonene skal videre redegjøre for bruk av vederlaget i de fastsatte forhandlingene om vederlagssatsen.

I henhold til de samme retningslinjene, fremgår det at KKD legger til grunn at den primære kontrollen av bruken av vederlaget ligger hos fondsstyrene. Videre fremgår at departementet gjennom årsmeldingen kontrollerer at:

- fondsvedtektene er i tråd med lov om bibliotekvederlag
- midler til de enkelte opphavsmenn blir tildelt på faglig grunnlag og uten hensyn til organisasjonstilhørighet
- det foreligger et regnskap revidert av statsautorisert eller registrert revisor for den enkelte fond

Departementet kontrollerer at revisors bekræftelse viser at det ikke er utbetalt over fire ganger folketrygdens grunnbeløp til enkeltpersoner.

---

<sup>44</sup> Ifølge KKD benyttes en enklere variant, siden retningslinjer for bruken av midlene, disponert av fondet og rapportering er fastsatt i avtalen og vedtektene, skrives ikke tilskuddsbrev.

<sup>45</sup> Se fotnote over.

<sup>46</sup> Ifølge KKD er begrepet nå tatt ut av retningslinjene, men ble benyttet i versjonen som gjaldt i 2008.



I henhold til *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 2.1.5 skal fagavdelingen i forbindelse med rapportering kontrollere at:

- Rapporten tilfredsstillende de krav som er satt i tilskuddsbrevet, herunder omtale av de mål som er oppnådd og omtale av tilskuddsmottakerens økonomiske resultat
- Regnskapet er revidert i samsvar med de krav som er fastsatt i tilskuddsbrevet
- Dersom rapporten ikke gir tilfredsstillende informasjon eller det avdekkes forhold som bør undersøkes nærmere, innhenter fagavdelingen nødvendig tilleggsinformasjon.

KKD har fastsatt en *Sjekkliste for vurdering og kontroll av rapport fra mottakere av bibliotek- og visningsvederlag*. Av sjekklisten fremgår at tilskuddsforvalter ved fagavdelingen skal kontrollere og vurdere følgende:

- Om rapporten er utarbeidet i samsvar med kravene i retningslinjer for bibliotekvederlag. Hvis nei skal det innhentes tilleggsopplysninger
- Om omtalen av bruk av vederlaget og av den økonomiske situasjonen er tilfredsstillende
- Om revisjonsberetningen inneholder vesentlige merknader. Hvis revisjonsberetningen viser vesentlige merknader, skal dette omtales i eget tekstfelt i sjekklisten
- Om det fremgår av årsmeldingen at
- Det er utarbeidet alfabetisk oversikt over individuelle mottakere av vederlagsmidler med beløp
- Midler til de enkelte opphavsmenn blir tildelt på faglig grunnlag og uten hensyn til organisasjonstilhørighet
- Det ikke har skjedd endringer av vedtektene som ikke er godkjent av KKD

Av avtalen om **filmvederlag** 2006-2008 del IV fremgår følgende rapporteringskrav som gjelder for Norsk filmvederlagsfond til departementet:

- Revisorbekreftet regnskap og styrebehandlet årsregnskap samt årsmelding for Norsk filmvederlagsfonds drift skal foreligge KKD innen 31. mars påfølgende år.
- Vederlaget vil ikke bli utbetalt før rapportering fra foregående år foreligger departementet
- Årsmeldingen skal redegjøre for bruken av fondets midler, og skal synliggjøre at midlene er benyttet i samsvar med fondets formål

Departementet har fastsatt en *Sjekkliste for vurdering og kontroll av årsrapport og budsjettsøknad for styringstype 2 (gjelder ikke bibliotekvederlag, visningsvederlag og filmvederlag)*. Av denne fremgår at fagavdelingen skal kontrollere og vurdere følgende i forbindelse med rapport fra foregående år:

- Om rapporten er utarbeidet i samsvar med kravene i tilskuddsbrevet, pkt. 3 i Retningslinjene for økonomiforvaltning og kontroll og regelverket for ordningen
- Om omtalen av aktiviteten og den økonomiske situasjonen er tilfredsstillende. Hvis nei, skal det innhentes tilleggsopplysninger
- Om regnskapet skal revideres. Hvis ja, skal det kontrolleres at revisjonsberetningen er vedlagt og undertegnet og om revisjonsberetningen inneholder vesentlige merknader. Hvis den inneholder vesentlige merknader, skal dette omtales i eget tekstfelt i sjekklisten.

### ***Oppfølging og kontroll***

Departementets kontroll- og oppfølgingshandlinger er omtalt under avsnitt om søknadsbehandling avsnitt om informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskudsforvalter.

## Vedlegg 3 – Beskrivelse av aktiviteter og prosesser styringstype 3

### Innledning

#### Tilskuddsmottakere som inngår i styringstype 3

Tilskudd under type 3 utgjør ca. 12 prosent av KKD's budsjett, og omfatter ca. 300 mottakere (2008-tall). Styringstype 3 består av tilskudd til tilskuddsmottakere som ikke hører inn under styringstype 1 og 2. Til denne typen hører både faste og ikke-faste enkelttilskudd, der formålet med tilskuddet er å støtte en generell aktivitet innenfor et oppgitt mål.

Tall fra 2008 viser at 4,5 prosent av mottakerne mottok over 10 mill. kroner, 54 prosent mottok mellom 1 og 10 mill. kroner, mens 23 prosent mottok mindre enn 500 000 kroner. Under kapittel 320 *Allmenne kulturformål*, post 79 *Til disposisjon* var det største og minste engangstilskuddet hhv. kr 1 000 000 og kr 30 000. Under kapittel 320 *Allmenne kulturformål*, post 78 *Ymse faste tiltak*, engangstilskudd under større avsetninger (jf. oversikt nedenfor) var det minste tilskuddet på kr 5 400. Det laveste faste tilskuddet var på kr 21 000 (kapittel 320, post 78). De største enkelttilskuddene finnes under kapittel 320 *Allmenne kulturformål*, post 73 *Nasjonale kulturbygg*. Her mottok for eksempel Bergens kunstmuseum 10 mill. kroner i 2008.

I denne evalueringen inngår Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde og Operaen i Kristiansund som eksempler på faste enkelttilskudd. Vestnorsk filmsenter er et eksempel på et ikke-fast enkelttilskudd<sup>47</sup>. Disse tre tilskuddene forvaltes av departementet ved den enkelte fagavdeling.

De fleste tilskudd i styringstype 3 er faste tilskudd. For de ikke-faste tilskuddene i programkategoriene som eksemplene for denne evalueringen er hentet fra, gjengis en oversikt nedenfor.

Programkategori	Kapittel	Post (nr)	Post (navn)	Tiltak/tilskudd	Bevilgning 2008 mill kr
Kulturformål	310	75	Tilskudd til private kirkebygg	Private kirkebygg	9,8
Kulturformål	320	73	Nasjonale kulturbygg	Byggeprosjekter (7 prosjekter)	69,7
Kulturformål	320	78	Ymse faste tiltak	Den kulturelle spaserstokken (175 tiltak)	15,0
Kulturformål	320	78	Ymse faste tiltak	Kulturkort for ungdom prøveordning (10 tiltak)	3,9
Kulturformål	320	78	Ymse faste tiltak	Mangfoldsåret - prosjekter (15 tilskudd)	1,125
Kulturformål	320	78	Ymse faste tiltak	Fransk-norsk kultursamarbeid	0,5
Kulturformål	320	78	Ymse faste tiltak	Norsk - islandsk kultursamarbeid (10	1,2

<sup>47</sup> Ifølge KKD var Vestnorsk filmsenter karakterisert som ikke-fast enkelttilskudd til og med 2008. Fra og med 2009 er Vestnorsk filmsenter (og øvrige regionale filmvirksomheter) "omdefinert" til faste tilskuddsmottakere (og bevilget over kapittel 334, post 73).

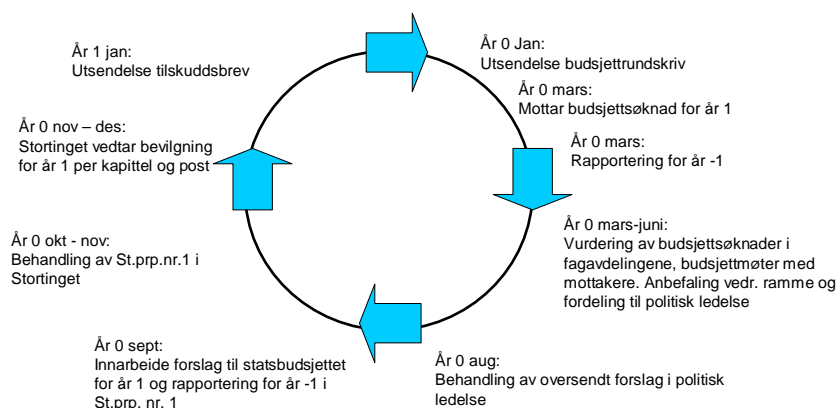
				tilskudd)	
Kulturformål	320	79	Til disposisjon	Div. engangstilskudd (40-50 ulike tiltak/formål)	10,4
Film- og medieformål	334	78	Ymse faste tiltak	4 tilskudd <sup>48</sup>	
Film- og medieformål	334	79	Ymse faste tiltak	11 tilskudd	

### Styringsambisjon

Styringstype 3 inneholder enkelttilskudd der departementet har mindre styringsambisjoner enn for styringstype 1. For mottakere i denne gruppen vil det i hovedsak ikke bli stilt krav om spesifikke mål og oppfølgingskriterium (resultatmål). KKD vil oftest ikke ha annen målsetting med tilskuddene enn å gi generell støtte til formålet.

Figur 1 gir en overordnet oversikt over prosesser og dokumenter i forvaltningen av styringstype 3, som forklares nærmere nedenfor.

Figur 1 Årshjulet for styringstype 3<sup>49</sup>



### Informasjon og kunngjøring – faste tilskudd

Departementet kunngjør ikke faste tilskudd under styringstype 3. I stedet sender departementet ut informasjon gjennom et budsjettskriv<sup>50</sup> til faste tilskuddsmottakere<sup>51</sup>. Administrasjons- og

<sup>48</sup> Ifølge KKD var det syv tilskudd i 2008, hvorav tre var karakterisert som faste tilskudd. De øvrige er karakterisert som ikke-faste fordi det ikke er ønskelig å ha så tett oppfølging som faste tilskudd krever. De tre faste her, er kontingenter i internasjonale organisasjoner. Disse utbetales som "tilskudd", men det er ikke relevant med oppfølgingsrutiner av disse som for andre tilskudd.

<sup>49</sup> Andre enkeltøknader (fra ikke-faste tilskuddsmottakere) legges ikke frem i st.prp.nr.1, men behandles løpende gjennom hele året og avgjøres av politisk ledelse (jf. post 79).

<sup>50</sup> Ifølge KKD er det under 320/78 (i 2008) en del faste avsetninger som inneholder ikke-faste enkelttilskudd, jf. tabell under 2.1.1. Ingen mottaker av tilskudd under disse faste avsetningene mottar budsjetttrundskriv og det er ikke de

økonomiavdelingen utarbeider årlig en mal for budsjettskriv og tilskuddsbrev, mens fagavdelingene i sin tur benytter malene for å formulere endelig budsjettskriv og tilskuddsbrev.

I budsjettskrivet gir departementet retningslinjer for tilskuddsmottakers arbeid med budsjettsøknaden for neste år, både når det gjelder form og innhold. Departementet stiller i budsjettskrivet krav til at søknaden skal ta utgangspunkt i tildelt tilskudd for inneværende år og regnskapet for et år tilbake.

Budsjettsøknaden skal i henhold til *Budsjettskriv for 2008 til faste tilskuddsmottakere innledningsvis* kort redegjøre for eventuelle nye tiltak med behov for økte midler, eventuelle behov for budsjettøkning for å videreføre eksisterende virksomhet, samt spesielle forhold som krever ekstraordinære engangsmidler. Videre spesifiserer budsjettskrivet følgende krav til innhold i budsjettsøknaden:

- Rapport for foregående år (for krav til innhold vises til krav gitt i tilskuddsbrevet for det året tilskuddsmottaker rapporterer på)
- En beskrivelse av hva som er formålet med aktiviteten (for krav til formål og eventuelle andre forutsetninger som tilskuddsmottakeren skal oppfylle vises i budsjettskrivet til tilskuddsbrevet for inneværende år)
- Beskrivelse av budsjettforslaget
  - Sammendrag av budsjettforslaget og eventuelle endringer i forhold til året før
  - Redegjørelse for hvordan planlagte endringer og forslag til nye tiltak vil endre tilskuddsbehovet i forhold til tilskuddet som ble gitt året før
  - Særskilt begrunnelse for endringer og nye tiltak, med kort beskrivelse av tiltaket, der en gjør rede for behovet for og målet med tiltaket, og om tiltaket kan gjennomføres ved omdisponering/effektivisering innenfor eksisterende ressurser.
  - Ved behov for nye ressurser må det gjøres rede for hva gjennomføringen av tiltaket totalt vil koste (lønns- og driftsutgifter og utgifter til investeringer) både for det året budsjettsøknaden gjelder for og for det påfølgende året, og hvordan dette vil påvirke statstilskuddet.
  - Endringer og nye tiltak som trenger nye ressurser skal føres opp med kostnadsoverslag i prioritert rekkefølge.
  - I sammenheng med omtalen av budsjettforslaget for det året budsjettsøknaden gjelder, skal det også være en kortfattet beskrivelse av tilskuddsmottakerens planer for de to påfølgende år etter det året budsjettsøknaden gjelder for.

Fagavdelingen sender budsjettskriv til den enkelte faste tilskuddsmottaker innen utgangen av januar. Kulturavdelingen utarbeider også et elektronisk regneark for utfylling av budsjett- og regnskapstall. Regnearket følger som vedlegg til budsjettskrivet og legges ut på KKD's hjemmeside (gjelder kun mottakere under kulturavdelingen). Ferdig utfylt regneark (skjema) skal sendes på e-post til [postmottak@kkd.dep.no](mailto:postmottak@kkd.dep.no). Utskrift av det ferdig utfylte regnearket skal også ligge ved budsjettsøknaden (for mottakere under medieavdelingen kan budsjettsøknad sendes elektronisk eller i papirversjon).

---

samme faste kravene til budsjettsøknad. Det er ingen automatikk at mottakere av tilskudd under de faste avseningene blir faste tilskuddsmottakere.

<sup>51</sup> Ifølge KKD har Medieavdelingen kun sendt budsjetttrundskrivet til de faste tilskuddsmottakerne. Før 2009 var det i praksis kun knutepunktinstitusjoner, dvs. Nordnorsk filmsenter i 2008 (tidligere også Kortfilmfestivalen i Grimstad). For de ikke-faste tilskuddsmottakerne har det ikke blitt stilt formaliserte krav til budsjettsøknadene. I praksis vil denne type søknader kunne omfatte absolutt alt, fra to linjer på en e-post til x antall sider med prosjektbeskrivelser, budsjett, finansieringsplaner mv.

Frist for innsendelse av budsjettsøknad er i mars.

### ***Søknadsbehandling – faste tilskudd***

Fagavdelingen gjennomgår budsjettsøknaden fra den enkelte faste tilskuddsmottaker ihht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.3.2. Her fremgår at følgende kontrolleres og vurderes:

- Om budsjettforslaget tilfredsstillende de krav som er satt i budsjettskrivet
- Om arbeidsbudsjett tilfredsstillende de krav som er satt i budsjettskrivet (gjelder kun mottakere under kulturavdelingen)
- Om rapport/regnskap og eventuell revisjonsberetning for foregående år tilfredsstillende de krav som ble fastsatt i tilskuddsbrevet og pkt. 3 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra Kultur- og kirke departementet*
- Om det elektroniske regnearket med budsjett- og regnskapstall er tilfredsstillende utfyllt (gjelder kun Kulturavdelingen, jf. punkt 3.3.1 i *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*)
- Om søknaden samlet gir en tilfredsstillende beskrivelse av virksomhetens mål, aktiviteter og økonomisk situasjon
- Dersom budsjettforslag, arbeidsbudsjett og/eller årsrapport/regnskap ikke gir tilfredsstillende informasjon eller det avdekkes forhold som bør undersøkes nærmere, inneholder fagavdelingen på egnet måte nødvendig tilleggsinformasjon. Dette kan for eksempel skje gjennom budsjettmøte (ikke aktuelt på medieområdet) med tilskuddsmottakeren, løpende dialog med tilskuddsmottakeren eller gjennom innhenting av informasjon fra andre instanser.

Departementet har fastsatt rutiner for søknadsbehandling og en *Sjekkliste for vurdering og kontroll av årsrapport og budsjettsøknad for faste tilskuddsmottakere under styringstype 3*. Av sjekklisten fremgår at tilskuddsforvalter (ved fagavdelingen) skal kontrollere og vurdere følgende:

- Om budsjettforslaget (tallbudsjettet) tilfredsstillende kravene i budsjettskrivet
- Om det søkes om midler til nye tiltak
- Om formålet med aktiviteten er tilfredsstillende omtalt
- Dersom et eller flere av disse punktene ikke er oppfylt, fremgår det av sjekklisten at tilleggsopplysninger skal innhentes. Slike tilleggsopplysninger innhentes bl.a. gjennom budsjettmøter og i løpende dialog med tilskuddsmottakere.

For faste tilskudd under styringstype 3 er det ikke utarbeidet tildelingskriterier eller regelverk/retningslinjer for fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottakerne. I praksis skjer tildeling ved at departementet (1) mottar budsjettsøknader fra søkere som har mottatt budsjettskriv (faste tilskuddsmottakere) og (2) mottar budsjettsøknader fra søkere som ikke har mottatt budsjettskriv (ikke-faste søkere som ønsker å bli mottakere av fast tilskudd)<sup>52</sup>. Budsjettsøknadene gjennomgås av den enkelte fagavdeling i departementet, som også utarbeider forslag til budsjetttramme og fordeling per kapittel og post for neste års statsbudsjett. Ved behov utarbeides interne notater og dokumenter, som belyser elementer i den enkelte budsjettsøknaden og samlet for kapittel og post. Deretter utarbeides og sendes fagavdelingenes forslag sammen med mottatte budsjettsøknader til politisk ledelse for behandling. Politisk ledelse gjennomgår og beslutter budsjetttramme og fordeling av denne på tilskuddsmottakere per kapittel og post. Basert på denne

---

<sup>52</sup> Ifølge KKD kan, i prinsippet, en fast tilskuddsmottaker få et ekstra, ikke-fast tilskudd til for eksempel et særskilt prosjekt e.l., altså KAN det være et skille her. For Medieavdelingens vedkommende har dette ikke skjedd de siste årene.

behandlingen legges det frem forslag i st.prp. nr.1, der det i tekst eller vedlegg fremgår konkret hvilke tilskuddsmottakere som skal motta hvilke beløp per kapittel og post<sup>53</sup>.

### ***Tilskuddsbrev – faste tilskudd***

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig mal for tilskuddsbrev til tilskuddsmottakere, og med utgangspunkt i denne malen lager fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker.

Iht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.3.3, skal tilskuddsbrevet til faste tilskuddsmottakere inneholde følgende:

- mottakers navn, adresse og kontonummer
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning
- formål med tilskuddet
- eventuelle spesielle forutsetninger for disponering av tilskuddet
- *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet* (vedlegg til tilskuddsbrevet, utarbeidet av administrasjons- og økonomiavdelingen).
- krav til rapport (se avsnitt 3.1.4 under)

Fagavdelingen sender tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker så snart Stortingets budsjettvedtak foreligger, og fortrinnsvis innen utgangen av januar. Tilskudd fastsettes som rundsum<sup>54</sup>.

Dersom søker ikke får tildelt midler, sender departementet et avslagsbrev/tilbakemelding med kort begrunnelse<sup>55</sup>.

### ***Registrering av tilsagn samt utbetaling og eventuell tilbakebetaling – fast tilskudd***

Administrasjons- og økonomiavdelingen registrerer utbetalte tilskudd i eget økonomisystem (Agresso). Utbetaling av tilskudd skal foretas i henhold til departementets hovedinstruks for økonomiforvaltning og den utbetalingsordning som er fastsatt i tilskuddsbrevet.

### ***Informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter - fast tilskudd***

Departementet har utarbeidet krav til rapportering fra tilskuddsmottakere som mottar faste tilskudd under styringstype 3. Disse rapporteringskravene er formulert i *Mal for tilskuddsbrev styringstype 3*, punkt 4.1:

- Rapport om aktiviteten i året som tilskuddet gjelder for skal sendes Kultur- og kirkedepartementet innen 1. mars<sup>56</sup> påfølgende år<sup>57</sup>. Rapporten skal inneholde:

---

<sup>53</sup> Ifølge KKD legges det for post 79, som utelukkende er ikke-faste tilskudd, legges ikke frem oversikt i st.prp.nr.1. Disse søknadene blir behandlet (mer eller mindre) fortløpende gjennom året.

<sup>54</sup> Ifølge KKD benyttes ikke begrepet rundsum-tilskudd lenger og dette er tatt bort fra retningslinjene for 2009.

<sup>55</sup> Ifølge KKD sender Medieavdelingen alltid brev dersom avslag. I praksis vil ikke de faste tilskuddsmottakerne få avslag (men evt. lavere tilskudd enn omsøkt) så dette gjelder i praksis kun de ikke-faste tilskuddsmottakerne. Begrunnelsen er som oftest at departementet ikke har tilgjengelige budsjettmidler.

<sup>56</sup> Ifølge KKD er det samme frist som budsjettøknaden, avhengig av når denne er (det er noen få museer av type 3 med frist april).

- regnskap
- kort omtale av tilskuddsmottakerens samlede aktivitet i året som tilskuddet gjelder for i forhold til de formål og eventuelt andre forutsetninger som er trukket opp i tilskuddsbrevet
- regnskapsavleggelsen skal foretas i samsvar med de regler som er fastsatt i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008*. Av disse retningslinjene fremgår følgende som gjelder faste tilskuddsmottakere under styringstype 3:
  - Alle offentlige tilskudd skal spesifiseres i regnskapet med beløp og tilskuddsyterens navn. Dette gjelder også fylkeskommunale og kommunale tilskudd
  - Når tilskuddet er 400 000 kroner eller høyere skal regnskapet også revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Unntatt fra dette kravet er institusjoner/-organisasjoner som benytter kommunerevisjon eller annet offentlig revisjonsorgan.
  - Revisjonsberetning må legges ved regnskapet. Beretningen må være undertegnet.
  - Regnskapet må underskrives av virksomhetens styre/ledelse (gjelder alle tilskuddsmottakere)
  - Det kreves ikke at regnskapet er bekreftet av revisor når tilskuddet er under 400 000 kroner. Regnskap for tilskudd under dette beløpet skal oversendes departementet innen den fristen som er fastsatt i tilskuddsbrevet.
  - Regnskapsdata og dokumentasjon av faktiske opplysninger som ligger til grunn for søknaden eller beregningen av tilskuddsbeløpet, skal oppbevares i henhold til bestemmelsene i regnskapsloven.
- regnskapstallene må kommenteres

I henhold til *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.3.2 skal departementet i forbindelse med rapportering fra tilskuddsmottakere kontrollere følgende:

- Om rapport/regnskap og eventuell revisorberetning for foregående år tilfredsstiller de krav som ble fastsatt i tilskuddsbrevet og punkt 3 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008*.
- Dersom rapporteringen ikke gir tilfredsstillende informasjon eller det avdekkes forhold som må undersøkes nærmere, innhenter fagavdelingen på egnet måte nødvendig tilleggsinformasjon. Dette kan for eksempel skje gjennom budsjettmøte (gjelder ikke medieavdelingen) med tilskuddsmottakeren, løpende dialog eller gjennom innhenting av informasjon fra andre instanser.

Departementet har fastsatt rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakers årsrapport fra foregående år og en *Sjekkliste for vurdering og kontroll av årsrapport og budsjettsøknad for faste*

---

<sup>57</sup> Ifølge KKD skal tilskuddsmottakere både i styringstype 1 og 31 sende inn det nevnte materialet i papirversjon senest 30. juni. Det kreves ikke lenger rapportering i to eksemplarer. Videre opplyser departementet at rapport til (via) ABM-utvikling kun gjelder Kulturavdelingen. Medieavdelingen har ingen så sene frister som 30. juni, i alle fall ikke for faste tilskudd. (For ikke-faste tilskudd til tidsavgrensede prosjekter vil fristene kunne variere ut over året, normalt er 3 mnd. etter tiltakets avslutning). For øvrig godtar Medieavdelingen også elektronisk mottatte rapporter forutsatt at de nødvendige signaturer mv. foreligger.



*tilskuddsmottakere under styringstype 3.* Av sjekklisten fremgår at tilskuddsforvalter (ved fagavdelingen) skal kontrollere og vurdere følgende:

- Om rapporten inneholder både regnskap og omtale av aktiviteten
- Om regnskapet er utarbeidet i samsvar med kravene i tilskuddsbrevet og punkt 3 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008.*
- Om omtalen av aktiviteten og den økonomiske situasjonen er tilfredsstillende
- Hvis punktene over ikke er oppfylt, skal det innhentes nødvendige tilleggsopplysninger
- Om regnskapet skal revideres
- Hvis regnskapet skal revideres, skal det kontrolleres om revisjonsberetning er vedlagt og undertegnet og om denne inneholder vesentlige merknader.
- Hvis revisjonsberetningen inneholder vesentlige merknader, skal dette omtales i et eget tekstfelt i sjekklisten

### ***Oppfølging og kontroll – fast tilskudd***

Tilskuddsforvalters kontroll- og oppfølgingshandlinger er omtalt under hhv. avsnittet vedr. søknadsbehandling for faste tilskudd og avsnittet om informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter - faste tilskudd.

### ***Informasjon og kunngjøring – ikke-faste tilskudd***

Departementet opplyser at de mottar en del søknader om tilskudd i løpet av året, fra søkere som ikke er faste. Dette er således tilskudd som ikke er kunngjort eller som departementet på annen måte har informert om.

### ***Søknadsbehandling – ikke-faste tilskudd***

Departementet stiller ikke krav til søknadens innhold og form ved søknad på ikke-faste tilskudd. Fagavdelingen gjennomgår søknader på ikke-faste tilskudd iht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.4.1. Her fremgår at følgende kontrolleres og vurderes:

- Om søknaden gir en tilfredsstillende beskrivelse av tiltaket/prosjektet, herunder formål, organisering, varighet og finansiering/tilskudsbehov
- Dersom søknaden ikke inneholder tilfredsstillende informasjon, innhenter fagavdelingen nødvendig tilleggsinformasjon fra søkeren.

Som tidligere nevnt, har departementet ikke utarbeidet tildelingskriterier eller regleverk/retningslinjer for fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottakerne. I praksis skjer tildeling ved at departementet (1) mottar budsjettsøknader fra søkere som har mottatt budsjettskriv (faste tilskuddsmottakere) og (2) mottar budsjettsøknader fra søkere som ikke har mottatt budsjettskriv (ikke-faste søkere som ønsker å bli mottaker av fast tilskudd). Budsjettsøknadene gjennomgås av den enkelte fagavdeling i departementet, som også utarbeider forslag til budsjetttramme og fordeling per kapittel og post for neste års statsbudsjett. Ved behov utarbeides interne notater og dokumenter, som belyser elementer i den enkelte budsjettsøknaden og samlet for kapittel og post. Deretter utarbeides og sendes fagavdelingenes forslag sammen med mottatte budsjettsøknader til politisk ledelse for behandling. Politisk ledelse gjennomgår og beslutter budsjetttramme og fordeling av denne på tilskuddsmottakere per kapittel og post. Basert på denne behandlingen legges det frem forslag i st.prp. nr.1, der det i tekst eller vedlegg fremgår konkret hvilke tilskuddsmottakere som skal motta hvilke beløp per kapittel og post. Andre enkeltsøknader (fra ikke-faste tilskuddsmottakere) legges ikke frem i st.prp.nr.1, men behandles løpende gjennom hele året og avgjøres av politisk ledelse (jf. post 79).

### ***Tilskuddsbrev – ikke - faste tilskudd***

Administrasjons- og økonomiavdelingen utarbeider årlig mal for tilskuddsbrev til tilskuddsmottakere, og med utgangspunkt i denne malen lager fagavdelingen tilskuddsbrev til den enkelte tilskuddsmottaker.

Ihht. *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.4.2, skal tilskuddsbrevet til ikke-faste tilskuddsmottakere inneholde følgende:

- mottakers navn, adresse og kontonummer
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning
- formål med tilskuddet
- eventuelle spesielle forutsetninger for disponering av tilskuddet
- *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet* (vedlegg til tilskuddsbrevet, utarbeidet av administrasjons- og økonomiavdelingen).
- krav til rapport, (se punkt 3.1.12 under)

Fagavdelingen sender tilskuddsbrev til ikke-faste tilskuddsmottakere. Tilskuddet fastsettes som rundsum<sup>58</sup>.

### ***Registrering av tilsagn samt utbetaling og eventuell tilbakebetaling – ikke - faste tilskudd***

Administrasjons- og økonomiavdelingen registrerer utbetalte tilskudd i eget økonomisystem (Agresso). Utbetaling av tilskudd skal foretas i henhold til departementets hovedinstruks for økonomiforvaltning og den utbetalingsordning som er fastsatt i tilskuddsbrevet.

### ***Informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter – ikke-faste tilskudd***

I henhold til *Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidler*, punkt 3.4.4, skal tilskuddsmottakeren avlegge rapport i samsvar med kravene i tilskuddsbrevet. Av *Mal for tilskuddsbrev styringstype 3*, punkt 4.2 fremgår følgende rapporteringskrav:

- Tilskuddsmottakere skal avlegge rapport i henhold til punkt 4.1 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet i 2008t*. Av retningslinjene fremgår følgende:
  - Tilskuddsmottaker skal så snart som mulig, og senest tre måneder etter at tiltaket/prosjektet er avsluttet, oversende departementet/tilskuddsforvalteren rapport om at tiltaket/prosjektet eller den generelle aktiviteten som tilskuddet skulle finansiere/delfinansiere, er gjennomført.
  - For tilskudd over 200 000 kroner skal det sammen med rapporten sendes inn regnskap for disponering av tilskuddet. Regnskapet skal være undertegnet av tilskuddsmottaker og være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.
  - For tilskudd under 200 000 kroner skal det sammen med rapporten sendes inn regnskapsoversikt for disponeringen av tilskuddet, undertegnet av tilskuddsmottaker. Det kreves ikke at regnskapsoversikten skal være undertegnet av revisor.

---

<sup>58</sup> Ifølge KKD benyttes tilskudd med avregning brukes og sjeldent. Avdelingene er frarådet til å gjøre bruk av dette unntaket fordi det er vanskelig å administrere.

Fagavdelingen gjennomgår rapporten og vurderer om rapporten tilfredsstillende de krav som ble fastsatt i tilskuddsbrevet og punkt 4.1 i *Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tilskudd fra Kultur- og kirke departementet i 2008*.

***Oppfølging og kontroll – ikke-fast tilskudd***

Tilskuddsforvalters kontroll- og oppfølgingshandlinger er omtalt under hhv. avsnittet vedr. søknadsbehandling for ikke-faste tilskudd og avsnittet om informasjon om måloppnåelse/rapportering til tilskuddsforvalter – ikke-faste tilskudd.

## Vedlegg 4 – Utdrag fra foreløpig kriterieliste

### Kriterieliste for god skjønntøvelse i tilskuddsforvaltning

#### Prosess:

Innhente informasjon om måloppnåelse / rapportering

#### Kriterium:

1. Tilskuddsforvalter skal innhente informasjon om måloppnåelse (ref. ØR-B 6.3.6).
  - Fra tilskuddsmottaker
  - Fra andre kilder
2. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet (ref. ØR-B 6.3.6).
3. Det skal tas hensyn til de praktiske muligheter som hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjonen (ref. ØR-B 6.3.6).

#### Kartlegging:

1. Rutiner
  - Hvilke rutiner som er etablert for innhenting av rapporter fra tilskuddsmottakere (som gjør det mulig å vurdere grad av måloppnåelse)
  - Om det er rutiner for innhenting av informasjon fra andre kilder
2. Hvilken informasjon som innhentes om måloppnåelse?
3. Hvilke kostnader som er forbundet med
  - Informasjonsutarbeidelse/rapportering hos tilskuddsmottaker
4. Hvilken nytte tilskuddsmottaker har
  - Tilskuddsbeløp
  - Annen nytte

#### Vurderingspunkter

- a) Innhenter tilskuddsforvalter av informasjon om anvendelse av og måloppnåelse for tilskuddet?
- b) Gjør innhentet informasjon det mulig å vurdere graden av måloppnåelse?
  - Vurdere om det er definert klare kriterier for måloppnåelse og om innhentet informasjon er egnet til å belyse måloppnåelse i forhold til kriteriene?
  - Stilles det krav om rapportering av informasjon som har liten relevans for å kunne vurdere måloppnåelsen?
- c) Vurdere om tilskuddsforvalter har behov for rapportering av *økonomisk* informasjon fra tilskuddsmottaker
  - Tilskuddsforvalter bør bare be om økonomisk informasjon når det antas å være av betydning for å vurdere om omfanget av mottakerens aktivitet og utgifter stemmer med forutsetningen for tilskuddet
  - Tilskuddsforvalter må vurdere om en har kapasitet til å sette seg inn i den økonomiske informasjon som innhentes

- d) Står kravene til rapportering i rimelig forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet?
  - Er det uforholdsmessig store kostnader knyttet til tilskuddsmottakers rapportering sett i forhold til nytten hos tilskuddsmottaker?
  - Vurder om kravene til rapporteringen er tilstrekkelig konkrete (anvendelse/måloppnåelse)
    - o Er all informasjon som innhentes nødvendig? (Innhentes informasjon som forvalter verken kontrollerer eller gjør bruk av?)
    - o Må det innhentes annen informasjon enn den som rapporteres fra mottaker i dag (tilleggsinformasjon)?
- d) Er det tatt hensyn til de praktiske muligheter som hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjonen?
  - Er dataene tilgjengelig hos tilskuddsmottaker eller krever rapporteringen informasjon der tilskuddsmottaker er avhengig (veldig avhengig) av andre?
- e) Kan tilskuddsmottaker lett påvirke / manipulere data som legges til grunn for måloppnåelsen og bør det ut fra dette vurderes å innhente informasjon fra andre kilder?
- f) Gjør tilskuddsforvalter bruk av informasjonen som innhentes om måloppnåelse og anvendelse?

**Prosess:**

Kontroll og oppfølging

**Kriterium:**

1. Tilskuddsforvalter skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet (ØR § 15)
2. Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av (ØR-B 6.3.8.2)
  - a. Tilskuddsbeløp
  - b. Tildeling
3. Tilskuddsforvalter skal dokumentere gjennomførte kontrolltiltak på tilfredsstillende måte (ØR-B 6.3.8.2)
4. Tilskuddsforvalter skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen (ØR-B 6.3.8.2)
5. Tilskuddsforvalter skal tilpasse kontrollen til den enkelte tilskuddsordning og kontrollen skal vurderes i forhold til målet med ordningen (ØR-B 6.3.8.2)
6. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytte og kostnadene ved kontrollen (ØR-B 6.3.8.2)
7. Tilskuddsforvalter skal kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil pga problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter og skal ha lagt dette til grunn ved vurdering av hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle og hvem som skal foreta kontrollen? (ØR-B 6.3.8.2)

**Kartlegging:**

1. Har tilskuddsforvalter stilt vilkår for tilskuddet, og er det etablert kontrolltiltak for å følge opp at tilskuddsmottaker oppfyller disse?
2. Har tilskuddsforvalter etablert tiltak for å kontrollere informasjonen som tilskuddsmottaker sender inn knyttet til a) beregning av tilskuddsbeløp og b) tildeling av tilskuddsmidlene?

- Har tilskuddsmottaker, ved tildeling basert på kvantifiserbare kriterier, knyttet kontroll også til informasjon som mottaker gir om disse kriteriene?
  - Har tilskuddsmottaker etablert rutiner for å påse at rapporter faktisk kommer inn ev. rutiner for å purre slik informasjon?
3. Har tilskuddsforvalter etablert rutiner for å dokumentere gjennomførte kontrolltiltak?
  4. Har tilskuddsforvalter etablert rutiner for å kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen?
    - rutiner for å påse at rapporter faktisk kommer inn, ev. purre
    - rutiner for å sikre at det gis tilbakemelding og treffe, ev. tiltak dersom kontrollen avdekker forhold som ikke er tilfredsstillende
  5. Hvilke vurderinger har tilskuddsforvalter gjort når de har fastsatt kontrollopplegg for den enkelte tilskuddsordning?
  6. Hvilke kostnader og nytteeffekter har tilskuddsforvalter knyttet til arbeidet med kontroll av innsendt informasjon?
  7. Hvilke kontrollpunkter har tilskuddsforvalter fastsatt som mest aktuelle og hvilken risiko skal disse dekke opp for?
  8. Hvem har tilskuddsforvalter besluttet skal gjennomføre kontrollen?

### **Vurderingspunkter**

- a) Er det en klar sammenheng mellom de vilkår som tilskuddsforvalter har stilt i forbindelse med tilskuddet og målet for ordningen/kriterier for måloppnåelse?
- b) Er oppfølging og kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordning?
- c) Har kontrollen et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene med kontrollen (og fremgår dette av regelverket for ordningen)?
- d) Er det gjort vurderinger av hvor risikoen i den aktuelle tilskuddsordning ligger, herunder eksempelvis om det kan foreligge fortolkningsproblemer knyttet til tildelingskriterier og tilskuddsvilkårene?
- e) Er det gjort vurderinger av risiko for uregelmessigheter, og er dette reflektert i kontrollopplegget til tilskuddsforvalter?
- f) Sikrer tilskuddsforvalters kontrollopplegg hensiktsmessige kontroller av kvaliteten (riktigheten) på informasjonen som påvirker tilskuddsstørelsen og belyser måloppnåelsen? I denne sammenheng må det vurderes om tilskuddsforvalters har en god begrunnelse for sin bruk av ulike typer av kontrolltiltak, herunder bruk av
  - formalia og rimelighetskontroller
  - stikkprøvekontroll for prøving av data i innrapportert informasjon
  - gjennomgang vurdering av innrapportert informasjon (mest aktuelt for ordninger der tilskudd gis som en andel av regnskapsførte utgifter)
- g) Er rutineene for dokumentasjon av utførte kontroller egnet til å dokumentere de vurderinger og kontroller som er gjort (for eksempel sjekklister – formalia vs. rimelighetskontroll)?
- h) Bruker tilskuddsforvalter informasjonen fra kontrollen i sin oppfølging?

- Skal tilskuddsforvalter treffe tiltak dersom kontrollen avdekker forhold som ikke er tilfredsstillende?
- Stilles det krav til rapportering som forvalter verken kontrollerer eller gjør bruk av?
- Er alle opplysninger som innhentes nødvendige og/eller må tilskuddsforvalter innhente andre opplysninger enn de som fremskaffes i dag? I denne sammenheng må det også vurderes om kriteriene er tilstrekkelig presist og konkret utformet.