

# HVORDAN ER REGELVERK FOR STATLIGE TILSKUDDS- ORDNINGER UTFORMET?

Rapport 5/2017

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Mai 2017



# Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og formål .....	1
2	Overordnet om kartleggingen.....	2
2.1	Utvalg .....	3
2.2	Metode for vurdering av tilskuddsregelverkene .....	3
3	Presentasjon av funn.....	5
3.1	Omtale av hovedelementene og andre forhold i tilskuddsregelverkene.....	5
3.2	Vurderinger av kvaliteten på tilskuddsregelverkene .....	8
3.3	Sammenligninger av forskrifter og regelverk.....	13
4	Hovedfunn og refleksjoner.....	15
	Vedlegg A Oversikt over tilskuddsordninger i utvalget.....	16
	Figur 1: Oversikt over tilskuddsordninger og tilskuddsregelverk i departementene .....	2
	Figur 2: Samlet oversikt over omtale av hovedelementene i tilskuddsregelverkene .....	5
	Figur 3: Oversikt over mål i tilskuddsregelverkene langs resultatkjeden .....	10
	Boks 1: Eksempler på målformuleringer i tilskuddsregelverkene .....	11
	Tabell 1: Sammenhengen mellom utvalgte hovedelementer .....	12
	Figur 4: Sammenligning av hovedelementer omtalt i forskrifter og andre typer regelverk.....	14

# 1 Bakgrunn og formål

Krav til utforming og forvaltning av statlige tilskudd er regulert i kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»), som er en del av regelverket for økonomistyring i staten («økonomiregelverket»). Intensjonen bak kravene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskudd, som igjen skal sikre effektiv bruk av statlige midler. Bestemmelsene definerer en normalprosedyre for utforming og forvaltning av tilskudd. Normalprosedyren innebærer blant annet at det utformes en tilskuddsordning med tilhørende regelverk og at tilskudd fordeles etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier.

Basert på mottatte henvendelser og eksempler fra virksomheter og departementer, er det DFØs inntrykk at mange av utfordringene knyttet til tilskuddsforvaltning blant annet har sammenheng med hvordan tilskuddsordningene er utformet. Vi mener slike utfordringer kan skyldes kvaliteten på regelverkene, som ikke i tilstrekkelig grad sikrer omtale av viktig informasjon.

For å undersøke temaet har vi laget en oversikt over tilskuddsordninger i 2016 finansiert over postene 70-85. Oversikten er basert på innsendt informasjon fra samtlige departement. Videre har vi gjort en nærmere vurdering av et representativt utvalg av tilskuddsregelverk for tilskuddsordningene, konsentrert rundt følgende problemstillinger:

- 1) I hvilken grad omtaler regelverkene for tilskuddsordningene hovedelementene for utforming, jf. punkt 6.2.1.1 og 6.2.1.2, og hvilke andre forhold er omtalt i regelverkene?
- 2) Hvilke aspekter kan vektlegges i vurderingen av regelverkens kvalitet?
- 3) Hva kjennetegner hovedelementene når regelverkene er fastsatt i forskrifts form?

Kunnskap fra kartleggingen inngår som del av grunnlaget for DFØs arbeid med forvaltning og utvikling av økonomiregelverket, og vårt arbeid med ulike kompetansetjenester på området. Kartleggingen sees også i sammenheng med DFØs arbeid om forholdet mellom økonomiregelverket og forvaltningsloven.

## 2 Overordnet om kartleggingen

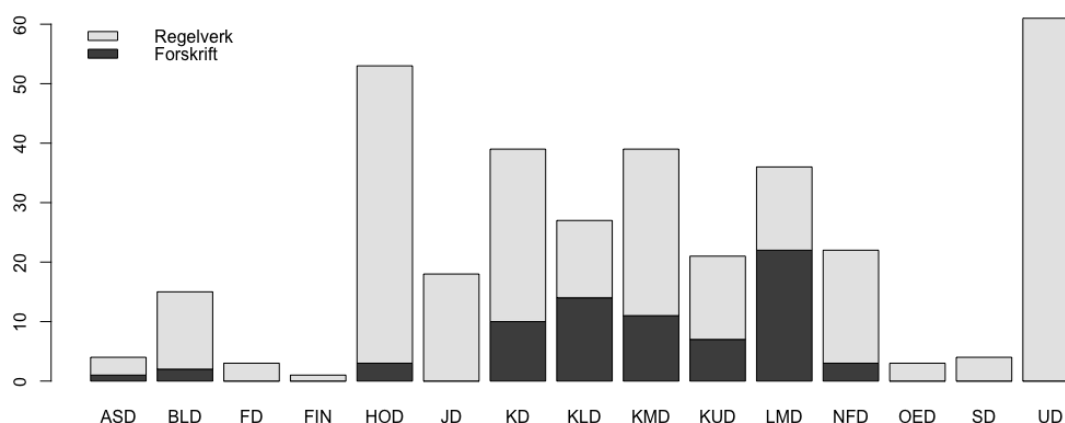
DFØ henvendte seg våren 2016 til samtlige departementer for å få oversikt over statlige tilskuddsordninger og de tilhørende regelverkene som regulerer hovedelementene. Henvendelsen gjaldt tilskuddsordninger i 2016 finansiert over postene 70-85 i statsbudsjettet, eventuelt over post 21 om det er tilskuddsordninger her.

Basert på den innsendte informasjonen fra departementene, er det 346 ulike tilskuddsordninger finansiert på postene 70-85 i 2016. For 21 prosent av disse tilskuddsordningene er hovedelementene regulert i forskrifter, mens de resterende ordningene bruker andre typer rammeverk enn forskrifter. Vanlig betegnelse på disse rammeverkene er «regelverk», «retningslinjer», «rundskriv» eller «kunngjøring/utlysning». Med unntak av del 3.3 hvor vi sammenligner forskrifter med andre typer regelverk, bruker vi betegnelsen tilskuddsregelverk eller regelverk for alle typer rammeverk. Figur 1 under viser antall tilskuddsordninger finansiert over postene 70-85 i 2016 per departement med oversikt over antall tilskuddsregelverk fastsatt som forskrift eller regelverk.

Følgende tilskudd inngår ikke i kartleggingen:

- tilskudd til kommuner og fylkeskommuner (finansiert over postene 60-69)
- enkeltstående tilskudd
- tilskuddsordninger som forvaltes av forvaltningsorganer som mottar bevilgninger over postnummer 50-59
- tilskuddsordninger som finansieres ved midler fra statlige fond

Figur 1: Oversikt over tilskuddsordninger og tilskuddsregelverk i departementene



Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for flest tilskuddsordninger, med henholdsvis 61 og 53 ordninger. Færrest ordninger har Finansdepartementet med kun en tilskuddsordning. Det er departementene som har det overordnede ansvaret for utforming og forvaltning av tilskuddsordninger. I mange tilfeller har

departementene delegert forvaltningen av noen eller alle tilskuddsordningene til andre statlige virksomheter eller til aktører utenfor staten. Tallene for 2016 viser at det for tilskuddsordninger på postene 70-85 er 67 ulike tilskuddsforvaltere, hovedsakelig statlige virksomheter og departementer.

Det fremgår av bestemmelsene punkt 6.2.1.1 at det er departementenes ansvar å utarbeide fem såkalte hovedelementer for en tilskuddsordning. Hovedelementene omfatter a) Mål for ordningen (og målgruppe), b) kriterier for måloppnåelse, c) tildelingskriterier, d) oppfølging og kontroll og e) evalueringer. I bestemmelsene punkt 6.2.1.2 som omhandler regelverk for tilskudd står det at «departementet skal fastsette bestemmelser som regulerer punktene a til d, og eventuelt e».

Økonomiregelverket stiller ikke krav til i hvilken form et regelverk for en tilskuddsordning skal gis. Forvaltningslovens krav kan imidlertid tilsi at elementer i et tilskuddsregelverk er forskrift. Flere av regelverkene vi har sett på kan ha ett innhold som er forskrift etter forvaltningslovens definisjon, men vi har kategorisert regelverket som forskrift kun i de tilfeller departementene selv har fastsatt hovedelementene i forskrifts form. DFØ utarbeider for tiden et veiledningsnotat som blant annet omhandler når bestemmelser som regulerer hovedelementene skal regnes som forskrift i forvaltningslovens forstand, og hvilke følger dette har.

## 2.1 Utvalg

Oversikten presentert i Figur 1 er grunnlaget for det videre arbeidet med analyser av tilskuddsregelverkene som presenteres her, i tråd med problemstillingene nevnt innledningsvis. DFØ har kartlagt et utvalg på om lag 11 prosent av regelverkene for tilskuddsordningene. Utvalget er trukket tilfeldig innenfor hvert departementsområde i henhold til fordelingen av tilskuddsordninger samlet sett. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har for eksempel om lag 15 prosent av de innmeldte tilskuddsordningene. I utvalget har vi dermed trukket tilfeldige ordninger slik at også om lag 15 prosent av ordningene i utvalget tilhører HOD. En oversikt over de 38 kartlagte tilskuddsordningene oppsummeres i vedlegg A

## 2.2 Metode for vurdering av tilskuddsregelverkene

Utvalget beskrevet i 2.1 er startpunktet for en mer detaljert vurdering av innholdet i regelverkene til de ulike tilskuddsordningene. I arbeidet har vi sett på det dokumentet som framstår som regelverket for ordningen. I noen tilfeller har vi sett på flere dokumenter for samme ordning. Det gjelder først og fremst der departementene har oppgitt at de har flere dokumenter som regulerer hovedelementene. For formålet har vi likevel valgt ut et dokument per tilskuddsordning, og da det dokumentet som vi vurderer at ivaretar hovedelementene mest fullstendig. Vi er klar over at for noen ordninger så er hovedelementene regulert i flere dokumenter enn det som fremstår som regelverket for ordningen. Dette kan for eksempel

være tilfellet når det er fastsatt veiledningsdokumenter som en utdypning til det som omtales som regelverket for ordningen. Veiledningsdokumenter inngår ikke i kartleggingen, da hovedelementene skal fastsettes i et regelverk for ordningen.

Den første delen av kartleggingen besvarer problemstilling 1 ved å se på i hvilken grad hovedelementene er omtalt i tilskuddsregelverkene. Det systematiseres hvilke hovedelementer som er omtalt, jf. kravene i bestemmelsene punkt 6.2.1.1. En sentral del er dermed å se om regelverket omtaler visse elementer eller ikke. Vi har også kartlagt en del andre forhold omtalt i regelverkene som ikke er krav i henhold til økonomiregelverket. Dette er av interesse for å kunne beskrive så fullstendig som mulig det totale innholdet i regelverkene. De aktuelle kartleggingspunktene introduseres løpende i teksten.

DFØ har også gjort vurderinger av noen aspekter som vi mener kan si noe om kvaliteten på regelverkene (problemstilling 2). Vi har spesielt sett nærmere på målformuleringene og graden av sammenheng mellom noen av hovedelementene, som for eksempel hvordan målet for ordningen henger sammen med tildelingskriteriene.

For mål for ordningen er det i tillegg vurdert på hvilket nivå i resultatkjeden de befinner seg. Resultatkjeden viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer (inkludert tilskuddene) til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet.<sup>1</sup> Økonomiregelverket legger til grunn at resultater kan observeres og vurderes langs hele resultatkjeden fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. Resultatkjeden skiller mellom innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekter og samfunnseffekter.

For å vurdere den tredje problemstillingen har vi sett på likheter og forskjeller mellom hovedelementene fastsatt i forskrifts form og i andre regelverk. Avslutningsvis vil vi påpeke at det foreligger en viss grad av skjønn, og dermed usikkerhet, i kodingen av de enkelte av kartleggingspunktene. Dette gjelder spesielt plasseringen av noen av hovedelementene i forhold til resultatkjeden og vurderingene som ser på sammenhengen mellom ulike hovedelementer. Kartleggingen av hvert av regelverkene er kvalitetssikret av minst en person for å redusere risiko for feil og mangler.

---

<sup>1</sup> Se del 2.3 i DFØs veileder «[Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten](#)» og del 2.4 i Finansdepartementets veileder «[Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten](#)»

## 3 Presentasjon av funn

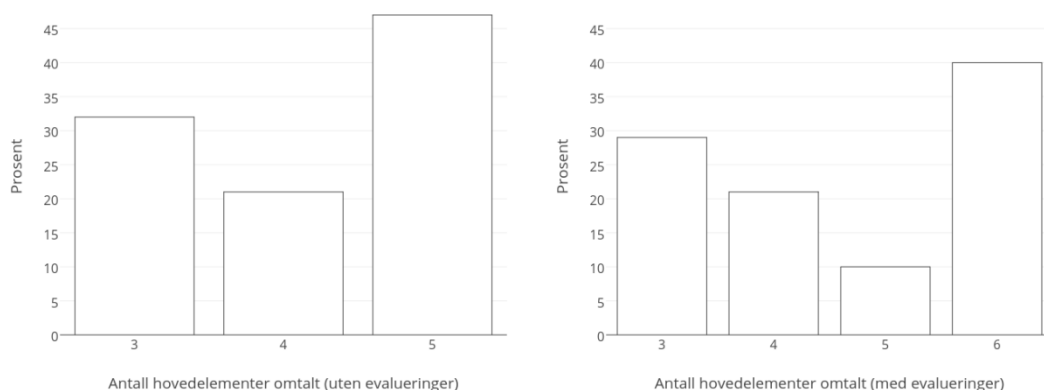
For å gi svar på de problemstillingene vi skisserte innledningsvis presenterer vi nedenfor funnene fra kartleggingen av regelverkene. Vi ser først på i hvilken grad regelverkene omtaler hovedelementene for utforming i tråd med kravene i bestemmelsene punkt 6.2.1.1 og 6.2.1.2. Videre presenterer vi vår vurdering av noen aspekter knyttet til kvaliteten på tilskudsregelverkene. Til slutt ser vi om det finnes noe som kjennetegner hovedelementene når regelverkene er fastsatt i forskrifts form.

### 3.1 Omtale av hovedelementene og andre forhold i tilskudsregelverkene

Som startpunkt har vi kartlagt om hovedelementene er omtalt eller ikke. Alle regelverk skulle inneholdt minst fem elementer slik vi har operasjonalisert dem for å være utformet i tråd med kravene og intensjonen i bestemmelsene punkt 6.2. Økonomiregelverket har ikke krav til at omtale av hovedelement e) evalueringer skal fastsettes i tilskudsregelverket og vi har lagt til at målgrupper skal omtales fordi hovedelementet som gjelder mål for ordningen også stiller krav til omtale av målgruppe.

Figur 2 summerer hvor mange av hovedelementene som er omtalt i regelverkene – både med (til høyre) og uten evalueringer (til venstre).<sup>2</sup> Vi ser at det er stor variasjon og at om lag halvparten av regelverkene har et innhold som dekker samtlige hovedelementer, mens i overkant av 30 prosent omtaler tre hovedelementer og ca. 20 prosent av regelverkene omtaler fire hovedelementer (resultatene gjelder uten evalueringer). Vi skal videre ta for oss hvert hovedelement, slik de er å forstå ut i fra bestemmelsene punkt 6.2.1.1, for å gi en mer helhetlig beskrivelse av hva som er omtalt i regelverkene.

Figur 2: Samlet oversikt over omtale av hovedelementene i tilskudsregelverkene i prosent



<sup>2</sup> Hvis regelverkene inneholder omtale av enten til hvem, til hva eller hvordan tilskuddene tildeles, har vi valgt å si at omtale av hovedelementet tildelskriterier er møtt.



**Mål for ordningen.** Målet er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand for målgruppen og skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med den enkelte tilskuddsordningen. De aller fleste regelverkene (om lag 95 prosent) inneholder en omtale av mål for ordningen. Vi går nærmere inn på dette hovedelementet i del 3.2.

**Målgruppe for ordningen.** Om lag 74 prosent av regelverkene inneholder informasjon om hvem som er målgruppe. Målgruppen er dem som resultatene av tilskuddet skal komme til gode, og skiller seg som oftest fra hvem som er potensielle tilskuddsmottakere.

Av de regelverkene som omtaler målgruppe for tilskuddet, er målgruppe og tilskuddsmottakere, ut fra hvordan disse er omtalt, sammenfallende i omtrent 16 prosent av ordningene.

**Kriterier for måloppnåelse.** Kriterier for måloppnåelse er indikatorer som er egnet til å belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen. Som nevnt omtaler de aller fleste regelverk mål for ordningen. Det er derimot langt færre som omtaler hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen. Kun halvparten av regelverkene nevner de kriteriene som skal ligge til grunn for å vurdere om målet blir nådd.

Av de regelverkene som omtaler kriterier for måloppnåelse, henter de fleste forvaltere informasjon fra tilskuddsmottaker. Dernest benyttes andre kilder og kun ett regelverk har nevnt at informasjon om måloppnåelse hentes fra evalueringer.

**Tildelingskriterier, herunder beregningsregler.** Tildelingskriteriene har tre formål:

1. Gi grunnlag for avgrensning av hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere
2. Gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til
3. Gi holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes

Tildelingskriteriene vil gi potensielle tilskuddsmottakere grunnlag for å vurdere om det er aktuelt for vedkommende å søke. Tildelingskriteriene skal ha et innhold som understøtter målet med tilskuddsordningen. Gjennom tildelingskriteriene spesifiseres hvilke aktiviteter, produkter/tjenester og mottakere tilskuddet skal gå til. Gjennom å se målet og tildelingskriteriene i sammenheng sikrer departementet at regelverket for ordningen får en innretning som gir god måloppnåelse.

Det er stor variasjon blant regelverkene i utvalget når det gjelder omtale av tildelingskriterier. Tar vi for oss formålene med tildelingskriterier fra listen ovenfor, har de aller fleste omtalt hvem som er potensielle tilskuddsmottakere. Av de regelverkene som omtaler potensielle mottakere, har litt over halvparten tydelig avgrenset hvem som kan søke. De resterende har ulike varianter der vi ser en delvis avgrensning, mens i et tilfelle ser vi at det ikke er gjort noen form for avgrensning i det hele tatt. Behovet for å avgrense må tilpasses den enkelte ordning.

Det andre formålet med tildelingskriterier er å avklare hva tilskuddet kan brukes til. Det finnes slik informasjon i alle regelverkene selv om informasjonen i mange tilfeller må leses ut i fra konteksten. Vi har i denne kartleggingen forsøkt å plassere denne delen av tildelingskriteriet i en av følgende kategorier: aktivitet, drift, prosjekt, ulike tiltak eller annet. Det er fem tilfeller der tilskuddet skal gå til en aktivitet, seks tilfeller av driftstilskudd, åtte tilfeller av prosjekttilskudd, mens det i 17 tilfeller fremgår at tilskuddet skal gå til en rekke ulike tiltak.

Når det gjelder det tredje formålet med tildelingskriterier, det som gjelder hvordan og ved hvilke holdepunkter tilskuddsbeløpet blir bestemt, ser vi at halvparten av regelverkene har omtale av hvordan beløpet fastsettes. Av disse er det en noenlunde jevn fordeling av beregningsregler og skjønnsmessige tildelingskriterier som blir brukt. Det er sjeldent at tilskudd fastsettes på bakgrunn av andel av utgifter.

**Oppfølging og kontroll.** Departementet skal sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen. Overfor mottaker vil regler om oppfølging og kontroll fremgå som betingelser for tildeling og vilkår for utbetaling av tilskudd. Det er disse reglene om oppfølging og kontroll som skal inngå i tilskuddsregelverket. At tilskudd blir brukt i tråd med betingelsene skal fremgå av regelverket, mens tyngende vilkår kan følge både av regelverket og av det enkelte vedtaket om innvilgelse av tilskudd (tilskuddsbrevet). I denne kartleggingen inngår regelverkene, men ikke tilskuddsbrevene. Det betyr at det kan være flere oppfølgings- og kontrollelementer enn det som fremgår av regelverkene.

Hovedelementet om oppfølging og kontroll må ses i nøye sammenheng med de øvrige hovedelementene og operasjonaliserer seg i regelverket gjennom utformingen av tildelingskriterier, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav overfor mottaker. Helt overordnet finner vi omtale av kontroll og oppfølging i så å si alle regelverkene. Kun ett regelverk inneholder ikke slik omtale.

Å sikre riktig tildeling/beløp til riktig mottaker kan følges opp i tilskuddsregelverket gjennom omtale av hvilke krav til informasjon som har betydning for hvem som kan søke, krav til informasjon om hva det kan søkes tilskudd til og informasjon som har betydning for beregning av tilskuddsbeløpet. Nesten alle regelverkene omtaler ett eller flere av punktene.<sup>3</sup>

Når det gjelder rapportering, har vi kartlagt noen vanlige former for kontroll. Vi har blant annet kartlagt om det stilles krav til revisorattestasjon ved tildeling av tilskudd eller ved utbetaling eller sluttrapportering. Vi har også sett på hvilken type regnskap det stilles krav om, hva mottaker skal rapportere på (herunder måloppnåelse), og om forvalters adgang til å føre kontroll er omtalt.

I 55 prosent av regelverkene er det krav til revisorattestasjon i forbindelse med utbetaling eller sluttrapportering. I 16 prosent er det krav til revisorattestasjon ved tildeling av tilskudd. I over

---

<sup>3</sup> Ca. 32 prosent av regelverkene omtaler alle tre, 39 prosent to elementer, 21 prosent ett element og åtte prosent omtaler ingen av dem

40 prosent av regelverkene stilles det krav til enten drifts- eller prosjektregnskap. To tredeler av regelverkene omtaler krav til rapportering både på måloppnåelse og regnskap.

De fleste (84 prosent) av regelverkene har en omtale av forvalters adgang til å føre kontroll. Noen regelverk viser til Riksrevisjonens adgang til å føre kontroll, noen regelverk viser til bevilgningsreglementet og noen har omtale av begge forhold. Det understrekes at slike henvisninger til Riksrevisjonen og eller bevilgningsreglementet i tilskuddsregelverket ikke nødvendigvis gir forvaltningen adgang til å foreta kontroller overfor tilskuddsmottaker. Bevilgningsreglementet stiller krav om at forvaltningen må påse at den har de nødvendige adgangene og hjemlene for kontroll.

Kravene til oppfølging og kontroll som stilles til forvaltningen selv er interne instruksjer/administrative føringer, og kan fastsettes i tilskuddsregelverket eller omtales i andre dokumenter.

**Evaluerings.** Det er ikke noe absolutt krav i økonomiregelverket at tilskuddsregelverket skal omtale evaluering av tilskuddsordning, da kravet om evaluering i utgangspunktet retter seg mot forvaltningen og er derfor ikke nødvendig å omtale i regelverket for ordningen. I tilfeller der departementet trenger informasjon som tilskuddsmottaker må fremskaffe til bruk i evalueringen, kan dette måtte formuleres som betingelser eller vilkår enten i regelverket for ordningen og eller i det enkelte vedtaket (tilskuddsbrevet).

Vi ser allikevel at mange, 45 prosent, velger å omtale evalueringer i tilskuddsregelverket. Selv om evalueringer er omtalt er det kun tre eksempler på at det er beskrevet en videre plan for når evalueringene skal gjennomføres. Det fremgår med andre ord ikke hvilke vurderinger av frekvensen og omfang av evalueringene opp mot risiko og vesentligheten for den enkelte tilskuddsordning som er gjort, men dette kan omtales i andre dokumenter som er utenfor denne kartleggingen.

## 3.2 Vurderinger av kvaliteten på tilskuddsregelverkene

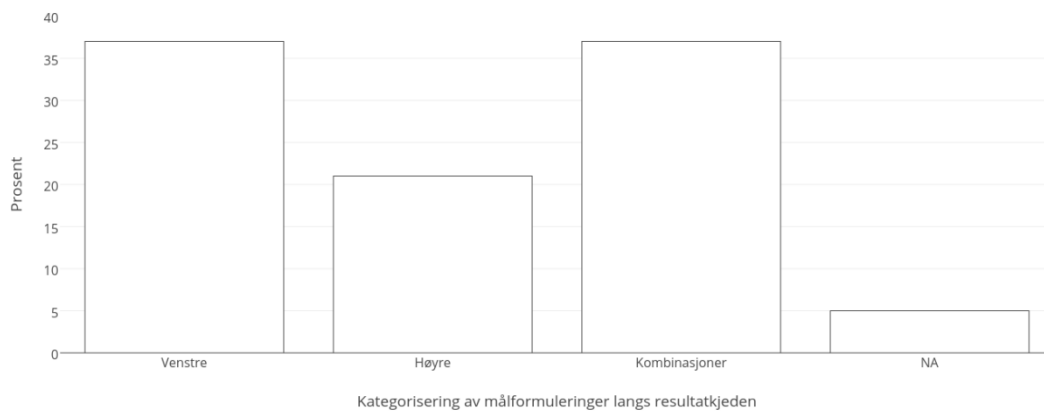
Formålet med kravene i bestemmelsene kapittel 6 er «å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og oppfølging av tilskuddsordninger». I den forstand er omtalen av hovedelementene i regelverket for tilskuddsordningene – det vi har omtalt i del 3.1 – en sentral del av vurderingen av kvaliteten. Et tilskuddsregelverk av god kvalitet må inneholde de elementene regelverket er ment å omtale. Vi har allerede vist at det er stor variasjon når det gjelder hvor mange av hovedelementene som er omtalt i de dokumentene som er kartlagt, hvor litt under halvparten omtaler alle hovedelementene som økonomiregelverket stiller krav om at tilskuddsregelverkene skal regulere.

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd fordi man har til hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Et tilskudd har ingen verdi i seg selv, men er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål. Formulering av målet er sentralt for utformingen av de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen, det vil si for kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, opplegg for oppfølging og kontroll og evaluering. Regelverket for en tilskuddsordning skal innrettes slik at hovedelementene samlet sett gis en innretning som sannsynliggjør at målet kan nås. I bestemmelsene punkt 6.2.1.1 fremgår det at hovedelementene skal vurderes i nøye sammenheng.

I besvarelsen av problemstilling 2 «Hvordan kan man vurdere kvaliteten i ulike regelverk?», har vi først vurdert omtalen av målene spesielt og så har vi gjort vurderinger av noen viktige sammenhenger mellom enkelte av hovedelementene. Som et første ledd i å vurdere målene har vi brukt resultatkjeden som verktøy for kartlegge på hvilket nivå målene er fastsatt. Målfastsettelsen kan knyttes til forskjellige nivåer i resultatkjeden. For de fleste tilskuddsordninger vil god praksis være at det fastsettes mål for brukereffekter og/eller samfunnseffekter. I noen tilfeller der dette er svært krevende å få til, vil det være rimelig og kanskje riktigere å fastsette mål bare for aktiviteter eller produkter/tjenester. Skal man nøye seg med å sette mål bare for aktiviteter eller produkter, bør man imidlertid sannsynliggjøre at aktivitetsnivå/produksjonsnivå faktisk betyr noe for elementene lenger til høyre i resultatkjeden – det vil si for bruker- og samfunnseffekter. Det er sjelden at et høyere aktivitets- og produksjonsnivå har en så stor egenverdi at det alene er en tilstrekkelig begrunnelse for å innvilge et tilskudd.

Figur 3 gir en samlet oversikt over kategoriseringen av målene i tilskuddsregelverkene langs resultatkjeden. Legg merke til at vi her har slått sammen mål til «venstre» i resultatkjeden (mål på aktivitetsnivå og produkt-/tjenestnivå) og sammenlignet med mål til «høyre» (mål på bruker- og samfunnseffektnivå). En større andel av målene befinner seg til venstre i resultatkjeden enn til høyre. Målet befinner seg på to (noen få ganger flere) nivåer i resultatkjeden i 37 prosent av tilskuddsregelverkene. I de aller fleste tilfellene dreier det seg om kombinasjonen produkt-/tjenestnivå og brukereffektnivå. Det er slike tilfeller som inngår i kategorien «kombinasjoner», der mål som ikke lar seg kategorisere utelukkende til venstre eller høyre langs resultatkjeden er plassert. Målene her er for eksempel rettet mot både de aktivitetene som tilskuddet skal føre til og de brukereffektene tilskuddet tar sikte på. Vi har samlet eksempler på målformuleringer og vår kategorisering av dem langs resultatkjeden i Boks 1.

Figur 3: Oversikt over vår kategorisering av mål i tilskuddsregelverkene langs resultatkjeden



Mange målformuleringer uttrykker ikke en ønsket tilstand eller en ønsket endring hos målgruppen. I tillegg er mange utydelige på hvem som er målgruppen. Selv om målgruppen er nevnt i målformuleringen betyr ikke dette nødvendigvis at det fremgår klart hvem som egentlig er den endelige målgruppen for tilskuddsordningen. Det er ofte lange formuleringer og det er derfor vanskelig å forstå hva som er den egentlige hensikten. Dette til tross for at målet i nær to tredeler av regelverkene er det vi her kaller et «rent mål». Med det mener vi at målet kun inneholder en målbeskrivelse, og eventuelt beskrivelse av målgruppe, og ikke blandes med tildelingskriterier og eller kriterier for måloppnåelse. Dette er faktorer som i flere tilfeller gjør det vanskelig å vurdere plasseringen av målet, slik det er formulert, langs resultatkjeden. I omtrent hvert femte regelverk følger målene et målhierarki, det vil si at det finnes mål på flere nivåer, som for eksempel hovedmål og delmål.

Det er mer unntaksvis blanding av tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse i regelverkene målformuleringer. Spesifikasjoner av hvilke produkter/tjenester eller aktiviteter tilskuddet skal gå til og hvem som kan være potensielle tilskuddsmottakere, bør ikke detaljeres i målet, men hører inn under tildelingskriteriene (hovedelement c). I ett regelverk blandes mål og kriterier for måloppnåelse i målformuleringen. Et fåtall av regelverkene (ca. åtte prosent) har målformuleringer som er en blanding av mål og tildelingskriterier. Et eksempel på sistnevnte finner vi blant annet i et regelverk under Helse- og omsorgsdepartementet - tilskudd til informasjons- og veiledningsarbeid i regi av brukerorganisasjoner for personer med nevrologiske skader og sykdommer:

*«Målet for tilskuddet er å øke kunnskap og bevissthet blant beslutningstakere, omsorgstjenestens ytere, brukere og pårørende om nevrologiske skader og sykdommer. [...]*

*Tilskuddet skal benyttes til å styrke informasjons- og veiledningsarbeid i regi av aktuelle brukerorganisasjoner for å gi brukere, pårørende og/ eller ansatte i kommunen mer kunnskap om nevrologiske skader og sykdommer og hvordan vi best kan bistå dem som er rammet.»*

Boks 1: Eksempler på målformuleringer i tilskuddsregelverkene og vår plassering av dem langs resultatkjeden

Eksempel på mål som ligger på aktivtetsnivå i resultatkjeden. Hentet fra ordningen tilskudd til oppryddingstiltak i forurenset grunn og forurenset bunn i sjø og ferskvann (Klima- og miljødepartementet): *Tilskuddsordningen skal bidra til gjennomføring av oppryddingstiltak i grunn på land og i bunn i sjø og ferskvann som er forurenset med helse- og miljøfarlige kjemikalier.*

Eksempel på mål som ligger på produkt-/tjenestenivå i resultatkjeden. Hentet fra forskrift om kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet): *Tilskudd skal bidra til flere miljøvennlige og universelt utformede boliger, bygg og uteområder (...)*

Eksempel på mål som ligger på brukereffektnivå i resultatkjeden. Hentet fra regelverk for tilskudd til selfangst (Nærings- og fiskeridepartementet): *Tilskuddet skal bidra til at selfangstnæringen (fartøy- og mottakssiden) skal kunne skape størst mulig verdier basert på råstoff fra sel. Målgruppen er rederier og mottak for selprodukter.*

Eksempel på mål som ligger på samfunnseffektnivå i resultatkjeden. Hentet fra ordningen sivil krisehåndtering og sikkerhetsreform (Utenriksdepartementet): *Målet for ordningen er stabilitet, fredsbygging og samfunnsutvikling i postkonflikt- og sårbare stater.*

Eksempel på mål som kombinerer nivåene til venstre og til høyre i resultatkjeden. Hentet fra tilskuddsordningen tilskudd til opplæring i rusinstitusjoner (Kunnskapsdepartementet): *Målet for tilskuddsordningen er å bidra til at beboere på de to rusbehandlingsinstitusjonene får et helhetlig og individuelt tilrettelagt skole- og opplæringsforberedende tilbud som, i tillegg til behandlingstilbudet, er med på å gjøre de best mulig i stand til å gå inn i, og fullføre et ordinært opplæringsløp i skole eller arbeidsliv. (...)*

I tillegg til å kategorisere og vurdere målformuleringene har vi sett på hvor god sammenheng det er mellom følgende hovedelementer: (1) mål og kriterier for måloppnåelse, (2) mål og tildelingskriterier og (3) tildelingskriterier og krav til oppfølging og kontroll. Vi har vurdert om det er ingen, noe eller god sammenheng mellom hovedelementene, slik det kan leses ut fra tilskuddsregelverkene. Våre vurderinger er oppsummert i Tabell 1. Der det har vært mulig å gjøre vurderinger av sammenhengene, er de fleste enten i kategorien «noe sammenheng» eller «god sammenheng». Det har i svært mange tilfeller ikke har vært mulig å gjøre de aktuelle sammenligningene fordi flere regelverk ikke omtaler alle hovedelementene. Vi ser for eksempel at det kun er mulig å se på sammenhengen mellom mål og kriterier for måloppnåelse i halvparten av regelverkene.

Tabell 1: Oppsummering av vurderinger av sammenhengen mellom utvalgte hovedelementer, i prosent med antall regelverk i parentes

	Ingen sammenheng	Noe sammenheng	God sammenheng	Kan ikke vurderes
Mål og kriterier for måloppnåelse	0 %	29 % (11)	18 % (7)	53 % (20)
Mål og tildelingskriterier	0 %	34 % (13)	61 % (23)	5 % (2)
Tildelingskriterier og oppfølging/kontroll	0 %	60 % (23)	32 % (12)	8 % (3)

For å oppsummere, så er det flere forhold fra kartleggingen som kan si noe om kvaliteten ved regelverkene. Et viktig forhold er om samtlige hovedelementer er regulert i tilskuddsregelverkene. Fra del 3.1 så vi at halvparten av regelverkene omtaler samtlige hovedelementer. Det betyr at mange tilskuddsregelverk ikke oppfyller kravene til regelverk som er fastsatt i økonomiregelverket.

Videre vurderer vi det slik at mange av omtalene av hovedelementene har svakheter. Når det gjelder omtale av mål, skyldes svakhetene ofte at målformuleringene er «store og tunge» og ikke nødvendigvis beskriver en ønsket tilstand eller endring. I mange tilfeller er målet å finne til venstre i resultatkjeden og fokuserer ikke på bruker- og/eller samfunnseffekter. Målgruppe, som skal være en del av målformuleringen, inngår i 75 prosent av regelverkene. Men vi opplever at det i en del tilfeller virker som om det er andre målgrupper enn de som framgår av regelverket, som egentlig er målgruppe for ordningen.

Fordi flere tilskuddsregelverk mangler noen hovedelementer, har det vært vanskelig å vurdere hvordan hovedelementene henger sammen. For sammenhengen mellom mål og kriterier for måloppnåelse har det vært tydelig at vi har mange mangelfulle regelverk. På den andre siden, er det etter vår vurdering jevnt over tydelig at det er noe eller god sammenheng mellom målet for ordningen og tildelingskriteriene for tilskuddet. Det samme gjelder sammenhengen mellom tildelingskriterier og regler for oppfølging og kontroll.

### 3.3 Sammenligninger av forskrifter og regelverk

I utvalget er omtrent 26 prosent av regelverkene fastsatt som forskrifter, hvor 90 prosent av dem er forankret i lov. Den tredje problemstillingen er å undersøke hva som kjennetegner hovedelementene når regelverkene er fastsatt som forskrifter.

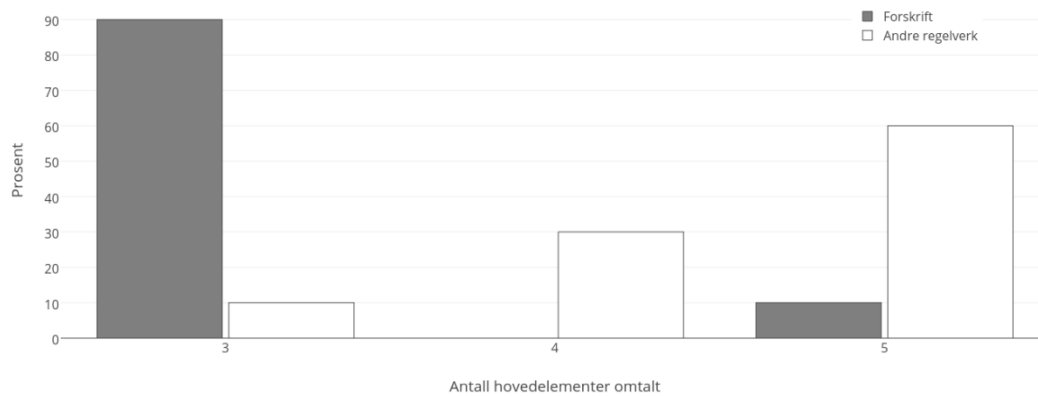
Vi har gjort noen sammenligninger av tilskuddsregelverk fastsatt som forskrift med andre typer regelverk og har følgende observasjoner:

- Det er omtrent like mange som omtaler mål for ordningen
- Langt færre forskrifter (kun 20 prosent) omtaler målgruppene for tilskuddet
- Langt færre forskrifter (kun 10 prosent) omtaler kriterier for måloppnåelse
  - Det har derfor ikke vært grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom mål og kriterier for måloppnåelse
- Alle tilskuddsregelverk uavhengig av form inneholder en eller annen omtale av tildelingskriterier
  - De fleste forskriftene har tildelingskriterier i form av beregningsregler mens de fleste av de andre tilskuddsregelverkene har skjønsmessige tildelingskriterier, eller kombinasjoner av beregning og skjønn
  - En større andel forskrifter (70 prosent) har «god sammenheng» mellom mål og tildelingskriterier enn andre typer regelverk (57 prosent)
- Omtrent like mange omtaler kontroll og oppfølging
  - De fleste forskriftene stiller krav i forbindelse med tildeling (informasjon som skal fremgå av søknad) og i forbindelse med rapportering ved sluttidspunkt (ev. fremdrift), herunder krav til regnskap og rapportering på måloppnåelse
  - En større andel forskrifter (50 prosent) har «god sammenheng» mellom tildelingskriterier og krav til oppfølging og kontroll enn andre typer regelverk (25 prosent)
- Ingen av forskriftene inneholder omtale av evalueringer

Summerer vi opp omtale av hovedelementene (uten hovedelementet evaluering) – på tilsvarende måte som i Figur 2 i del 3.1 – ser vi av Figur 4 at forskriftene omtaler jevnt over færre hovedelementer sammenlignet med andre typer regelverk. En svært lav andel av forskriftene omtaler kriterier for måloppnåelse. Samtidig ser vi tilfeller der forskriftene har bedre sammenhenger mellom noen av hovedelementene, nærmere bestemt mellom mål og tildelingskriterier og tildelingskriterier og krav til oppfølging og kontroll.



Figur 4: Sammenligning av antall hovedelementer omtalt i forskrifter og andre typer regelverk



## 4 Hovedfunn og refleksjoner

Det første vi har vurdert er om regelverkene har omtale av hovedelementene for utforming av en tilskuddsordning. Bare halvparten av regelverkene omtaler samtlige hovedelementer, noe som viser at regelverkene ikke er utformet i tråd med kravene i bestemmelsene. Selv om regelverkene har omtale av hovedelementene, kan det være varierende kvalitet i disse omtalene. Vi har lagt spesiell vekt på målformuleringer og sammenhenger mellom mål og andre hovedelementer, som ledd i å vurdere noen sider ved regelverkens kvalitet. De fleste regelverkene har en omtale mål og målgrupper, men vi observerer flere eksempler der innholdet i målformuleringen ikke er i tråd med det vi anser som et godt mål. For eksempel at målformuleringer ikke tydelig beskriver en ønsket tilstand eller endring hos målgruppen. Fordi at så mange av regelverkene mangler omtale av ett eller flere hovedelementer, har det vært vanskelig å vurdere sammenhengen mellom visse hovedelementer. I slike tilfeller er regelverkene ikke i tråd med kravet i bestemmelsene om at hovedelementene skal vurderes i nøye sammenheng.

Hva kjennetegner hovedelementene når regelverket er fastsatt i forskrifts form? Det er hovedsakelig tre funn som utmerker seg. For det første ser vi at forskriftene omtaler færre hovedelementer enn øvrige tilskuddsregelverk. For det andre har de fleste forskrifter tildelingskriterier i form av beregningsregler. For det tredje er det bedre sammenheng mellom mål og tildelingskriterier, og mellom tildelingskriterier og krav til oppfølging og kontroll i forskrifter.

Noen tilskuddsordninger vi har kartlagt har flere dokumenter som regulerer hovedelementene. Vi har også sett at det for noen ordninger finnes veiledere som utdyper hovedelementene. Dette kan for eksempel være tilfellet når det er utarbeidet veiledningsdokumenter som en utdypning til det som omtales som regelverket for ordningen. Veiledningsdokumenter inngår ikke i kartleggingen, da hovedelementene skal fastsettes i et regelverk for ordningen. Dette er en utfordring blant annet fordi det i slike situasjoner kan det bli uklart for søker og mottaker av tilskudd hvilke krav som gjelder.

Det er vår erfaring at i mange tilfeller så er dokumentet/dokumentene som regulerer hovedelementene vanskelig tilgjengelig. Noen departementer og tilskuddsforvaltere har samlet informasjon om sine tilskuddsordningene med lenker til regelverk på nettsidene, mens andre ikke har slik samlet oversikt. Her er det en forskjell mellom forskrifter og regelverk, da det følger av forvaltningsloven § 38 at en forskrift skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Formålet med kunngjøringen er å gjøre forskriftene kjent. Av økonomiregelverket følger det ingen krav til publisering av regelverkene.

Denne kartleggingen utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for DFØ, og inngår som en av flere komponenter i utviklingen av våre kompetansetjenester på tilskuddsområdet. Resultatene vil også benyttes for å vurdere utviklingsbehov i økonomiregelverket.

# Vedlegg A Oversikt over tilskuddsordninger i utvalget

Tilskuddsordning	Dep	Forvalter
Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører	ASD	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Tilskudd til videreutdanning i barnevernfaglig veiledning	BFD	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet	BLD	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Tilskuddsordning for 2. verdenskrig- og kulturhistoriske saker	FD	Forsvarsdepartementet
Riktig og redusert bruk av tvang i psykisk helsevern	HOD	Helsedirektoratet
Ideelle og frivillige organisasjoner som driver aktivitetstilbud rettet mot personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring	HOD	Helsedirektoratet
Forebygging av kjønnslemlestelse	HOD	Helsedir.
Tilskudd til informasjons- og veiledningsarbeid i regi av brukerorganisasjoner for personer med nevrologiske skader og sykdommer	HOD	Helsedirektoratet
Tilskudd til lønn til tannleger under spesialistutdanning i pedodonti	HOD	Helsedirektoratet
Retur- og tilbakevendings tiltak	JD	UDI

Mentor- og traineeordninger	JD	Imdi
Frittstående skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kap. 4	KD	Utdanningsdirektoratet
Frittstående grunnskoler, overslagsbevilgning	KD	Utdanningsdirektoratet
Tilskudd til opplæring i rusinstitusjoner	KD	Utdanningdirektoratet
Forskrift om studieforbund og nettskoler	KD	Vox
Tilskudd til fiskeformål	KLD	Miljødirektoratet
Tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen og brannsikring	KLD	Riksantikvaren
Opprydningstiltak	KLD	Miljødirektoratet
Tilskudd til de politiske partiers fylkesungdomsorganisasjoner	KMD	Fylkesmannen
Forskningsløft i Nord	KMD	Forskningsrådet
Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet fra Husbanken	KMD	Husbanken
Virkemidler for regional FoU og innovasjon	KMD	Forskningsrådet
Merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg	KUD	Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norsk islandsk kultursamarbeid	KUD	Norsk kulturråd
Tilskudd til frøavl m.m. i gras, engbelgvekster, rotvekster og grønnsaker	LMD	Landbruksdirektoratet
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket	LMD	Landbruksdirektoratet
Pristilskudd i landbrukssektoren	LMD	Landbruksdirektoratet

Tilskudd til utvikling av plantemateriale	LMD	Landbruksdirektoratet
Garantitilskott	NFD	Garantikassen for fiskere
Tilskudd til selfangst	NFD	Fiskeridirektoratet
Flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag	OED	Norges vassdrags- og energidirektorat
Tilskot til lokale tiltak for trafikktryggleik	SD	SD
Internasjonal kulturfremme	UD	Utenriksdepartementet
Sør-sør programmet	UD	Fredskorpset
Menneskerettigheter	UD	UD
Sivil krisehåndtering og sikkerhetsreform	UD	UD
Støtte til forskning og kapasitetsbygging for forskning i utviklingsland	UD	Norad
Kapasitetsutvikling for høyere utdanning og forskning for utvikling	UD	Norad

---