

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds pul- jeadministration

Indhold

1.	INDLEDNING OG SAMMENFATNING	3
2.	BAGGRUND	7
2.1	Socialministeriets aktiviteter og organisation	7
2.2	Satspuljeordningen	8
2.3	Optagelse på finansloven	10
2.4	Rigsrevisionsberetning om Socialministeriets puljeadministration	12
3.	GENERELLE KRAV TIL FORVALTNINGEN	12
3.1	Kompetencefordelingen	14
3.1.1	Folketingets deltagelse i loves forvaltning	15
3.2	Forvaltningsretlige regler og princippers anvendelse ved tilskudsadministration	16
3.2.1	Almindelige forvaltningsretlige principper	18
3.3	Særligt om kravene til myndigheders regeludstedelse	23
4.	PULJEADMINISTRATIONEN	24
4.1	Ansøgningspuljer	24
4.1.1	Overordnet procesbeskrivelse	24
4.1.2	Udmøntning	25
4.1.3	Ansøgning og udvælgelse	25
4.1.4	Indstilling	26
4.1.5	Udlodning af midler	27
4.2	Tildelingspuljer	28
4.2.1	Overordnet procesbeskrivelse	28
4.2.2	Udmøntning	28
4.2.3	Ansøgning og udvælgelse	28
4.2.4	Indstilling	30
4.2.5	Udlodning	30
4.3	Driftstilskud	31

.....	4.3.1	Overordnet procesbeskrivelse.....	31
	4.3.2	Udlodning.....	31
4.4		Tilskudsfinansierede aktiviteter.....	31
	4.4.1	Overordnet procesbeskrivelse.....	31
	4.4.2	Udmøntning.....	32
	4.4.3	Udlodning.....	32
4.5		Køb af konsulentydelse.....	33
	4.5.1	Overordnet procesbeskrivelse.....	33
	4.5.2	Udmøntning.....	33
	4.5.3	Udbud.....	33
	4.5.4	Udlodning.....	34
4.6		Sammenfatning af godkendelsesprocedurerne.....	34
5.		GENEREL VURDERING AF SOCIALMINISTERIETS PULJEADMINISTRATION.....	35
	5.1	Inddragelsen af satspuljeordførerne i ministeriets puljeadministration.....	35
	5.2	Socialministeriets regelfastsættelse.....	39
6.		DE KONKRETE SPØRGSMÅL OM SOCIALMINISTERIETS PULJEADMINISTRATION.....	40
	6.1	Indledning.....	40
	6.2	De forvaltningsretlige regler.....	40
	6.3	Vurdering af konkrete spørgsmål om Socialministeriets puljeadministration.....	53
	6.3.1	Habilitet.....	53
	6.3.2	Lighedsgrundsætningen.....	59
	6.3.3	Vejledning.....	59
	6.3.4	Begrundelse.....	60

1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter "Socialministeriet") har bedt mig foretage en vurdering af ministeriets puljeadministration med henblik dels på puljeadministrationens generelle overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler og principper, dels med særligt sigte på vurdering af en række konkrete forvaltningsretlige problemstillinger.

Jeg har som grundlag for min vurdering foretaget en generel gennemgang af ministeriets puljeordninger, der kan klassificeres i fem hovedgrupper: Ansøgningspuljer, tildelingspuljer, driftstilskud, tilskudsfinansierede aktiviteter og køb af konsulentytelser. De fem hovedgrupper suppleres af særlige puljeordninger, som anvendes ad hoc i begrænset omfang.

Min gennemgang af puljeordningerne har taget udgangspunkt i ministeriets beskrivelser af, hvordan ordningerne administreres. På det grundlag har jeg foretaget en generel forvaltningsretlig vurdering af den måde, hvorpå ministeriets puljeadministration er tilrettelagt.

Selve lovgrundlaget for puljeadministrationen er ikke indgået i min vurdering. Vurderingen omfatter heller ikke hjemmelsgrundlaget for de enkelte puljeordninger, ligesom jeg ikke har gennemgået den administrative praksis, der er anlagt ved fordelingen af konkrete puljer eller den konkrete puljeadministration. Endelig har jeg ikke undersøgt overholdelsen af bevillingsretlige regler og principper.

Min vurdering af ministeriets puljeadministrations generelle overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler og principper kan sammenfattes i følgende konklusioner:

- Socialministeriets puljeadministration, fra hjemlen tilvejebringes på finansloven til ministeriets opfølgning på udbetalte tilskud, opfylder efter min vurdering generelt de forvaltningsretlige krav, der kan stilles til en god og effektiv tilskudsadministration.
- Inddragelsen af satspuljeordførerne i den administrative sagsbehandling må dog give anledning til meget alvorlige forvaltningsprocessuelle og dermed retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, og det må derfor nøje overvejes, om inddragelsen kan opretholdes, og hvorledes der i givet fald kan tilvejebringes et betryggende grundlag for denne.
- Anvendelsen af vejledningsformen kan give anledning til overvejelser om klarheden i reguleringen af puljeadministrationen. På den baggrund kan det overvejes, om det er muligt på en hensigtsmæssig måde at ændre den nuværende fordeling mellem regulering af tilskudsadministrationen ved bekendtgørelse og gennem vejledninger, således at en større del af den normerende regulering sker ved bekendtgørelse.

Jeg har herudover efter anmodning fra ministeriet mere udførligt behandlet en række forvaltningsretlige emner af særlig betydning for ministeriets puljeadministration. Det drejer sig om forvaltningen af habilitetsregler, lighedsgrundsætningen, vejledningspligten og begrundelsespligten.

Min vurdering af de nævnte konkrete forvaltningsretlige emners betydning for ministeriets puljeadministration kan sammenfattes på følgende måde:

Inhabilitet

- Myndighedsinhabilitet indtræder, hvis en myndighed befinder sig i en situation, der svarer til den, der for offentligt ansatte medfører inhabilitet i forhold til behandlingen af en konkret sag efter reglerne i forvaltningslovens § 3.
- Personlig inhabilitet hos socialministeren kan medføre inhabilitet for ministeriet som sådan. Afgørelsen af, hvorvidt ministeren er inhabil, beror på en konkret vurdering, der foretages efter de almindelige regler herom i forvaltningslovens § 3.

Ministeren vil eksempelvis være inhabil, hvis ministeren selv eller dennes nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i en sag, der hører under ministerens ansvarsområde, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, eller hvis ministeren (undtagelsesvist) sidder i eller tidligere har været meget tæt forbundet med ledelsen af en privat organisation, der søger støtte fra ministeriet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

- Ministeren har som udgangspunkt ved adgang til at tilkendegive sin holdning til et bestemt projekt eller et bestemt indsatsområde. Hvis ministerens tilkendegivelser vedrørende det fremtidige udfald af en konkret sag efterlader det indtryk, at ministeren er forudindtaget, med hensyn til hvilke dispositioner ministeren som øverste forvaltningschef senere måtte træffe i den konkrete sag, vil ministeren dog efter omstændighederne være inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, jf. Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 166 af 10. juni 2005 fra Folketingets Retsudvalg.
- På baggrund af Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 5. marts 2004 er det min anbefaling, at Socialministeriet er særlig opmærksomt på tilfælde, hvor ministerens habilitet kan drages i tvivl, og at ministeriet sørger for, at der i de relevante tilfælde bliver taget kontakt til Statsministeriet. Dette vil særligt gælde for sager, der påkalder sig ministerens særlige politiske interesse.

- Myndighedsinhabilitet vil i relation til ministeriets puljeadministration herudover kunne opstå, hvis ministeriet yder vejledning i et omfang, der går betydeligt ud over, hvad ministeriet er forpligtet til efter forvaltningslovens § 7.
- Socialministeriets embedsmænd, der deltager i ledelsen af en privat organisation, er som det klare udgangspunkt afskåret fra at deltage i behandlingen af en konkret sag om tildeling af midler til organisationen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.
- En embedsmand, der er udpeget af ministeriet til deltagelse i ledelsen af en privat organisation, vil dog som udgangspunkt ikke være inhabil ved behandlingen af sager vedrørende den pågældende organisation, forudsat at den pågældende er udpeget til at varetage ministeriets interesser. Inhabilitet kan dog opstå, hvis der kan rejses tvivl om, hvorvidt den pågældende embedsmand alene vil varetage saglige offentlige interesser, eller hvis afgørelsen f.eks. har større (økonomisk) betydning for den private organisation.
- Med henblik på bedst muligt at sikre sig mod, at ministeriets embedsmænd rammes af inhabilitet, er det på den baggrund min anbefaling, at ministeriet - i det omfang det er muligt - tilrettelægger sin organisation således, at embedsmænd, der er udpeget til at sidde i ledelsen af private enheder, ikke deltager i behandlingen af sager om tildeling af midler til den pågældende. Jeg bemærker, at ministeriet allerede har indrettet sin organisation således, at medarbejdere i "Puljestyring" ikke kan være en del af bestyrelsen eller på anden vis være direkte involverede i foreninger og organisationer, som kan forventes at søge om støtte fra ministeriets puljer.
- Embedsmænd, der alene er underordnede medarbejdere (eller frivillige) i en privat enhed, vil undtagelsesvist være inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Inhabilitet efter denne bestemmelse vil eksempelvis kunne blive aktuelt, hvis sagen, som den pågældende embedsmand behandler, har stor betydning for en mindre forening eller organisation. Der vil dog skulle forholdsvis meget til, før en underordnet medarbejder bliver inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 5.
- Det forhold, at en medarbejder i Socialministeriet i sin fritid deltager aktivt i f.eks. foreningsarbejde, kan som det klare udgangspunkt ikke medføre, at den pågældende må anses for almindeligt inhabil. Dette vil som udgangspunkt heller ikke være tilfældet for medarbejdere, der deltager i behandlingen af ministeriets puljeadministration.

Lighedsgrundsætningen

- Lighedsgrundsætningen indebærer, at ministeriet skal behandle ansøgerne til hver enkelt pulje lige, og at forskelsbehandling af ansøgerne kun må finde sted, hvis der

er en saglig grund hertil. Lighedsgrundsætningen er en begrænsning af ministeriets skønsudøvelse, og overholdelse af lighedsgrundsætningen er således udelukkende relevant, hvor tildeling af midler sker på baggrund af en skønsmæssig afgørelse.

- Satspuljeordførernes involvering i administrationen af ansøgnings- og tildelingspuljer kan give anledning til usikkerhed om, hvorvidt lighedsgrundsætningen overholdes ved vurderingen af ansøgningerne. Jeg er imidlertid ikke bekendt med, at dette i praksis har givet anledning til problemer.

Vejledningspligt

- Rammerne for vejledning af ansøgere er særdeles brede. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en offentlig myndighed efter omstændighederne også skal vejlede på eget initiativ efter reglerne om god forvaltningsskik. Ministeriets mulighed for at yde vejledning er dog begrænset af reglerne om myndighedshabilitet og af lighedsgrundsætningen.
- De præcise grænser for, hvornår ministeriet kan blive inhabilt ved "for megen" vejledning af en ansøger, er vanskelige at drage abstrakt. Følgende retningslinjer kan dog udstikkes: Der er ikke noget til hinder for, at ministeriet besvarer spørgsmål om, hvorvidt et projekt falder inden for en puljes formål, ligesom det er uproblematisk, at ministeriet besvarer spørgsmål om, hvordan et ansøgningsskema skal udfyldes, herunder hvilke oplysninger ansøgningen skal indeholde.
- Der vil imidlertid kunne opstå habilitetsproblemer, hvis ministeriet rådgiver ansøgerne om, hvordan indholdet af det ansøgte projekt skal argumenteres og formuleres. Ministeriet må således ikke vejlede ansøgerne på en måde, der kan sidestilles med den form for rådgivning, der normalt gives af en partsrepræsentant, f.eks. en advokat eller konsulent.
- En enkelt ansøger må i øvrigt ikke vejledes i en sådan udstrækning, at det vil udgøre usaglig forskelsbehandling i strid med lighedsgrundsætningen. Ministeriets vejledning kan f.eks. være i strid med lighedsgrundsætningen, hvis vejledningen af én enkelt ansøger kræver så mange ressourcer, at der dermed ikke er tid til at vejlede de andre ansøgere på et tilsvarende niveau, eller hvis en enkelt ansøger får væsentlige informationer, som ikke tilgår de øvrige ansøgere.

Begrundelse

- Ministeriet skal med sin begrundelse sætte modtageren af et afslag i stand til at vurdere, hvorvidt ministeriet har administreret puljen i overensstemmelse med det retlige grundlag herfor, herunder om der er blevet inddraget usaglige hensyn i forbindelse med vurderingen af ansøgningen.

- Det som bilag 12 fremlagte afslagsbrev giver mig anledning til at bemærke, at ministeriets begrundelse efter min vurdering konkret ikke lever op til kravene i forvaltningslovens § 24. Afslagsbrevet indeholder således ikke en henvisning til det retlige grundlag, og det fremgår ikke klart, hvilke kriterier ministeriet har inddraget ved sin vurdering af ansøgningen.
- Ministeriet bør på den baggrund overveje, om de i afslagsbrevene anførte begrundelser generelt lever op til kravene i forvaltningslovens § 24. Jeg bemærker, at der ikke heri ligger nogen stillingtagen til, om det konkrete afslag var materielt berettiget.
- Satspuljeordførernes involvering i ministeriets puljeadministration kan herudover give anledning til en uhensigtsmæssig usikkerhed om, hvorvidt de begrundelser, der anføres i afslagsbrevene til ansøgerne, afspejler hele baggrunden for afslaget.

Til brug for min vurdering har jeg fra ministeriet modtaget de i **bilag A** opregnede dokumenter, herunder ministeriets puljeinstruks, ministeriets interne administrationsvejledning samt eksempler på tilskuds- og afslagsbreve. Jeg har herudover modtaget ministeriets "Notat om gældende praksis i tilskudsforvaltningen i MBLIS".. Endelig har jeg deltaget i fire møder med ministeriet om puljeadministrationen samt haft opklarende telefoniske drøftelser og e-mailkorrespondance med ministeriet.

2. BAGGRUND

2.1 Socialministeriets aktiviteter og organisation

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har som målsætning at skabe reelle fremskridt for udsatte borgere i det danske samfund. Tiltag skal bygge på den bedste viden om det, der virker; økonomiske ressourcer skal udnyttes med størst mulig effekt; der skal skabes adgang til det højeste faglige niveau, og det skal bruges.¹ Ministeriets område omfatter bl.a. børn og unge, handicappede, socialt udsatte og ældreomsorg. Ministeriets organisation fremgår af **bilag B**.

Ministeriet administrerer bl.a. en række puljeordninger, hvorunder ministeriet yder tilskud til forskellige formål inden for social- og integrationsområdet. De samlede tilskud inden for social- og integrationsområdet udgjorde i 2012 ca. kr. 1,7 mia.

¹ Uddrag af ministeriets mission.

Puljeordningerne administreres hovedsageligt af enheden "Puljestyring", der hører under ministeriets Center for Koncern, Udvikling og Service. Administrationen sker bl.a. i samarbejde med fagkontorerne i departementet, Satspuljesekretariatet, Center for Økonomi og Virksomhedsstyring og Socialstyrelsen.

Puljeordningerne kan inddeles i fem hovedformer: Ansøgningspuljer, tildelingspuljer, driftstilskud, tilskudsfinansierede aktiviteter og køb af konsulentytelser, jf. nærmere nedenfor i punkt 3. Hovedparten af puljerne er oprettet med midler fra satspuljen, jf. nedenfor.

2.2 Satspuljeordningen

Satspuljeordningen blev etableret ved lov nr. 385 af 13. juni 1990 om en satsreguleringsprocent. Satspuljeordningen er ændret et antal gange og er i dag reguleret ved lov nr. 373 af 28. maj 2003. Efter loven fastsættes som grundlag for en årlig regulering af overførselsindkomster mv. for hvert finansår efter reglerne i loven en satsreguleringsprocent, en tilpasningsprocent og en satsstilpasningsprocent, jf. §§ 2-4.

Satspuljebeløbet udgør efter lovens § 5, stk. 1, en procentdel af den årlige regulering af overførselsindkomsterne mv., svarende til den procentdel (tilpasningsprocenten) af årslønudviklingen på arbejdsmarkedet, der overstiger 2,0 pct. Puljen kan dog højst udgøre 0,3 procent af de samlede offentlige udgifter i lønåret til indkomstoverførsler, der reguleres med satsreguleringsprocenten.

Af satspuljelovens § 5, stk. 2, fremgår følgende om anvendelsen af satspuljemidlerne:

"Stk. 2. Puljebeløbet anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. Den nærmere anvendelse af puljebeløbet fastsættes på finansloven."

Som en del af finanslovsforhandlingerne indgår partierne bag satspuljeforliget (i 2013: Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) en række politiske aftaler om, hvordan satspuljemidlerne skal anvendes inden for forskellige sagsområder, f.eks. social-, børne- og integrationsområdet. Den seneste aftale på social-, børne- og integrationsområdet blev indgået den 28. november 2013 og vedrører perioden 2014-2017. Satspuljeaftalerne indeholder en meget overordnet beskrivelse af, hvilke indsatsområder der skal prioriteres i den kommende periode, og hvordan midlerne skal fordeles mellem indsatsområderne.

F.eks. blev der i satspuljeaftalen for 2014-2017 anført følgende om støtte til frivillige organisationer mv.:

"Satspuljepartierne er enige om at styrke den frivillige sociale indsats og det integrationsarbejde, som foregår i frivillige organisationer. Derfor afsætter partierne i alt 120,7 mio. kr. over fire år til drift- og overgangsstøtte til frivillige organisationer samt til tre udviklingspuljer. Udviklingspulje målrettet projekter for mennesker med handicap, særligt udsatte samt integrationsprojekter, Udviklingspulje til styrket livskvalitet for mennesker med demens og deres pårørende samt til Udviklingspulje til fremme af mentorer til unge, som er på vej ud i kriminalitet. Puljerne kan søges af en bred vifte af projekter målrettet særligt udsatte grupper fx hjemløse eller misbrugere eller til projekter målrettet særlige indsatser fx antistalking."

Som et andet eksempel blev følgende anført om styrket koordinering i udsatte, almene boligområder:

"Satspuljepartierne er enige om at styrke indsatsen i udsatte boligområder ved at etablere partnerskaber mellem staten, kommuner og boligorganisationer. Der afsættes 38 mio. kr. over fire år til initiativet. Indsatsen i de enkelte boligområder skal målrettes de konkrete udfordringer lokalt, til gavn for beboerne og områdernes udvikling i en positiv retning mod tryggere miljø, mindre kriminalitet, øget beskæftigelse/uddannelsesgrad og en styrket beboersammensætning."

Herudover bliver der hvert år udarbejdet en udmøntningsaftale, der beskriver, hvordan satspuljeordningen skal udmøntes. Udmøntningsaftalen forelægges satspuljeordførerne til godkendelse.

I udmøntningsaftalen bestemmes fordelingen af puljemidlerne på en række nærmere beskrevne indsatsområder. Den seneste udmøntningsaftale er fra den 2. november 2012 og vedrører fordelingen af puljemidlerne i 2013. Beskrivelsen af indsatsområderne er meget overordnet og adskiller sig ikke fra den beskrivelse, der fremgår af selve satspuljeaftalen. I tillæg til beskrivelsen af indsatsområderne indeholder udmøntningsaftalen en række yderligere overordnede punkter om de enkelte indsatsområdernes formål, målgruppe og varighed mv.

Udmøntningsaftalen indgår herefter i grundlaget for det følgende års finanslov. Efter vedtagelsen af finansloven bliver der udarbejdet en udmøntningsplan, der kort sammenfatter og beskriver, hvordan de forskellige initiativer skal udmøntes, herunder fastlægges den nærmere tidsplan for udmøntningen. Udmøntningsplanen bliver udarbejdet af Puljestyrelsen med inddragelse af fagkontorerne i departementet samt Socialstyrelsen og Ankestyrelsen. Udmøntningsplanen forelægges satspuljeordførerne til godkendelse.

2.3 Optagelse på finansloven

Finansloven indeholder både lovbundne og bevillingsstyrede udgifter. Lovbundne udgifter er kendetegnet ved, at modtagerne har et retskrav på ydelsen. Dette gælder f.eks. folkepension og dagpenge. De lovbundne udgifter kan dermed udvikle sig i løbet af året, idet modtagerkredsen kan udvides eller formindskes.

Bevillingsstyrede udgifter - herunder tilskudsordninger - bestemmes af finanslovsbevillingen, hvilket betyder, at bevillingens størrelse ligger fast. For tilskudsordningers vedkommende kan det betyde, at der må prioriteres mellem flere ansøgere, der alle opfylder tilskudsbetingelserne, fordi bevillingen ikke rækker til at imødekomme alle ansøgere. En overskridelse af de budgetterede bevillingsudgifter vil forudsætte godkendelse af Folketingets Finansudvalg og optagelse på tillægsbevillingsloven.

Socialministeriet administrerer tilskud og afholder udgifter, der gives som driftsbevillinger og reservationsbevillinger. Driftsbevillinger anvendes, når bevillingen gives med henblik på at dække en given institutions driftsomkostninger, herunder selvejende institutioner. Reservationsbevillinger anvendes derimod, når der skal gives tilskud til bestemte formål eller projekter.

Bevillingerne hviler på aftaler indgået ved satspuljeforhandlingerne, finanslovsforhandlingerne eller ved politiske forlig i øvrigt.

I ministeriets notat om gældende praksis er anført følgende om medtagelse af bevillinger til initiativer fra de centrale finanslovsforhandlinger på finansloven (side 20):

"Initiativer fra de centrale politiske forhandlinger omfatter de initiativer som indgår i det politiske forlig om den endelige finanslovsaftale. Disse bevillinger afsættes ofte som rammebevillinger til en bredere tematisk indsats. Det medfører, at bevillingerne vedtages med en bred materiel hjemmel, hvor det ikke i særlig grad er udspecificeret, hvilke eksakte aktiviteter bevillingen skal finansiere. Efter at sådan en tematisk rammebevilling er blevet vedtaget på finansloven, udfyldes den materielle hjemmel oftest efterfølgende i regi af forligskredsen bag finanslovsaftalen. Eksempler på initiativer i denne kategori omfatter blandt andet forebyggelsespakken og ældrepuljen fra finanslovsaftalen for 2014."

Satspuljemidlerne bliver - som nævnt ovenfor - medtaget på finansloven som en af ovennævnte bevillingstyper. Bevillingerne til de enkelte indsatsområder, der er anført i aftalen om udmøntning af satspuljeordningen, fordeles på forskellige konti. Anmærkningerne til de enkelte konti indeholder bemærkninger om baggrunden for bevillingen, og hvordan bevillingen skal udmøntes.

På finansloven for 2013 er f.eks. anført følgende i anmærkningerne for underkonto 15.75.21 Hjemløsestrategi:

"20. Tilskud til etablering af nødovernatningstilbud

Som led i udmøntningen af Aftale mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om udmøntning af satspuljen for 2012 af 18. november 2011 er kontoen forhøjet med 4,5 mio. kr. i 2012 til en nødovernatningspulje til midlertidige overnatningsmuligheder til hjemløse borgere. Målgruppen er gadesovende hjemløse, der ikke kan få plads på et forsorgshjem/værested efter lov om social service eller andre etablerede tilbud til målgruppen.

Puljen udmøntes som en ansøgningspulje."

Som eksempel på en driftsbevilling er der på finansloven for 2013 på underkonto 15.72.02 afsat kr. 37,4 mio. til Kofoeds Skole.

Endvidere indeholder tekstanmærkningerne nr. 111 og 116 på finansloven for 2013 generelle bemyndigelser for ministeren til at fastsætte regler og træffe afgørelser i forhold til hver enkelt af de bevillinger, der administreres af ministeriet:

"Nr. 111. (...) Social- og integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte regler for bevillingens anvendelse, herunder for ydelse af tilskud for regnskab og revision samt tilbagebetaling, endelighed og afvisning af ansøgninger.

...

Nr. 116. (...) Social- og Integrationsministeren kan træffe bestemmelser om ansøgningsform, tidsfrister, vilkår for tilskud, meddelelse af tilsagn om tilskud, ændring af meddelelse af tilskud, bortfald af meddelte tilsagn, udbetaling af tilskud, tilbagebetaling af tilskud og renter, regnskab, revision og rapportering samt tilsyn og kontrol."

Med hjemmel i disse tekstanmærkninger udsteder ministeriet bl.a. bekendtgørelser om puljeadministrationen og vejledninger til de enkelte ansøgningspuljer. Ministeriet har f.eks. med hjemmel i de enslydende tekstanmærkninger i finansloven for 2014 udstedt bekendtgørelse nr. 97 af 27. januar 2014 om regnskab og revision mv. af regnskaber for modtagere af tilskud fra puljer under Social-, Børne- og Integrationsministeriets område.

Hverken Folketinget, enkelte folketingsudvalg, forligspartier eller andre er ved finanslovene tillagt kompetence til at fastsætte eller godkende regler vedrørende bevillingerne eller deltage i sagsbehandlingen af bevillingerne i øvrigt.

2.4 Rigsrevisionsberetning om Socialministeriets puljeadministration

Rigsrevisionen har i beretninger fra 2006², 2008³ og 2012⁴ behandlet Socialministeriets puljeadministration. Rigsrevisionens beretninger har særligt haft fokus på effekterne af de sociale indsatser og på opfølgningen på de støttede projekter. Rigsrevisionen bemærkede i 2006 i relation til spørgsmålet om Socialministeriets forvaltning af puljerne, at "Socialministeriets forvaltning har generelt set været tilfredsstillende. Forvaltningen kan dog på visse punkter forbedres."⁵

Rigsrevisionens anbefalinger vedrørende Socialministeriets forvaltning af puljeordningerne indeholdt bl.a. et ønske om, at der skulle foretages en uddybning af kriterierne for at modtage støtte⁶. Rigsrevisionen har endvidere i 2011 anbefalet, at Socialministeriet øger indsatsen i relation til evaluering af og opfølgning på projekter, idet tilskudsforvaltningen ikke i tilstrækkelig grad opfyldte de krav, der kunne stilles hertil.⁷ Socialministeriet imødekom disse anbefalinger ved oprettelsen af "Puljestyring", der står for koordineringen af puljeadministrationen. Rigsrevisionen har i sin gennemgang af Socialministeriets puljeadministration ikke haft bemærkninger til satspuljeordførernes deltagelse i puljeadministrationen.

3. GENERELLE KRAV TIL FORVALTNINGEN

Det grundlæggende princip til beskyttelse af retsstaten - princippet om magtadskillelsen - i grundlovens § 3 indebærer, at kompetencefordelingen mellem de øverste statsfunktioner i bred almindelighed kan karakteriseres således, at den lovgivende magt udfærdiger generelle retsregler, dvs. retsregler, der er afgrænset efter abstrakte, generelle kriterier, den udøvende magt bringer reglerne til anvendelse ved konkrete beslutninger, og den dømmende magt afgør retstvister og pålægger straf for lovovertrædelser.⁸

Forvaltningen foretager således - som den udøvende magt - den konkrete retsanvendelse og udmønter generelle regler, der på lovniveau fastsættes af Folketinget og regeringen i for-
ening.⁹

Forvaltningen er som led i anvendelsen af reglerne forpligtet til at iagttage en række retsgarantier, der sikrer borgerne mod vilkårlige, uforudsigelige indgreb fra statsmagts side.

² Beretning til Statsrevisorerne om Pulje til socialt udsatte grupper, RB nr. A501/2006

³ Beretning til Statsrevisorerne om viden om effekter af de sociale indsatser, RB nr. 15/2008

⁴ Beretning til Statsrevisorerne om forvaltning af statslige tilskud, RB nr. 6/2012

⁵ Beretning til Statsrevisorerne om Pulje til socialt udsatte grupper, RB A501/2006, side 11

⁶ Beretning til Statsrevisorerne om Pulje til socialt udsatte grupper, RB A501/2006, side 14f.

⁷ Beretning til Statsrevisorerne om revision af statsregnskabet for 2011, side 89f.

⁸ Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 117ff., Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 14f.

⁹ Hans Gammeltoft-Hansen, Juridisk Grundbog, Forvaltningen, 1989, side 16

Af de grundlæggende principper, som forvaltningen er underlagt, er legalitetsprincippet af særlig relevans. Efter dette princip skal forvaltningens dispositioner have fornøden hjemmel, hvorved menes, at forvaltningen alene kan handle inden for de bemyndigelsesmæssige rammer, der f.eks. er fastsat ved lov.¹⁰

Herudover er forvaltningen som led i udøvelse af de tildelte kompetencer underlagt et grundlæggende princip om saglighed.¹¹ Princippet går på tværs af de almindelige forvaltningsretlige principper, f.eks. forbuddet mod magtfordrejning, lighedsgrundsætningen, forbuddet om skøn under regel osv., som det bagvedliggende grundprincip, forvaltningen skal iagttage ved udøvelsen af al sin virksomhed.¹²

Princippet om saglighed i forvaltningen medfører f.eks., at det i forbindelse med udstedelsen af en forvaltningsakt ikke er tilladt at inddrage partipolitiske¹³ eller private interesser¹⁴, ligesom forvaltningsakten i øvrigt ikke må være båret af uvedkommende hensyn^{15,16}.

Lovgivningsmagten har bl.a. for at sikre saglighed og transparens i forvaltningen vedtaget en række forvaltningsretlige love, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, der skal medvirke til at sikre, at de afgørelser, der træffes, behandles i en gennemsigtig proces uden inddragelse af usaglige hensyn.¹⁷

Reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven har i fællesskab bl.a. det overordnede formål at skabe den transparens og gennemsigtighed, der er en forudsætning for, at der kan føres kontrol med, at de afgørelser, der træffes, er korrekte og ikke båret af usaglige hensyn.¹⁸

Ombudsmanden har i tilknytning til de forvaltningsretlige regler og principper udviklet princippet om god forvaltningsskik, der på tilsvarende vis skal sikre, at forvaltningen holder sig inden for saglighedens rammer, og sikre, at der skabes størst mulig tillid til forvaltningen.¹⁹

¹⁰ Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 150ff., Bent Christensen, Forvaltningsret - Opgaver, Hjemmel, Organisation, 1997, side 105

¹¹ Bent Christensen, Forvaltningsret - Opgaver, Hjemmel, Organisation, 1997, side 134ff.

¹² Ole Krarup og Jørgen Mathiassen, Elementær Forvaltningsret, 3. udgave (1975), side 128ff. og 138.

¹³ UfR 1932, side 505 H, FOB 1974, side 156, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 364 og 372f.

¹⁴ UfR 1990, side 106 Ø, UfR 2984, side 375 Ø, FOB 2002, side 238, Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 229ff.

¹⁵ UfR 1973, side 657 H, FOB 1984, side 156, FOB 2007, side 375

¹⁶ Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 363, Ole Krarup og Jørgen Mathiassen, Elementær Forvaltningsret, 3. udgave (1975), side 128ff.

¹⁷ Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret - sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 16, Jon Andersen, Juridisk Grundbog, Forvaltningen, 1989, side 103

¹⁸ Betænkning nr. 325/1963, side 43, Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 1. udgave (2013), side 15, Sten Bønsing, Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, 2012, side 125

¹⁹ Betænkning nr. 1510/2009, side 416ff., Jens Garde m.fl. Forvaltningsret - Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 475, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 642

Overholdelsen af de forvaltningsretlige regler om transparens og saglighed er en grundlæggende forudsætning for, at de retssikkerhedsmæssige principper, der er kendetegnende for den danske retsstat, iagttages i forbindelse med forvaltningens virksomhed.²⁰

3.1 Kompetencefordelingen

Grundtanken bag magtadskillelærelæren, som den kommer til udtryk i grundlovens § 3, er, at der ved opdelingen af de forfatningsretlige funktioner skabes en styreform med magtbalance mellem de øverste statsorganer, der sikrer borgerne mod vilkårlige indgreb.

Det er i den statsforfatningsretlige litteratur indgående behandlet, hvorvidt grundlovens § 3 sætter grænser for, om der kan lovgives om enkeltpersoners konkrete retsforhold (singulær lovgivning), uden at den lovgivende magts udnyttelse af lovgivningskompetencen kommer i konflikt med den udøvende og dømmende magts beføjelser.

I praksis ligger anvendelsesområdet for konkrete lovgivningsbeslutninger ret fast og omfatter således bl.a. bevillingslove, naturalisationslove, statslånslove og anlægslove. Det er imidlertid almindeligt anerkendt, at singulær lovgivning under alle omstændigheder giver anledning til retspolitiske betænkeligheder - særligt uden for disse områder.²¹

Lovgivningsproceduren - med de politiske magtkampe, den indebærer - er ikke tilrettelagt med henblik på (eller egnet til) varetagelse af de retssikkerhedshensyn, som normalt forbindes med afgørelse af enkeltpersoners retsforhold. Sådanne afgørelser bør træffes af forvaltningen på baggrund af de af lovgivningsmagten fastsatte retningslinjer i en "*sfære af ... traditionel saglighed*".²²

Hensynet til retslighed taler tilsvarende med betydelig styrke for, at spørgsmål om f.eks. tildeling af tilladelser til enkeltpersoner i medfør af en lov overlades til en minister.²³ Der ses dog i praksis at være enkelte eksempler på, at f.eks. en dispensationsbeføjelse for en minister betinges af, at sagen har været forelagt for et folketingsudvalg.²⁴

²⁰ Michael Gøtze, *Magtfordrejning*, 1999, side 32, Sten Bønsing, *Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn*, 2012, side 119ff.

²¹ Poul Andersen, *Statsforfatningsret*, (1954), side 308, Karsten Hagel-Sørensen, *Juridisk Grundbog*, 2. bind (1989), side 15f., Anne Louise Bormann m.fl., *Loven - om udarbejdelse af lovforslag*, 1. udgave (2002), side 3f. og Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 547 af 5. marts 2009 fra Folketingets Retsudvalg.

²² Poul Andersen, *Statsforfatningsret*, (1954), side 308, Karsten Hagel-Sørensen, *Juridisk Grundbog*, 2. bind (1989), side 15f., Anne Louise Bormann m.fl., *Loven - om udarbejdelse af lovforslag*, 1. udgave (2002), side 4.

²³ Karsten Hagel-Sørensen, *Juridisk Grundbog*, 2. bind (1989), side 16.

²⁴ F.eks. § 1, stk. 3, i lov nr. 289 af 4. juni 1986 om forbud mod handel med Den Sydafrikanske Republik og Namibia

Grundloven indeholder ingen begrænsninger i, hvor omfattende og detaljerede regler der kan optages i lovteksterne, ligesom lovgivningsmagten grundlovmæssigt kan give forvaltningen endog meget vidtgående bemyndigelser til regelfastsættelse.²⁵

Lovgivningsmagten vil til enhver tid kunne tilbagekalde en sådan delegation.²⁶ Det følger imidlertid af kompetencefordelingen, at hvis lovgivningsmagten har bemyndiget en minister til at fastsætte nærmere bestemmelser inden for en bestemt lovs rammer, må ændring af denne bemyndigelse ske gennem ændring af loven. Ministerens beføjelser efter loven kan således ikke indskrænkes gennem en folketingsbeslutning eller lignende. Dette ville i øvrigt også være i strid med den formelle lovs princip og den retlige trinfølge.²⁷

3.1.1 Folketingets deltagelse i loves forvaltning

Det forekommer, at det i delegationsbestemmelser er fastsat, at ministeren kun kan udnytte delegationen efter forudgående forelæggelse for det relevante folketingsudvalg. Forelæggelsen kan både angå administrativt fastsatte regler og konkrete afgørelser om f.eks. bevillinger.²⁸ I så fald er ministeren retligt forpligtet til at forelægge de pågældende regler eller afgørelser for udvalget.

Forelæggelsen sker enten til godkendelse eller orientering af udvalget, hvilket afhænger af delegationsbestemmelsens indhold.²⁹ Det må antages, at det i overensstemmelse med legalitetsprincippet kræver klar og udtrykkelig hjemmel, hvis forelæggelse for et udvalg skal ske til godkendelse, idet udvalgets beføjelser i så fald beror på delegation af kompetence.³⁰

Hvis forelæggelsen sker med henblik på udvalgets godkendelse, må udvalgets samtykke anses for at være en gyldighedsbetingelse.³¹ Hvis reglerne eller afgørelserne blot forelægges

²⁵ Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1 - Institutioner og regulering, 3. udgave (2003), side 378, Karsten Hagel-Sørensen, Juridisk Grundbog, 2. bind (1989), side 16, Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 140ff., Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 103ff.

²⁶ Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1 - Institutioner og regulering, 3. udgave (2003), side 380, Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 140 ff., Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 103 ff.

²⁷ Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 60

²⁸ Som eksempel herpå kan henvises til § 50, stk. 2, i lov om fremme af vedvarende energi, jf. lovbekendtgørelse nr. 1330 af 25. november 2013, § 6, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 960 af 13. september 2011 om anvendelse af Danmarks undergrund, § 3, stk. 1, i lov nr. 696 af 25. juni 2010 om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddeløb, § 13 i lovbekendtgørelse nr. 279 af 11. april 1988 om valutaforhold mv. samt § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 88 af 26. februar 1986 om forsyningsmæssige foranstaltninger.

²⁹ Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 59f., Bent Christensen, Forvaltningsret (2. udgave), side 334, Holger Hansen, Folketingets stående udvalg (1985), side 228ff., Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1. udgave (1988), side 110ff. og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2 (3. udgave), side 130.

³⁰ Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1. udgave (1988), side 113. Modsat mener Holger Hansen, at bestemmelser om forelæggelse for et udvalg i vid udstrækning må forstås således, at forelæggelsen sker til godkendelse, jf. Folketingets stående udvalg (1985), side 228ff.

³¹ Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 59f., Bent Christensen, Forvaltningsret (2. udgave), side 334, Holger Hansen, Folketingets stående udvalg (1985), side 228ff. og Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave), side 215.

for udvalget til orientering, vil ministeren ikke være forpligtet til at følge udvalgets eventuelle tilkendegivelser.

Det er almindeligt antaget i den statsforfatningsretlige teori, at regeringen ikke er retligt forpligtet til at følge folketingsbeslutninger, der pålægger eller opfordrer regeringen til at fremsætte et lovforslag eller træffe andre foranstaltninger.^{32 33} Hvis regeringen ikke agter at efterleve en sådan beslutning, påhviler det dog ministeren efter ministeransvarlighedslovens § 5 at tilkendegive dette for Folketinget.³⁴

Det grundlæggende argument imod at tillægge folketingsbeslutninger mv. juridisk bindende virkning for regeringen er, at der hermed brydes med den kompetencefordeling, der er fastlagt i grundlovens § 3, som beskrevet ovenfor i punkt 3.1.³⁵

Så meget desto mere gælder det, at ordførerne fra Folketingets enkelte partier selvsagt ikke kan afgive retligt bindende tilkendegivelser over for regeringen (hverken i relation til udformningen af generelle regler eller vedtagelsen af konkrete retsakter), medmindre de ved særlig hjemmel måtte være tillagt beføjelse hertil (mig bekendt ikke forekommet).

Jeg har ikke kendskab til eksempler på, at ministerens udnyttelse af en delegationsbestemmelse ved lov er gjort betinget af forelæggelse for forligspartierne bag loven. Dette kunne formentlig også give anledning til overvejelser, da det ville betyde, at kun en del af Folketingets partier ville få indflydelse på udnyttelsen af en bemyndigelse, som hele Folketinget har givet.

3.2 Forvaltningsretlige regler og princippers anvendelse ved tilskudsadministration

Forvaltningsloven gælder alle dele af den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1. Heraf følger modsætningsvis, at loven ikke omfatter Folketinget - herunder Folketingets udvalg - eller institutioner, der organisatorisk henhører under Folketinget.

³² Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 59, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 87, Alf Ross, Dansk statsforfatningsret, 3. udg. v. Ole Espersen (1980), side 313. Anderledes dog Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, bind I: Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 322ff.

³³ (Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, bind I: Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 320ff. står på dette punkt med det særsynspunkt, at folketingsbeslutninger kan være relevante i en retskildemæssig sammenhæng, forudsat at de tilkendegivelser, som Folketinget fremsætter, er i overensstemmelse med lovgivningen. Folketinget kan således ifølge Zahle ikke ved en beslutning gøre et ulovligt hensyn lovligt eller ændre på den i loven fastlagte vægtning af flere hensyn. Men "Folketinget kan godt gribe ind i en vægtning af hensyn, som ikke er fastlagt ved loven, ligesom et hensyn, der ligger inden for det efter loven tilladelige, kan præciseres og tildeles en særlig vægt").

³⁴ Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 87, Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1. udgave (1988), side 125ff.

³⁵ Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 59, Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1. udgave (1988), side 115ff.

Behandlingen af ansøgninger om offentlige tilskud er omfattet af forvaltningsloven, jf. lovens § 2, stk. 1. Dette gælder både for administrationen af tilskudsordninger, der har hjemmel i sædvanlig lovgivning, og for administrationen af tilskudsordninger, der - som de foreliggende - alene har hjemmel på finansloven.³⁶ Det indebærer, at almindelige forvaltningsretlige regler og principper skal iagttages.

Det forhold, at tilskudssager falder inden for forvaltningslovens anvendelsesområde, medfører bl.a., at lovens regler i kap. 2 om inhabilitet gælder for de personer (herunder ministeren), der deltager i behandlingen af sagerne, ligesom forvaltningslovens regler om vejledningspligt, jf. lovens § 7, begrundelse, jf. lovens §§ 22-24, og partshøring, jf. lovens § 19, skal iagttages. Disse regler behandles nærmere nedenfor i punkt 6.2.

På tilsvarende måde skal forvaltningsmyndighederne sikre, at de forvaltningsretlige grundsatninger - herunder legalitetsprincippet, lighedsprincippet, officialprincippet, princippet om offentlighed i forvaltningen, forbuddet mod delegation til private og magtfordrejningslæren - respekteres i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilskud.

Om de forvaltningsretlige principper i forbindelse med administration af tilskudsordninger anfører Økonomistyrelsen i sin Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra juni 2011, side 5, følgende:

"2.1 Forvaltningsmæssige principper

Tilskudsgiver skal være opmærksom på, at den offentlige myndighed har et selvstændigt ansvar for at overholde de forvaltningsretlige regler og principper, herunder reglerne i forvaltningsloven.

Det indebærer blandt andet at tilskudsgiver sikrer, at tilskudsmodtagerne, herunder potentielle tilskudsmodtagere, behandles ens. Det kan evt. sikres vha.:

- At alle potentielle tilskudsmodtagere har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden,
- At kravene til ansøgningen er gennemskuelige, fx via et ansøgningsskema,
- At administrationen af tilskudsordningen er dækket af en sagsbehandlervejledning,
- At tildelingskriterierne operationaliseres i overensstemmelse med ordningens formål, jf. tilskudsloven eller finanslovens anmærkninger, og at de fx fremgår af den interne sagsbehandlervejledning,
- At afslag begrundes,
- At habilitetsreglerne er overholdt, hvilket kan stille særlige krav til den organisatoriske tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen."

³⁶ Finansministeriets redegørelse om regler for tilskudspuljer af 17. februar 2004, side 3.

3.2.1 Almindelige forvaltningsretlige principper

3.2.1.1 Magtfordrejning

Forvaltningen kan være tillagt skønsmæssige beføjelser, f.eks. til at foretage tildeling af midler fra en tilskudsordning. Det ligger fast, at en forvaltningsmyndighed ikke må varetage usaglige hensyn ved udøvelsen af skønsmæssige beføjelser, og at forvaltningsmyndigheden er forpligtet til at inddrage alle relevante saglige hensyn.³⁷

Efter den klassiske opfattelse af magtfordrejningslæren må en forvaltningsmyndighed kun varetage saglige formål. Som følge heraf vil varetagelsen af andre formål, herunder f.eks. partipolitiske hensyn, i forbindelse med udstedelse af en forvaltningsakt udgøre magtfordrejning. Afgørende for vurderingen af, om der foreligger magtfordrejning, bliver således forvaltningsmyndighedens subjektive hensigt med afgørelsen.³⁸

Om en forvaltningsmyndighed har inddraget saglige hensyn ved sin afgørelse, beror på fastlæggelsen af rammerne for det forvaltningsretlige skøn. Dette sker ved at undersøge det konkrete hjemmelsgrundlag for skønnet, herunder loven og lovbemærkningerne mv. Hvis der i medfør af loven er sket udfyldning gennem administrativt fastsatte regler, vil disse udgøre en del af rammen for det forvaltningsretlige skøn. Denne undersøgelse sker gennem almindelig fortolkningsvirksomhed.

Det forekommer, som omtalt ovenfor, at administrativt fastsatte regler forelægges for et folketingsudvalg inden udstedelse, men forelæggelse af konkrete fortolknings spørgsmål vil være en usædvanlig fremgangsmåde og have karakter af efterarbejder.³⁹

Hvis hjemmelsgrundlaget sætter snævre rammer for skønsudøvelsen, vil risikoen for magtfordrejning være tilsvarende begrænset. Omvendt vil risikoen være større ved anvendelsen af brede, skønsmæssige bestemmelser, og der er derfor i sådanne tilfælde særlig anledning til at være opmærksom på at sikre overholdelsen af de forvaltningsprocessuelle regler.

3.2.1.2 Offentlighedsprincippet

Reglerne om offentlighed i forvaltningsloven og offentlighedsloven har i fællesskab som et overordnet formål at skabe den transparens og gennemsigtighed, der er en forudsætning for,

³⁷ Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret - Almindelige Emner* (5. udgave), side 223ff.

³⁸ Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret* (5. udgave), side 361ff. og fra nyere højesteretspraksis f.eks. UfR 2005, side 3346.

³⁹ Jf. Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk Statsret* (2012), side 60. Om efterarbejder se Karsten Hagel-Sørensen, *Efterarbejder*, Max Sørensen 100 år, 2013, side 75ff.

.....
at der kan føres kontrol med, at de afgørelser, der træffes, er korrekte og ikke båret af usaglige hensyn.⁴⁰

Offentlighedsprincippet indebærer bl.a., at borgerne gennem reglerne om aktindsigt kan opnå indsigt i forvaltningens administration, jf. herved bl.a. reglerne i forvaltningslovens kap. 4 og offentlighedslovens §§ 7-12 og §§ 19-35.

Som konsekvens af, at offentlige myndigheders afgørelsesgrundlag ofte suppleres med oplysninger, som ikke nødvendigvis fremgår af sagens skriftlige materiale, indeholder offentlighedslovens § 13 - for at understøtte reglerne om aktindsigt - en bestemmelse om notatpligt. Formålet bag denne bestemmelse er, at det sikres, at offentligheden har adgang til gennem aktindsigt, at få indsigt i det fulde grundlag for sagens afgørelse.⁴¹

Endvidere blev der med den nye offentlighedslov indført en udtrykkelig journaliseringspligt i offentlighedslovens § 15, der medfører, at:

"Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form."

I relation til spørgsmålet om satspuljeordførernes nedenfor i punkt 4 beskrevne deltagelse i puljeadministrationen opstår spørgsmålet, dels om denne deltagelse er undtaget aktindsigt efter den særlige regel i offentlighedslovens § 27, nr. 2, dels om de bidrag, som ordførerne fremkommer med i forbindelse med deres involvering i puljeadministrationen, er undergivet notatpligt efter offentlighedslovens § 13.

Det følger af offentlighedslovens § 27, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Offentlighedslovens § 27, nr. 2, finder imidlertid ikke anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som "egentlige administrative anliggender". Som eksempel herpå nævner betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven tilfælde, "hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere om forvaltningsretlige dispositioner, der er eller vil blive truffet på baggrund af gældende lovgivning".⁴²

⁴⁰ Betænkning nr. 325/1963, side 43, Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 1. udgave (2013), side 15, Sten Bønsing, Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, 2012, side 125

⁴¹ Betænkning nr. 1510/2009, side 403

⁴² Betænkning nr. 1510/2009, side 613f.

Forelæggelsen af udmøntningsplaner og indstillingsnotater vil således ikke være undtaget efter offentlighedslovens § 27, stk. 2. Det er imidlertid ikke udelukket, at forelæggelsen konkret kan være undtaget fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Notatpligten efter offentlighedslovens § 13 angår alene sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Der kan dog i medfør af en ulovbestemt forvaltningsgrundsætning være pligt til også at gøre notat i andet end afgørelsessager.⁴³

Notatpligten omfatter efter ordlyden af offentlighedslovens § 13 "oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger". Notatpligten omfatter således også oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.⁴⁴

Sagkyndige erklæringer er utvivlsomt omfattet af notatpligten. Mere tvivlsomt er det, om "udenforståendes - og for den sags skylds myndighedens egne - tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse"⁴⁵ vil være omfattet af notatpligten efter offentlighedslovens § 13.⁴⁶ Baggrunden herfor er, at tilkendegivelserne ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Det følger imidlertid af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Denne notatpligt er ikke blot en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også en forudsætning for, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag, og herved give mulighed for effektiv kontrol med, om en given myndighed har handlet korrekt.⁴⁷

Forvaltningen har i øvrigt efter princippet om god forvaltningsskik pligt til at sørge for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. Et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag.⁴⁸

Princippet om god forvaltningsskik tilsiger således, at eventuelle udtalelser, som satspuljeordførerne fremsætter i forbindelse med deres godkendelse af indstillingsnotater mv., og som ikke fremgår af dokumenterne på sagen, noteres for at sikre størst mulig åbenhed og transparens i Socialministeriets puljeadministration.

⁴³ Betænkning nr. 1510/2009, side 405

⁴⁴ Betænkning nr. 1510/2009, side 408

⁴⁵ Betænkning nr. 1510/2009, side 409

⁴⁶ Betænkning nr. 1510/2009, side 409 sammenholdt med side 425, betænkning nr. 857/1978, side 164, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 153f.

⁴⁷ Betænkning nr. 1510/2009, side 412

⁴⁸ Betænkning nr. 1510/2009, side 417, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 642

3.2.1.3 Lighedsgrundsætningen

Inden for forvaltningsretten findes en uskreven lighedsgrundsætning, hvorefter lige forhold som udgangspunkt skal behandles lige. Der er en snæver sammenhæng mellem magtfordrejningslæren og lighedsgrundsætningen, idet begge vedrører spørgsmålet om saglig forvaltning. Overordnet set kan samspelet mellem magtfordrejningslæren og lighedsgrundsætningen beskrives på den måde, at en forvaltningsafgørelse ikke kun skal være båret af saglige hensyn; enhver forskelsbehandling af lige forhold skal også være båret af saglige hensyn. Dermed sætter lighedsgrundsætningen visse begrænsninger for forvaltningsmyndighedernes skønsudøvelse.⁴⁹

Lighedsgrundsætningen indebærer, at forvaltningsmyndighederne skal være konsekvente i afvejningen af saglige hensyn, når de træffer afgørelser. Hvis der f.eks. foreligger en administrativ praksis, vil det være i strid med lighedsgrundsætningen at foretage vilkårlige afvigelser fra praksis⁵⁰.

En række af de regler, som forvaltningsmyndighederne er underlagt, har til formål at gøre det synbart og dokumentere, at bl.a. lighedsgrundsætningen er overholdt. Ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, har forvaltningsmyndighederne således pligt til at tage notat, når de bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne, faglige vurderinger, der har betydning for sagen. Hertil kommer reglerne i offentlighedslovens kapitel 3 vedrørende journalisering og postlister. Endvidere har begrundelseskravet i forvaltningslovens kapitel 6 til formål at belyse, hvilke hensyn der er indgået i vurderingen af en afgørelse, jf. nærmere punkt 6.2.1.3.

3.2.1.4 Officialprincippet og annoncering

Forvaltningsmyndigheder er som led i sagsbehandlingen underlagt officialprincippet, der forpligter forvaltningen til at sørge for at tilvejebringe det faktiske og retlige grundlag, der er nødvendigt for at kunne træffe en saglig afgørelse.⁵¹

Officialprincippet må i tilskudssager antages at forpligte forvaltningen til at sikre, at der gives relevant information om muligheden for at søge tilskuddet, således at de bedst egnede ansøgere får mulighed for at gøre sig bekendt hermed. Finansministeriet anfører således i sin redegørelse om regler for tilskudspuljer af 17. februar 2004 (side 5), at det - af hensyn til opfyldelsen af formålet med en given tilskudsordning - bør sikres, at de bedst kvalificerede, potentielle tilskudsmodtagere kommer til at indgå i bedømmelsen af, hvem der udloddes

⁴⁹ Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - almindelige emner (5. udgave), side 252ff.

⁵⁰ Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - almindelige emner (5. udgave), side 252ff. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udgave), side 346f.

⁵¹ Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 145ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 447ff., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 4. udgave (2013), side 267ff.

tilskud til. Det er en naturlig forudsætning herfor, at potentielle tilskudsmodtagere er bekendt med tilskudsordningens eksistens.

Hvor en tilskudsordning henvender sig til en bredere kreds, der ikke på forhånd er kendt, eller som ikke kan antages at være bekendt med tilskudsordningen, er forvaltningen derfor forpligtet til at sørge for at oplyse potentielle tilskudsmodtagere om ordningens eksistens gennem relevant, generel annoncering. Hvis kredsen af potentielle tilskudsmodtagere er kendt på forhånd, f.eks. hvor der er tale om løbende driftstilskud, hvor kun en mindre kreds af institutioner vil kunne komme på tale som modtagere, kan forvaltningen derimod give en målrettet eller mere begrænset orientering.

I overvejelserne om, hvordan annoncering mv. skal ske, bør mulighederne for at opfylde tilskudskravene indgå, ligesom størrelsen af det beløb, der er til rådighed, bør indgå i overvejelserne, da udgifter til annoncering mv. bør stå i et rimeligt forhold til den samlede tilskudsbevilling.⁵²

3.2.1.5 Delegation

Afgørelse skal træffes af den myndighed, som efter hjemmelsgrundlaget er den kompetente myndighed. I visse situationer rummer hjemmelsgrundlaget eller almindelige regler mulighed for overførelse af kompetence (delegation) til anden myndighed eller undtagelsesvist til en privat person eller organisation.

En forvaltningsmyndighed har som udgangspunkt på ulovbestemt grundlag mulighed for at delegerer sin kompetence til underordnede forvaltningsmyndigheder, idet borgerne ved denne form for delegation får mulighed for at klage til den delegerende forvaltningsmyndighed. Delegation af kompetence til overordnede og sideordnede forvaltningsmyndigheder kræver derimod lovhjemmel. Delegation af kompetence til private kræver udtrykkelig og klar lovhjemmel. Det antages i den juridiske litteratur, at ekstern delegation bør bekendtgøres i Lovtidende.⁵³

Selv om delegation af kompetence til private aktører kræver klar og udtrykkelig lovhjemmel, er det ikke udelukket, at private på ulovhjemlet grundlag kan deltage i sagsforberedelsen.

Om den situation, at jeg bistod Natur- og Miljøklagenævnet med forberedelsen af en række klagesager, har Ombudsmanden i sin udtalelse af 28. juni 2013 (FOB 2013-9) bl.a. vurderet, at der ikke kan siges at gælde et generelt krav om lovhjemmel, når det kommer til inddra-

⁵² Finansministeriets redegørelse om regler for tilskudspuljer af 17. februar 2004 (side 6) og Økonomistyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning af juni 2011, side 14.

⁵³ Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret (2. udgave), side 138ff. og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret - Sagsbehandling (7. udgave), side 50ff.

gelse af (delegation til) private i forberedelsen af afgørelsessager. Der må dog stilles en række krav til en sådan ordning, hvis den skal ske uden lovhjemmel: Den private aktør må have den nødvendige fagkyndige ekspertise til at udføre opgaven, og opgaven må kunne udføres, uden at der opstår interessekonflikter i forhold til myndigheden. De sagsskridt mv., som den private aktør foretager, må leve op til de saglige og retssikkerhedsmæssige krav mv., der stilles til den offentlige forvaltning. Den private aktør må derfor i almindelighed iagttage helt de samme regelsæt som den ansvarlige myndighed, herunder offentligretlige regler og grundsætninger.

Ordningen må endvidere være tilrettelagt på en sådan måde, at der er sikkerhed for, at den heller ikke i øvrigt medfører tab af rettigheder for den private part i sagen. Der må således være udstukket retningslinjer, som sikrer, at der ikke i realiteten delegeres afgørelseskompetence, samt retningslinjer for, hvilke skridt der i øvrigt skal foretages af myndigheden, og hvilke den private skal udføre. Den delegerende myndighed må endelig - både formelt og reelt - stå inde for den afgørelse, der bliver truffet, og for sagsbehandlingen i den forbindelse. Det indebærer bl.a., at det oplysningsgrundlag, som den private aktør har tilvejebragt, må forelægges for myndigheden til kvalitetssikring, og at der hos myndigheden må ske en selvstændig vurdering af oplysningsgrundlaget, inden der træffes afgørelse.

Anderledes forholder det sig i relation til tilfælde, hvor den kompetente myndighed ikke har delegeret sin kompetence til en udenforstående, men derimod alene træffer sine afgørelser efter forslag eller henstilling fra andre. Herom anfører Poul Andersen⁵⁴:

"Det forekommer, at en administrativ Foranstaltning træffes efter Forsalg eller Henstilling fra en Myndighed, som ikke i saa Henseende handler i Medfør af nogen lovbestemt Beføjelse; men dette kan ligesaa lidt som den Omstændighed, at den kompetente Forvaltningsmyndighed har indhentet en uvedkommendes Udtalelse medføre, at Forvaltningsakten bliver ugyldig. Derimod kan saadanne Udtalelser, hvis de tages til Følge, undertiden give Anledning til at spørge, om der foreligger Magtfordrejning."

3.3 Særligt om kravene til myndigheders regeludstedelse

Der er ikke ved lov eller anden bindende forskrift fastsat regler, der generelt regulerer proceduren for, hvordan myndigheder skal udarbejde administrative forskrifter. Justitsministeriet har imidlertid i vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter fastsat en række retningslinjer for udarbejdelsen af administrative forskrifter mv.

⁵⁴ Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 346

Det følger af pkt. 1 i vejledning nr. 153 af 22. september 1987, at generelle administrative forskrifter i almindelighed bør udformes som bekendtgørelser, der kundgøres i Lovtidende, eller som cirkulærer.

Vejledningsformen anvendes ved orienterende meddelelser, i modsætning til tilfælde hvor der skal fastsættes bindende retsregler. I vejledninger fastsættes der således ikke bindende forskrifter, men gives blot orientering om f.eks. reglers indhold, fortolkning, om reglernes baggrund og andre oplysninger, der kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse.⁵⁵

Ved udstedelse af administrative forskrifter skal det tilstræbes, at den enkelte forskrift alene indeholder én af de ovennævnte typer af forskrifter, hvilket begrundes dels i ordenshensyn, men især i hensynet til, at der ikke bør være tvivl om de enkelte bestemmelsers retlige karakter.⁵⁶

4. PULJEADMINISTRATIONEN

Nedenfor gennemgås puljeadministrationens fem hovedformer i hovedtræk. Formålet er at fremdrage de forhold, der har betydning for min vurdering. Der er således ikke tale om en udtømmende beskrivelse af hver af de fem hovedformer. Det bemærkes, at en pulje ofte vil blive udmøntet som en kombination af de forskellige hovedformer. Endvidere suppleres de fem hovedformer af særlige procedurer, der anvendes ad hoc i begrænset omfang. Jeg har ikke modtaget tilstrækkeligt materiale vedrørende de særlige procedurer til at foretage en nærmere beskrivelse af disse.

Gennemgangen af de fem hovedformer tager udgangspunkt i ministeriets tildeling af midler fra satspuljen. Ministeriet tildeler dog også midler på anden baggrund.

Beskrivelsen af de fem hovedformer er, hvor der har været tvivl om beskrivelsen, baseret på ministeriets notat om gældende praksis i tilskudsforvaltningen i MBLIS fra maj 2014, der efter det oplyste beskriver, hvordan ministeriets puljeadministration aktuelt varetages.

4.1 Ansøgningspuljer

4.1.1 Overordnet procesbeskrivelse

Ansøgningspuljer er kendetegnet ved, at tildeling af midler sker på baggrund af ansøgninger udarbejdet af ansøgerkredsen. En del af puljemidlerne tildeles inden for rammerne af den såkaldte privatproces, hvor frivillige organisationer, NGO'er og andre private aktører har mulighed for at ansøge om støtte til udviklingsprojekter, driftsstøtte eller midlertidig over-

⁵⁵ Vejledning nr. 153 af 22. september 1987, pkt. 142. Jens Garde, Forvaltningsret - Almindelige Emner, 5. udgave (2009), side 26, Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 3. udgave (2013), side 40f.

⁵⁶ Vejledning nr. 153 af 22. september 1987, pkt. 7. Jens Garde, Forvaltningsret - Almindelige Emner, 5. udgave (2009), side 26

gangsstøtte. Den overordnede proces om tildeling af midler gennem ansøgningspuljer fremgår af **bilag C**.

4.1.2 Udmøntning

På baggrund af de relevante tekstanmærkninger, anmærkningerne i finansloven og udmøntningsplanen udarbejder fagkontorerne i departementet en endelig projektbeskrivelse for initiativet med bidrag fra Puljestyling og den relevante styrelse. Puljestyling udarbejder et budget for initiativet. Projektbeskrivelsen bliver udarbejdet i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer benævnt "Den fælles projektmodel", der har til formål at sikre en høj kvalitet og ensartethed i projektarbejdet, herunder i forbindelse med udarbejdelse af selve projektbeskrivelsen. Projektbeskrivelsen indeholder en beskrivelse af initiativets formål, målgruppe, forandringsteori, forventede resultater samt evaluering mv. Efter det oplyste bliver projektbeskrivelsen godkendt af den relevante direktør.

4.1.3 Ansøgning og udvælgelse

På baggrund af projektbeskrivelsen og udmøntningsplanen udarbejder Puljestyling ansøgningsmateriale for ansøgningspuljen. Ansøgningsmaterialet består bl.a. af en vejledning om ansøgning til puljen, hvor f.eks. følgende forhold kan være angivet:

- Puljens formål
- Projektets målgruppe
- Ansøgerkredsen
- Projektperioden
- Puljens anvendelsesområde
- Kriterier for tildeling af støtte
- Tilskudsberettigede udgifter
- Ikke-tilskudsberettigede forhold
- Evaluering af projektet
- Ansøgningsfrister
- Praktiske oplysninger (ansøgningsprocedure og regnskabsaflæggelse mv.)

Vejledningen har til formål på en let forståelig måde at tydeliggøre kriterierne for at opnå støtte, og hvilke krav der efterfølgende vil blive stillet til tilskudsmodtagerne. De potentielle ansøgere får dermed mulighed for selv på forhånd at vurdere, om de kan komme i betragtning til at modtage tilskud.

Socialstyrelsen og fagkontorerne i departementet kan komme med bidrag til ansøgningsmaterialets faglige indhold, f.eks. beskrivelse af formål eller kriterier. Ud over vejledningen omfatter ansøgningsmaterialet et ansøgningssskema, eventuelt en annonce samt budget- og regnskabskema. Ansøgningsmaterialet bliver udarbejdet ud fra standardskabeloner, således at der sikres en ensartet ansøgningsproces på tværs af de forskellige puljer.

På side 23 i notatet om gældende praksis er der anført følgende om godkendelse af vejledningen:

"Når Puljestyring har udarbejdet ansøgningsmaterialet forelægges vejledningen for ministeren og eventuelle aftaleparter. Vejledninger forelægges typisk for ministeren til godkendelse og sendes til satspuljeordførerne og øvrige aftaleparter. Det beror på en konkret vurdering og aftaleformen, om vejledningen oversendes til satspuljeordførerne og øvrige aftaleparter til orientering eller til godkendelse. I praksis oversendes vejledningen dog oftest til orientering."

Ansøgningsmaterialet uploades på Puljeportalen, der er en del af Socialministeriets hjemmeside (www.tilskudsportal.sm.dk). Herudover omtales ansøgningspuljen i ministeriets nyhedsbrev. Hvis der er tvivl om, hvorvidt ansøgerkredsen er bekendt med Puljeportalen eller ministeriets nyhedsbrev, indrykkes en pressemeddelelse i relevante medier.

Efter udløbet af ansøgningsfristen foretager Puljestyring en grundig vurdering af de indkomne ansøgninger. Vurderingen foretages ud fra de kriterier, der er fastlagt i den specifikke vejledning for ansøgningspuljen. Puljestyring kan i den sammenhæng rette henvendelse til fagkontorerne i departementet eller Socialstyrelsen med henblik på at indhente konkrete, faglige vurderinger eller besvare konkrete spørgsmål.

4.1.4 Indstilling

Puljestyring udarbejder på baggrund af vurderingen af ansøgningerne et indstillingsnotat, hvor de i ansøgningerne indeholdte projekter enten indstilles til støtte, reservation eller afslag. Indstillingsnotatet indeholder en grundig beskrivelse og vurdering af hver enkelt ansøgning, hvor baggrunden for indstillingerne klart fremgår, herunder hvad der er blevet lagt vægt på ved vurderingen af ansøgningerne.

Et projekt indstilles til reservation, hvis det vurderes til at være støtteberettiget, men enkelte dele af ansøgningen skal præciseres, udelades eller bekræftes for at være støtteberettiget. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis dele af projektet ikke er støtteberettiget.

På side 25 i notatet om gældende praksis er der anført følgende om godkendelse af indstillingerne:

"Puljestyring forelægger altid indstillingsnotatet med forslag til om beslutning om støtte for ministeren til godkendelse.

Hvor reservationsbevillingen er afsat som en del af de senere års satspuljeaftale, oversendes indstillingsnotatet efterfølgende til satspuljeordførerne til godkendelse.

Ansøgningspuljerne under satspuljens private proces afviger fra processen for øvrige ansøgningspuljer, idet der afholdes et indstillingsmøde, hvor ministerens indstilling forhandles i satspuljekredsen. Puljestyling udarbejder indstillingsmaterialet til mødet.

Det fremgår af ministeriets puljeinstruks, at indstillingerne om støtte skal godkendes af minister og typisk forelægges for forligspartierne bag initiativet. For satspuljeinitiativer skal der, efter ansøgningerne er behandlet, sendes et forslag til udmøntning af puljen til godkendelse hos satspuljeordførerne, inden de godkendte ansøgere kan modtage deres bevilling. Ofte drøftes indstillingerne på møder i satspuljekredsen."

Godkendelsen anses for givet, hvis ikke Puljestyling har modtaget en tilbagemelding fra satspuljeordførerne inden 14 dage.

Efter det oplyste kan det forekomme, at satspuljeordførerne vælger at godkende ansøgninger, der af Puljestyling er indstillet til afslag.

4.1.5 Udlodning af midler

Puljestyling udsender tilskuds-, reservations- og afslagsbreve til ansøgerne.

Tilskudsbrevet indeholder en beskrivelse af størrelsen af tilskuddet samt den periodemæssige fordeling heraf. Herudover indeholder tilskudsbrevet ligeledes en beskrivelse af, hvad tilskuddet ikke kan anvendes til.

Tilskudsbrevet er vedlagt et bilag (betingelser for tilskudsmodtagere), der opstiller de nærmere rammer for modtagelse af tilskuddet, f.eks.:

- Udbetaling af tilskuddet
- Ændring af aktiviteter og formål
- Regnskab og tilbagebetaling
- Afrapportering
- Løn, forsikring og kilometergodtgørelse

Endvidere er tilskudsbrevet vedlagt en udbetalingsblanket, hvor modtageren skal anføre kontoplysninger mv.

I reservationsbrevet er det anført, at der er reserveret et beløb til projektet, og hvad der kræves, før reservationen kan ophæves. I det som bilag 11 fremlagte reservationsbrev er der f.eks. anført følgende:

"Reservationen kan ophæves ved indsendelse af uddybende mål på brugerniveau."

Afslagsbrevet indeholder bl.a. en kortfattet begrundelse for, hvorfor det er blevet vurderet, at ansøgerens projekt ikke opfylder kriterierne for støtte fra puljen eller baggrunden for afslaget i øvrigt. Det som bilag 12 fremlagte afslagsbrev indeholder f.eks. følgende begrundelse:

"Afslaget skyldes, at det vurderes, at projektet ikke lever op til kriterierne for puljen. Det vurderes, at der søges til aktiviteter under ferieophold, hvorfor projektet kan henvises til at søge Tips- og lottopuljen til særlige sociale formål eller sommerferiepuljen."

Herudover indeholder afslagsbrevet oplysninger om, hvor mange ansøgninger ministeriet har modtaget, og hvor mange ansøgninger ministeriet har givet tilskud til.

4.2 Tildelingspuljer

4.2.1 Overordnet procesbeskrivelse

Tildelingspuljer er kendetegnet ved, at tildeling af midler sker efter invitation til en begrænset og på forhånd fast defineret kreds af potentielle tilskudsmodtagere. Kredsen af potentielle tilskudsmodtagere kan være anført direkte i anmærkningerne eller den underliggende politiske forligsaftale. I andre tilfælde træffer ministeren og forligspartierne aftale om, hvem der skal inviteres til at ansøge efter indstilling fra ministeriet. Den overordnede proces om tildeling af midler gennem tildelingspuljer fremgår af **bilag D**.

4.2.2 Udmøntning

På baggrund af de relevante tekstanmærkninger, anmærkningerne i finansloven og udmøntningsplanen udarbejder fagkontorerne i departementet en endelig projektbeskrivelse for initiativet med bidrag fra Puljestyring og den relevante styrelse. Puljestyring udarbejder et budget for initiativet. Projektbeskrivelsen bliver udarbejdet i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer benævnt "Den fælles projektmodel", der har til formål at sikre en høj kvalitet og ensartethed i projektarbejdet, herunder i forbindelse med udarbejdelse af selve projektbeskrivelsen. Projektbeskrivelsen indeholder en beskrivelse af initiativets formål, målgruppe, forandringsteori, forventede resultater samt evaluering mv. Efter det oplyste bliver projektbeskrivelsen godkendt af den relevante direktør.

4.2.3 Ansøgning og udvælgelse

På baggrund af udmøntningsplanen og projektbeskrivelsen udarbejder Puljestyring ansøgningsmateriale for tildelingspuljen. Ansøgningsmaterialet består af bl.a. en vejledning, hvor f.eks. følgende forhold kan være angivet:

- Puljens formål
- Tilskudsberettigede udgifter
- Krav til målbeskrivelse og dokumentation

- Evaluering af projektet
- Praktiske oplysninger (ansøgningsprocedure og regnskabsaflæggelse mv.)

Vejledningen har til formål på en let forståelig måde at tydeliggøre kriterierne for at opnå støtte, og hvilke krav der efterfølgende vil blive stillet til tilskudsmodtagerne. De potentielle ansøgere får dermed mulighed for selv på forhånd at vurdere, om de kan komme i betragtning til at modtage tilskud.

Socialstyrelsen og fagkontorerne i departementet kan komme med bidrag til ansøgningsmaterialets faglige indhold, f.eks. beskrivelse af formål eller kriterier. Ud over vejledningen omfatter ansøgningsmaterialet et ansøgningssskema samt et budget- og regnskabsskema. Ansøgningsmaterialet bliver udarbejdet ud fra standardskabeloner, således at der sikres en ensartet ansøgningsproces på tværs af de forskellige puljer. Hvis ikke den afgrænsede ansøgerkreds er fastlagt i anmærkningerne til finansloven, udarbejder ministeriet endvidere et forslag til, hvem der skal indgå i den afgrænsede ansøgerkreds.

På side 29 i notatet om gældende praksis er der anført følgende om godkendelse af vejledningen og den begrænsede ansøgerkreds:

"Når Puljestyling har udarbejdet ansøgningsmaterialet forelægges vejledningen og den afgrænsede ansøgerkreds for ministeren og eventuelle aftaleparter. Vejledninger og den afgrænsede ansøgerkreds forelægges for ministeren til godkendelse og oversendes til satspuljeordførerne og øvrige aftaleparter. Det beror på en konkret vurdering og aftaleformen, om vejledningen og den afgrænsede ansøgerkreds oversendes til satspuljeordførerne og øvrige aftaleparter til orientering eller godkendelse. I praksis oversendes vejledningen oftest til orientering. Ansøgningssskema og budget forelægges ikke til godkendelse hos minister og evt. aftaleparter, da der er tale om standardiserede skemaer. Hvor der er tale om gentagne årlige puljer, hvor der ikke er foretaget væsentlige ændringer ift. tidligere års ansøgningsmateriale, godkendes ansøgningsmaterialet af kontorchefen for Puljestyling."

Kredsen af mulige ansøgere bliver herefter inviteret til at ansøge om at modtage puljemidlerne.

Efter udløbet af ansøgningsfristen foretager Puljestyling en grundig vurdering af de indkomne ansøgninger. Vurderingen foretages ud fra de kriterier, der er fastlagt i den specifikke vejledning for ansøgningspuljen. Puljestyling kan i den sammenhæng rette henvendelse til fagkontorerne i departementet eller Socialstyrelsen med henblik på at indhente konkrete, faglige vurderinger eller besvare konkrete spørgsmål.

4.2.4 Indstilling

Puljestyling udarbejder på baggrund af vurderingen af ansøgningerne et indstillingsnotat, hvor de i ansøgningerne indeholdte projekter enten indstilles til støtte, reservation eller afslag. Indstillingsnotatet indeholder en grundig beskrivelse og vurdering af hver enkelt ansøgning, hvor baggrunden for indstillingerne klart fremgår, herunder hvad der er blevet lagt vægt på ved vurderingen af ansøgningerne.

Et projekt indstilles til reservation, hvis det vurderes til at være støtteberettiget, men enkelte dele af ansøgningen skal præciseres, udelades eller bekræftes for at være støtteberettiget. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis dele af projektet ikke er støtteberettiget.

På side 32 i notatet om gældende praksis er der anført følgende om godkendelse af indstillingerne:

"Puljestyling forelægger altid indstillingsnotatet til ministeren til godkendelse. Hvor reservationsbevillingerne er afsat som en del af de senere års satspuljeaftale oversendes indstillingsnotatet til satspuljeordførerne til godkendelse.

Af ministeriets notat om høringsprocedurer i forbindelse med satspuljeinitiativer fremgår det, at der ikke er krav om oversendelse af indstillingsnotat for tildelingspuljer."

Godkendelsen anses for givet, hvis Puljestyling ikke har modtaget reaktion fra satspuljeordførerne inden for 14 dage.

4.2.5 Udlodning

Puljestyling udsender tilskuds- og afslagsbreve til ansøgerne.

Tilskudsbrevet indeholder en beskrivelse af størrelsen af tilskuddet samt den periodemæssige fordeling heraf. Herudover indeholder tilskudsbrevet en beskrivelse af, hvad tilskuddet ikke kan anvendes til.

Tilskudsbrevet er vedlagt et bilag (betingelser for tilskudsmodtagere), der opstiller de nærmere rammer for modtagelse af tilskuddet, f.eks.:

- Udbetaling af tilskuddet
- Ændring af aktiviteter og formål
- Regnskab og tilbagebetaling
- Afrapportering
- Løn, forsikring og kilometergodtgørelse

Endvidere er tilskudsbrevet vedlagt en udbetalingsblanket, hvor modtageren skal anføre kontooplysninger mv.

I reservationsbrevet er det anført, at der er reserveret et beløb til projektet, og hvad der kræves, før reservationen kan ophæves.

Afslagsbrevet indeholder bl.a. en kortfattet begrundelse for, hvorfor det er blevet vurderet, at ansøgerens projekt ikke opfylder kriterierne for støtte fra puljen eller baggrunden for afslaget i øvrigt. Herudover indeholder afslagsbrevet oplysninger om, hvor mange ansøgninger ministeriet har modtaget, og hvor mange ansøgninger ministeriet har givet tilskud til.

4.3 Driftstilskud

4.3.1 Overordnet procesbeskrivelse

Driftstilskud er kendetegnet ved, at puljemidlerne gives til navngivne organisationer, der er direkte anført på finansloven. Der stilles ikke krav om, at modtageren af et driftstilskud udarbejder en ansøgning. Den overordnede proces for tildeling af driftstilskud fremgår af **bilag E**.

4.3.2 Udlodning

Puljestyring udarbejder på baggrund af de relevante tekstanmærkninger, anmærkningerne i finansloven og udmøntningsplanen et tilskudsbrev, der sendes til den på finansloven anførte tilskudsmodtager. Tilskudsbrevet indeholder en beskrivelse af størrelsen af tilskuddet samt den periodemæssige fordeling heraf. Herudover indeholder tilskudsbrevet en beskrivelse af, hvad tilskuddet ikke kan anvendes til.

Tilskudsbrevet er vedlagt et bilag (betingelser for tilskudsmodtagere), der opstiller de nærmere rammer for modtagelse af tilskuddet, f.eks.:

- Udbetaling af tilskuddet
- Ændring af aktiviteter og formål
- Regnskab og tilbagebetaling
- Afrapportering
- Løn, forsikring og kilometergodtgørelse

Endvidere er tilskudsbrevet vedlagt en udbetalingsblanket, hvor modtageren skal anføre kontooplysninger mv.

4.4 Tilskudsfinansierede aktiviteter

4.4.1 Overordnet procesbeskrivelse

Tilskudsfinansierede aktiviteter, f.eks. evalueringer og undersøgelser, er kendetegnet ved, at de udføres af statslige institutioner. Tilskuddet skal dække institutionernes udgifter til at gennemføre de pågældende aktiviteter. De primære modtagere af denne type tilskud er So-

cialstyrelsen og Ankestyrelsen. De tilskudsfinansierede aktiviteter vil ofte relatere sig til et projekt, der tildeles midler gennem en ansøgnings- eller tildelingspulje. Den overordnede proces for tilskudsfinansierede aktiviteter fremgår af **bilag F**.

4.4.2 Udmøntning

På baggrund af de relevante tekstanmærkninger, anmærkningerne i finansloven og udmøntningsplanen udarbejder fagkontorerne i departementet en endelig projektbeskrivelse for initiativet med bidrag fra Puljestyling og den relevante styrelse. Puljestyling udarbejder et budget for initiativet. Projektbeskrivelsen bliver udarbejdet i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer benævnt "Den fælles projektmodel", der har til formål at sikre en høj kvalitet og ensartethed i projektarbejdet, herunder i forbindelse med udarbejdelse af selve projektbeskrivelsen. Projektbeskrivelsen indeholder en beskrivelse af initiativets formål, målgruppe, forandringsteori, forventede resultater samt evaluering mv. Efter det oplyste bliver projektbeskrivelsen godkendt af den relevante direktør.

Herefter bliver der ud fra udmøntningsplanen og projektbeskrivelsen indgået en samarbejdsaftale med den enhed, der skal udføre de tilskudsfinansierede aktiviteter, f.eks. Socialstyrelsen eller det relevante fagkontor. De nærmere rammer for de tilskudsfinansierede aktiviteter fastlægges i samarbejdsaftalen, herunder formål, forventede resultater, mål for indsatsen og centrale milepæle. Samarbejdsaftalen anvendes således som et styringsredskab, der sikrer enighed om de forventede resultater. Samarbejdsaftalen godkendes af den relevante kontorchef.

4.4.3 Udlodning

Styrelsen eller det relevante fagkontor fremsender efterfølgende en tilskudsansøgning til Puljestyling. Puljestyling udarbejder et tilskudsbrev, hvoraf det fremgår, at ansøgningen om støtte til tilskudsfinansierede aktiviteter er imødekommet. Tilskudsbrevet indeholder en beskrivelse af størrelsen af tilskuddet samt den periodemæssige fordeling heraf. Herudover indeholder tilskudsbrevet en beskrivelse af, hvad tilskuddet ikke kan anvendes til.

Tilskudsbrevet er vedlagt et bilag (betingelser for tilskudsmodtagere), der opstiller de nærmere rammer for modtagelse af tilskuddet, f.eks.:

- Udbetaling af tilskuddet
- Ændring af aktiviteter og formål
- Regnskab og tilbagebetaling
- Afrapportering
- Løn, forsikring og kilometergodtgørelse

Endvidere er tilskudsbrevet vedlagt en udbetalingsblanket, hvor modtageren skal anføre kontooplysninger mv.

4.5 Køb af konsulentydelse

4.5.1 Overordnet procesbeskrivelse

Køb af konsulentydelse til f.eks. undersøgelser, evalueringer, kampagner og processtøtte sker hos eksterne leverandører og er kendetegnet ved, at kontrakten om levering af konsulentydelse har været i udbud. Konsulentydelse vil ofte relatere sig til et projekt, der tildeles midler gennem en ansøgnings- eller tildelingspulje. Den overordnede proces for køb af konsulentydelse fremgår af **bilag G**.

4.5.2 Udmøntning

På baggrund af de relevante tekstanmærkninger, anmærkningerne i finansloven og udmøntningsplanen udarbejder fagkontorerne i departementet en endelig projektbeskrivelse for initiativet med bidrag fra Puljestyring og den relevante styrelse. Det fremgår af den endelige projektbeskrivelse, om køb af konsulentydelse indgår i initiativet. Puljestyring udarbejder et budget for initiativet. Projektbeskrivelsen bliver udarbejdet i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer benævnt "Den fælles projektmodel", der har til formål at sikre en høj kvalitet og ensartethed i projektarbejdet, herunder i forbindelse med udarbejdelse af selve projektbeskrivelsen. Projektbeskrivelsen indeholder en beskrivelse af initiativets formål, målgruppe, forandringsteori, forventede resultater samt evaluering mv. Efter det oplyste bliver projektbeskrivelsen godkendt af den relevante direktør.

Der bliver på baggrund af udmøntningsplanen og den endelige projektbeskrivelse indgået en samarbejdsaftale med den enhed, der skal deltage i gennemførelse af initiativet, herunder foretage indkøb af konsulentydelse, f.eks. styrelserne eller et fagkontor. Selve indkøbet af konsulentydelse forstås herefter af styrelserne eller af et fagkontor i departementet, hvis ikke styrelserne er involveret i initiativet. De nærmere rammer for indkøbet af konsulentydelse fastlægges i samarbejdsaftalen, herunder formål, forventede resultater, mål for indsatsen og centrale milepæle. Samarbejdsaftalen anvendes således som et styringsredskab, der sikrer enighed om de forventede resultater. Samarbejdsaftalen godkendes af den relevante kontorchef.

4.5.3 Udbud

Herefter udarbejder den relevante styrelse eller fagkontor udbudsmateriale og gennemfører et udbud om indkøb af de konsulentydelse, der omfattes af samarbejdsaftalen.

På side 36 i notatet om gældende praksis er der anført følgende om, hvornår de forskellige udbudsformer anvendes:

"Såfremt der ikke findes rammeaftaler på området gælder, at køb af konsulentydelse under, under 500.000 kr. ikke skal i udbud. Ydelse fra 100.000 kr. op til op til 500.000 kr. er ikke underlagt krav om udbud, men ministeriets interne retningslinjer foreskriver, at der som minimum indhentes tilbud fra mindst tre relevante leverandører. Hvis beløbet er 500.000 kr. eller mere, skal ydelse i nationalt udbud som følge af Tilbudsloven. Hvis beløbet overstiger tærskelværdien for den relevante ydelse gen-

nemføres et EU-udbud af ydelsen, jf. Udbudsdirektivet. I 2014 er tærskelværdien 998.019 kr. for Bilag II A tjenesteydelser og 1.541.715 kr. for Bilag II B tjenesteydelser, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside."

Udbudsmateriale forelægges som udgangspunkt ikke ministeren eller forligspartierne, men det kan dog ske, hvis der er tale om en sag, der har stor politisk opmærksomhed. Hvis udbudsmaterialet udarbejdes af en styrelse, godkendes udbudsmaterialet ofte af et fagkontor i departementet eller Puljestyling. Det relevante fagkontor evaluerer og godkender herefter de modtagne tilbud, og kontorchefen underskriver kontrakten.

4.5.4 Udlodning

Den virksomhed, der er blevet tildelt kontrakten i forbindelse med udbuddet, fremsender efterfølgende en tilskudsansøgning til Puljestyling, hvorefter Puljestyling udarbejder et kontraktbrev. Kontraktbrevet indeholder en beskrivelse af størrelsen af tilskuddet samt den periodemæssige fordeling heraf. Herudover indeholder kontraktbrevet en beskrivelse af, hvad tilskuddet ikke kan anvendes til.

4.6 Sammenfatning af godkendelsesprocedurerne

Som det fremgår ovenfor, afhænger forelæggelsesprocedurerne i de enkelte puljeordninger af, hvilken form for puljeordning der konkret er tale om. Den mest omfattende forelæggelsesprocedure findes ved reservationsbevillinger afsat via satspuljeaftalen. Puljestyling udarbejder således for disse bevillinger en udmøntningsplan, der med udgangspunkt i udmøntningsaftalen sammenfatter og beskriver, hvordan de forskellige initiativer skal udmøntes, herunder fastlægger den nærmere tidsplan for udmøntningen

På baggrund af denne udmøntningsplan udarbejder Puljestyling vejledningsmateriale og indstillingsnotater om støtteegnede projekter. Disse vejledninger og indstillingsnotater oversendes til satspuljeordførerne. I notatet om gældende praksis beskriver ministeriet processen på følgende måde (side 47):

"Det beror dog på en konkret vurdering om oversendelsen er til orientering eller til godkendelse, men typisk oversendes vejledningsmaterialet til orientering, mens indstillingsnotatet oversendes til godkendelse med mindre helt særlige forhold taler imod dette. Proceduren ved privat processen i forbindelse med satspuljen adskiller sig ved, at indstillingsnotatet forelægges til forhandling i satspuljekredsen."

Hvor de midler, der er afsat, hviler på et andet grundlag end satspuljeaftalen, beror det på en konkret vurdering, om materialet skal oversendes til ordførerne fra de politiske partier, der indgik den pågældende aftale.

5. GENEREL VURDERING AF SOCIALMINISTERIETS PULJEADMINISTRATION

Socialministeriets puljeadministration, fra hjemlen tilvejebringes på finansloven til ministeriets opfølgning på udbetalte tilskud, opfylder efter min vurdering generelt de forvaltningsretlige krav, der kan stilles til en god og effektiv tilskudsadministration. I overensstemmelse hermed har Rigsrevisionen ved sin gennemgang af puljeadministrationen konstateret, at ministeriets puljeadministration generelt har været tilfredsstillende.

Inddragelsen af satspuljeordførerne i den administrative sagsbehandling, der ligger til grund for uddelingen af puljemidler, må dog give anledning til meget alvorlige betænkeligheder, og brugen af vejledninger kan give anledning til overvejelser om klarheden i reguleringen af puljeadministrationen.

5.1 Inddragelsen af satspuljeordførerne i ministeriets puljeadministration

Statspuljeordførerne inddrages i administrationen af de to puljeformer: Ansøgningspuljer og tildelingspuljer. Det følgende har derfor ikke betydning for puljeformerne driftstilskud, tilskudsfinansierede aktiviteter og køb af konsulentydelse. I det omfang satspuljeordførerne også inddrages i administrationen af de særlige procedurer, vil nedenstående betragtninger derimod også være relevante for disse.

Som grundlag for uddeling af midler fra ansøgnings- og tildelingspuljer udarbejder enheden Puljestyring - i nødvendigt omfang med bistand fra styrelser og øvrige fagkontorer i ministeriet - en detaljeret vejledning, som bl.a. fastsætter en række kriterier for tilsagn om støtte fra puljerne. For tildelingspuljer foretages i nogle tilfælde samtidig en afgrænsning af den relevante ansøgerkreds.

Vejledningerne med støttekriterier og afgrænsningen af ansøgerkredsen forelægges herefter for statspuljeordførerne. Det beror efter det oplyste på en konkret vurdering og politisk aftale, om forelæggelsen sker til orientering eller godkendelse. Vejledningerne forelægges dog oftest til orientering. Det er ikke reguleret eller beskrevet, hvorledes forelæggelsen sker, og hvad der nærmere ligger i, at vejledning og afgrænset ansøgerkreds forelægges til orientering henholdsvis godkendelse.

Når vejledningerne og evt. den afgrænsede ansøgerkreds er forelagt for ordførerne, foretager Puljestyring en grundig vurdering af de indkomne ansøgninger. Vurderingen foretages ud fra de kriterier, der er fastlagt i den specifikke vejledning for puljen. Puljestyring indhenter i nødvendigt omfang faglig bistand fra fagkontorer og styrelser. På den baggrund udarbejder Puljestyring et indstillingsnotat, hvor de ansøgte projekter indstilles enten til støtte, reservation eller afslag. Notaterne indeholder en grundig beskrivelse og faglig vurdering af hver enkelt ansøgning. Hvor puljemidlerne er afsat som en del af satspuljeaftalen, forelægges notaterne for ordførerne til godkendelse. I privat processen forelægges indstillingerne

.....
for ordførerne på et indstillingsmøde, hvor ministeriet og ordførerne forhandler indstillingerne.

Det er ikke nærmere reguleret, hvorledes forelæggelsen sker, eller hvad der nærmere ligger i, at forelæggelsen af notaterne sker til godkendelse. Efter det oplyste forekommer det dog, at ordførerne ændrer i indstillingen, således at der godkendes ansøgninger, der ellers var indstillet til afslag, eller der ændres i de indstillede tildelinger.

Den omtalte praksis, hvor ordførerne udøver en egentlig indflydelse dels på de generelle vejledninger, på afgrænsningen af ansøgerkredsen og på de konkrete afgørelser om støtte, udøves på ulovbestemt grundlag.

For det første kan der derfor rejses det spørgsmål, om denne praksis kræver udtrykkelig lovhjemmel.

En minister er normalt berettiget til at høre et Folketingsudvalg, ordførere mv. over udkast til regler, vejledninger, cirkulærer mv. uden udtrykkelig lovhjemmel.

Det følger efter min opfattelse af de almindelige forvaltningsretlige regler om delegation af afgørelseskompetence, at ordningen med høring af ordførerne hverken helt eller delvis må indebære, at ordførerne tillægges beslutningskompetence i forhold til de konkrete støtteafgørelser, uden der foreligger udtrykkelig lovhjemmel. Det må både gælde i forhold til afgrænsningen af ansøgerne - som indebærer at nogle støtteansøgere får afslag - og ved den konkrete prioritering af midlerne.

Det er uklart, hvilken grad af indflydelse de politiske ordførere har på beslutningerne i de forskellige typer af tilskudsordninger. Selv om der ikke er tale om en egentlig godkendelsesbeføjelse, men alene om forelæggelse med henblik på eventuelle bemærkninger eller en "politisk godkendelse", skaber ordningen med inddragelse i ministeriets konkrete tilskudsadministration en sådan usikkerhed om ordførernes indflydelse på de konkrete beslutninger og tilskudsafgørelser, at ordningen efter min vurdering meget vel kan forudsætte udtrykkelig lovhjemmel.

Allerede det forhold, at inddragelsen af ordførerne i afgrænsningen og de konkrete indstillinger ikke har udtrykkelig hjemmel, må derfor give mig anledning til betænkeligheder.

Ud over spørgsmålet om lovhjemmel til ordningen kan der rejses det spørgsmål, om forelæggelsen for ordførerne af afgrænsningen af de støtteberettigede og de konkrete indstillinger, er et forvaltningsretligt sagligt sagsbehandlingsskridt, og om processen indebærer risiko for, at usaglige hensyn påvirker tilskudsadministrationen.

Formålet med den konkrete puljeadministration er at finde de bedst egnede ansøgere og projekter i forhold til det formål, som puljemidlerne skal tilgodese. På grundlag af bevillingen, tekstanmærkningerne, anmærkningerne og udmøntningsaftalen udarbejder ministeriet (Puljestyring) et sagligt og fagligt velbegrunder udkast til vejledning og i visse tilfælde til afgrænset ansøgerkreds. Alle ændringer i udkast til vejledninger, den afgrænsede ansøgerkreds og de konkrete indstillinger om tildeling skal tilsvarende være sagligt begrundede.

Det vil ikke i alle tilfælde være usagligt at inddrage politiske beslutningstagere i sagsbehandlingen. Høring af et folketingsudvalg om fastsættelsen af generelle regler, hvad enten det er bestemt i bemyndigelsesloven eller ikke, vil normalt ikke give anledning til betænkeligheder. Der er tale om en generel retsakt, inddragelse af et folketingsorgan, og høringen foregår i en gennemsigtig proces.

Høring af forligsordførerne om tilskudsadministrationen er derimod en høring af politiske partier i forhold til konkrete forvaltningsafgørelser, og ordførerne må i den forbindelse formodes at varetage partipolitiske, lokalpolitiske og andre politiske hensyn. Varetagelsen af sådanne politiske hensyn kan ikke forventes at være sammenfaldende med de saglige eller faglige begrundelser for at ændre i vejledninger, afgrænsningen af ansøgerkredsen eller indstillingsnotater. Hertil kommer, at det ikke er tilstrækkeligt, at ændringerne fra ordførerne efterfølgende ville kunne begrundes sagligt. Begrundelsen for ændringerne skal være saglig og skal være den reelle (subjektivt rigtige).

Selv om en ren høring af ordførerne isoleret bedømt næppe kan anses for i sig selv at stride mod forvaltningsretlige regler og principper, vil en sådan politisk høring skabe en væsentlig usikkerhed om og risiko for, at der i fastlæggelsen af vejledningerne, den afgrænsede ansøgerkreds og de endelige tilskudsmodtagere indgår usaglige hensyn.

Der vil således være risiko for, at politiske ordførere af usaglige politiske eller personlige grunde ønsker at tilgodese projekter fra særlige ansøgere, særlige grupper af ansøgere, særlige dele af landet mv. Denne risiko bliver mere udtalt, jo mere ordførerne inddrages i fastlæggelsen af det konkrete tilskud.

I forhold til de almindelige forvaltningsretlige regler og retssikkerhedsmæssige hensyn er inddragelsen af ordførerne særligt betænkelig i forhold til udkastene til afgrænset ansøgerkreds og indstillingsnotaterne, idet både risikoen for inddragelse af usaglige hensyn og konsekvenserne for den enkelte ansøger vil være størst her. Det må da også anses for meget usædvanligt, at en minister forelægger konkrete afgørelser for et folketingsudvalg, og det er mig bekendt uden fortilfælde, at en myndighed som led i administrativ sagsbehandling forelægger udkast til konkrete afgørelser for partiernes ordførere.

Der er ikke i de modtagne oplysninger saglige grunde til dette sagsbehandlingsskridt, som skaber en alvorlig risiko for usaglig forskelsbehandling ved de konkrete tilskudsprioriteringer, eller i hvert fald skaber betydelig usikkerhed herom. Det forhold, at det forekommer, at ordførerne godkender projektansøgninger, der er indstillet til afslag, underbygger for mig at se, at processen indebærer en alvorlig og reel risiko for tilsidesættelse af kravet om ligebehandling og forbuddet mod inddragelse af usaglige hensyn.

Endelig kan der rejses tvivl om, hvorvidt processen er betryggende.

Processen forekommer både for så vidt angår vejledninger, afgrænset ansøgerkreds og indstillingsnotater uigennemsigtig for ansøgerne og er egnet til at skabe usikkerhed om den reelle begrundelse både for ministerens regelfastsættelse og for de konkrete tilskudsprioriteringer og dermed en alvorlig retsusikkerhed. Processen indebærer som nævnt, at det henstår som helt uklart, hvilken indflydelse forelæggelsen faktisk giver ordførerne, og hvorfor det skønnes nødvendigt at høre dem. Denne uklarhed hænger sammen med den ringe grad af dokumentation af resultaterne af processen.

Det fremgår ikke, hvorledes forelæggelsen for ordførerne og resultaterne heraf dokumenteres. Efter min opfattelse vil det følge af reglerne om journaliseringspligten og princippet om god forvaltningsskik, at materiale og mundtlige tilkendegivelser som led i ministeriets forelæggelse for ordførerne samt konsekvenserne for henholdsvis vejledninger, afgrænset ansøgerkreds og indstillingsnotater må dokumenteres på sagerne, således at offentligheden og ansøgerne efterfølgende har mulighed for at få aktindsigt heri efter de herom gældende regler i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det er uklart, om forelæggelsen lever op til denne forudsætning.

I betragtning af den betydning, afgørelserne har for tilskudsansøgerne og de meget betydelige tilskudsmidler, der administreres i de pågældende puljeordninger, må inddragelsen af ordførerne i ministeriets fastsættelse af vejledningerne på det foreliggende grundlag anses for betænkelig, og i forhold til den afgrænsede ansøgerkreds og de konkrete tilskudsafgørelser må inddragelsen give anledning til meget alvorlige betænkeligheder.

Selv om ordningen ikke indebærer nogen overtrædelse af kompetencefordelingen i grundlovens § 3, er satspuljeordførernes deltagelse i ministeriets puljeadministration en uhjemlet og uklar sammenblanding af den lovgivende og den udøvende magt, som i den foreliggende form skaber en alvorlig risiko for inddragelse af usaglige hensyn, forskelsbehandling og arbitrær tilskudsadministration eller i hvert fald er egnet til at skabe betydelig usikkerhed herom. Tilsvarende betænkeligheder gør sig gældende i forhold til inddragelse af andre aftaleparter end satspuljeordførerne. Efter min vurdering må ordningen give anledning til meget alvorlige forvaltningsprocessuelle og dermed retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

der, og det må derfor nøje overvejes, om ordningen kan opretholdes, og hvorledes der i givet fald kan tilvejebringes et betryggende grundlag for denne.

5.2 Socialministeriets regelfastsættelse

Ministeriets puljeadministration hviler hjemmelsmæssigt på tekstanmærkninger på de årlige finanslove. Der er tale enten om meget brede hjemmelsbestemmelser eller om tildeling af tilskud (driftstilskud) direkte på finansloven. Tilvejebringelse af materiel hjemmel, herunder for tilskudsadministration, ved tekstanmærkninger på finansloven anses almindeligvis for betænkeligt. Ikke desto mindre er fremgangsmåden almindeligt forekommende og accepteret i lovgivningspraksis, og det falder for min opgave at forholde mig til det lovmæssige grundlag for puljeadministrationen.

Ministeriet er ved tekstanmærkningerne nr. 111 og 116 på finansloven for 2013 og 2014 bemyndiget til at fastsætte regler for de bevillinger, der administreres af ministeriet. Ministeriet udnytter denne bemyndigelse til at udstede vejledninger for de enkelte puljer. Vejledninger vedrørende ansøgningspuljer bliver oploadet på ministeriets hjemmeside, således at potentielle ansøgere har mulighed for her at gøre sig bekendt med indholdet.

Vejledningerne indeholder krav til indholdet af ansøgningerne og ansøgerne i øvrigt. Det kan f.eks. fremgå af vejledningerne (f.eks. bilag 18C), at der stilles en række krav til både udformning af ansøgningen og indholdet af det projekt, der søges om tilskud til.

Vejledningerne har således ikke kun orienterende karakter, men er en blanding af normerende og vejledende tekst. Sammenblandingen medfører, at vejledningerne dels indeholder elementer, der i andre tilskudsordninger reguleres i bekendtgørelsesform, dels indeholder elementer, der traditionelt udstedes i cirkulære- eller vejledningsform⁵⁷. Hermed skabes der uklarhed om den retlige karakter og konsekvenserne af overholdelsen af vejledningernes enkelte dele og dermed om borgernes stilling ved ansøgning til puljerne.

Praksis ved udmøntning af statslige tilskudsordninger er imidlertid på dette punkt hverken fast eller klar.

På den baggrund kunne ministeriet overveje, om det er muligt på en hensigtsmæssig måde at ændre den nuværende fordeling mellem regulering af tilskudsadministrationen ved bekendtgørelse og gennem vejledninger, således at en større del af den normerende regulering sker ved bekendtgørelse.

⁵⁷ Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 1-7.

6. DE KONKRETE SPØRGSMÅL OM SOCIALMINISTERIETS PULJEADMINISTRATION

6.1 Indledning

Socialministeriet har anmodet om en konkret vurdering af en række forvaltningsprocessuelle emner af særlig betydning for ministeriets puljeadministration. Det drejer sig om forvaltningen af habilitetsregler, vejledningspligt, lighedsgrundsætningen, udbud og statsstøtte.

Dette afsnit indeholder dels en redegørelse for de pågældende regler, dels en vurdering af disse reglers konkrete betydning for ministeriets tilskudsadministration.

6.2 De forvaltningsretlige regler

6.2.1.1 Habilitet

De personer eller det organ inden for en forvaltningsmyndighed, der behandler og afgør en sag, skal opfylde visse habilitetsmæssige krav. Habilitetsreglerne gælder ikke alene i afgørelsessager, men også for behandlingen af sager om f.eks. kontraktindgåelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 2.

Der sondres i almindelighed mellem to former for habilitet: almindelig og speciel habilitet. Endvidere kan der opstå spørgsmål om inhabilitet både i forhold til den enkelte myndighedsperson og i forhold til myndigheden som sådan.

6.2.1.1.1. Almindelig habilitet

Almindelig habilitet vedrører spørgsmålet om, hvilke krav der skal være opfyldt, for at en person lovligt kan være udnævnt eller valgt til et offentligt hverv. De ulovbestemte habilitetskrav er begrænsede, og der stilles således i almindelighed alene krav om, at den pågældende person fysisk og psykisk er i stand til at varetage hvervet.⁵⁸

Særlige (positive) habilitetskrav for den enkelte stilling eller det enkelte hverv opstilles ofte i lovgivningen og vedrører typisk krav med hensyn til alder eller særlige kvalifikationer.⁵⁹ I nogle tilfælde kan det være nødvendigt at opstille negative habilitetskrav, for at undgå at den, der udpeges, ved udøvelsen af hvervet i konkrete sager til stadighed eller ofte må træde tilbage pga. særlige interessekonflikter.⁶⁰ Disse særlige interessekonflikter behandles nedenfor.

⁵⁸ Karsten Revsbech, *Forvaltningsret - Sagsbehandling* 7. udgave, 2014, side 71f., Hans Gammeltoft-Hansen, *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2003, side 285f. Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i Forvaltningen*, side 125ff.

⁵⁹ Karsten Revsbech, *Forvaltningsret - Sagsbehandling* 7. udgave, 2014, side 73f.

⁶⁰ Karsten Revsbech, *Forvaltningsret - Sagsbehandling* 7. udgave, 2014, side 74f. Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i Forvaltningen*, side 139f.

6.2.1.1.2. Speciel habilitet

Reglerne om speciel habilitet angår den enkelte sag og drejer sig om, hvorvidt en person har en sådan interesse i eller tilknytning til sagen, at den pågældende ikke bør beskæftige sig med behandlingen af sagen. Inhabilitsproblematikken knytter sig således som udgangspunkt til de fysiske personer, der forestår sagsbehandlingen. Inhabilitet kan imidlertid også gøre sig gældende for en forvaltningsmyndighed som sådan.⁶¹

De hensyn, der ligger bag habilitetsreglerne, er navnlig sagligheds- og tillidshensynet, dvs. hensynet til, at sagsbehandlingen ikke påvirkes af uvedkommende (usaglige) interesser, og ikke mindst hensynet til, at befolkningen kan nære tillid til den offentlige forvaltning.⁶²

Habilitetsreglernes særlige betydning for hensynet til tilliden til forvaltningen er bl.a. udtrykt i FOB 1976, side 262, hvor Ombudsmanden udtalte, at "inhabilitsreglerne bør forstås forholdsvis vidt under hensyn til, at deres formål ikke alene er at modvirke usaglige hensyn i den offentlige forvaltning, men tillige at bidrage til at skabe tillid i videre forstand til myndighederne og deres afgørelser".

6.2.1.1.3. Forvaltningspersonalets habilitet

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, indeholder i nr. 1-5 forskellige grupper af tilfælde, hvor en forvaltningsperson som udgangspunkt er inhabil ved behandlingen af en sag. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) [...]
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) [...]
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed."

⁶¹ Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave, side 71ff. - særligt side 84ff. og 112, Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i Forvaltningen, side 20ff., Niels Fenger, Forvaltningsloven, 1. udgave, side 153ff.

⁶² Michael Møllegaard Jessen, Juristen, 1998, side 89ff., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret - retssikkerhed, proces og sagsbehandling, 2010, side 228-232, Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 252, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer

6.2.1.1.4. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1

Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, at den, der har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, ikke kan deltage i sagens behandling. At interessen skal være "særlig", betyder først og fremmest, at den i forhold til den pågældende skal have en vis konkret karakter.

Vurderingen af, om interessen er "særlig", har et delvis overlap med den vurdering, som må foretages efter afgrænsningsreglen i forvaltningslovens § 3, stk. 2, der lyder således:

"Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

"Særlig med hensyn til betydningen af afgørelsens karakter bemærkes, at der i forhold til afgørelser af mere generel karakter i almindelighed ikke vil være helt det samme behov for at antage speciel inhabilitet som i forhold til konkrete afgørelser."

Når interessen skal være konkret, drages der en grænse over for de tilfælde, hvor en eventuel interesse er af mere hypotetisk eller indirekte karakter. Det kan udtrykkes på den måde, at jo flere forudsætninger eller led, der må indlægges i ræsonnementet for, at en bestemt afgørelse kan tænkes at udløse en fordel for den pågældende, des længere fjerner man sig fra, at der er tale om en "særlig" inhabilitetsbegrundende interesse.

Kravet om, at der skal foreligge en særlig personlig eller økonomisk interesse, rækker videre end egentlige partsrelationer. Det forhold, at embedsmanden ikke er part i den pågældende sag, er således ikke tilstrækkeligt til at udelukke inhabilitet efter nr. 1. I vurderingen af, hvorvidt der foreligger inhabilitet efter denne bestemmelse, indgår bl.a., hvor direkte og sikkert det er, at et givent udfald af sagen vil fremkalde de pågældende økonomiske konsekvenser for embedspersonen, samt hvor langt ude i fremtiden gevinsten eller tabet vil indtræde.⁶³

6.2.1.1.5. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3

Efter nr. 3 - om selskabsinhabilitet - er den, der virker inden for den offentlige forvaltning, inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

⁶³ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 175ff.

Bestemmelsen bygger på samme måde som såkaldt slægtskabsinhabilitet (§ 3, stk. 1, nr. 2) på den opfattelse, at det strengt taget ikke er forvaltningspersonen selv, der er umiddelbart inhabil, men en anden - dvs. selskabet mv. (den juridiske person) - som har en særlig interesse i sagens udfald. Den juridiske persons interesse i sagen skal således være af en karakter, som ville være inhabilitetsbegrundende, hvis man tænkte sig, at den juridiske person var en forvaltningsperson.⁶⁴

Forbindelsen mellem forvaltningspersonen og den juridiske person, der har den særlige interesse i sagens udfald, kan som nævnt bestå i, at forvaltningspersonen deltager i den juridiske persons ledelse, f.eks. som direktør eller bestyrelsesmedlem eller -formand.⁶⁵

Underordnet personale er normalt ikke omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Det er dog ikke udelukket, at selv en underordnet medarbejder må anses for inhabil ved behandlingen af en sag, der f.eks. har stor betydning for en mindre forening eller organisation, idet den pågældende vanskeligt vil kunne opretholde den fornødne objektivitet. Efter omstændighederne vil en situation som den beskrevne kunne henføres under § 3, stk. 1, nr. 5.

At der skal være tale om en "særlig interesse" i sagens udfald, indebærer navnlig, at en juridisk persons mere almene interesse af f.eks. generel foreningsmæssig, ideologisk eller politisk karakter som udgangspunkt ikke fører til inhabilitet, jf. bemærkningerne til § 3.

Det samme gælder, hvor interessen på andet grundlag deles med en større gruppe og dermed fjerner sig fra det individuelle. Der vil således forholdsvis sjældent blive tale om inhabilitet i forbindelse med generelle forvaltningsafgørelser, da de i sagens natur normalt vil vedrøre et større antal personer på ensartet måde. Jo mindre gruppen er, desto lettere kan der blive tale om inhabilitet. Man skal imidlertid temmelig langt ned på denne skala - og normalt ind i de konkrete afgørelses område - før der kan blive tale om inhabilitet.

Grænsen kan dog ikke udelukkende drages efter, hvor mange andre der deler interessen, idet der kan blive tale om inhabilitet, også hvis en talstærk gruppe af personer kan opnå klare fordele af den generelle afgørelse.⁶⁶

Et særligt habilitetsspørgsmål opstår i situationer, hvor embedsmænd sidder som det offentlige repræsentanter i private selskaber, foreninger mv. Det er almindeligt antaget i såvel teori og praksis, at udgangspunktet er, at en offentligt udpeget persons deltagelse i ledelsen af et privat selskab eller en privat forening ikke i sig selv medfører, at den pågældende bli-

⁶⁴ Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen*, 1. udgave (2011), side 76

⁶⁵ Bl.a. John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave (2001), side 186

⁶⁶ Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen*, 1. udgave (2011), side 23ff.

ver inhabil ved behandling af sager vedrørende selskabet eller foreningen, forudsat at den pågældende er udpeget til at varetage netop den udpegende myndigheds interesser i den private enhed.⁶⁷ Hensynet til den almindelige tillid til den offentlige forvaltning tilsiger dog, at det tilstræbes, at behandlingen af sager af betydning for et selskab mv. med statslig deltagelse henlægges til dele af forvaltningen, der ikke umiddelbart er involveret i styringen af den statslige deltagelse. Dette vil eksempelvis kunne ske ved, at en embedsmand, der er medlem af bestyrelsen for det pågældende selskab, ikke placeres i den afdeling i ministeriet, der behandler de omhandlede sager.⁶⁸

Dette følger endvidere af forvaltningslovens § 3, stk. 2, idet inhabilitet efter denne bestemmelse ikke foreligger, hvis de konkrete omstændigheder ikke medfører fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. I en situation, hvor den pågældende både hos myndigheden og som medlem af det private organs ledelse har til opgave at varetage myndighedens interesser, vil der som udgangspunkt ikke foreligge en interessekonflikt.

I tilfælde, hvor den pågældende ikke er udpeget for at varetage den udpegende myndigheds interesser i den private enhed, vil udgangspunktet derimod være, at den pågældende må anses for inhabil i relation til behandlingen af konkrete afgørelsessager angående den private enhed.⁶⁹

Inhabilitet vil endvidere kunne foreligge, hvis sagens behandling indebærer stillingtagen til en gensidigt bebyrdende aftale⁷⁰, eller hvis det offentligt udpegede medlem er f.eks. bestyrelsesformand i den private enhed, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved forvaltningsmyndighedens behandling af sagen alene vil varetage saglige offentlige interesser, eller hvis afgørelsen i øvrigt har større (f.eks. økonomisk) betydning for den private enhed.⁷¹

6.2.1.1.6. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, indeholder en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

⁶⁷ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 199ff., Karsten Revsbech, Forvaltningsret - sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 100f., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 261f., bemærkningerne til § 3 i lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1984, Justitsministeriet vejledning om forvaltningsloven, pkt. 16, FOB 1985, side 75

⁶⁸ Finansministeriets rapport om "Statslige aktieselskaber - tilsyn, ansvar og styring", 2003, side 45-47 og 205-208 og Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, 2006, side 112-114. Der henvises også til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 162.

⁶⁹ Bemærkningerne til § 3 i lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1984

⁷⁰ Indenrigsministeriets udtalelse af 25. april 1990, 1. k. kt. j.nr. 1989/1074/1600-1

⁷¹ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 201f., Karsten Revsbech, Forvaltningsret - sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 101f.

Inhabilitet vil efter denne bestemmelse f.eks. - om end kun i særegne tilfælde - kunne indtræde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. en minister som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.⁷²

Som eksempel på en situation, hvor en ministers udtalelser var omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan der henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 166 af 10. juni 2005 fra Folketingets Retsudvalg, hvor Justitsministeriet fandt, at miljøministerens udtalelser om mulighederne for retlig lovliggørelse af et Bilka varehus i Horsens kunne efterlade det indtryk, at miljøministeren var forudindtaget, med hensyn til hvilke dispositioner ministeren som forvaltningschef senere måtte træffe i den konkrete sag. Ministeren måtte derfor anses for inhabil.

6.2.1.1.7. Retsvirkningen af inhabilitet mv.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, må den, der er inhabil i forhold til en sag, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Reglerne i forvaltningslovens § 3 gælder imidlertid ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 4. Bestemmelsen i § 4 kan kun i helt særlige tilfælde føre til, at behandlingen af en sag foretages af en inhabil person (eller myndighed). Dette vil således være tilfældet, hvis en sag har uopsættelig karakter, eller hvis substitution af den pågældende vil medføre en betydelig svækkelse af sagskundefskaben hos den kompetente myndighed.

Forvaltningslovens § 6 indeholder reglerne om, hvad en person skal foretage sig, hvis den pågældende er bekendt med, at der foreligger forhold, som kan begrunde inhabilitet. Efter lovens § 6, stk. 1, skal vedkommende person underrette sin foresatte inden for myndigheden om, at der foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. Det er herefter myndigheden, der træffer afgørelse om spørgsmålet om inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 2. Den pågældende medarbejder må som udgangspunkt ikke selv deltage i afgørelsen af inhabilitetsspørgsmålet, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 3.

⁷² Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen*, 1. udgave (2011), side 110ff., Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1. udgave (2013), side 218ff. og Bemærkningerne til § 3, stk. 1, nr. 5, i lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1984

6.2.1.1.8. Myndighedsinhabilitet

I tilfælde af at der er rejst tvivl om eller kan rejses tvivl om, hvorvidt der foreligger myndighedsinhabilitet, må myndigheden forholde sig hertil. Dette gælder også, selv om det fra myndighedens side er åbenlyst, at en sådan inhabilitet ikke foreligger.⁷³

Selv om forvaltningslovens § 3 alene indeholder bestemmelser om personlig inhabilitet, antages det, at myndighedsinhabilitet kan indtræde, såfremt myndigheden befinder sig i en relation, der svarer til den, der for offentligt ansatte medfører inhabilitet efter reglerne i forvaltningslovens § 3. De hensyn, der bærer reglerne om myndighedsinhabilitet, svarer således til de hensyn, der bærer reglerne om personlig inhabilitet, og reglerne i forvaltningslovens § 3 kan derfor tjene til inspiration.⁷⁴

Om en myndighed som sådan er inhabil, afgøres således normalt ud fra en bedømmelse af inhabilitetsgrundene i forvaltningslovens § 3, stk. 1, og afgrænsningsreglen i forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Af relevans for Socialministeriets puljeadministration er navnlig forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og nr. 3. Myndighedsinhabilitet vil f.eks. kunne indtræde, hvis ministeren selv er inhabil. Der henvises til punkt 6.2.1.1.9 nedenfor.

Et gennemgående element i praksis har således været en principiel betænkelighed over for at acceptere, at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde, at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules.⁷⁵

Det forhold, at myndigheden har udpeget repræsentanter, der deltager i ledelsen af en privat virksomhed eller forening, fører i almindelighed ikke til, at myndigheden som sådan anses for inhabil.

Hensynet til den almindelige tillid til den offentlige forvaltning tilsiger dog, at det tilstræbes, at behandlingen af sager af betydning for et selskab mv. med statslig deltagelse, henlægges til dele af forvaltningen, der ikke umiddelbart er involveret i styringen af den statslige deltagelse.⁷⁶

⁷³ FOB 1996, side 160, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret sagsbehandling, 2014, side 114.

⁷⁴ FOB 2004, side 226, Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen, 2011, side 142. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 159, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret sagsbehandling, 2014, side 112, Jørgen Steen Sørensen, Myndighedshabilitet og ministres personlige inhabilitet - nogle bemærkninger i lyset af nyere praksis fra Folketingets Ombudsmand, UfR 2005 B, side 205.

⁷⁵ FOB 2008, side 323, FOB 2004, side 226 og FOB 1996, side 75, der alle henviser til Niels Eilschou-Holm, Juristen, 1986, side 238ff.

⁷⁶ Finansministeriets rapport om "Statslige aktieselskaber - tilsyn, ansvar og styring", 2003, side 45-47 og 205-208 og Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, 2006, side 112-114. Der henvises også til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 162.

6.2.1.1.9. Særligt om ministres habilitet

Der vil undertiden opstå spørgsmål om personlig inhabilitet, ikke kun for embedsmænd, men også for ministre. Problemstillingen om ministres habilitet, der er en særlig variant af spørgsmålet om myndighedshabilitet, kan f.eks. opstå, hvor ministeren selv eller dennes nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i en sag, der hører under ministerens ansvarsområde, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2.

Der vil på tilsvarende måde kunne opstå spørgsmål om ministerens habilitet, hvis ministeren på forhånd har tilkendegivet sin holdning til en sag på en sådan måde, at der opstår spørgsmål om, hvorvidt ministeren vil kunne vurdere sagen med den fornødne upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.⁷⁷ Der henvises til den ovenfor i punkt 6.2.1.1.6 omtalte sag⁷⁸, hvori Justitsministeriet fandt, at miljøministerens udtalelser om mulighederne for retlig lovliggørelse af et Bilka varehus i Horsens kunne efterlade det indtryk, at miljøministeren var forudindtaget, med hensyn til hvilke dispositioner ministeren som forvaltningschef senere måtte træffe i den konkrete sag. Ministeren havde til et dagblad bl.a. udtalt:

"Når den sag om et par måneder havner på mit bord, så sender jeg det signal, at jeg ikke vil acceptere det, der hedder retlig lovliggørelse. Det kan ikke nytte, at man bare med tilbagevirkende kraft vil ændre lovgrundlaget, og at der ikke sker en brik, og *Bilka står der uantastet tilbage. Det vil jeg ikke acceptere. ... Så det signal jeg sender til dem, mens de sidder i processen derovre, at en retlig lovliggørelse behøver de ikke tænke på. De skal finde nogle andre løsninger.*"

Justitsministeriet fandt på den baggrund, at miljøministeren konkret måtte anses for inhabil i den pågældende sag.

Justitsministeriet udtalte dog ved samme lejlighed, at den omstændighed, at en person inden for den offentlige forvaltning - herunder en minister - udtaler sig offentligt om en konkret, verserende forvaltningssag, ikke i sig selv indebærer, at vedkommende bliver inhabil i forhold til den pågældende sag, forudsat at tilkendegivelserne sker i form af generelt holdte bemærkninger om f.eks. praksis på et givent område.

En ministers tilkendegivelse af sin holdningsmæssige eller retlige opfattelse vedrørende den problemstilling, som en sag rejser, og som den pågældende har givet udtryk for, inden sagen opstod, bevirker ligeledes som det klare udgangspunkt ikke, at ministeren er inhabil i forhold til sagens behandling.

⁷⁷ Jørgen Steen Sørensen, Myndighedshabilitet og ministres personlige inhabilitet - nogle bemærkninger i lyset af nyere praksis fra Folketingets Ombudsmand, UfR 2005 B, side 205, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 195.

⁷⁸ Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 166 af 10. juni 2005 fra Folketingets Retsudvalg

Det forhold, at kirkeministeren tidligere havde udtalt sig negativt om præsters brug af præstekjole under demonstrationer imod fri abort, førte således ifølge Højesterets dom gengivet i UfR 1998, side 894, ikke til, at ministeren var inhabil for så vidt angik behandlingen af en sag om irrettesættelse af en præst for netop en sådan adfærd.

Personlig inhabilitet hos lederen af en hierarkisk forvaltningsmyndighed kan medføre inhabilitet for myndigheden som sådan.⁷⁹ ⁸⁰ Spørgsmålet opstår i denne forbindelse, hvorledes mulige habilitetsproblemer skal behandles inden for et ministerium.

Ombudsmanden har bl.a. i FOB 2003, side 289, taget stilling til spørgsmålet om ministres habilitet. Sagen drejede sig om, at der i Miljøministeriet - under medvirken af den daværende miljøminister - var truffet afgørelse om bl.a. tildeling af økonomisk støtte til et nærmere angivet projekt på en skole, som ministeren tidligere havde været viceinspektør for. Sagen vedrørte en tilskudsordning med hjemmel direkte på finansloven.⁸¹

Ombudsmanden påpegede i sagen forhold, der ikke uden videre kunne afvises at have betydning for habilitetsvurderingen, herunder bl.a. det forhold, at ministeren havde orlov fra den pågældende stilling og dermed ret til at vende tilbage til en passende stilling i den pågældende kommune. Ombudsmanden konkluderede endvidere, at det var en fejl, at den daværende miljøminister ikke undergav spørgsmålet om sin mulige inhabilitet i sagen nærmere overvejelser og traf foranstaltninger til afklaring eller afværgelse af spørgsmålet.

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den, der bliver opmærksom på et muligt habilitetsproblem, snarest underrette sin foresatte herom. Selv om statsministeren ikke formelt er ressortministerens foresatte i § 6, stk. 1's, forstand, udøver statsministeren efter den almindelige statsforfatningsretlige opfattelse en tilsynslignende funktion over for de enkelte ministre.⁸² På den baggrund anså Ombudsmanden det for nærliggende at underrette statsministeren, i en situation hvor der opstår tvivl om en ministers habilitet.⁸³

Finansministeriet har i samarbejde med Justitsministeriet udarbejdet "Redegørelse om regler for tilskudspuljer" af 17. februar 2004, hvori ministerierne bl.a. tog stilling til spørgsmålet om ministres habilitet. Baggrunden for redegørelsen var Miljøministeriets ovenfor omtalte administration af en tilskudsordning, der bl.a. havde givet anledning til spørgsmål om den daværende miljøministers habilitet.

⁷⁹ FOB 1996, side 256 og FOB 2004, side 226 samt Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen, 2011, side 163

⁸⁰ I UfR 2009, side 2706 fandt Højesteret dog ikke, at den omstændighed, at formanden for HUR - der ikke havde deltaget i HUR's afgørelser - tillige havde været medlem af bestyrelsen for det i sagen omhandlede energiselskab, ikke kunne betyde, at HUR som kollegial myndighed var inhabil.

⁸¹ Statsvirksomhedsbevillingen på § 23-51-01 på finansloven for 2003

⁸² Jens Peter Christen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 62ff.

⁸³ FOB 2003, side 289 og Jørgen Steen Sørensen, Myndighedshabilitet og ministres personlige inhabilitet - nogle bemærkninger i lyset af nyere praksis fra Folketingets Ombudsmand, UfR 2005 B, side 205

Ministeriernes redegørelse behandler de gældende regler om administration af tilskudsordninger, der alene har hjemmel på finansloven, herunder reglerne om habilitet. Om spørgsmålet om habilitet anføres det i redegørelsen - der tager udgangspunkt i Folketingets Ombudsmands redegørelse af 17. december 2003 om den daværende miljøministers inhabilitet - at

"det er mest nærliggende at opfatte Statsministeren som den, ministre bør underrette i overensstemmelse med principperne i forvaltningslovens § 6, stk. 1, hvis der foreligger forhold, som kan rejse spørgsmål om den pågældende ministers habilitet.

Ombudsmanden peger for det andet på den mulighed, at en minister i de nævnte tilfælde i stedet - når det drejer sig om sager, der ikke påkalder sig ministerens særlige politiske interesse - vil kunne vælge at overlade sagens reelle afgørelse til sin administration i nøje overensstemmelse med sædvanlig praksis eller fremgangsmåde på det pågældende område, hvis ministeren i samråd med sine embedsmænd efter nøje overvejelse er nået frem til, at der trods de foreliggende forhold ikke er tale om egentlig inhabilitet.

Hvis vurderingen af ministerens forhold fører til, at der i en konkret tilskudssag foreligger inhabilitet, bør det pågældende ministerium i overensstemmelse med sædvanlig praksis rette henvendelse til Statsministeriet med henblik på, at sagen ved kgl. resolution overføres til en anden minister."

Det følger endvidere af Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 5. marts 2004, der henviser til Finansministeriets og Justitsministeriets "Redegørelse om regler for tilskudspuljer" af 17. februar 2004, at:

"udgangspunktet i tilfælde, hvor der kan rejses spørgsmål om en ministers habilitet, vil være, at vedkommende ministerium retter henvendelse til Statsministeriet med henblik på ved kgl. resolution at få overført den omhandlede sag til en anden minister, medmindre det er åbenbart, at de foreliggende forhold ikke kan medføre, at ministeren er inhabil. Dette gælder selv om en nærmere retlig vurdering måtte føre til, at der ikke efter forvaltningsloven kan antages at foreligge inhabilitet for den pågældende minister.

Det skal understreges, at det om habilitet anførte ikke er begrænset til sager vedrørende tilskudsforvaltning, men finder generel anvendelse."

De retningslinjer for vurderingen af, hvorvidt en minister konkret må anses for inhabil, der kommer til udtryk i Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 5. marts 2004 og Finansministe-

riets "Redegørelse om regler om tilskudspuljer" af 17. februar 2004, må i almindelighed karakteriseres som restriktive.

Ministre bør derfor helt generelt være varsomme med at deltage i behandlingen af sager, i tilfælde hvor der kan rejses spørgsmål om ministerens habilitet.⁸⁴ Alene det forhold, at der er grundlag for at rejse spørgsmål om en ministers habilitet, fører således til, at vedkommende ministerium skal rette henvendelse til Statsministeriet med henblik på at få overført sagen til et andet ministerium ved kongelig resolution - også selv om en nærmere retlig vurdering måtte føre til, at der ikke foreligger et inhabilitetsproblem.

I alle sager, hvor det er overvejet, om der foreligger forhold, som kan begrunde, at ministeren er inhabil, bør dette fremgå af sagen. Dette gælder særligt, hvis ministeren i en sag vælger at overlade sagens reelle afgørelse til sine embedsmænd (fordi der ikke er tale om en sag, der påkalder sig ministerens særlige politiske interesse). I dette notat bør overvejelserne om ministerens habilitet og følgerne heraf fremgå.

Det almindelige udgangspunkt må imidlertid være, at de ansatte i det pågældende ministerium - henset til det særlige afhængighedsforhold, der består imellem ministre og de ansatte - må anses for (personligt) inhabile, i tilfælde hvor deres minister er det.⁸⁵

6.2.1.2 Vejledningspligt

Forvaltningsmyndigheder er ifølge forvaltningslovens § 7, stk. 1, forpligtet til at yde borgerne den fornødne vejledning og bistand.

Efter bestemmelsens ordlyd gælder vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 alene i forhold til personer, der selv retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at myndigheden efter omstændighederne også skal vejlede på eget initiativ.⁸⁶

En myndighed har således vejledningspligt over for en borger, som myndigheden er i forbindelse med, selv om vedkommende hverken direkte eller indirekte har bedt om vejledning, hvis det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning.⁸⁷

⁸⁴ Økonomistyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" af 9. juli 2004 - bilag 7.

⁸⁵ Jørgen Steen Sørensen, Myndighedshabilitet og ministres personlige inhabilitet - nogle bemærkninger i lyset af nyere praksis fra Folketingets Ombudsmand, UfR 2005 B, side 205ff. (særligt side 210f.), Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 115.

⁸⁶ FOB 1999, side 130, FOB 2000, side 368, FOB 2001, side 457 og Højesterets dom gengivet i UfR 2004, side 2244, hvor Højesteret fandt, at en kommune havde givet utilstrækkelig vejledning om nye regler om fleksjob.

⁸⁷ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 260ff., og Karsten Revsbech, Forvaltningsret, 7. udgave (2014), side 140

Hertil kommer, at en forvaltningsmyndighed, der administrerer en tilskudsordning, er forpligtet til at sikre, at de bedst kvalificerede, potentielle tilskudsmodtagere kommer til at indgå i bedømmelsen af, hvem tilskud skal udbetales til, jf. ovenfor, punkt 3.2.1.4. Forvaltningsmyndigheden vil i forbindelse hermed være forpligtet til at yde fornøden vejledning til de potentielle tilskudsmodtagere.

Omfanget af myndigheders vejledningspligt afhænger af de konkrete omstændigheder. Retningsgivende kan det anføres, at vejledningen i almindelighed skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelse udsættes for retstab.⁸⁸ Vejledningen skal således imødekomme det informationsbehov, som konkret foreligger, jf. FOB 2002, side 194.

Myndighedernes vejledning skal hvile på et forsvarligt oplysningsgrundlag, hvilket bl.a. indebærer, at en forvaltningsmyndighed om nødvendigt må foretage visse yderligere undersøgelser, inden den vejleder.

Det er almindeligt antaget, at forvaltningsmyndighedernes ret og pligt til at yde vejledning er begrænset af de almindelige retsgrundsætninger om myndighedshabilitet. En myndighed må således ikke i en konkret sag yde vejledning på en sådan måde, at myndigheden som følge af myndighedshabilitet er afskåret fra at træffe afgørelse i samme sag. Myndighedshabilitet vil eksempelvis kunne opstå, hvis den pågældende myndighed i en konkret sag på samme måde som en partsrepræsentant yder en part en særlig rådgivning, der går ud over den almindelige generelle vejledning efter forvaltningslovens § 7, og denne sag senere skal afgøres af samme myndighed.⁸⁹ Der henvises i øvrigt til punkt 6.2.1.1.8, hvor myndighedshabilitet i almindelighed er behandlet.

I tilknytning hertil bemærkes, at en vejledning, der på usaglig vis forfordeler visse potentielle tilskudsmodtagere, kan være i strid med lighedsgrundsætningen. Der henvises til punkt 3.2.1.3 ovenfor om den almindelige lighedsgrundsætning.

6.2.1.3 Begrundelse

Det følger af forvaltningslovens § 22, at afgørelser, der meddeles skriftligt, skal begrundes, medmindre afgørelsen giver den pågældende fuldt ud medhold.

Baggrunden for det almindelige begrundelseskrav er hensynet til den borger, afgørelsen vedrører. En begrundelse er nødvendig, for at borgeren fuldt ud kan forstå afgørelsens indhold og eventuelt acceptere den, selv om den går den pågældende imod. Begrundelseskravet

⁸⁸ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 270.

⁸⁹ Karsten Revsbech, Forvaltningsret, 7. udgave (2014), side 143, Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 164, FOB 1996, side 75 (særligt side 86)

er - i samspil med de ovenfor beskrevne regler om habilitet mv. - centralt for at sikre, at tilliden til forvaltningen opretholdes, samt for at sikre, at afgørelsen faktisk ikke er båret af usaglige hensyn. Begrundelseskravet tvinger således forvaltningsmyndighederne til at foretage de forudgående overvejelser og vurderinger med større grundighed.⁹⁰

Det er derfor også en forudsætning, at begrundelsen er subjektivt korrekt i den forstand, at den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser (også selv om de er tvivlsomme), der har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse.⁹¹

Begrundelsen for en forvaltningsafgørelse skal ifølge forvaltningslovens § 24 indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt. Endelig skal begrundelsen i fornødent omfang indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Det er ikke muligt præcist at redegøre for, hvor udførlig en begrundelse i almindelighed bør være på de enkelte punkter. Ordlyden af § 24 indikerer, at en forholdsvis kortfattet begrundelse ofte vil være fyldestgørende. Det er dog klart, at en begrundelse ikke må blive så kortfattet, at den er intetsigende.⁹²

Kravene til begrundelsens udførlighed beror på en konkret vurdering af bl.a. afgørelsens art og karakter, herunder hvor indgribende og kompliceret sagen er, samt i nogen grad af partens egen deltagelse i forberedelsen af sagen.

Særligt vedrørende omfanget af begrundelsen for afgørelser, der beror på et administrativt skøn, bemærkes, at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til, at der er udøvet et skøn, som f.eks. ved en formulering, der blot henviser til et "samlet skøn over de foreliggende omstændigheder" eller lignende.⁹³

Sager, der afgøres efter brede, elastiske bestemmelser, som åbner mulighed for et vidtgående administrativt skøn, skal begrundes og herved angive de kriterier, der har været inddraget, og som har haft afgørende indflydelse på afgørelsens resultat, jf. FOB 2012-17.⁹⁴

⁹⁰ Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 303, Betænkning nr. 657/1972, side 32ff.

⁹¹ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 565, Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 314

⁹² Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 308ff.

⁹³ Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 311, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 562ff., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 622.

⁹⁴ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 628f.

6.3 Vurdering af konkrete spørgsmål om Socialministeriets puljeadministration

6.3.1 Habilitet

6.3.1.1 Myndighedsinhabilitet

Myndighedshabilitet indtræder, hvis en myndighed befinder sig i en situation, der svarer til den, der for offentligt ansatte medfører inhabilitet i forhold til behandlingen af en konkret sag efter reglerne i forvaltningslovens § 3.

Myndighedsinhabilitet vil i relation til Socialministeriets puljeadministration efter omstændighederne kunne forekomme, hvis ministeriet yder vejledning i et omfang, der går betydeligt ud over, hvad ministeriet er forpligtet til efter forvaltningslovens § 7, jf. pkt. 6.3.3.

Myndighedsinhabilitet kan teoretisk også under helt særlige omstændigheder forekomme, hvis ministeriet har udpeget medlemmer af de private organisationer, der konkret søger støtte fra ministeriet, jf. princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. I praksis vil der ikke opstå myndighedsinhabilitet, selv om en af ministeriets embedsmænd er udpeget af ministeriet til at deltage i ledelsen af en privat organisation, som søger støtte fra ministeriet. Derimod kan det ikke helt udelukkes, at den pågældende embedsmand selv må anses for inhabil, jf. pkt. 6.3.1.2.3. For at gardere sig mod, at en embedsmands deltagelse i ledelsen af en organisation, der søger støtte fra ministeriet, kan rejse spørgsmål om myndighedsinhabilitet for ministeriet, kan ministeriet med fordel indrette sin organisation således, at de embedsmænd, der udpeges som medlemmer af ledelsen af private organisationer, ikke placeres i den afdeling i ministeriet, der behandler de omhandlede sager.

Personlig inhabilitet hos lederen af en hierarkisk forvaltningsmyndighed, som f.eks. et ministerium, kan medføre inhabilitet for myndigheden som sådan. Afgørelsen af, hvorvidt en minister konkret er inhabil, beror på en vurdering, der foretages efter de almindelige regler herom i forvaltningslovens § 3.

Ministeren vil således eksempelvis kunne være inhabil, hvis ministeren selv eller dennes nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i en sag, der hører under ministerens ansvarsområde, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, eller hvis ministeren (undtagelsesvist)⁹⁵ sidder i eller tidligere har været meget tæt forbundet med ledelsen af en privat organisation, der søger støtte fra ministeriet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Inhabilitet i forhold til ministeren kan herudover opstå, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at drage tvivl om ministerens upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Spørgsmålet om en ministers inhabilitet efter denne bestemmelse kan i

⁹⁵ Ministre skal ved udnævnelsen som udgangspunkt fratræde hverv i offentlige eller private virksomheder eller organisationer, jf. § 8 i lovbekendtgørelse nr. 273 af 20. april 2004 om ministerpension

relation til Socialministeriets puljeadministration særligt tænkes at opstå, i tilfælde hvor ministeren offentligt har tilkendegivet sin holdning til et bestemt projekt eller et bestemt indsatsområde.

Det almindelige udgangspunkt er, at en ministers tilkendegivelse af sin holdningsmæssige eller retlige opfattelse vedrørende den problemstilling, som en sag rejser, og som den pågældende minister har givet udtryk for, inden sagen opstod, ikke medfører, at ministeren er inhabil i forhold til sagens behandling, jf. herved bl.a. Højesterets dom gengivet i UfR 1998, side 894.

Der må også i øvrigt antages at være forholdsvis vide rammer for de udtalelser, en minister kan fremsætte som led i sin politiske virksomhed, uden at dette medfører, at den pågældende minister bliver inhabil ved behandlingen af den pågældende sag.

En minister vil endvidere kunne udtale sig om konkret verserende sager, uden at dette i almindelighed vil medføre inhabilitet, forudsat at tilkendegivelserne alene fremstår som generelle bemærkninger om f.eks. praksis på området.

Det ligger dog fast, at en ministers tilkendegivelser vedrørende det fremtidige udfald af en konkret sag kan efterlade det indtryk, at ministeren er forudindtaget, med hensyn til hvilke dispositioner ministeren som øverste forvaltningschef senere måtte træffe i den konkrete sag. En ministers udtalelser af denne karakter kan medføre, at ministeren er inhabil i forhold til sagens behandling, jf. Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 166 af 10. juni 2005 fra Folketingets Retsudvalg.

Hvor grænsen går for, hvilke tilkendegivelser en minister i almindelighed kan fremsætte uden herved at risikere at gøre sig selv (og som refleksvirkning heraf ministeriet) inhabil, er vanskelig at drage på abstrakt niveau. Det er dog klart, at ministeren som led i sin politiske virksomhed har en forholdsvis vid adgang til at udtale sig om konkrete projekter og disses kvaliteter. Spørgsmål om ministerens inhabilitet må således i almindelighed først antages at ville opstå, hvis ministeren på den ene eller anden måde offentligt tilkendegiver, hvordan en konkret tilskudssag skal afgøres, inden denne er klar til afgørelse, eller hvis ministeren på anden måde giver indtryk af, at ministeren har en forudindtaget holdning i sagen.

6.3.1.2 Speciel inhabilitet

Socialministeriet har anmodet om min konkrete stillingtagen til, hvornår embedsmændene i ministeriets deltagelse i foreningsarbejde i almindelighed kan føre til de pågældende embedsmænds inhabilitet, samt hvornår de embedsmænd, som ministeriet har udpeget til at sidde i bestyrelsen i private organisationer, som søger støtte fra ministeriet, i almindelighed er inhabile.

6.3.1.2.1. Embedsmænds foreningsarbejde mv.

Spørgsmålet om, hvorvidt embedsmænds foreningsarbejde kan resultere i den pågældendes inhabilitet, reguleres af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 samt nr. 5.

Efter reglen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, indtræder inhabilitet, hvis den pågældende embedsmand deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

Embedsmænd, der alene er ansat som underordnede medarbejdere (eller frivillige) ved den private enhed, vil således normalt ikke være omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Spørgsmål om inhabilitet kan i almindelighed kun opstå, hvis forvaltningspersonen deltager i den juridiske persons ledelse, som f.eks. direktør eller bestyrelsesmedlem.

Kravet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, om, at der skal være tale om en "særlig interesse" i sagens udfald, indebærer endvidere, at en juridisk persons mere almene interesse af f.eks. generel foreningsmæssig, ideologisk eller politisk interesse som udgangspunkt ikke vil føre til inhabilitet.

Den private organisation vil derimod som det klare udgangspunkt have en sådan "særlig interesse" i afgørelsen af en konkret sag, hvor organisationen selv er part, at en person med ledelsesmæssigt ansvar i organisationen vil være afskåret fra at deltage i myndighedsbehandlingen af sagen.

Dette betyder konkret, at ministeriets embedsmænd, der deltager i ledelsen af en privat organisation, som det klare udgangspunkt vil være afskåret fra at deltage i behandlingen af en konkret sag om tildeling af midler til organisationen.

6.3.1.2.2. Underordnede medarbejdere

Underordnede medarbejdere i den private enhed kan undtagelsesvist blive inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Der skal imidlertid forholdsvis meget til, før en underordnet medarbejder anses for inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Af betydning for den konkrete vurdering heraf må normalt antages at være: ansættelsesforholdets karakter, sagens betydning for den private organisation, eventuelle tilkendegivelser fra organisations side til den ansatte og eventuelle udtalelser fra den ansatte om, at vedkommende følger sig presset eller endog i et afhængighedsforhold.

Inhabilitet kan således blive aktuelt, hvis sagen, som den pågældende embedsmand behandler, har stor betydning for en mindre forening eller organisation, idet den pågældende ved behandlingen af en sådan sag muligt ikke vil kunne opretholde den fornødne objektivitet. Som et eksempel på tilfælde, hvor en sag har stor betydning for den private organisation, kan nævnes afgørelser, der i realiteten er bestemmende for organisationens fremtidige eksistens, herunder f.eks. afgørelser om tildeling af ikke ubetydelige pengebeløb.

6.3.1.2.3. Inhabilitet hos embedsmænd, som af ministeriet er udpeget til at sidde i ledelsen af private organisationer mv.

Et særligt habilitetsspørgsmål opstår, hvor embedsmænd sidder som det offentlige repræsentant i private organisationer mv. På trods af reglen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, er det almindeligt antaget, at en offentligt udpeget persons deltagelse i ledelsen af en privat organisation ikke medfører den pågældende medarbejders inhabilitet ved behandlingen af sager vedrørende den pågældende organisation, forudsat at den pågældende er udpeget til at varetage netop den udpegende myndigheds interesser.

I en situation, hvor den pågældende embedsmand både hos myndigheden og som medlem af den private organisations ledelse skal varetage myndighedens interesser, opstår der således som udgangspunkt ingen relevant interessekonflikt.

Hvis der konkret kan konstateres et manglende sammenfald mellem foreningens interesser og de formål, som den udpegende myndighed kan og skal inddrage, vil den pågældende embedsmand imidlertid kunne være inhabil. Inhabilitet vil således kunne foreligge, hvis der opstår tvivl, om den pågældende embedsmand alene vil varetage saglige offentlige interesser, eller hvis afgørelsen f.eks. har større (økonomisk) betydning for den private organisation.

Med henblik på bedst muligt at sikre sig mod, at ministeriets embedsmænd rammes af inhabilitet, er det på den baggrund min anbefaling, at ministeriet - i det omfang det er muligt - tilrettelægger sin organisation således, at embedsmænd, der er udpeget til at sidde i ledelsen af private enheder, ikke deltager i behandlingen af sager om tildeling af midler til den pågældende.

6.3.1.3 Almindelig habilitet

I relation til Socialministeriets puljeadministration er spørgsmålet om almindelig habilitet særligt relevant i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der inden for ministeriets område er grund til at opstille negative habilitetskrav for at undgå, at den, der udpeges eller ansættes til varetagelse af en bestemt stilling i konkrete sager, til stadighed eller ofte må træde tilbage pga. særlige interessekonflikter.

Denne variant af almindelig habilitet er nært knyttet til de ovenfor beskrevne regler om speciel inhabilitet. Hvis en medarbejder, der behandler sager om ministeriets puljeadministration, særligt hyppigt må antages at blive specielt inhabil, eller hvis denne for så vidt angår særligt vigtige sager, må antages at blive specielt inhabil, vil dette kunne betyde, at den pågældende ikke kan bestride den pågældende stilling.

Det må antages, at der sjældent vil være risiko for, at en offentligt ansat vil være almindeligt inhabil. Særligt i relation til bierhverv kan det dog give anledning til habilitetsmæssige pro-

blemer, hvis bibeskæftigelsen ikke er forenelig med en samvittighedsfuld udøvelse af erhvervet, eller hvis bibeskæftigelsen medfører, at der kan drages tvivl om den agtelse og tillid til en offentligt ansat, som man i almindelighed bør kunne forvente, jf. princippet i tjenestemandslovens § 17 og FOB 1960, side 181.

Det forhold, at en medarbejder i Socialministeriet i sin fritid tillige deltager aktivt i f.eks. foreningsarbejde, kan således som det klare udgangspunkt ikke medføre, at den pågældende må anses for almindeligt inhabil. Dette vil som udgangspunkt heller ikke være tilfældet for medarbejdere, der deltager i behandlingen af ministeriets puljeadministration. Den pågældende vil dog efter omstændighederne kunne være specielt inhabil i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om støtte fra den pågældende forening.

6.3.1.4 Løsnings- og reaktionsmuligheder

6.3.1.4.1. Speciel inhabilitet

Den, der er inhabil i forhold til behandlingen af en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Reglerne i forvaltningslovens § 3 gælder imidlertid ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 4. Bestemmelsen i § 4 kan alene i helt særlige tilfælde føre til, at behandlingen af en sag foretages af en inhabil person (eller myndighed). Dette vil således være tilfældet, hvis en sag har uopsættelig karakter, eller hvis substitution af den pågældende vil medføre en betydelig svækkelse af sagskundskaben hos den kompetente myndighed.

Det har på det foreliggende grundlag ikke været muligt for mig at identificere tilfælde, hvor det i praksis kunne være relevant, at en embedsmand i Socialministeriet deltager i behandlingen af en sag om støtte til en privat organisation, selv om den pågældende er inhabil.

Ifølge forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den, der bliver bekendt med, at der foreligger forhold omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, underrette sin foresatte herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. Den pågældende myndighed træffer herefter afgørelse om habilitetsspørgsmålet, uden embedsmandens deltagelse heri, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 2, og 3.

Det er min anbefaling, at Socialministeriet indretter sin puljeadministration således, at medarbejdere, der er udpeget til at sidde i private organisationer mv., for det første ikke deltager i behandlingen af sager vedrørende den pågældende organisation og for det andet - i det omfang det er muligt - placeres i andre afdelinger end den, der konkret træffer afgørelse i disse sager. Jeg bemærker, at ministeriet allerede har indrettet sin organisation således, at medarbejdere i "Puljestyring" ikke kan være en del af bestyrelsen eller på anden vis være

.....
direkte involverede i foreninger og organisationer, som kan forventes at søge om støtte fra ministeriets puljer.

6.3.1.4.2. Myndighedsinhabilitet

Hvis der foreligger myndighedsinhabilitet, skal myndigheden efter princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 3, som udgangspunkt substitueres med en anden myndighed. For ministeriers vedkommende vil udskiftningen skulle finde sted ved kongelig resolution, jf. grundlovens § 14, hvorved kompetencen overføres til et andet ministerium.

Statsministeriet har i cirkulæreskrivelse af 5. marts 2004 taget stilling til spørgsmålet om, hvorledes et ministerium skal reagere, i tilfælde hvor ministeriets myndighedsinhabilitet udspringer af personlig inhabilitet hos ministeren.

I tilfælde, hvor der kan rejses spørgsmål om en ministers habilitet, skal vedkommende ministerium rette henvendelse til Statsministeriet med henblik på ved kongelig resolution at få overført den omhandlede sag til en anden minister, medmindre det er åbenbart, at de foreliggende forhold ikke kan føre til ministerens habilitet. Ifølge Statsministeriet gælder dette, selv om en nærmere retlig vurdering måtte føre til, at der ikke efter forvaltningsloven kan antages at foreligge inhabilitet for den pågældende minister.

Statsministeriet lægger således op til, at der anlægges en ganske streng praksis i sager, hvor en ministers habilitet kan drages i tvivl. Det kan dog overvejes, om ministeren - i sager, der ikke påkalder sig den pågældendes særlige politiske opmærksomhed - i stedet kan nøjes med at overlade sagens reelle afgørelse til sin administration. Dette vil i givet fald skulle ske i nøje overensstemmelse med sædvanlig praksis og fremgangsmåde på det pågældende område.

Det er min anbefaling, at ministeriet er særligt opmærksomt på tilfælde, hvor ministerens habilitet kan drages i tvivl, og at ministeriet sørger for, at der i de relevante tilfælde bliver taget kontakt til Statsministeriet. Dette vil særligt gælde for sager, der påkalder sig ministerens særlige politiske interesse.

Det almindelige udgangspunkt må være, at de ansatte i ministeriet - henset til det særlige afhængighedsforhold, der består imellem ministeren og de ansatte - må anses for (personligt) inhabile, i tilfælde hvor ministeren er det. Det er derfor min anbefaling, at ministeriet er meget varsomt med at undlade at orientere Statsministeriet i tilfælde af eventuel inhabilitet hos ministeren.

I alle sager, hvor det er overvejet, om der foreligger forhold, som kan begrunde, at ministeren er inhabil, bør dette fremgå af sagen. Dette gælder særligt, hvis ministeren i en sag vælger at overlade sagens reelle afgørelse til sine embedsmænd (fordi der ikke er tale om en

sag, der påkalder sig ministerens særlige politiske interesse). I dette notat bør overvejelserne om ministerens habilitet og følgerne heraf fremgå.

6.3.2 Lighedsgrundsætningen

Lighedsgrundsætningen indebærer overordnet set, at ministeriet skal behandle ansøgerne til hver enkelt pulje lige, og at forskelsbehandling af ansøgerne kun må finde sted, hvis der er en saglig grund hertil. Lighedsgrundsætningen er en begrænsning af ministeriets skønsudøvelse, og overholdelse af lighedsgrundsætningen er således udelukkende relevant, hvor tildeling af midler sker på baggrund af en skønmæssig afgørelse.

Der vil derfor kun yderst sjældent opstå problemer i forhold til lighedsgrundsætningen ved driftstilskud, hvor modtageren af midlerne er direkte anført på finansloven. For så vidt angår køb af konsulentydelse vil der ligeledes sjældent opstå problemer i forhold til lighedsgrundsætningen, idet køb af konsulentydelse sker ved udbud. De udbudsretlige regler har netop til formål at sikre, at der ikke sker usaglig forskelsbehandling af tilbudsgiverne.

I forhold til administrationen af ansøgnings- og tildelingspuljer bemærker jeg, at involvering af ordførerne i puljeadministrationen kan give anledning til usikkerhed om, hvorvidt lighedsgrundsætningen overholdes ved vurderingen af ansøgningerne. Jeg er imidlertid ikke bekendt med, at dette i praksis har givet anledning til problemer.

6.3.3 Vejledning

Rammerne for vejledning af ansøgere må antages at være særdeles brede. Der er således ikke noget til hinder for, at ministeriet besvarer konkrete henvendelser. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en offentlig myndighed efter omstændighederne også skal vejlede på eget initiativ efter reglerne om god forvaltningsskik. Normalt vil ministeriet kun ved manglende eller mangelfuld vejledning af ansøgerne risikere at komme i konflikt med vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Der ses ikke at være eksempler på, at en myndighed har overtrådt sin vejledningsforpligtelse ved at yde for meget vejledning.

Ministeriets mulighed for at yde vejledning er dog begrænset af reglerne om myndighedshabilitet og lighedsgrundsætningen, jf. 6.3.1.1 og punkt 6.3.2.

Det er vanskeligt at fastlægge præcise grænser for, hvornår ministeriet kan blive inhabilt ved "for megen" vejledning af en ansøger. Der er ikke noget til hinder for, at ministeriet besvarer spørgsmål om, hvorvidt et projekt falder inden for en puljes formål. Det er ligeledes uproblematisk, at ministeriet besvarer spørgsmål om, hvordan et ansøgningsskema skal udfyldes, herunder hvilke oplysninger ansøgningen skal indeholde. Derimod vil der kunne opstå habilitetsproblemer, hvis ministeriet rådgiver ansøgerne om, hvordan indholdet af det ansøgte projekt skal argumenteres og formuleres. Ministeriet må således ikke vejlede ansøgerne på en måde, der kan sidestilles med den form for rådgivning, der normalt gives af en partsrepræsentant, f.eks. en advokat eller konsulent.

Ministeriet må videre være opmærksomt på, at en enkelt ansøger ikke vejledes i en sådan udstrækning, at det vil udgøre usaglig forskelsbehandling i strid med lighedsgrundsætningen. Ministeriets vejledning kan f.eks. være i strid med lighedsgrundsætningen, hvis vejledningen af én enkelt ansøger kræver så mange ressourcer, at der dermed ikke er tid til at vejlede de andre ansøgere på et tilsvarende niveau, eller hvis en enkelt ansøger får væsentlige informationer, som ikke tilgår de øvrige ansøgere.

6.3.4 *Begrundelse*

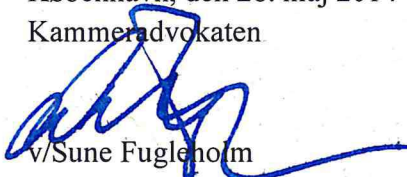
Ministeriet skal med sin begrundelse sætte modtagerne af et afslag i stand til at vurdere, hvorvidt ministeriet har administreret puljen i overensstemmelse med det retlige grundlag herfor, herunder om der er blevet inddraget usaglige hensyn i forbindelse med vurderingen af ansøgningen.

Det som bilag 12 fremlagte afslagsbrev giver mig anledning til at bemærke, at ministeriets begrundelse efter min vurdering ikke lever op til kravene i forvaltningslovens § 24. Afslagsbrevet indeholder således ikke en henvisning til det retlige grundlag, og det fremgår ikke klart, hvilke kriterier ministeriet har inddraget ved sin vurdering af ansøgningen. Ministeriet bør på den baggrund overveje, om de i afslagsbrevene anførte begrundelser generelt lever op til kravene i forvaltningslovens § 24. Jeg bemærker, at der ikke heri ligger nogen stillingtagen til, om det konkrete afslag var materielt berettiget.

Herudover kan ordførernes involvering i ministeriets puljeadministration give anledning til en u hensigtsmæssig usikkerhed om, hvorvidt de begrundelser, der anføres i afslagsbrevene til ansøgerne, afspejler hele baggrunden for afslaget.

København, den 28. maj 2014

Kammeradvokaten



v/Sune Fugleholm
— Advokat

.....
Bilag

Bilag A: Bilagsfortegnelse.

Bilag B: Socialministeriets organisation.

Bilag C: Proces omkring tildeling af midler gennem ansøgningspuljer.

Bilag D: Proces omkring tildeling af midler gennem tildelingspuljer.

Bilag E: Proces for tildeling af driftstilskud.

Bilag F: Proces for tilskudsfinansierede aktiviteter.

Bilag G: Proces for køb af konsulentydelse.

Oversigt over modtagne dokumenter

Bilag modtaget fra ministeriet:

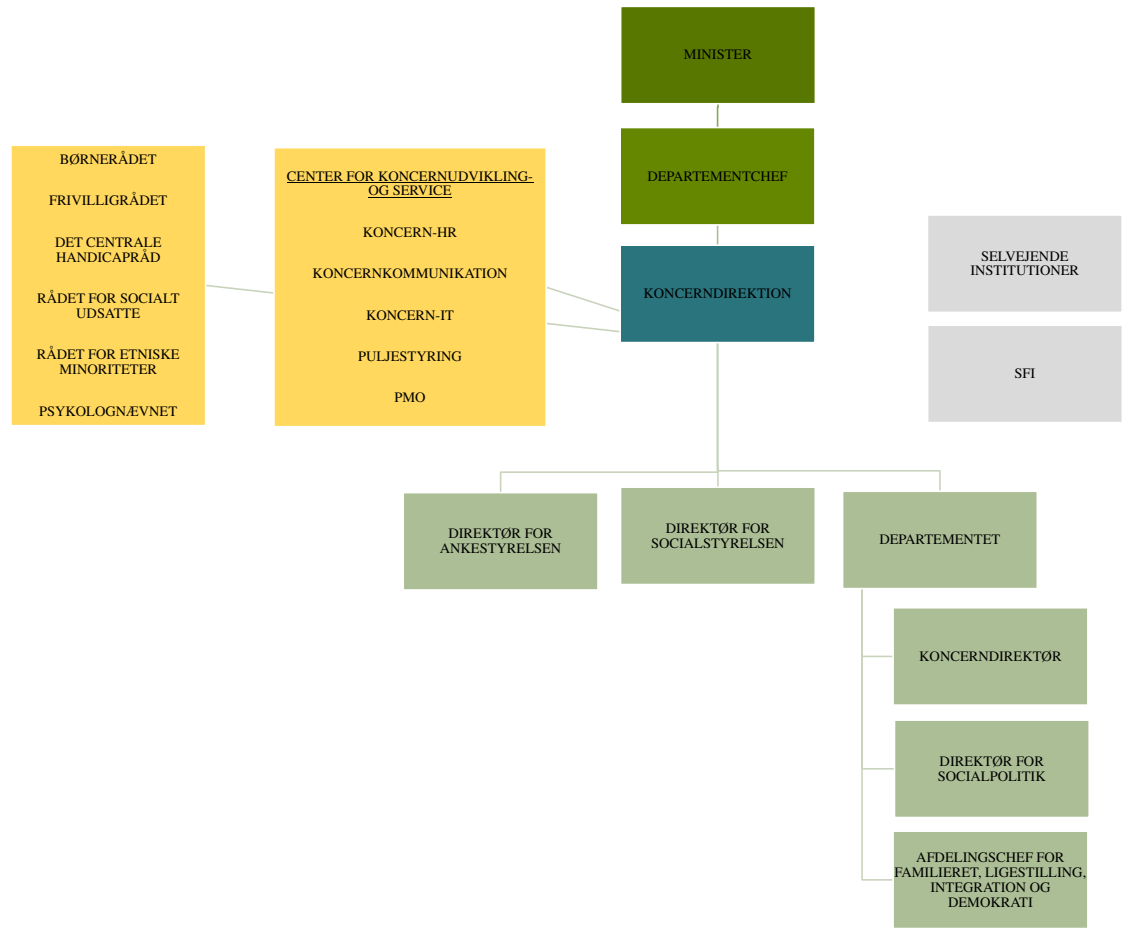
- Bilag 1 Puljeinstruks.
 - Bilag 2 Intern administrationsvejledning.
 - Bilag 3 Betingelser for tilskudsmodtagere.
 - Bilag 4 Bekendtgørelse om regnskab og revision.
 - Bilag 5 Bekendtgørelse om regnskab og revision - tips- og lottomidler.
 - Bilag 6 Tilskudsbrev, privat lille.
 - Bilag 7 Tilskudsbrev, privat mellem.
 - Bilag 8 Tilskudsbrev, privat stor.
 - Bilag 9 Tilskudsbrev, kommune.
 - Bilag 10 Tilskudsbrev, stat.
 - Bilag 11 Reservationsbrev.
 - Bilag 12 Afslagsbrev.
 - Bilag 13 Høringsprocedure i forbindelse med satspuljeinitiativer.
 - Bilag 14 Beskrivelse af udmøntningsformer og organisering af puljearbejdet (udkast).
 - Bilag 15 Vejledning om effektiv puljeadministration, 2011
 - Bilag 16 Vejledning om effektiv puljeadministration, 2004
 - Bilag 17 Skrivelse fra statsministeriet om habilitet.
 - Bilag 18A Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18B Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18C Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18D Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18E Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18F Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18G Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18H Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18I Ansøgningspulje 15M
 - Bilag 18J Ansøgningspulje 15M
-

-
- Bilag 18K Ansøgningspulje 15M.
 - Bilag 19A Konsulentydelse 15M.
 - Bilag 19B Konsulentydelse 15M.
 - Bilag 19C Konsulentydelse 15M.
 - Bilag 19D Konsulentydelse 15M.
 - Bilag 19E Konsulentydelse 15M.
 - Bilag 20A Tilskudsfinansieret aktivitet 15M.
 - Bilag 20B Tilskudsfinansieret aktivitet 15M.
 - Bilag 20C Tilskudsfinansieret aktivitet 15M.
 - Bilag 20D Tilskudsfinansieret aktivitet 15M.
 - Bilag 21A Driftstilskud Børn, Unge og Sorg.
 - Bilag 21B Driftstilskud Børn, Unge og Sorg.
 - Bilag 22A Ny proces for private ansøgere til satspuljen.
 - Bilag 22B Kriteriet for privat proces, revideret 2013.
 - Bilag 22C Privatprocessen fra forhandling til udmøntning.
 - Bilag 23A Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 23B Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 23C Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 23D Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 23E Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 23F Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 23G Tildelingspulje Julehjælp.
 - Bilag 24 Eksempel på samarbejdsaftale mellem Socialstyrelsen og Puljestyring.

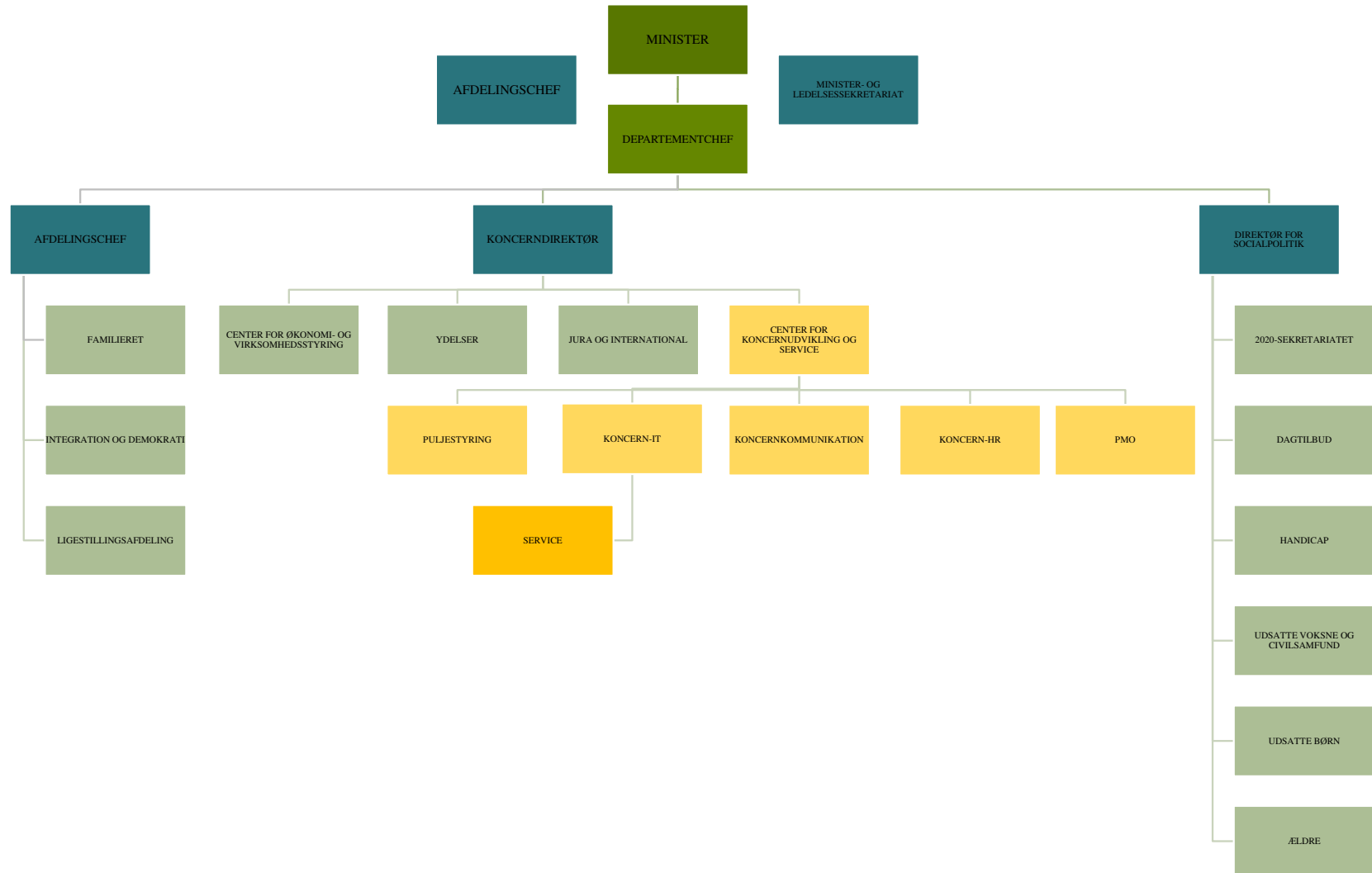
Øvrige dokumenter modtaget fra ministeriet:

- Notat om gældende praksis i tilskudsforvaltningen i MBLIS (maj 2014)
- Oversigt over anvendt begrebsramme.
- Udmøntningsplan for satspuljeaftalen for 2013.
- Den Fælless Projektmodel (version 2., 3. oktober 2013).

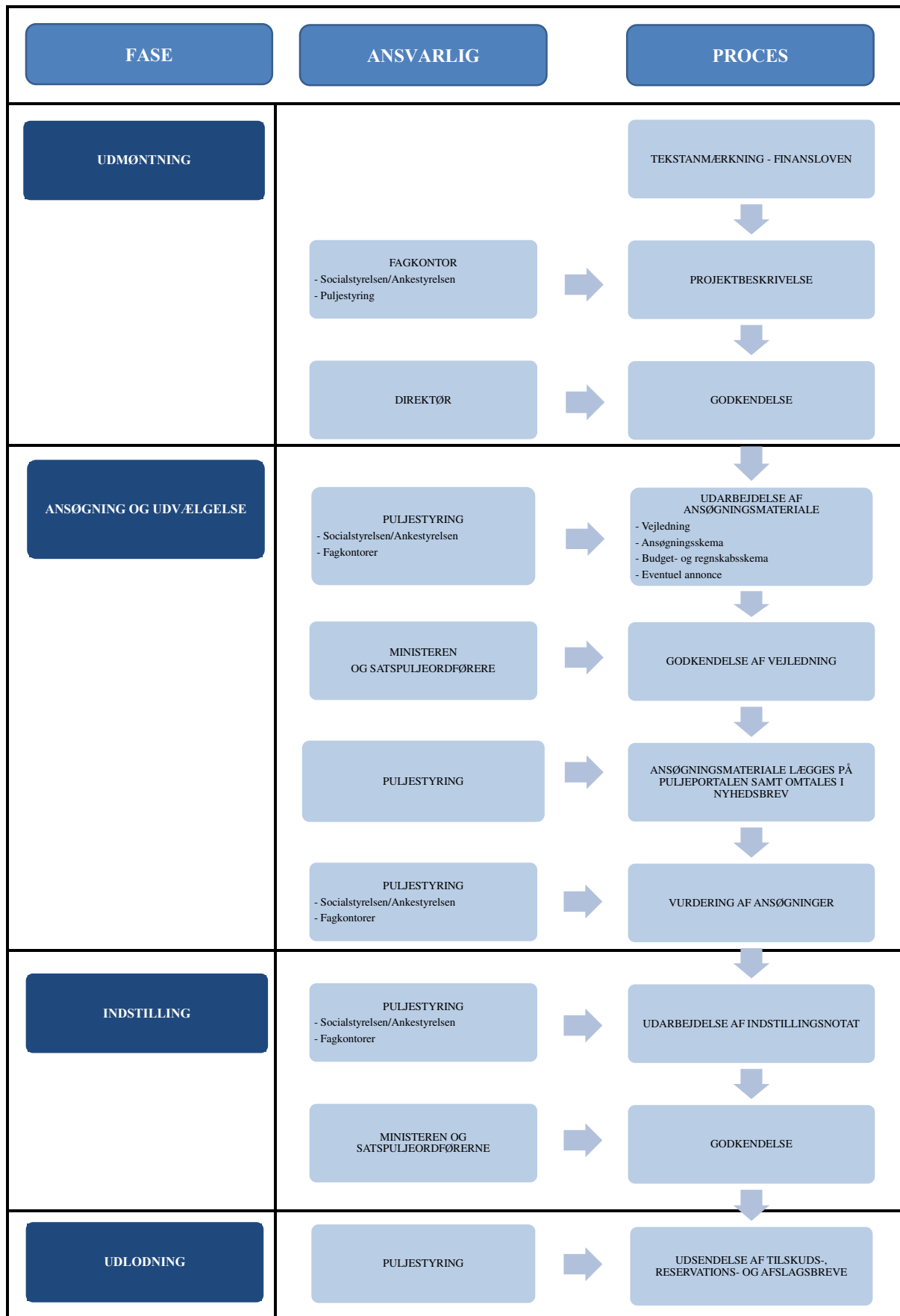
Organisationsdiagram: Socialministeriet - Koncern



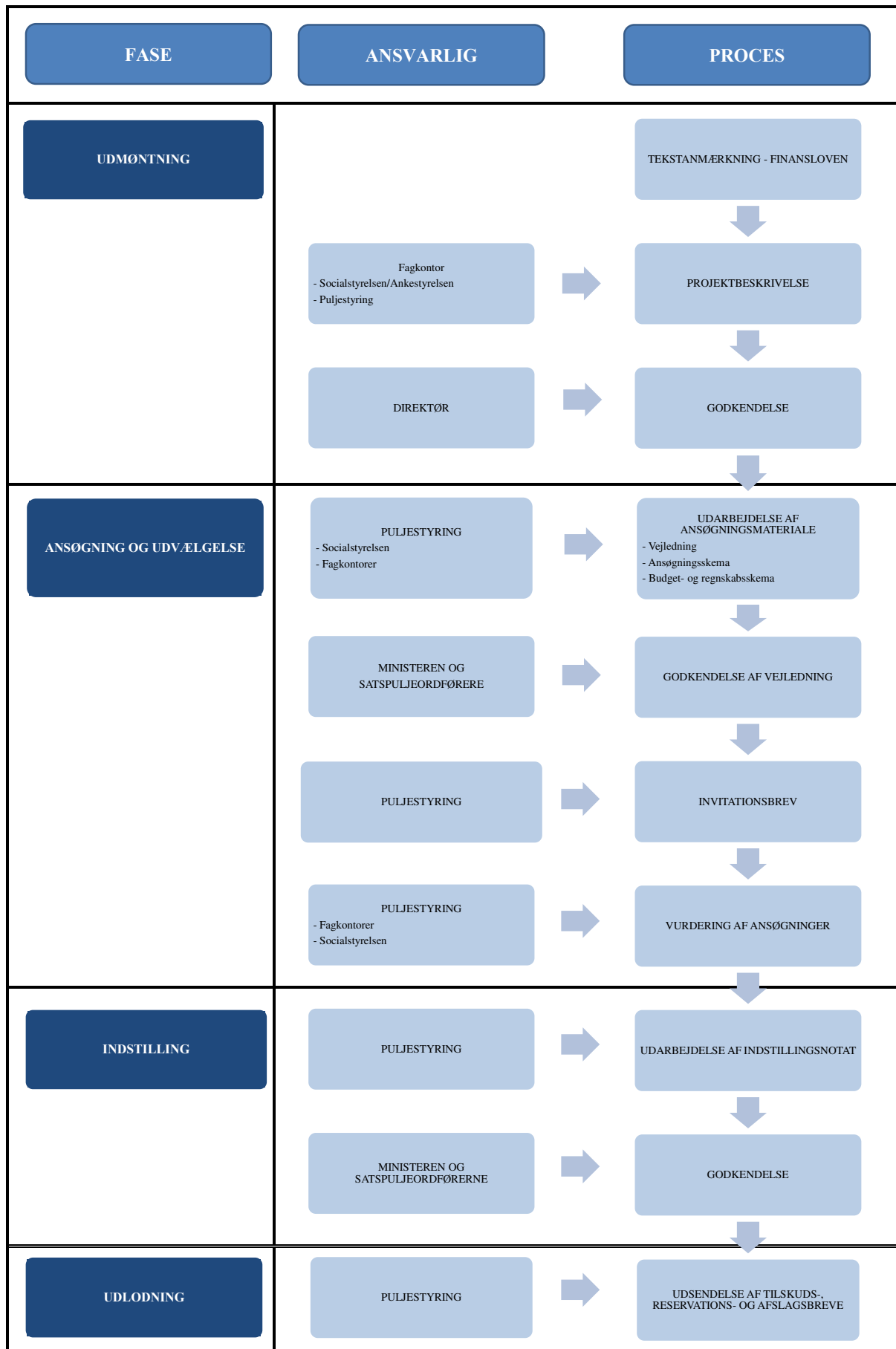
Organisationsdiagram: Socialministeriet - Departementet



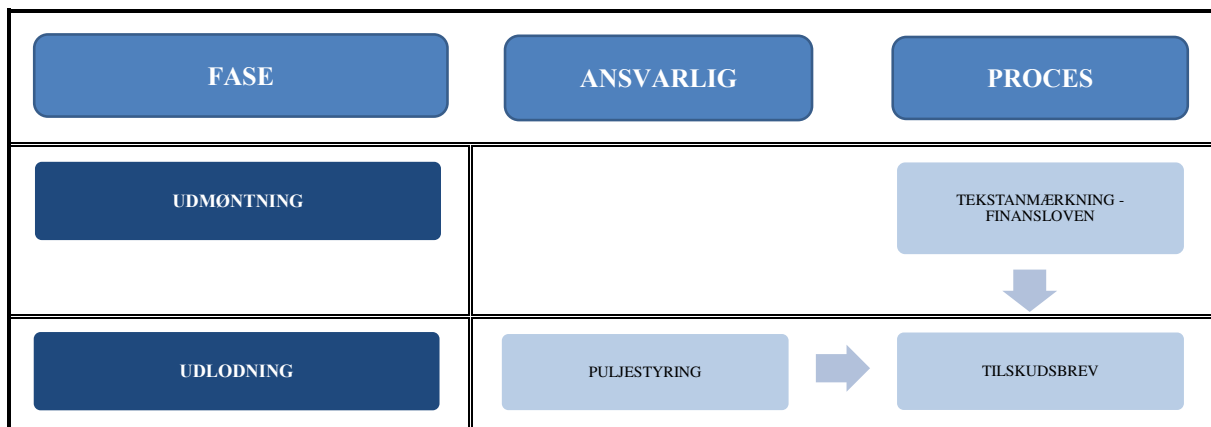
Ansøgningspuljer



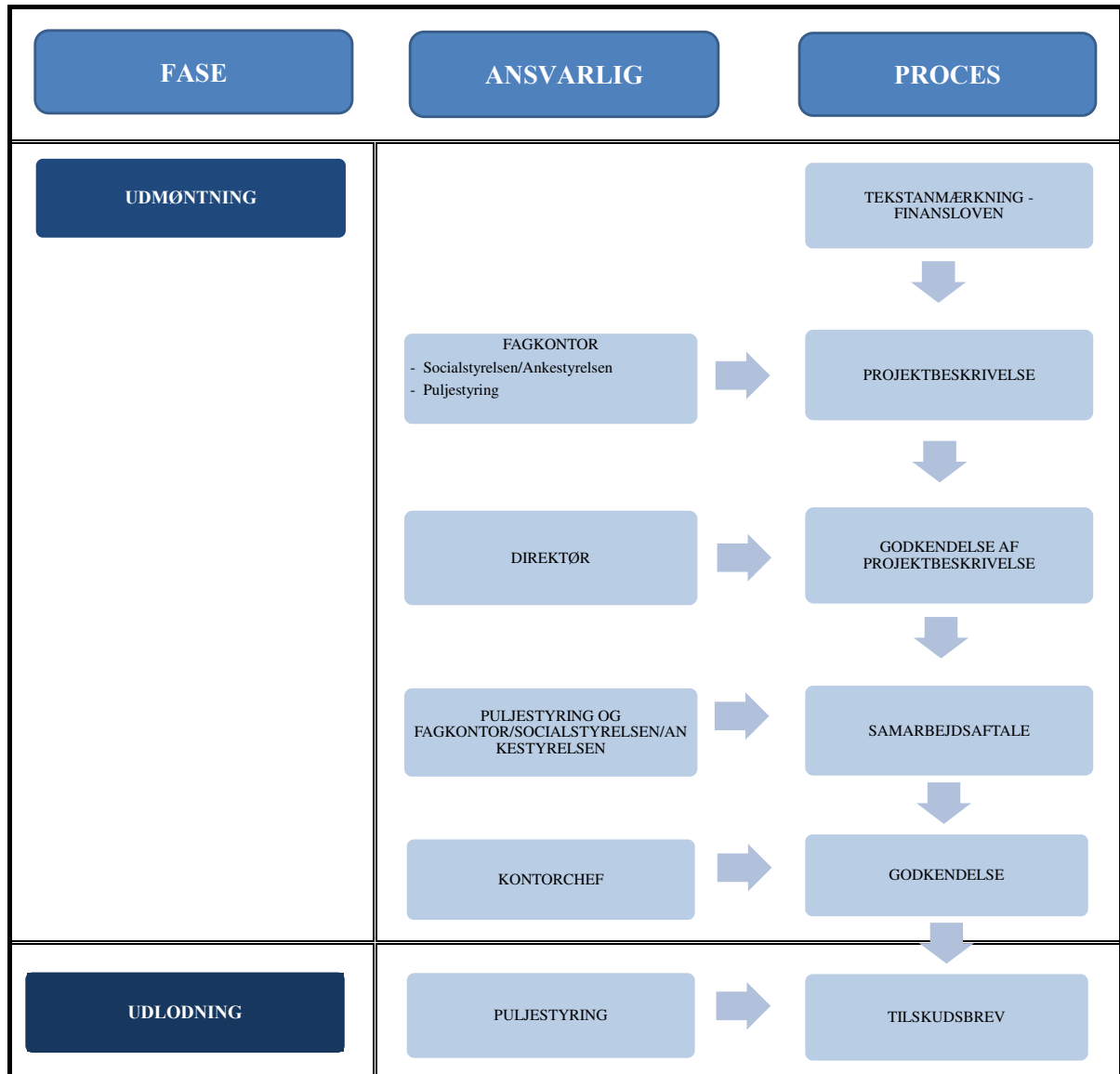
Tildelingspuljer



Driftstilskud



Tilskudsfinansierede aktiviteter



Køb af konsulenttydelser

