

Revisjonsrapport for 2022 om tilskudd til organisasjoner

Rapportert i Dokument 1 (2022–2023)



Kilde: Unsplash/Hannah Busing
ISBN: 978-82-8229-539-0

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Mål og problemstillinger	8
4	Revisjonskriterier	9
5	Metoder	13
5.1	Utvalg av tilskuddsordninger	13
5.2	Dokumentanalyse	14
5.3	Intervjuer	14
5.4	Gjennomgang av saksmapper	15
5.5	Stedlig kontroll.....	15
6	Departementenes fastsettelse av mål og kriterier for måloppnåelse	17
6.1	Mange ordninger har ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse	17
6.2	Få regelverk har en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering	20
7	Tilskuddsforvalternes oppfølging av mottakerne	22
7.1	Forvalterne utformer tilskuddsbrev med nødvendige hovedelementer.....	23
7.2	Forvalterne følger opp formelle krav til rapportering	24
7.3	Kravene til innhold i rapporteringen er ikke tilstrekkelig målrettet.....	24
7.4	Forvalterne har ofte lite grunnlag for å vurdere måloppnåelse	27
7.5	Forvalterne har i liten grad etablert risikovurderinger og kontrollordninger	28
7.6	Når tilskuddsforvaltningen er delegert til kommunene er det krevende å få til en lik forvaltningspraksis	29
8	Mottakernes bruk av tilskuddsmidler	30
8.1	De fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med tildelingsvedtaket.....	30
8.2	I hovedsak gjennomføres planlagte aktiviteter og tiltak med tilskuddene.....	33
8.3	Tilskuddsmottakernes synspunkter på forvaltningen av ordningene	35
9	Departementenes oppfølging og evaluering av tilskuddsordningene	37
9.1	Tilskuddsforvalterne rapporterer i liten grad om ordningenes samlede måloppnåelse til departementene	37
9.2	En vesentlig andel av de søknadsbaserte ordningene er evaluert de siste fem årene	39
10	Konklusjon	42
11	Vedlegg	46
11.1	Vedlegg 1: Oversikt over tilskuddsordninger som er undersøkt	47
11.2	Vedlegg 2: Vurderinger av utforming av mål og måloppnåelse for ordningene.....	51
11.3	Vedlegg 3: Utvalg av tilskudd til stedlig kontroll per ordning.....	55

1 Sammendrag

I oktober 2020 vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen undersøke statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte.

Riksrevisjonen har valgt å undersøke tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper. Undersøkelsen omfatter tilskudd innen områdene rus, psykisk helse, vold, barnefattigdom og integrering. Dette er viktige områder hvor tilskuddsmidlene er av betydelig omfang. Det er Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet som er ansvarlige departement på disse områdene, og tilskuddsordningene forvaltes av Helsedirektoratet (Hdir), Barne- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Av tilskuddene disse direktoratene forvaltet, var det 47 ordninger som omfattet sårbare grupper. Vi har inkludert 28 ordninger i undersøkelsen og disse utgjør omtrent 85 prosent av utbetalingene til frivillige organisasjoner som arbeider med sårbare grupper. Noen av ordningene består av tilskudd som er øremerket og har en eller få mottakere. Andre ordninger er søknadsbaserte og har flere mottakere. Videre er noen av tilskuddene som blir utbetalt til drift av organisasjoner og noen er til prosjekter/tiltak. Revisjonen omfatter tilskudd som ble utbetalt i 2019 og 2020.

Målet med revisjonen var å kontrollere om Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innrettet styring og oppfølging av tilskudd til frivillige organisasjoner i samsvar med gjeldende regler, slik at Stortingets formål med tilskuddene blir ivaretatt.

Revisjonskriteriene som danner grunnlag for konklusjonene i rapporten er i hovedsak hentet fra lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), Bevilgningsreglementet, Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene). Revisjonen har gjennomført intervjuer med departementene og tilskuddsforvalterne, dokumentanalyser, saksgjennomganger og stedlige kontroller hos et utvalg av tilskuddsmottakere. Informasjonen og dataene ble samlet inn fra juni 2021 til mars 2022.

Revisjonen konkluderer med at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper i hovedsak bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres. Det er likevel ikke mulig å fastslå i hvilken grad Stortingets formål med tilskuddene blir ivaretatt, fordi departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene.

- De fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med det enkelte tildelingsvedtaket.
- Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene
- Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse
- Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav

Selv om det blir gjort mye godt arbeid i organisasjonene, og de enkelte tilskuddene i stor grad brukes i tråd med vedtakene, gjør forvaltningen lite vurderinger av i hvilket omfang ordningene bidrar til formålet med bevilgningene og resultater for ordningenes målgrupper.

Utkast til rapport ble lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev av 6. mai 2022. Departementene har gitt kommentarer til rapportutkastet i separate brev 31. mai 2022 og 2. juni. Kommentarene er vurdert og hensyntatt i rapporten.

2 Innledning

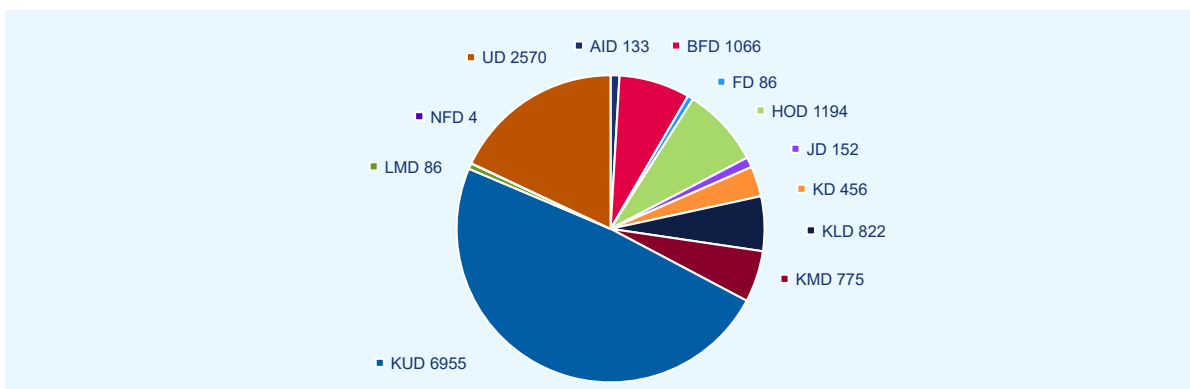
I oktober 2020 vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen undersøke statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte.¹

Tilskudd er overføringer fra statsbudsjettet, normalt til mottakere utenfor staten, for å nå bestemte mål og skape resultater av samfunnsmessig verdi som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Tilskuddsmidlene utbetales til et mangfold av mottakere. Tilskuddsmottakere er ofte kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og frivillige organisasjoner. Tilskuddsforvaltning er administrasjon av tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd, og omfatter blant annet utlysning, saksbehandling, tildeling, kontroll, oppfølging og vurdering av måloppnåelse.

Figur 1 viser at den samlede utbetalingen av tilskudd til frivillige organisasjoner i 2020 var på 14 309 millioner kroner. Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) og Utenriksdepartementet (UD) forvalter en stor andel av dette (henholdsvis 49 prosent og 18 prosent)². Også Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Barne- og familiedepartementet (BFD) forvalter betydelige midler.

På bakgrunn av risiko og vesentlighetsvurderinger har Riksrevisjonen valgt å undersøke tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper, da det er spesielt viktig at midler som er bevilget til svake og utsatte grupper blir brukt som tiltenkt. Undersøkelsen omfatter tilskudd innenfor områdene rus, psykisk helse, vold, barnefattigdom, sosial inkludering og integrering. Dette er viktige områder hvor tilskuddsmidlene er av betydelig omfang. Det er HOD, BFD, Kunnskapsdepartementet (KD)³ og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som forvalter tilskuddene på disse områdene. Samlet forvalter disse departementene nær 20 prosent av tilskuddene i oversikten nedenfor.

Figur 1 Tilskudd til frivillige organisasjoner i Norge i millioner, 2020⁴



Kilde: Kultur- og likestillingsdepartementet

Det er departementene som har det overordnede ansvaret for å utforme og forvalte tilskuddsordningene. Departementene skal sørge for at forvaltningen av tilskuddsordningene er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. I mange tilfeller har departementene delegert forvaltningen av tilskuddsordningene til andre statlige virksomheter eller til aktører utenfor staten. Departementene har selv hovedansvaret for å etablere ordningen, rapportere til Stortinget, fremme

¹ Stortinget voterte 6. oktober 2020 over følgende representantforslag: «Stortinget ber Riksrevisjonen granske statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte.» Forslaget ble bifalt med 70 mot 16 stemmer (forslag nr 37, vedtak nr 6).

² Om lag halvparten av tilskuddsmidlene KUD forvalter er spillemidler. I tillegg kommer i 2020 en del av bevilgningene i forbindelse med virusutbruddet. Riksrevisjonen publiserte i 2018 en rapport om KUDs tildelinger av spillemidler til NIF:

[revisjonsrapport2017kulturdepartementetsoppfolgingnorgesidrettsforbundsbrukavspillemidler.pdf](https://www.riksrevisjonen.no/revi/revisjonsrapport2017kulturdepartementetsoppfolgingnorgesidrettsforbundsbrukavspillemidler.pdf) (riksrevisjonen.no).

Det meste av tilskuddsmidlene forvaltet av UD i denne oversikten går til målgrupper i utviklingsland.

³ Ansvaret for tilskuddsforvaltningen hos IMDi ble flyttet fra KD til AID (tidligere ASD) fra 2022.

⁴ KUD innhenter årlig rapportering fra departementene både på enkelttilskudd og tilskuddsordninger (ordninger forbeholdt frivillige organisasjoner og ordninger der frivillige organisasjoner kan søke). Tallene i figuren inkluderer ikke øremerkede tilskudd eller tilskudd i forbindelse med korona.

eventuelle nye bevilgningsforslag, og sammen med tilskuddsforvalterne sørge for at ordningen blir evaluert⁵. Figur 2 viser de ulike aktørenes roller i tilskuddsprosessen.

Figur 2 Aktørenes roller i tilskuddsprosessen



Tidligere evalueringer og revisjoner viser at oppfølgingen av tilskuddsmidlene kan være ressurskrevende, og at tilskuddsforvalterne ikke i tilstrekkelig grad kontrollerer at tilskuddene brukes til formålet.⁶ I en del tilfeller mangler regelverkene sentrale hovedelementer eller de er ikke beskrevet på en tydelig måte⁷, og rapporteringen om bruk av tilskuddsmidlene er tidvis mangelfull⁸. I denne undersøkelsen ser vi nærmere på hvordan forvaltningen utformer mål og fastsetter kriterier for måloppnåelse, og hvordan rapporteringen, kontrollen, oppfølgingen og evalueringen av tilskuddsordningene er innrettet. Vi kontrollerer også om et utvalg av tilskuddsmottakerne har brukt midlene i tråd med tildelingen og slik de har rapportert til tilskuddsforvalter.

Samlet er 47 tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner rettet seg mot de utvalgte områdene. Disse ordningene forvaltes av Helsedirektoratet (Hdir), Barne- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) er ansvarlige departementer for disse tilskuddsforvalterne.

Figur 3 viser fordelingen av tilskuddene de fire forvalterne utbetalte i 2020, og hvor stor andel ordningene som inngår i undersøkelsen utgjør av dette. Av tilskuddene de fire direktoratene forvaltet, var det 47 ordninger som omfattet sårbare grupper. Vi har inkludert 28 av disse i undersøkelsen (se nærmere beskrivelse av utvalget i kapittel 5.1). De 28 utvalgte ordningene utgjør omtrent 85 prosent av utbetalingene til frivillige organisasjoner som arbeider med sårbare grupper. Noen av ordningene består av tilskudd som er øremerket og har én eller noen få mottakere. Andre ordninger er søknadsbaserte og har flere mottakere. Videre går noen av tilskuddene som blir utbetalt til drift av organisasjoner og noen til prosjekter/tiltak.

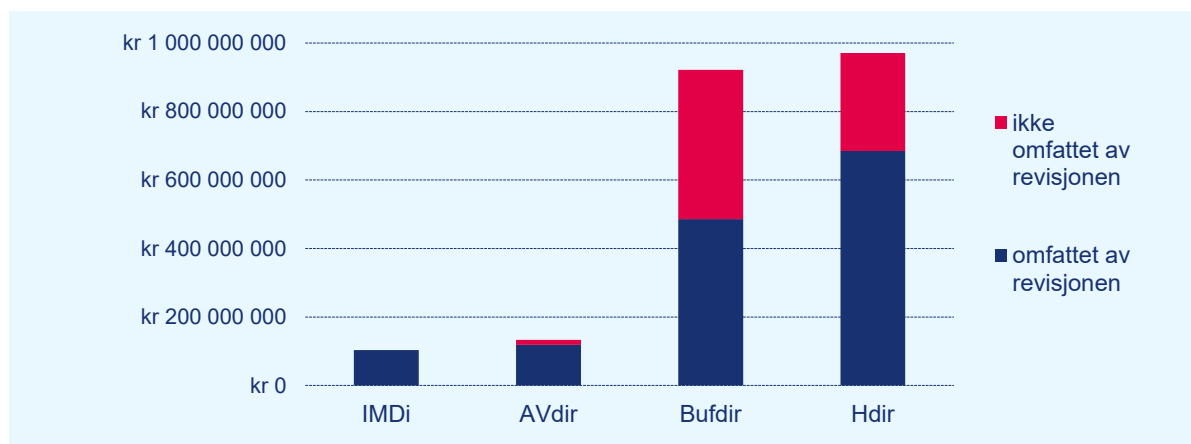
⁵ Bestemmelser om økonomistyring kap 6 og rapport fra DFØ 5/2017: [Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet? \(dfo.no\)](#)

⁶ Deloitte AS. (April 2020) Evaluering av to tilskuddsordninger – institusjonsbaserte tiltak og aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring: På oppdrag for Helsedirektoratet, s. 60. [Evaluering av to tilskuddsordninger – institusjonsbaserte tiltak og aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring \(helsedirektoratet.no\)](#)

⁷ Direktoratet for økonomistyring (2017), Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet? Rapport 5/2017

⁸ Riksrevisjonen, del av dokument 1 (2018–2019) Undersøkelse av Helse- og omsorgsdepartementets og Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning.

Figur 3 Tilskudd utbetalt i 2020 per forvalter



Kilde: Kunnskapsdepartementet

Tilskuddsforvaltningens omfang varierer mellom direktoratene. Tilskuddsforvaltning utgjør en betydelig del av arbeidsoppgavene til Hdir, mens det utgjør en svært liten del av AVdirs ansvarsområde. Også Bufdir forvalter en stor del av disse tilskuddene, og som det går fram i tabell 1, fordeles utbetalingene til et stort antall mottakere. Undersøkelsen omfatter utbetalinger i 2019 og 2020. I 2020 fikk IMDi ansvar for en ekstraordinær informasjonsordning i forbindelse med virusutbruddet. Denne ordningen hadde et stort antall mottakere. Ellers er antall ordninger og mottakere stabilt disse to årene.

Tabell 1 Utvalgte ordninger

Forvalter	Antall ordninger	Utbetalt (mill kr) i 2019	Utbetalt (mill kr) i 2020	Antall mottakere i 2019	Antall mottakere i 2020
Hdir	11	658	732	223	241
Bufdir	8	495	589	844	815
AVdir	5	118	123	154	162
IMDi	4	137	157	90	258
Totalt	28	1409	1601	1311	1476

Kilde: Direktoratenes årsrapporter

3 Mål og problemstillinger

Stortinget har bedt Riksrevisjonen om å *granske statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte*. Vi har belyst Stortingets bestilling gjennom følgende mål og problemstillinger:

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innrettet styringen og oppfølgingen av tilskudd til frivillige organisasjoner i samsvar med gjeldende regler, slik at Stortingets formål med tilskuddene blir ivaretatt.

Problemstillinger:

1. Sikrer departementene at mål og kriterier for måloppnåelse er tydelig beskrevet?
2. Sørger tilskuddsforvalterne for at tilskuddsmottaker anvender midlene i samsvar med formålene?
3. Sørger departementene for oppfølging og evaluering av tilskuddsordningene?

Avgrensning

Vi har avgrenset undersøkelsen til å gjelde tilskudd som går til frivillige organisasjoner og som er rettet mot psykisk helse, rus, vold i nære relasjoner, barnefattigdom, sosial inkludering eller integrering. Dette er viktige områder som omhandler sårbare grupper og hvor tilskuddsmidlene er av et betydelig omfang. Undersøkelsen omfatter de mest sentrale tilskuddsforvaltere på disse områdene: Hdir, Bufdir, AVdir og IMDi. Undersøkelsen vil omfatte forvaltningens innretning av fastsettelse av mål og kriterier for måloppnåelse, krav til rapportering, kontroll, oppfølging og evaluering av tilskuddsordningene. Vi kontrollerer også om et utvalg av tilskuddene er blitt brukt i tråd med formålet. Undersøkelsen omfatter ikke søknads- og tildelingsprosessen.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra Stortingets vedtak og forutsetninger; lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene).

Revisjonskriteriene er en beskrivelse av relevante krav og standarder som er aktuelle for denne revisjonen, og danner grunnlaget for konklusjonene i rapporten.

Av bevilgningsreglementet § 5 går det fram at utgiftsbevilgninger ikke kan brukes til andre formål enn det som er forutsatt av Stortinget. Utgiftsbevilgningene skal etter bevilgningsreglementet § 10 disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

Av økonomireglementets § 1 går det fram at reglementet blant annet har som formål å sikre at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Av reglementets § 6 går det fram at hvert departement skal treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre bevilgningsvedtakene etter at statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget. Departementet skal etter reglementets § 4 sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Av økonomireglementet § 14 og økonomibestemmelsene punkt 2.4 går det fram at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, for å sikre at blant annet måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav. Videre skal internkontrollen sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Av økonomibestemmelsene går det fram at internkontrollen primært skal være innebygget i virksomhetens interne styring, og at den skal kunne dokumenteres.

Ifølge økonomibestemmelsene er tildelingen av tilskudd som hovedregel et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven § 23 fastsetter som en hovedregel at enkeltvedtak skal være skriftlige. Av forvaltningsloven § 37 går det fram at forvaltningsorganet skal se til at en sak er så godt opplyst som mulig, før det treffer vedtak. Det følger av kravene til god forvaltningsskikk at også andre avgjørelser enn enkeltvedtak utformes skriftlig, og at forvaltningen har dokumentasjonsansvar. Orden og god forvaltningsskikk krever at man skal kunne være sikker på at det er tatt en avgjørelse, og hva denne går ut på. Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen skal være sporbare i ettertid. I tråd med prinsippene om god forvaltningsskikk bør saksbehandlingen være sporbar.⁹

Revisjonen legger til grunn at saksbehandlingen til tilskuddsforvalterne blir dokumentert og er sporbar i ettertid.

Problemstilling 1 Sikrer departementene at mål og kriterier for måloppnåelse er tydelig beskrevet?

Krav til å beskrive tilskuddsordningen

Ifølge økonomireglementet § 8 skal departementet for den enkelte tilskuddsordning, beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvalterne utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. Dette er utdypet i

⁹ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen (2010), *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1, 2. utgave. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, s. 278–279

økonomibestemmelsene punkt 6.2.1 a til d. Der går det fram at departementet blant annet skal utforme følgende hovedelementer i en tilskuddsordning:

- mål som tydeliggjør hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen, og hvilken målgruppe ordningen er rettet mot
- kriterier for måloppnåelse som gjør det mulig å følge med på måloppnåelsen for tilskuddsordningen
- tildelingskriterier som legger føringer på hva tilskuddet kan brukes til
- et opplegg for å kontrollere opplysninger som legges til grunn for tildelingen, eller som inngår i den etterfølgende rapporteringen

Av økonomibestemmelsene punkt 6.2.3 går det fram at departementet skal fastsette et regelverk for tilskuddsordningen som regulerer hovedelementene i listen ovenfor.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.4.2 kan departementet gjøre unntak fra kravet om å fastsette tildelingskriterier og kravet om å fastsette tilskudsregelverk i tilfeller der dette ikke er aktuelt på grunn av tilskuddsbevilgningens karakter. Dette gjelder enkeltstående tilskudd der tilskuddsmottakeren er navngitt i bevilgningsvedtaket eller omtalt på en slik måte i budsjettproposisjonen at tilskuddsbevilgningen må anses som øremerket denne mottakeren.

Krav når et departement delegerer tilskuddsforvaltningen til en tilskuddsforvalter

Økonomibestemmelsene punkt 6.2.4.1 tilsier at departementet kan være tilskuddsforvalter eller delegerer tilskuddsforvaltningen til en underliggende virksomhet. Tildeling av myndighet skal skje i instruks eller tildelingsbrev. Departementet skal ved delegering vise til tilskudsregelverket.

Av økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.3 går det fram at det enkelte departement må vurdere i hvilken utstrekning informasjon fra tilskuddsmottaker skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen legger til grunn at informasjon om eventuelle krav til revisorattestasjon blir kommunisert til tilskuddsforvalter.

Krav til informasjon fra tilskuddsforvalter til tilskuddsmottaker

Ifølge økonomireglementet § 8 skal tilskuddsforvaltere i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll. Innholdet i tilskuddsbrevet er videre beskrevet i økonomibestemmelsene punkt 6.3.3. Tilskuddsbrevet med eventuelle vedlegg skal blant annet beskrive

- hva mottakeren får tilskudd til
- tilskuddsbeløp
- eventuelle vilkår for bruken av midlene, krav til rapportering og kontrolltiltak som kan bli iverksatt
- reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår for tilskuddet

Ifølge bestemmelsene om økonomistyring punkt 6.3.6 skal tilskuddsforvalteren, med utgangspunkt i de fastsatte kriteriene for måloppnåelse, innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for ordningen.

Ifølge bevilgningsreglementet § 10 skal det ved tilskudd til virksomheter som ikke er undergitt statlig kontroll, tas forbehold om at tilskuddsforvalteren har adgang til å føre kontroll med at midlene brukes etter forutsetningene.

Av lov om Riksrevisjonen § 12 går det fram at Riksrevisjonen kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Dette gjelder også overfor tilskuddsmottaker i saker som gjelder kontroll

med om tilskudd til offentlige eller private virksomheter brukes etter forutsetningene. Revisjonen legger til grunn at tilskuddsforvalter informerer tilskuddsmottaker om tilskuddsforvalters og Riksrevisjonens adgang til å kontrollere.

Problemstilling 2 Sørger tilskuddsforvalterne for at tilskuddsmottaker anvender midlene i samsvar med formålet?

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.1 skal tilskuddsforvalteren for å sikre korrekt saksbehandling ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Tiltakene skal blant annet bidra til at dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren behandles korrekt.

Ifølge økonomireglementet § 15 andre ledd skal tilskuddsforvalter kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet. Av økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 går det fram at tilskuddsforvalteren skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten av og kostnadene ved kontrollen.

Videre går det fram at tilskuddsforvalteren skal kartlegge risikoen for at det oppstår feil som skyldes at det er vanskelig å tolke tilskuddsvilkårene og risikoen for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og de vesentligste risikofaktorene, skal tilskuddsforvalter fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.5 skal tilskuddsforvalteren etablere innkrevingsrutiner som sikrer tilbakebetaling, dersom en sluttavregning medfører at mottakeren skal tilbakebetale for mye utbetalt beløp. Der det er utbetalt for mye i fast årlig tildeling under en tilskuddsordning som videreføres i etterfølgende år, kan tildelingen for etterfølgende år reduseres med et beløp tilsvarende det som er for mye utbetalt. For 2020 legges til grunn at organisasjonene kan beholde statlige tilskudd innenfor rammen av tildelte midler, jf. *Prop. 67 S (2019–2020)* og *Innst. 216 S (2019–2020)*.

Problemstilling 3 Sørger departementet for oppfølging og evaluering av tilskuddsordningene?

Krav til departementets oppfølging av tilskudd

Ifølge økonomireglementet § 15 første ledd og økonomibestemmelsene punkt 6.2.4.1 skal departementet kontrollere at tilskuddsforvalter forvalter tilskuddsmidlene på en forsvarlig måte.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.7 skal tilskuddsforvaltere rapportere i tråd med kravene til årsrapport i punkt 2.3.3 og krav som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i tilskuddsregelverket.

Krav til evaluering av tilskuddsordningene

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.2.1 e har departementet ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert. Videre skal departementet og tilskuddsforvalteren ifølge punkt 6.5 sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvens og omfang av evalueringer skal besluttes med utgangspunkt i risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordningen eller det enkeltstående tilskuddet. Blant annet skal det vurderes hvor omfattende og viktig ordningen eller tilskuddet er, kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene. Evalueringene må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering.

Krav som gjelder når forvaltningsansvaret overlates til kommuner

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.7 skal tilskuddsforvaltere utenfor statsforvaltningen rapportere i tråd med kravene som departementet har fastsatt i avtale eller oppdragsbrev, samt med kravene i tilskudsregelverket.

Endringer i forbindelse med virusutbruddet

Myndighetenes tiltak for å begrense spredning av koronavirus førte til at tilskuddsmottakere ikke alltid fikk gjennomført planlagte aktiviteter. *Prop. 67 s (2019–2020) og Innst. 216 S (2019–2020)* omhandler endringer i statsbudsjettet 2020 for departementene. Der går det fram at helsemyndighetenes pålegg og råd i forbindelse med virusutbruddet har fått betydelige konsekvenser for aktiviteten i de frivillige organisasjonene. For å unngå økonomisk usikkerhet om videre drift i de frivillige organisasjonene, legger regjeringen opp til enkelte endringer i gjeldende tilskudsregelverk. Dette innebærer at organisasjonene beholder statlige tilskudd innenfor rammen av tildelte midler, forutsatt at midlene brukes innenfor det som er formålet for den enkelte tilskudsordning. Målet er å bidra til forutsigbarhet for sektoren og til at frivillige organisasjoner kan gjenoppta aktiviteten når situasjonen måtte tilsi det. Det enkelte departement skal sørge for at dette følges opp i underliggende virksomheter og direktorater som forvalter tilskudd til frivillige organisasjoner.

5 Metoder

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført intervjuer, dokumentanalyser, saksgjennomganger og stedlige kontroller. Informasjonen og dataene ble samlet inn fra juni 2021 til mars 2022. Revisjonen omfatter tilskudd som ble utbetalt i 2019 og 2020. Vi har inkludert 2019 i revisjonen for å ha med et normalår da tilskuddsforvaltningen i 2020 ble rammet av koronapandemien. Tabell 2 viser hvilke metoder vi har brukt for å belyse de ulike problemstillingene.

Tabell 2 Anvendte metoder per problemstilling

Metode	Problemstilling		
	1	2	3
Dokumentanalyse	x	x	x
Intervjuer	x	x	x
Saksgjennomgang		x	
Stedlig kontroll		x	

5.1 Utvalg av tilskuddsordninger

Undersøkelsen gjelder tilskudd til frivillige organisasjoner og vi har avgrenset den til å omfatte tilskuddsordninger rettet mot sårbare grupper innenfor psykisk helse, rus, vold i nære relasjoner, barnefattigdom, sosial inkludering og integrering. IMDi og AVdir forvalter bare noen få ordninger på disse områdene, og alle ordningene disse er inkludert i revisjonen. Bufdir og Hdir har et større antall ordninger, og vi har gjort et utvalg av disse.

Alle tilskuddsordningene ble vurdert i forhold til risiko og vesentlighet, og vi har benyttet informasjon fra kartleggingsmøter med tilskuddsforvalterne som grunnlag for utvelgelsen. Bufdir har totalt 18 tilskuddsordninger innenfor de aktuelle områdene. Av disse er 5 søknadsbaserte tilskudd, mens 13 er øremerket over statsbudsjettet. Vi har valgt ut alle de 5 søknadsbaserte tilskuddsordningene og 3 av de øremerkede ordningene. Helsedirektoratet har totalt 10 øremerkede og 10 søknadsbaserte tilskuddsordninger innenfor de aktuelle områdene. Vi har valgt ut 7 søknadsbaserte og 4 øremerkede tilskuddsordninger under Hdir.

Samlet sett dekker undersøkelsen omtrent 85 prosent av bevilgningene til frivillige organisasjoner som mottar tilskudd til arbeid innenfor psykisk helse, rus, vold i nære relasjoner, barnefattigdom, sosial inkludering og integrering. Totalt har vi valgt ut 28 av 47 tilskuddsordninger, hvorav 11 fra Hdir, 8 fra Bufdir, 5 fra AVdir og 4 fra IMDi.

5.2 Dokumentanalyse

Vi har analysert følgende dokumenter for årene 2019 og 2020 fra departementene og tilskuddsforvalterne:

- Prop. 1 S for de utvalgte departementene med tilhørende innstillinger
- tildelingsbrev
- regelverk og veiledere for tilskuddsordninger
- rapportering fra tilskuddsforvalterne til departementene
- interne og eksterne evalueringer av tilskuddsordninger
- andre relevante dokumenter

5.3 Intervjuer

Vi gjennomførte innledende kartleggingsmøter med tilskuddsforvalterne Bufdir, Hdir, AVdir og IMDi for å innhente bakgrunnsinformasjon om de aktuelle tilskuddsordningene. Møtene ga oss god bakgrunnsinformasjon i det innledende revisjonsarbeidet.

De tre departementene og de fire tilskuddsforvalterne som er omfattet av undersøkelsen, ble intervjuet i perioden 10. november til 15. februar. Hensikten med intervjuene var å undersøke hvordan departementene og tilskuddsforvalterne arbeider med forvaltning av tilskuddsordningene. Herunder innretning av ordningene, fastsettelse av mål og måloppnåelse, krav til rapportering, kontroll, oppfølging og evaluering. Kontaktpersonen ved hver virksomhet fikk en agenda med temaer i forkant av intervjuet. Virksomhetene valgte selv hvem som deltok. Ved alle virksomhetene deltok ledere og saksbehandlere i intervjuene. Opplysninger og uttalelser fra virksomhetene i kapittel 6-9 er hentet fra intervjuene i tabell 2, hvis ikke annet er angitt. Alle intervjureferatene er verifisert av virksomhetene.

Tabell 3 Intervjuer med departementer og tilskuddsforvaltere

Intervju med	Dato
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	10. november 2021
Arbeids- og velferdsdirektoratet	10. november 2021
Helsedirektoratet	12. november 2021
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	3. desember 2021
Barne- og familiedepartementet	25. januar 2022
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	25. januar 2022
Helse- og omsorgsdepartementet	27. januar 2022
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	15. februar 2022

5.4 Gjennomgang av saksmapper

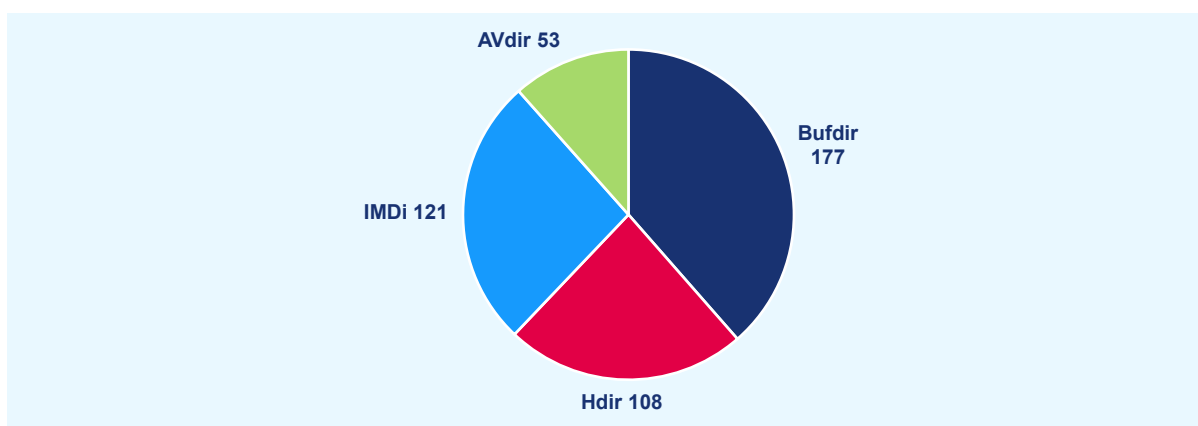
Et representativt utvalg av tilskuddsvedtak ble trukket tilfeldig fra alle de 28 ordningene. Utvalget utgjør om lag 20-25 prosent av tilskuddsvedtakene fra hver ordning. Saksmapper for 459 tilskuddsvedtak er gjennomgått. 56 av disse er delegert fra IMDi til kommuner.

Vi kodet og analyserte følgende dokumentasjon:

- søknader
- tilskuddsbrev
- rapportering fra tilskuddsmottaker
- prosjektrengskap og årsregnskap
- revisorattestasjon
- annen relevant dokumentasjon (blant annet årsrapporter)

Gjennomgangen viser hvilken informasjon tilskuddsbrevne inneholder, og hvilken informasjon rapporteringen fra tilskuddsmottakerne inneholder. Det representative utvalget sikrer en god dokumentasjon av hvordan ordningene forvaltes. Figur 4 viser hvor mange tilskuddsvedtak som ble kontrollert per forvalter da vi gikk gjennom saksmappene.

Figur 4 Antall kontrollerte tilskuddsvedtak per tilskuddsforvalter



N=459

5.5 Stedlig kontroll

Hensikten med den stedlige kontrollen var å undersøke om tilskuddsmottakerne har brukt midlene i tråd med tildelingen og om de kunne dokumentere at midlene var brukt slik de hadde rapportert om til tilskuddsforvalteren.

Da vi valgte ut hvilke tilskuddsvedtak som skulle gjøres til gjenstand for stedlig kontroll, la vi følgende kriterier til grunn: representasjon av alle utvalgte tilskuddsordninger, god geografisk spredning og variasjon i størrelse på organisasjonene. 43 av tilskuddene er søknadsbaserte og 7 er øremerket over statsbudsjettet. Utvalget inkluderer tilskudd til både prosjekt og drift.

50 tilskuddsvedtak fordelt på 47 organisasjoner ble kontrollert i perioden 23. november til 10. mars. To tredeler av kontrollene var fysiske besøk hos tilskuddsmottager, mens resten ble gjennomført digitalt på grunn av smittesituasjonen på det aktuelle tidspunktet.

I forkant av kontrollen hos tilskuddsmottaker gikk vi gjennom dokumentene i saksmappen. I de fleste tilfeller omfattet disse søknad om tilskudd, tilskuddsbrev, rapportering, årsregnskap, revisorattestasjon og annen dokumentasjon som årsrapporter.

Under den stedlige kontrollen beskrev organisasjonene hvordan de hadde brukt tilskuddet. Vi ba om dokumentasjon på gjennomførte aktiviteter og på hvilke resultater de hadde oppnådd med tilskuddsmidlene. Relevant dokumentasjon som for eksempel presentasjoner, aktivitetsoversikter, deltakerlister, brukerundersøkelser, bilder og innlegg på sosiale medier ble gjennomgått. I mange tilfeller ble vi vist rundt i lokalene og fikk se aktiviteten som foregikk. Organisasjonene fikk videre spørsmål om de hadde synspunkter på hvordan ordningene var utformet og forvaltet.

For alle de utvalgte tilskuddene gjennomførte vi en rimelighetskontroll av spesifisert hovedbok. I rimelighetskontrollen så vi etter forhold som var uklare i regnskapet, for eksempel spesielt store beløp, runde beløp, like beløp, om utgiften gjaldt tilskuddet, og uklare benevninger. Der vi fant det nødvendig ble enkelte bilag med underliggende dokumentasjon kontrollert. Vi undersøkte også om organisasjonene hadde gode systemer for å skille tilskuddsmidler i regnskapet, for eksempel gjennom prosjektregnskap. I tillegg stilte vi spørsmål om blant annet arbeidsdeling, fullmakter og interne rutiner, slik at vi fikk dannet oss et bilde av hvordan internkontrollen fungerte i organisasjonen. Tabell 4 viser hvor mange tilskuddsvedtak som ble utvalgt til stedlig kontroll per forvalter for 2019 og 2020.

Tabell 4 Antall tilskuddsvedtak utvalgt til stedlig kontroll per forvalter

Tilskuddsforvalter	2019	2020	Totalt
Helsedirektoratet	12	7	19
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	6	9	15
Arbeids- og velferdsdirektoratet	5	3	8
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	4	4	8
	27	23	50

I etterkant av gjennomført stedlig kontroll har vi hatt møter med tilskuddsforvalterne om funn for de enkelte tilskuddsordningene.

6 Departementenes fastsettelse av mål og kriterier for måloppnåelse

I dette kapittelet belyser vi problemstilling 1, altså om departementene sikrer at mål og kriterier for måloppnåelse er tydelig beskrevet. Vi ser på regelverkene for ordningene for å undersøke om kriteriene for måloppnåelse er konkrete og målbare, og om de er tydelig kommunisert fra departement til tilskuddsforvalter og videre til tilskuddsmottaker. Videre undersøker vi om rapporteringskravene er utformet slik at informasjonen som etterspørres er egnet til å vurdere måloppnåelsen og om tilskuddsvilkårene er oppfylt. Dette innebærer blant annet at det er en god sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering.

Sentrale føringer

Departementene skal fastsette et regelverk som blant annet beskriver mål og kriterier for måloppnåelse for den enkelte ordning. Målene skal tydeliggjøre hva som ønskes oppnådd, og kriteriene skal beskrive hva som vil bidra til måloppnåelse. Riksrevisjonen legger til grunn at målene bør være mest mulig presise, slik at det kan utarbeides tydelige kriterier som beskriver hva som vil bidra til måloppnåelse. For øremerkede tilskudd er det ikke krav om å fastsette eget regelverk. Med utgangspunkt i de fastsatte kriteriene for måloppnåelse, skal tilskuddsforvalter kunne innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for ordningen. Riksrevisjonen legger derfor til grunn at det må være en sammenheng mellom kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering.

Oppsummering

- Mange ordninger har ikke presise mål
- Få ordninger har tydelige kriterier for måloppnåelse
- Få regelverk har en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering

6.1 Mange ordninger har ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse

Vi har undersøkt hvordan mål og kriterier for måloppnåelse er utformet i regelverket for de enkelte ordningene. Disse analysene av regelverkene er oppsummert i tabell 5, og nærmere beskrevet i vedlegg 2 tabell 21-24.

Mål for ordningene

Målet for en ordning er en beskrivelse av en ønsket framtidig tilstand for målgruppen og skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Alle ordningene, med unntak av fire øremerkede ordninger, har regelverk som beskriver målet for ordningen. Det varierer imidlertid hvor presist målet er beskrevet. 11 av ordningene har presist beskrevne mål, mens 13 har mer generelle, overordnede mål. Når det gjelder de fire øremerkede ordningene er målet verken beskrevet i tildelingsbrevet eller i innstillingen fra Stortinget.

Kriterier for måloppnåelse

Kriterier for måloppnåelse er indikatorer som er egnet til å belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen. Kriteriene skal gjøre det enklere for tilskuddsforvalter å følge med på måloppnåelse i tilskuddsordningen. Kriteriene bør altså beskrive hva som må skje for at målet med ordningen (og ikke det enkelte tilskuddsvedtak) skal ha blitt nådd. Kriterier for måloppnåelse er et av hovedelementene i regelverket. Allikevel er dette ikke beskrevet for nesten halvparten av ordningene (syv ordninger med eget regelverk og fire øremerkede). Når det gjelder de 17 ordningene der kriterier for måloppnåelse er beskrevet i regelverkene, er disse ofte ikke egnet til å belyse måloppnåelsen. I flere av ordningene har de mer form av å være rapporteringskrav enn indikatorer for måloppnåelse.

Det er store forskjeller mellom tilskuddsforvalterne når det gjelder utformingen av kriterier for måloppnåelse i regelverkene. Bufdir nevner ikke dette punktet i fem av regelverkene vi har sett på.¹⁰ For en ordning står det at mottaker selv må definere måloppnåelse, og i to av regelverkene er det utydelige kriterier for måloppnåelse. Hdir har i åtte av elleve regelverk en beskrivelse av kriterier for måloppnåelse som egentlig er rapporteringskrav. I to av regelverkene er kriteriene tydelig beskrevet, og i ett regelverk er det en blanding av kriterier og rapporteringskrav. IMDi har tydelige kriterier i ett av tre regelverk. AVdir har tydelige kriterier for måloppnåelse i alle regelverk bortsett fra ett, hvor dette punktet mangler.

Tabell 5 viser at 11 av 28 ordninger har presist beskrevne mål, mens 13 ordninger har mer generelle målformuleringer. Når det gjelder de fire øremerkede ordningene, er bevilgningen omtalt i innstillinger fra Stortinget uten at målet er klart definert, og uten at de har et eget regelverk¹¹. Når det gjelder kriterier for måloppnåelse er disse tydelige for 6 av ordningene, mer utydelige for 11 ordninger, mens 11 ordninger ikke har fastsatte kriterier for måloppnåelse.

Tabell 5 Beskrivelse av mål og kriterier for måloppnåelse i regelverk

Mål	Kriterier måloppnåelse			totalt
	Tydelige	Utydelige	Ikke fastsatte	
Presist beskrevet	5	2	4	11
Generelle	1	9	3	13
Ikke fastsatt			4	4
totalt	6	11	11	28

Kilde: Regelverk for ordningene

Tabell 6 og 7 viser eksempler på mål som er presise og generelle. Med presist beskrevne mål menes mål som gir en konkret beskrivelse av hva som ønskes oppnådd. Generelle mål er mål som gir en mer utydelig beskrivelse av hva som ønskes oppnådd, og som gjerne inneholder formuleringer som «støtte opp om», «bidra til» eller «forebygge».

¹⁰ Ny forskrift for ordningen Tilskudd til inkludering av barn og unge fra 2022 inneholder kriterier for måloppnåelse (Tidligere Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn og unge, Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn og Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom.). Også forskrift for ordningen «Drifts- og prosjekttilskudd til tiltak mot vold og overgrep» har fått kriterier for måloppnåelse fra 2022.

¹¹ For øremerkede tilskudd er det ikke krav om å fastsette eget regelverk.

Tabell 6 Eksempler på ordninger med presise mål

Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge	Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening
Mål: å motvirke og/eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom. Tilskuddsordningen skal være et virkemiddel for å bedre mulighetene for at flere barn og ungdom skal få delta på viktige sosiale arenaer, som ferie- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon. Det skal ikke stilles krav om kunnskap, politisk ståsted eller religiøs bakgrunn for å delta. Tilbudet skal så langt det er mulig ha lave eller ingen kostnader. I tillegg er det et mål at tiltakene bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø	Mål: å stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Det overordnede målet er å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte.

Kilde: Regelverk for ordningene

Tabell 7 Eksempler på ordninger med generelle mål

Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet	Bruker- og pårønderarbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet
Ordningen skal bidra til å styrke barnevernet ved at frivillige organisasjoner og andre virksomheter kan jobbe med å forebygge problemutvikling, og å medvirke til at utsatte barn og unge får bedre hjelp til å mestre sine liv og å utvikle sine evner.	Mål: å styrke organisasjoners drift og informasjonsvirksomhet på rus, psykisk helse- og voldsfeltet. Tilskuddet skal bidra til økt brukermedvirkning, både individuelt og i utformingen av tilbud og tjenester til mennesker med psykiske helseproblemer, rus- og/eller voldsproblemer.

Kilde: Regelverk for ordningene

Tabell 8 og 9 viser eksempler på tydelige og utydelige kriterier for måloppnåelse. Med tydelige kriterier for måloppnåelse menes at det er tydelig hva som må skje for at målet med ordningen skal oppfylles. Det kan for eksempel være en beskrivelse av en aktivitet som må ha blitt gjennomført som bidrag til måloppnåelse. Med utydelige kriterier menes at det er uklart hvordan man skal kunne vurdere i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til å nå målet.

Tabell 8 Eksempler på ordninger med tydelige kriterier for måloppnåelse

Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet	Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening
Tilskuddsmottakerne fungerer som nasjonale ressursentre ved å formidle kunnskap, erfaringer og synspunkter fra og av betydning for innvandrere og deres barn. Tilskuddsmottakernes aktivitet skal være en supplerende kilde til den kunnskap som media, forskningsinstitusjoner og andre aktører kan gi om integreringsfeltet. Dette gjøres gjennom å samle og formidle kunnskap og kompetanse basert på erfaring, kontakt og forankring i ulike innvandremiljøer.	Ha utviklet ny kunnskap og fått erfaring med ulike modeller og metoder for aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner. Ha bidratt til at sosialt og økonomisk vanskeligstilte har fått et tilbud om aktivisering og arbeidstrening. Ha utviklet tiltakskjeder der frivillige organisasjoner samarbeider med kommuner og/eller NAV-kontorer.

Kilde: Regelverk for ordningene

Tabell 9 Eksempler på ordninger med utydelige kriterier for måloppnåelse

Bruker- og pårørendearbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet	Psykisk helse i skolen
Utbredelse og antall brukere/medlemmer. Organisering og bredde i brukermedvirkning og representasjon. Tilbud og tjenesteutvikling, herunder informasjon- og kursvirksomhet, høringsinnspill o.l. med formål om å bygge bro mellom fag og erfaringsbasert kunnskap.	Antall personer innenfor de ulike målgruppene som er nådd. Antall skoler og kommuner som er nådd. Antall psykologistudenter som er nådd. Opplevd styrking av kunnskap og kompetanse, skolens systematiske arbeid og samarbeid mellom relevante instanser. Kvalitativ vurdering av ordningens effekter for elever, lærere, psykologistudenter og andre aktører.

Kilde: Regelverk for ordningene

6.2 Få regelverk har en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering

Selv om det ikke er et krav at departementet må fastsette rapporteringskrav i regelverket for tilskuddsordningene, inneholder de aller fleste regelverkene en beskrivelse av hvordan tilskuddsmottaker skal rapportere. Alle regelverkene inneholder krav til rapportering av regnskap og eventuelt revisorattestasjon. Langt færre inneholder en beskrivelse av hvordan mottaker skal rapportere om måloppnåelse. Av alle ordningene vi har sett på, er det bare to av regelverkene som har en tydelig sammenheng mellom målet for ordningen, kriteriene for måloppnåelse og kravene til rapportering på måloppnåelse. Tabell 10 viser denne sammenhengen for de to ordningene.

Tabell 10 Regelverk med god sammenheng mellom hovedelementer

Ordning	Mål	Kriterier for måloppnåelse	Krav til rapportering om måloppnåelse
Drift av Fontenehus og Fontenehus Norge	Hovedmål: Bidra til at flere personer med psykiske helseproblemer og/eller rusmiddelproblemer skal delta i arbeidsrettede aktiviteter og komme i ordinært arbeid. Delmål: Bidra til drift og god kvalitet i tilbudet ved Fontenehusene. Langsiktig mål om likeverdig tilbud og geografisk spredning i hele landet. Fremme det landsdekkende samarbeidet og læring	Økt antall medlemmer ved Fontenehusene. Økt antall medlemmer som er i overgangsarbeid, arbeid eller utdanning. Integrert del av kommunen(e)s tilbud til målgruppen. Økt delfinansiering fra NAV og ev. andre. Økt kommunal delfinansiering Internasjonal akkreditering etter retningslinjene fra Clubhouse International. Kvalitet i tilbudet målt gjennom brukerundersøkelser. Etablert	Tilskudd gitt til Fontenehus skal rapportere på følgende punkter: Antall medlemmer (registrerte, aktive og i gjennomsnitt pr dag). Antall medlemmer som deltar i overgangsarbeid. Andel av medlemmene som er i ordinært lønnet arbeid, herunder andel som er kommet i ordinært lønnet arbeid det siste året. Andel av medlemmene som er under utdanning, herunder andel som har startet i utdanning det siste året. Andel gjennomsnittlig daglig oppmøtte i overgangsarbeid (for Fontenehus som har vært i drift i tre år). Antall ansatte. Antall arbeidsgivere med avtale om overgangsarbeid. Oppnådd akkreditering etter de internasjonale retningslinjene til Clubhouse International, evt. hvor en er i prosessen mot akkreditering.

	mellom Fontenehusene	landsdekkende samarbeid og læring mellom Fontenehusene. Likeverdig tilbud og geografisk spredning av Fontenehus i hele landet.	Landsdekkende samarbeid og læring mellom Fontenehusene. Samarbeid med andre aktører som eksempelvis NAV, kommunen (bl. a. ACT-/FACT-team), distriktpsikiatriske sentre, næringslivet, brukerorganisasjoner. Tilfredshet over tilbudet hos medlemmene ved fontenehuset. ¹²
Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet	Tilskuddet til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet skal medvirke til: Bedre kunnskap om integrering i befolkningen, herunder kunnskap om muligheter og utfordringer ved integreringsprosessen. Økt tillit og tilhørighet til det norske samfunnet blant innvandrere og barna deres. Økt deltakelse og representasjon blant innvandrere og deres barn på ulike samfunnsarenaer.	Tilskuddsmottakerne fungerer som nasjonale ressursentre ved å formidle kunnskap, erfaringer og synspunkter fra og av betydning for innvandrere og deres barn. Tilskuddsmottakernes aktivitet skal være en supplerende kilde til den kunnskap som media, forskningsinstitusjoner og andre aktører kan gi om integreringsfeltet. Dette gjøres gjennom å samle og formidle kunnskap og kompetanse basert på erfaring, kontakt og forankring i ulike innvandremiljøer.	Organisasjonenes aktiviteter, tiltak og bidrag til å nå formål for ordningen. Dokumentert evne til formidling av kunnskap og erfaringer til myndigheter, andre relevante aktører og offentligheten for øvrig. Årsrapport som viser: omtale av de ulike tiltakene som er utviklet, satt i gang og gjennomført, oppnådd måloppnåelse, og antall mediesaker og innlegg organisasjonen har hatt om temaer som har direkte relevans for målene med tilskuddsordningen.

Kilde: Regelverk for ordningene

Det er viktig at det er en sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering. Generelle mål med utydelige kriterier for måloppnåelse kan føre til at rapporteringskravene blir lite målrettede. Konsekvensen er at det blir vanskelig for tilskuddsforvalter å følge med på om tilskuddene bidrar til å nå målet for ordningen og grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen for ordningene blir for svakt.

Presise mål, tydelige kriterier for måloppnåelse og målrettede rapporteringskrav vil gi bedre kunnskap om hvilke resultater som faktisk oppnås med tilskuddsmidlene. Det vil også gjøre det lettere å sammenligne mottakere innenfor de samme ordningene og vurdere hvordan midlene bør brukes med tanke på ordningens samlede måloppnåelse.

¹² Teksten gjelder bare Fontenehusene, av plasshensyn har vi utelatt krav til Fontenehus Norge

7 Tilskuddsforvalternes oppfølging av mottakerne

I kapittel 7 og 8 belyser vi problemstilling 2, det vil si om tilskuddsforvalterne sikrer at tilskuddsmottaker bruker midlene i samsvar med formålet. I dette kapitlet undersøker vi om tilskuddsbrevene til tilskuddsmottakerne inneholder tilstrekkelige opplysninger, og om rapporteringen fra mottakerne til forvalter tilfredsstillende kravene som er satt. Videre ser vi på forvalternes vurdering av måloppnåelsen og forvalternes oppfølging og kontroll av om tilskuddet blir brukt som forutsatt.

Sentrale føringer

Forvalteren skal utarbeide tilskuddsbrev som blant annet skal inneholde informasjon om:

- hva mottaker får tilskudd til
- reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår
- at forvalter og Riksrevisjonen kan følge opp og kontrollere tilskuddet
- kravene til regnskap og rapportering

Det er opp til det enkelte departement å vurdere i hvilken utstrekning regnskap fra tilskuddsmottaker skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor.¹³ Kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere skal stå i rimelig forhold til tilskuddet.

Tilskuddsforvalterne skal kartlegge risikoen for feil og uregelmessigheter, og fastsette aktuelle kontrollpunkter. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene. Tilskuddsforvalterne skal vurdere tilskuddsmottakernes måloppnåelse i tillegg til å påse at de formelle kravene til rapportering er innfridd.



Oppsummering

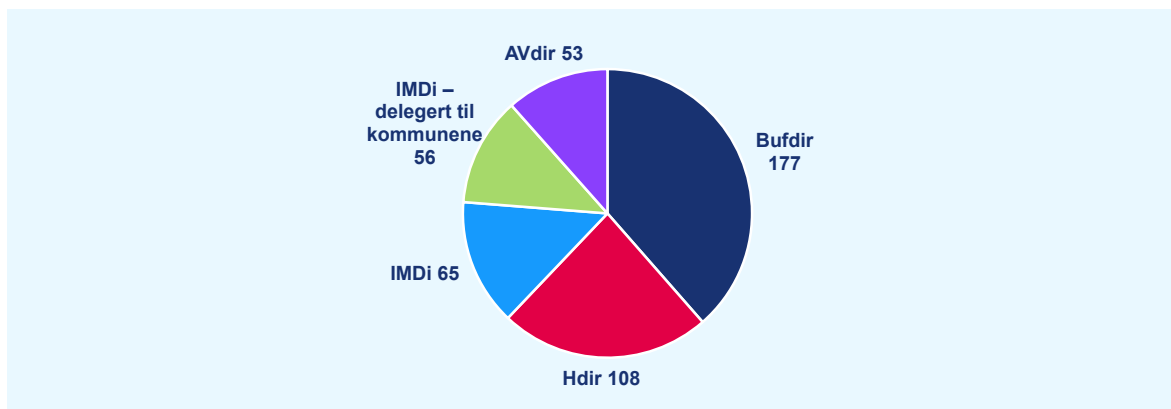
- Forvalterne utformer tilskuddsbrev med nødvendige hovedelementer.
- Forvalterne følger opp formelle krav til rapportering.
- Kravene til innhold i rapporteringen er ikke tilstrekkelig målrettet.
- Forvalterne har ofte lite grunnlag for å vurdere måloppnåelsen.
- Forvalterne har i liten grad etablert risikovurderinger og kontrollordninger.
- Når tilskuddsforvaltningen er delegert til kommunene er det krevende å få til en lik forvaltningspraksis.

For å kontrollere om tilskuddsbrevene fra forvalterne til mottakerne inneholder tilstrekkelig informasjon og hvordan tilskuddsmottakerne har rapportert, har vi gått gjennom saksmapper fra Hdir, IMDi, AVdir og Bufdir. Som det går fram av figur 5, har vi kontrollert i alt 459 tilskuddssaker. 56 av disse er delegert fra IMDi til kommuner.¹⁴ Figur 5 viser antall tilskuddssaker per forvalter.

¹³ Registrerte revisorer ble fra 1. januar 2021 statsautoriserte revisorer.

¹⁴ Forvaltningen av ordningen «Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner» er delt mellom IMDi og et utvalg utvalgte kommuner. Direktoratet fordeler midlene til kommunene i forhold til størrelsen på innvandrerbefolkningen i kommunene.

Figur 5 Antall kontrollerte tilskudd per forvalter



N = 459

7.1 Forvalterne utformer tilskuddsbrev med nødvendige hovedelementer

Vi har kontrollert om direktoratene har sendt ut tilskuddsbrev med nødvendige hovedelementer. Tilskudd som er delegert til kommunene behandles i kapittel 7.6.

Gjennomgangen av saksmappene viser at alle¹⁵ de 403 tilskuddsbrevene som er utarbeidet av direktoratene, inneholder informasjon om:

- hva mottaker får tilskudd til
- reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår
- forbehold om at forvalter og Riksrevisjonen kan følge opp og kontrollere tilskuddet
- Kravene til regnskap og rapportering

Selv om krav til regnskap og rapportering er nevnt i alle tilskuddsbrevene, er det stor variasjon i beskrivelsen av hva rapporteringen skal inneholde. Kravene til revisorbekreftelse av regnskapet varierer også mellom tilskuddsforvaltere og tilskuddsordninger. Alle de fire forvalterne stiller krav til revisorbekreftelse, men beløpsgrensen for når kravet inntreffer er forskjellig. Tabell 11 viser at beløpsgrensen for revisorbekreftelse varierer mellom kr 0 og kr 200 000.

Tabell 11 Krav til revisorattestasjon

Hdir	AVdir	IMDi	Bufdir
Bekreftelse fra revisor kreves for tilskuddsbeløp over kr 200 000.	Kravet til revisorbekreftelse varierer mellom kr 50 000 og 200 000 avhengig av tilskuddsordning	Kravet til revisorbekreftelse varierer mellom kr 100 000 og 200 000 avhengig av tilskuddsordning	Bekreftelse fra revisor kreves for alle tilskudd uavhengig av beløpsstørrelse. ¹⁶

Kilde: Regelverk for ordningene

¹⁵ Ett tilskuddsbrev inneholder ikke en beskrivelse av reaksjonene ved brudd på betingelsene eller informasjon om at forvalteren og Riksrevisjonen kan kontrollere bruken av tilskuddet. Det gjelder det øremerkede tilskuddet til Senter for voldsutsatte barn.

¹⁶ Det er krav om statsautorisert eller registrert revisor når tilskuddssummen er over kr 200 000. For beløp under 200 000 skal prosjektrengskap være kontrollert av revisor, men da er det ikke krav om at revisor er statsautorisert eller registrert.

7.2 Forvalterne følger opp formelle krav til rapportering

Alle tilskuddsforvalterne oppgir i intervju at de i all hovedsak mottar tilstrekkelig rapportering fra tilskuddsmottakerne. Forsinkelser forekommer, men de følger opp at det rapporteres i henhold til regelverk for ordningene. Forvalterne informerer mottakerne om manglende rapportering direkte eller gjennom søknadsportal. Ifølge tilskuddsforvalterne må de ofte be om tilleggsopplysninger, og det er nødvendig å ha en tett dialog med mottakerne for at rapportering skal bli fullstendig.

Også saksgjennomgangen av de 403 tilskuddsmappene viser at den formelle rapporteringen stort sett er på plass. Gjennomgangen viser imidlertid eksempler på at forvalterne ikke kan ha lest og behandlet alle rapportene. Vi har blant annet funnet to tilfeller der mottakere har sendt inn rapport for feil prosjekt uten at forvalteren har etterspurt rapporten for det riktige prosjektet.

7.3 Kravene til innhold i rapporteringen er ikke tilstrekkelig målrettet

Kunnskap om omfang av aktiviteten som tilskuddsmottaker har gjennomført for å nå målet med tilskuddet og mottakers vurdering av måloppnåelse, er vesentlig for at forvalter skal kunne vurdere effekten av tilskuddet. Vi har derfor undersøkt om forvalterne ber om rapportering på dette fra mottakerne.

Som det framgår i kapitel 7.1 har forvalterne stilt krav til at mottakerne om å rapportere om mottatte tilskudd. Imidlertid varierer det hvilken informasjon som etterspørres. Vi har undersøkt om forvalterne har bedt mottakerne rapportere om hvilke aktiviteter som er gjennomført og hvor mange som er omfattet av aktivitetene, og om de har stilt krav til at mottakerne skal vurdere måloppnåelsen for tilskuddet. Vi har også undersøkt mottakernes rapportering.

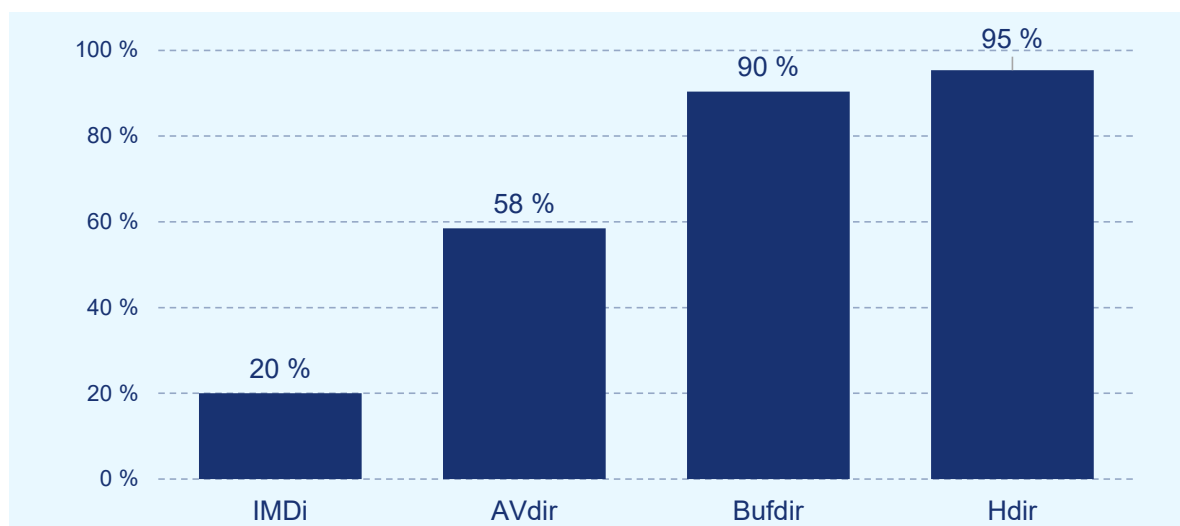
Krav til rapportering

Av de 403 tilskuddsbrevene vi har kontrollert, inneholder 307 krav om at mottakerne skal rapportere om omfanget av aktiviteter. Dette tilsvarer 76%. Det vil si at 24 prosent av tilskuddsbrevene ikke inneholder krav til slik rapportering.

Saksgjennomgangen viser at rapporteringskravene stort sett er like innenfor hver enkelt ordning. I 9 av 28 ordninger er det ikke stilt krav til rapportering om omfanget og aktiviteter. Alle de fire forvalterne har én eller flere ordninger der det ikke er stilt krav til slik rapportering.

Figur 6 viser at det er forskjeller mellom forvalterne med hensyn til om de stiller krav til at mottakerne skal rapportere om omfanget av aktiviteter. IMDi stiller slike krav i bare 20 prosent av de kontrollerte tilfellene, og Hdir stiller slike krav i hele 95 prosent av tilfellene.

Figur 6 Krav til å rapportere om omfanget av aktiviteter



Kilde: Tilskuddsbrev; N = 403

Både Hdir og Bufdir har mer detaljerte krav til rapportering av omfang i rapporteringsskjemaene (for eksempel antall deltagere i målgruppen, antall deltagere utenfor målgruppen, antall gutter og jenter). Det er imidlertid ofte vanskelig å tolke tallene som rapporteres og hvordan de er beregnet. Organisasjonene bekreftet ved stedlig kontroll at det ofte var usikkerhet rundt hvilke tall som skulle rapporteres. Dersom dette hadde vært tydeligere beskrevet i tilskuddsbrevene, kunne det ha vært enklere å forberede et godt grunnlag for rapportering.

For noen ordninger er det lettere å utarbeide konkrete tallfestede rapporteringskrav enn andre ordninger. For eksempel er det lettere å ha oversikt over antall brukere der personer skrives ut og inn av institusjoner, enn det er ved drift av en interesseorganisasjon. Det bør allikevel alltid være mulig å rapportere noe om hvor mange et tilskudd når ut til.

I de tilfellene der det stilles krav til rapportering om omfanget av aktiviteter, varierer det hvor omfattende og konkrete kravene er. Tabellene nedenfor viser eksempler på rapporteringskrav som er konkrete og har et visst omfang, og rapporteringskrav som er lite konkrete. Eksemplene er fra noen tilfeldig utvalgte saker.

Tabell 12 Eksempler på konkrete rapporteringskrav i to ordninger

Grunntilskudd til frivillige organisasjoner som i samarbeid med kommunene driver institusjonsbaserte tiltak for personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring

Bruker- og pårønderarbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet

Aktivitetens/ tiltakets omfang (et anslag over hvor mange i målgruppen som er nådd/har deltatt, herunder:

- antall brukere inn- og utskrevet og forløp
- antall «drop- out»/ ikke planlagte/ avbrutte opphold
- antall fullførte opphold

- antall årsverk organisasjonen disponerer
- anslag over antall medlemmer i organisasjonen eller brukere av organisasjonen
- geografisk utbredelse
- tiltak som er iverksatt for å styrke brukernes og de ansattes medvirkning herunder; opplæring av brukerrepresentanter som skal representere organisasjoner i diverse råd og utvalg
- opplæring og veiledning av erfaringskonsulenter

-
- antall med individuell plan/ definert tiltaksplan
 - antall utskrevet med avtale om oppfølgingstiltak/andre tjenestetilbud (hvilke tilbud)
 - kapasitetsutnyttelse
 - aktivitet i form av høringsinnspill, deltakelse i rådslag, innlegg på konferanser, arrangering eller medvirkning til å arrangere konferanser
 - frivillig innsats målt i timeverk eller dagsverk
 - aktivitet knyttet til lokallag
 - måling av brukertilfredshet (resultat av brukerundersøkelser)

Kilde: Tilskuddsbrev

Tabell 13 Eksempler på rapporteringskrav som er lite konkrete

Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge (til og med 2019: Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier)

Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening

Beskriv kort aktivitetene dere har gjennomført i tiltaket og aktivitetenes omfang (dvs. når, hvor lenge, hvor ofte)¹⁷

Prosjektrapporten skal inneholde en beskrivelse av hvordan tilskuddet er benyttet, og om målene for bruken av tilskuddet er oppnådd.

Gjennomføring¹⁸:

- Hvordan ble arbeidet gjennomført?
- Hvilke tiltak og aktiviteter hadde dere?
- Har dere holdt dere til planen eller beskrivelsen i søknaden? Hvis ikke, hva er grunnen?

Kilde: Tilskuddsbrev

Saksgjennomgangen viser videre at tilskuddsbrevene i stor grad inneholder krav til at mottaker skal rapportere om egen måloppnåelse. Med unntak av 7 saker¹⁹ inneholder alle de 403 saken vi kontrollerte krav til slik rapportering.

Rapportering

For 307 av 403 tilskudd har forvalterne stilt krav til rapportering om omfanget av aktiviteter. Vi har undersøkt mottakernes rapportering i disse 307 saken og funnet at mottakerne har rapportert utfyllende i 222 tilfeller (72 prosent) og lite utfyllende i 53 tilfeller (17 prosent), mens de ikke har rapportert om omfang i 32 tilfeller (10 prosent).

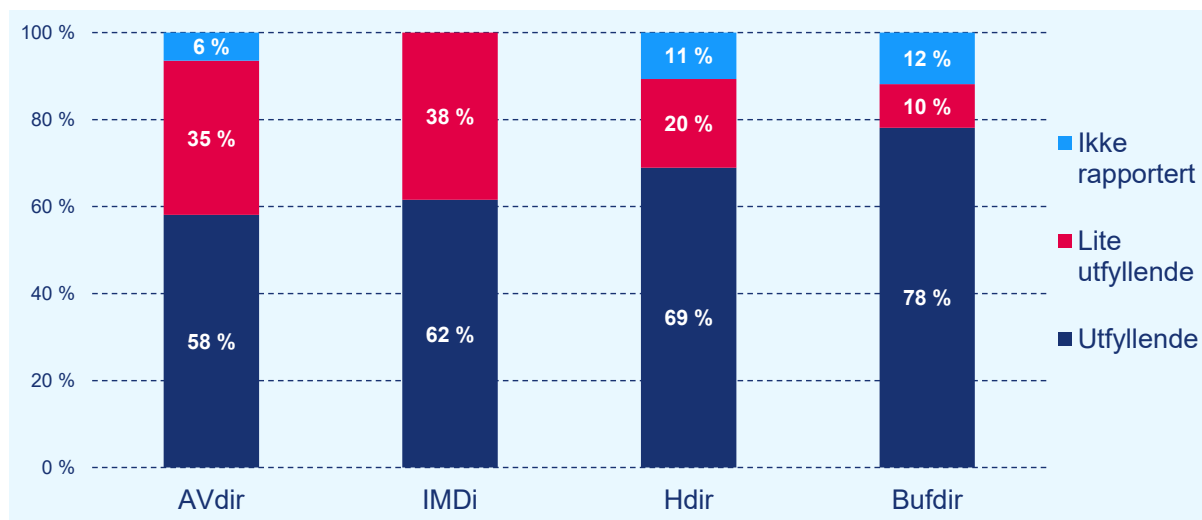
Figur 7 viser at det er noe variasjon i rapporteringen til de forskjellige forvalterne. Bufdir har størst andel mottakere som har rapportert utfyllende (78 prosent). Bufdir har også størst andel som ikke har rapportert (12 prosent). AVdir har lavest andel som har rapportert utfyllende (58 prosent).

¹⁷ I tilskuddsbrevet framgår ikke direkte krav til rapportering på omfang av aktivitet, men Bufdir viser til et rundskriv hvor denne setningen framgår.

¹⁸ I tilskuddsbrevet viser AVdir til en veileder der disse rapporteringskravene framgår som de mest konkrete.

¹⁹ Disse sakene tilhører ordningen «Tilskudd til tiltak mot vold og overgrep» forvaltet av Bufdir.

Figur 7 Rapportering om omfanget av aktiviteter



Kilde: Tilskuddsmottakernes rapporter; N=307

En gjennomgang av noen tilfeldig utvalgte saker viser at det er variasjon mellom mottakerne med hensyn til hvor konkret de rapporterer om omfanget av aktiviteter:

- Når det er konkrete krav til rapporteringen er også rapporteringen i stor grad konkret.
- I de fleste tilfeller der rapporteringen er lite konkret er det også stilt lite konkrete krav til rapporteringen.
- Det er tilfeller med lite konkrete rapporteringskrav der mottaker likevel har rapportert konkret.

Kravet om å rapportere om egen måloppnåelse, stilles for de aller fleste tilskudd. For 396 av 403 saker er dette kravet stilt, og vi har undersøkt rapporteringen i alle disse sakene. I 353 av 396 tilfeller har mottakerne rapportert om sin egen vurdering av måloppnåelse. I 43 tilfeller har mottakerne ikke rapportert på dette. Det er lite variasjon i rapporteringen til de forskjellige forvalterne.

7.4 Forvalterne har ofte lite grunnlag for å vurdere måloppnåelse

Direktoratene vurderer måloppnåelsen både for den enkelte tilskuddsmottaker og for tilskuddsordningen. Direktoratene uttaler at de i mange tilfeller har lite grunnlag for å vurdere måloppnåelsen og at det er utfordrende å vurdere effekten av tiltakene.

Hdir opplyser at de har prosedyre og veileder for hvordan rapporteringen fra tilskuddsmottakere skal vurderes. Hdir erfarer at det er enklere å vurdere resultatene i ordninger som har presise mål. Det er dessuten en utfordring at tilskuddsmottakere vurderer begreper og forstår måloppnåelsen ulikt i sin rapportering. Hdir viser til at flere av organisasjonene har vanskeligheter med å skille mellom ulike begreper som benyttes, som mål, tiltak og aktivitet. Slik det nå rapporteres, kan det være vanskelig å vurdere måloppnåelsen og det brukes mye skjønn. Hdir har foreslått noen endringer i regelverket som skal bidra til at det blir mer tallfesting i rapporteringen, noe som vil gjøre det lettere å måle blant annet måloppnåelsen for ordningene.

Bufdir oppgir at de vurderer måloppnåelse på bakgrunn av både søknad og rapportering og annen informasjon som forskning og evalueringer. Det er viktig at mål er målbare for å kunne si noe om tiltakets effekt. Bufdir stiller derfor i stor grad krav til at mottakerne skal rapportere om omfanget av aktiviteter, men organisasjonene tolker tallfestingen ulikt. Dersom tilskuddsmottakerne har valgt mellom ulike tall, brukes som regel det høyeste tallet. Et annet eksempel som kan føre til usikkerhet

rundt rapporteringen er at det ikke skilles mellom unike brukere og brukere som benytter seg av et tilbud flere ganger.

IMDi uttaler at det er noe mer utfordrende å vurdere måloppnåelsen for tilskuddsordninger med vide og overordnet mål enn for tilskudd til konkrete prosjekter. Måloppnåelse vurderes med utgangspunkt i tilskuddsordningens mål og mottakernes rapportering om konkrete krav eller måltall som mottakerne selv har oppgitt i søknaden. IMDi finner det mer utfordrende å måle måloppnåelsen av øremerkede ordninger.

AVdir sammenligner rapporteringen fra tilskuddsmottakerne med mottakernes søknader, og så lenge disse samsvarer, vurderer direktoratet at målet er nådd.

Direktoratene oppgir at de ikke informerer tilskuddsmottakerne om hvordan de har vurdert rapportering og måloppnåelse. Både saksgjennomgangen og de stedlige kontrollene viser at mottakerne får lite veiledning og tilbakemeldinger om rapporteringen. Bufdir gir i noe større grad veiledning gjennom merknader i tilskuddsbrevet til mottakerne. Dette kan være oppfordringer til å samarbeid med kommuner eller andre frivillige organisasjoner, eller å beskrive bedre i rapporten for eksempel hvordan de rekrutterer deltakere. Disse merknadene er også inkludert i rapporteringsmalen, men blir ikke alltid fylt ut. Bufdir opplyser at de ikke har ressurser til å følge opp merknadene med tilskuddsmottaker før rapporteringen. Dersom en mottaker over en periode på tre år ikke fyller ut det som etterspørres i merknadene, gjennomfører Bufdir en helhetlig vurdering av mottakeren, og i noen tilfeller avsluttes mottakerens tilskudd.

7.5 Forvalterne har i liten grad etablert risikovurderinger og kontrollordninger

Tilskuddsforvalterne opplyser at de sjelden foretar ytterligere kontroller utover dokumentkontroll av innsendt rapportering. Direktoratene gjennomfører ikke stikkprøvekontroller, men saksbehandlere ser i enkelte tilfeller behov for å innhente ytterligere dokumentasjon. Ingen av direktoratene har etablert risikovurderinger for oppfølging og kontroll.

AVdir oppgir at de gjennomførte befarings hos til sammen fire tilskuddsmottakere i 2019 og 2020. Befaringene bestod i å gå gjennom aktiviteter, regnskap og status i prosjekter. Dokumentasjon fra befaringsene blir brukt i senere oppfølgingsmøter. Bufdir stiller spesifikke krav til innholdet i revisjonsattestasjonen. Avtalte kontrollhandlinger som må utføres av revisor vurderes som ekstra sikkerhet. Hovedformålet er å forebygge misligheter og å oppnå en disiplinerende effekt. Hdir har planer om å gjennomføre stedlige kontroller basert på en risikovurdering av tilskuddsmottakerne fra 2022.

Direktoratene oppgir at de har gode rutiner og etablerte kanaler for oppfølging av tips eller mistanke om mislighold. Direktoratene opplyser at det er avdekket noen få tilfeller av misligheter i 2019 og 2020.

Intervjuene med forvaltningen bekrefter at det ikke foretas noen kontroll av tilskuddsforvaltning på tvers av departementsområder utover at søkere skal oppgi hvilke andre tilskudd de mottar. Direktoratene tar kontakt med andre forvaltere ved behov når de behandler søknader.

Direktoratet for økonomistyring og Kultur- og likestillingsdepartementet samarbeider om å utvikle portalen «Digitilskudd», som vil gi en oversikt over alle statlige tilskuddsordninger med mottakere og utbetalinger. Dette vil kunne forenkle kontrollen på tvers av tilskuddsordninger.

7.6 Når tilskuddsforvaltningen er delegert til kommunene er det krevende å få til en lik forvaltningspraksis

Ordningen «Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner» forvaltes av IMDi. Deler av midlene forvaltes imidlertid av 20 utvalgte kommuner.²⁰ IMDi mottar midlene fra departementet og stiller deler av disse til disposisjon for kommunene.²¹ I 2020 ble det utbetalt 83,3 millioner fra ordningen. 60 prosent av beløpet ble forvaltet av kommuner til lokale prosjekter og tiltak²².

IMDi sender oppdragsbrev til de 20 kommunene. Oppdragsbrevene inneholder informasjon om blant annet mål for ordningen, tildelingskriterier, hva tilskuddsbrevet til mottaker skal inneholde, rapporteringskrav og kontrollrutiner. Kommunene rapporterer til direktoratet med utgangspunkt i rapportering fra tilskuddsmottakerne.²³

Vi har kontrollert 56 saker der kommuner²⁴ på vegne av IMDi forvalter ordningen og skriver tilskuddsbrev til mottakere. I disse tilfellene er det kommunene som stiller krav til hva mottakerne skal rapportere. Revisjonen viser følgende:

- 53 av 56 tilskuddsbrev inneholder krav til regnskapsrapportering og alle de 56 organisasjonene har rapportert regnskap.
- Alle de 56 tilskuddsbrevene fra kommunene inneholder informasjon om hva mottaker skal bruke tilskuddet til.
- 46 av 56 tilskuddsbrev inneholder informasjon om reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår.
- 8 av 56 tilskuddsbrev inneholder forbehold om at forvalter og Riksrevisjonen kan følge opp og kontrollere tilskuddet.
- 35 av 56 tilskuddsbrev inneholder krav til rapportering om omfanget av aktiviteter.
- 47 av 56 tilskuddsbrev inneholder krav til å rapportere om sin egen vurdering av måloppnåelsen.

Ifølge IMDi har kommunene et selvstendig forvalteransvar, og de skal blant annet utforme tilskuddsbrev og rapporteringskrav. Det foreligger ikke standard maler som kommunene kan bruke til dette arbeidet, og noen kommuner har etterspurt slike maler fra IMDi. IMDi har gitt kommunene informasjon om punkter som skal inngå i rapporteringen, men disse blir ikke tatt med i alle tilskuddsbrevene til mottakerne. IMDi opplyser at de ikke har noen kontrollfunksjon overfor kommunene, men at de har tett kontakt. Det er krevende å få til en lik forvaltningspraksis og det er blant annet behov for felles maler for å sikre at forvaltningspraksisen blir lik i kommunene. Direktoratet er i gang med dette arbeidet.

Ifølge flere av direktoratene kan det for mange av ordningene være viktig at kommunene involveres i tilskuddsforvaltningen, da de har best kjennskap til lokale forhold og behov. Dette kan løses på ulike måter. Bufdir har for eksempel valgt å la kommunene prioritere blant søkerne, mens selve tilskuddsforvaltningen ligger hos direktoratet²⁵.

²⁰ Prop. 1 S (2018–2019), side 264–265.

²¹ IMDis oppdragsbrev til kommuner *Forvaltning av ny tilskuddsordning «Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner» for 2019*.

²² IMDis årsrapport for 2020, side 65.

²³ IMDis oppdragsbrev til kommuner *Forvaltning av ny tilskuddsordning «Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner» for 2019*.

²⁴ 20 kommuner forvaltet i 2019 og 2020 tilskudd på vegne av IMDi.

²⁵ Gjelder Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge.

8 Mottakernes bruk av tilskuddsmidler

Mens vi i kapittel 7 så på de formelle kravene til rapportering, ser vi i dette kapittelet på om organisasjonene faktisk kan dokumentere at tilskuddsmidlene er brukt slik de har rapportert og i tråd med formålet og om de planlagte aktivitetene og tiltakene er gjennomført. Videre gjengir vi mottakernes synspunkter på ordningene. Sammen med kapittel 7, belyser kapittel 8 problemstilling 2.

Sentrale føringer

Tilskuddsmidlene skal brukes i henhold til de vilkårene og føringene som fremkommer av det enkelte tilskuddsbrevet og regelverket for tilskuddsordningen.

Oppsummering

- De fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med tildelingsvedtaket
- I hovedsak gjennomføres planlagte aktiviteter og tiltak med tilskuddene

Det er en sterk sammenheng mellom i hvilken grad organisasjonene har gjennomført aktiviteter og oppnådd planlagte resultater med tilskuddene og hvor godt de kan dokumentere at midlene er brukt i tråd med formålet. Tabell 14 viser denne sammenhengen. Av de 12 tilskuddene som ble vurdert til å ha stor grad av måloppnåelse, var 11 godt dokumentert, mens 1 var delvis dokumentert. Av de 32 tilskuddene som ble vurdert til å ha tilfredsstillende måloppnåelse, var halvparten (16) godt dokumentert og den andre halvparten delvis dokumentert. Av de 6 tilskuddene som ble vurdert til å ha liten grad av måloppnåelse, var 5 lite eller ikke dokumentert, mens 1 var delvis dokumentert. I dette siste tilfellet kunne organisasjonen dokumentere at pengene var brukt innenfor prosjektets rammer, men prosjektet hadde ikke lyktes med å oppnå de planlagte resultatene.

Tabell 14 Dokumentasjon og måloppnåelse for tilskuddsvedtak

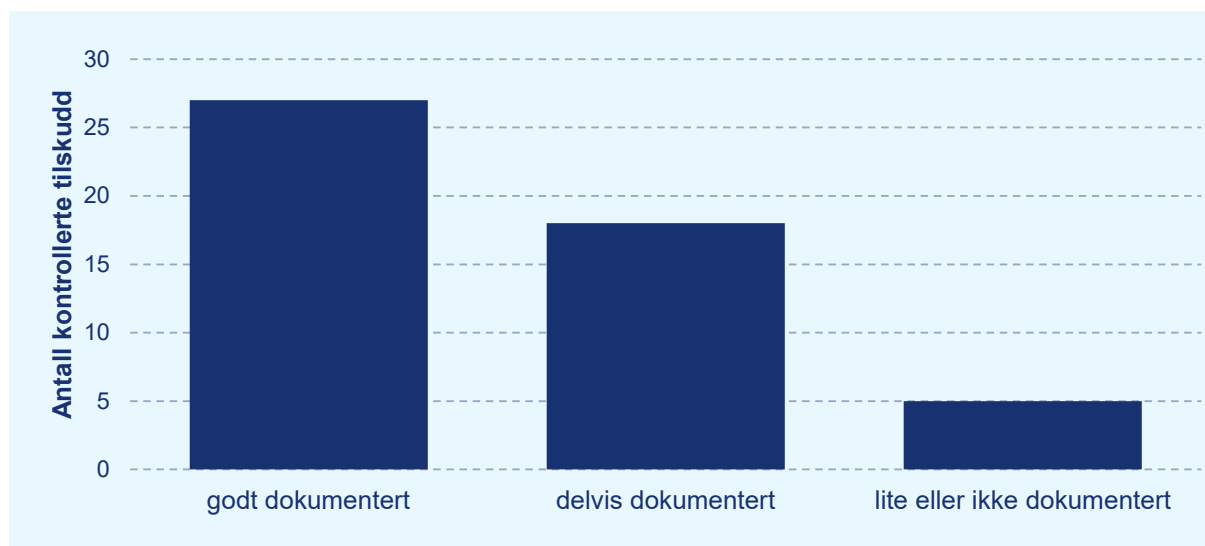
Dokumentasjon	Grad av måloppnåelse for tilskuddsvedtak			Totalt
	Stor grad	Tilfredsstillende grad	Liten grad	
Godt dokumentert	11	16		27
Delvis dokumentert	1	16	1	18
Lite eller ikke dokumentert			5	5
Totalt	12	32	6	50

8.1 De fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med tildelingsvedtaket.

Vi har gjennomført stedlige kontroller av 50 tilskudd for å undersøke om organisasjonene hadde brukt midlene i tråd med tildelingsvedtakene. Undersøkelsen viser at det varierer hvor godt organisasjonene kan dokumentere gjennomført aktivitet. Dokumentasjon er viktig for å kunne vise hvordan tilskuddsmidlene er benyttet. Vi har vurdert og kategorisert dokumentasjonen i tre nivåer:

- Godt dokumentert: mesteparten av aktiviteten er dokumentert
- Delvis dokumentert: det foreligger en del dokumentasjon av aktivitet, men det mangler for eksempel systemer og rutiner for dokumentering
- Lite/ikke dokumentert: lite eller ingen dokumentasjon av aktivitet

Figur 8 Dokumentasjon av aktivitet



N = 50

Figur 8 viser at det forelå god dokumentasjon av aktiviteter for 27 av tilskuddene vi kontrollerte. For 18 tilskudd forelå det noe dokumentasjon, mens det for 5 av tilskuddene forelå lite eller ingen dokumentasjon av gjennomførte aktiviteter.

Ved stedlig kontroll ba vi om å få se alle former for dokumentasjon, for eksempel deltakerlister, brukerundersøkelser, eposter, bilder, innlegg på sosiale medier eller logger for møtevirksomhet.

For 27 av de 50 tilskuddene hadde organisasjonene gode systemer og rutiner som gjorde at aktivitetene var dokumentert. De hadde for eksempel etablert systemer for å registrerte antall brukere, påmeldinger, medlemmer og henvendelser. Flere hadde gode oversikter som inneholdt mange opplysninger, samtidig som de anonymiserte dataene ved hjelp av ulike metoder. Organisasjoner som jobber systematisk, bruker sine egne registre til læring og utvikling og kan samtidig dokumentere resultatene av arbeidet som er gjort. Noen av tilskuddsmottakerne samarbeidet med forskningsmiljøer eller brukte statistikk og brukerundersøkelser for å dokumentere effekten av tilskuddsmidlene.

18 av organisasjonene kunne delvis dokumentere aktiviteten. Noen viste til bilder og bruk av sosiale medier, men hadde for eksempel ingen systematisk registrering av deltakere. Det var mer tilfeldig registrering og uklar telling av brukere. I flere tilfeller stemte ikke det som var rapportert til forvalteren med det som kunne dokumenteres. For eksempel var det ofte uklart om antallet deltakere som ble rapportert gjaldt unike brukere eller om man hadde talt de samme personene hver gang de hadde deltatt. Mange organisasjoner er usikre på hva de skal rapportere, for eksempel om antall deltakere skal være antallet som startet i et tiltak, eller antallet som gjennomførte.

Fem av tilskuddene vi kontrollerte, det vil si 10 prosent av de kontrollerte tilskuddene, hadde lite eller ingen dokumentasjon av gjennomførte aktiviteter. Disse tilskuddsmottakerne benyttet i liten eller ingen grad systemer for å registrere aktiviteter, for eksempel antall deltakere. De hadde lite eller ingen dokumentasjon som aktivitetsplaner, referater, bilder fra arrangementer eller aktiviteter i sosiale medier. En av organisasjonene vi besøkte hadde kastet det meste i forbindelse med flytting, mens lederen for en annen organisasjon hadde slettet alle e-postene sine fra den aktuelle perioden. En av

organisasjonene hadde ingen dokumentasjon av at det var gjennomført noen som helst aktiviteter. Et fellestrekk for organisasjonene som ikke kunne dokumentere aktiviteter, er at de har svak internkontroll og dårlig organisasjonsstyring.

Da vi vurderte hvordan tilskuddsmidlene var dokumentert, tok vi hensyn til om tilskuddet var til drift eller prosjekt, hva som var målet med ordningen, og type aktivitet. Det er for eksempel store forskjeller mellom typen aktiviteter med hensyn til hva det er aktuelt og relevant å rapportere om. Det er lettere å rapportere presise deltakertall for aktiviteter som krever påmelding, som ferieturer, enn for lavterskeltilbud hvor folk stikker innom, som for eksempel fritidsklubber. Selv om detaljeringsgraden må tilpasses den enkelte aktivitet, vil det alltid være mulig å rapportere omtrentlige tall, også for lavterskeltilbud.

Organisasjonene behandler personopplysninger på ulikt vis. Mange av organisasjonene som ikke hadde oversikt over deltakere eller brukere begrunnet dette med GDPR og at de ikke kunne oppbevare slike data. Noen organisasjoner hadde liten oversikt over antall deltakere, mens andre hadde god oversikt over antall deltakere og samtidig gode metoder for å ivareta deltakernes anonymitet. De hadde funnet registringsløsninger uten at enkeltpersoner kunne identifiseres. Dette viser at det er fullt mulig å oppbevare en detaljert oversikt med informasjon om brukere samtidig som anonymiteten sikres.

Vurdering av regnskap og internkontroll

Vi gjennomgikk spesifisert hovedbok og tok stikkprøver av regnskapsbilag for å kontrollere at midlene var brukt i henhold til målet og regelverket for tilskuddsordningen. Vi vurderte også tilskuddsmottakernes rutiner for internkontroll når det gjaldt regnskapsføringen.

25 av organisasjonene vi kontrollerte, benyttet ekstern regnskapsfører, mens 22 organisasjoner førte regnskapet selv. Mange av organisasjonene som førte regnskapet selv er store organisasjoner med egen økonomiavdeling og god arbeidsdeling. Spesielt for små eller nye organisasjoner uten muligheter for god arbeidsdeling kan bruk av ekstern regnskapsfører tilføre ekstra kvalitetssikring, og dermed minske risikoen for feil.

Analysen viser at 32 organisasjoner hadde god internkontroll. De hadde etablert gode systemer og rutiner for å sikre kontroll av inntekter og utgifter. God internkontroll bidrar til å forebygge feil og negative hendelser. Hos 15 organisasjoner avdekket vi noen svakheter i internkontrollen. Dette innebar blant annet dårlig arbeidsdeling i fakturaprosessen og manglende attestasjon og godkjenning av kostnadsbilag. Lite struktur, manglende systemer og fravær av rutiner øker risikoen for feil bruk av midler. I en del av organisasjonene var det bare én person som godkjente og utbetalte alle fakturaer.

Da vi gikk gjennom regnskapene, så vi blant annet på reiseutgifter. Vi kontrollerte spesielt at reiseutgiftene gjaldt tilskuddet, og at de stod i et rimelig forhold til aktiviteten for øvrig. Det ble ikke avdekket vesentlige feil når det gjaldt regnskapsføringen av reiseutgifter.

De fleste regnskapene vi kontrollerte viser at organisasjonene følger reglene og bruker midlene til å gjennomføre de planlagte tiltakene. Vi fant likevel enkelte forhold som viser feil bruk av midler og brudd på tilskuddets regelverk:

- kjøp av utstyr og investeringer som ikke er i tråd med regelverk for tilskuddsordningen

Noen organisasjoner har kjøpt teknisk utstyr og møbler eller gjort investeringer som ikke er i tråd med regelverket for tilskuddsordningen. Én organisasjon har foretatt innkjøp som ikke gjelder det aktuelle tilskuddet, men som brukes til øvrig drift og aktivitet hos organisasjonen. Forvalterne har ikke reagert på brudd på regelverket selv om tilskuddsmottakerne har rapportert hvordan midlene ble brukt.

- overføring av tilskuddsmidler til egenkapital (resultatføring)

I regnskapsrapporteringen har noen få organisasjoner oppført overføring av ubrukt tilskuddsmidler til egenkapital selv om det strider mot regelverket. Forvalterne har ikke fulgt opp dette.

- manglende føring av prosjektregnskap

Enkelte organisasjoner fører ikke prosjektregnskap som er krav i mange av tilskuddsregelverkene.

- manglende system for å skille mellom ulike tilskuddsmidler og/eller fordele felleskostnader i regnskapet

En del organisasjoner har ingen eller dårlige systemer for å skille mellom ulike tilskuddsmidler og/eller fordele felleskostnader i regnskapet. I noen organisasjoner var det mer eller mindre tilfeldig hva de posterte på prosjektregnskapet sett i forhold til øvrig drift og aktivitet. Én organisasjon rapporterte alle driftskostnadene på ett tilskudd selv om de mottok tilskudd fra flere givere.

- rollefordeling ved fakturering mellom organisasjon og AS

Noen av tilskuddsmottakerne i de frivillige organisasjonene har nær tilknytning eller eierskap til næringsvirksomhet. Innkjøp av konsulenttjenester og transaksjoner mellom nærstående parter øker risikoen for feil bruk av tilskuddsmidler. Én organisasjon leide for eksempel inn en nærstående part som konsulent uten å kunne dokumentere arbeidet med timelister eller annen dokumentasjon.

Tilgjengelig dokumentasjon ved oppfølging og kontroll

Tilskuddsbrevene inneholder informasjon om at forvalteren og Riksrevisjonen har anledning til å kontrollere om tilskuddet blir brukt etter forutsetningene. For å gjennomføre en slik kontroll er det vesentlig at det foreligger dokumentasjon. Dette kan for eksempel være dokumentasjon som deltakerlister, logging av antall henvendelser eller tellinger som viser hvor mange som er nådd med tilskuddet. Uten slik dokumentasjon er det vanskelig å kontrollere bruken av tilskuddet. Gjennomgang av saksmapper viser at det i liten grad er stilt krav til slik dokumentasjon. Verken Bufdir, IMDi eller AVdir har stilt krav om at mottakerne skal dokumentere aktivitet. Hdir har et standardvedlegg til tilskuddsbrevet der det står at opplysninger som ligger til grunn for søknaden eller rapporteringen, skal oppbevares for kontroll i minst ti år etter at tilskuddet er mottatt.

8.2 I hovedsak gjennomføres planlagte aktiviteter og tiltak med tilskuddene

Ved stedlig kontroll foretok vi en skjønnsmessig og helhetlig vurdering av om planlagte aktiviteter var gjennomført, og om planlagte resultater for tilskuddet var oppnådd. De fleste organisasjonene bruker tilskuddene til det de har mottatt midler til. Det er imidlertid forskjeller med hensyn til i hvilken grad de har gjennomført planlagte aktiviteter og tiltak. Våre vurderinger av dette er basert funn fra de stedlige kontrollene sett opp mot formålet med tildelingen.

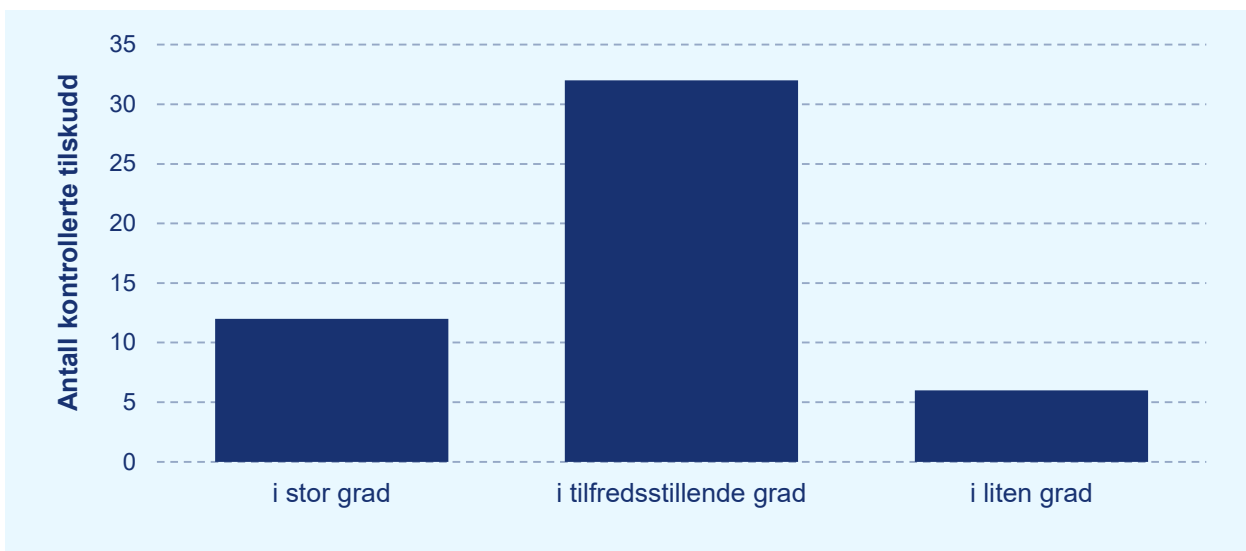
Vi kategoriserte vurderingene av i hvilken grad organisasjonene har gjennomført tiltakene og aktivitetene de har mottatt midler til, i tre nivåer:

- i stor grad
- i tilfredsstillende grad

- i liten grad

Figur 9 viser vurderingene av de 50 tilskuddene vi kontrollerte. 12 av tilskuddene var i stor grad brukt som tiltenkt. 32 tilskudd var brukt i tilfredsstillende grad, og 6 tilskudd i liten grad.

Figur 9 Vurdering av i hvilken grad aktiviteter og tiltak gjennomføres



N = 50

De fleste tilskuddene er i stor eller tilfredsstillende grad brukt til å gjennomføre tiltakene og aktivitetene organisasjonene har mottatt midler til. Det er likevel stor variasjon med hensyn til hvor mye som oppnås med tilskuddene, og hvilken samfunnsøkonomisk verdi som blir skapt. Relativt like organisasjoner som jobber innenfor det samme feltet, og som får omtrent like store tilskudd, kan ha svært ulike resultater.

Kjennetegn ved tilskudd som er brukt godt:

- Systematiske planer og tiltak for å nå fastsatte mål.
- Målrettet rekruttering av deltakere.
- Tett kontakt med og oppfølging av målgruppen.
- Vekt på faglig kvalitet og utvikling.
- Samarbeid med eksterne miljøer.
- Systematisk rekruttering og opplæring av frivillige.
- God dokumentasjon av resultater.

For 6 av de 50 tilskuddene, hadde organisasjonene etter vår vurdering i liten grad gjennomført aktiviteter eller tiltak de hadde mottatt midler til.

Kjennetegn ved tilskudd som har medført lite resultater:

- Nådd ut til langt færre brukere enn forventet.
- Konseptene de forsøkte å få til var for dårlig utprøvd.
- Tiltakene var lite tilpasset målgruppen (lav interessen for å delta).
- Svakheter i prosjektstyringen.
- Manglende rekruttering og opplæring av frivillige.
- Lite dokumentasjon av aktiviteten som ifølge rapporteringen var gjennomført.

Undersøkelsen viser at det ikke er systematiske forskjeller på små og store organisasjoner når det gjelder i hvilken grad de har dokumentert aktiviteten og oppnådd resultater. Det er heller ingen tydelig forskjell mellom tilskudd som er øremerket over statsbudsjettet, og søknadsbaserte tilskudd.

Andre observasjoner

For 2020 ser vi at noen organisasjoner bruker koronapandemien som forklaring på at de har gjennomført færre aktiviteter enn planlagt. Andre organisasjoner har funnet alternative løsninger og gjennomført andre typer aktiviteter. Mange framhevet nettopp nødvendigheten og viktigheten av å opprettholde arbeidet mot sårbare grupper gjennom pandemien.

De stedlige kontrollene viste videre at det er store forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder vektlegging av faglig kompetanse. Systematisk rekruttering og opplæring av frivillige er viktig for å sikre kvaliteten i tilbudet som gis. Dette er ikke minst viktig for organisasjoner som jobber med sårbare grupper, for eksempel innenfor psykisk helse. Noen organisasjoner mangler systemer for opplæring av frivillige som skal besvare henvendelser og bistå personer med til dels alvorlige lidelser. Når en organisasjon oppgir at de får statlig støtte, for eksempel fra Hdir, vil folk oppfatte det som et kvalitetstegn og anta at det er trygt å ta kontakt for å få hjelp.

8.3 Tilskuddsmottakernes synspunkter på forvaltningen av ordningene

I forbindelse med de stedlige kontrollene delte organisasjonene sine erfaringer med og synspunkter på forvaltningen av tilskuddsordningene. Tilskuddsmottakerne er i all hovedsak fornøyd med forvaltningen, men noen forhold ble trukket fram.

Statlige tilskudd tildeles i hovedsak for ett år av gangen og følger den årlige budsjettprosessen. Organisasjonene opplever uforutsigbarheten og utbetalinger sent på året som en utfordring. For noen ordninger er forutsigbarheten bedret ved at tilskuddet er flerårig, med forbehold om at Stortinget bevilger midlene. Eksempler på dette er «Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn» og «Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet». For flere ordninger kommer utbetalingene ganske sent på året, og spesielt for små organisasjoner med lite egenkapital kan det bli veldig vanskelig å klare seg i perioden fram til utbetalingen kommer.

Tilskuddsmottakerne opplever at kommunikasjonen med tilskuddsforvalterne stort sett fungerer godt. I noen tilfeller er det vanskelig å få tak i saksbehandlerne eller å vite hvem de skal kontakte. Enkelte mottakerne savner også mer faglig dialog med tilskuddsforvalterne. Mange organisasjoner trekker frem Bufdir som spesielt gode på oppfølging og fagsamtaler. De forteller at Bufdir er tilgjengelige og tett på i hele prosessen, og at det oppleves som en god samarbeidspartner. Organisasjonene sier videre at det er positivt at frivillige organisasjoner har mulighet til å uttale seg om nye eller endrede tilskuddsordninger i høringer. Hdir gir for eksempel tilskuddsmottakerne mulighet til å uttale seg utenom de offentlige høringene. Hdir har også arrangert felles informasjonsmøter med veiledning om tilskuddsprosessen. Mange organisasjoner etterspør mer veiledning og tilbakemeldinger, slik at de kan forbedre dokumentasjonen og rapporteringen. Flere uttrykker ønske om å måles på konkrete målekriterier. De opplever at tilskuddsmidlene fordeles uten at det tas hensyn til måloppnåelse og hvor mye man får ut av tilskuddsmidlene.

Tilskuddsmottakerne ønsker at tilskuddsforvaltningen i større grad samkjøres, for eksempel gjennom en felles portalløsning. Alle de fire tilskuddsforvalterne i denne revisjonen har egne portaler for søknader, rapporter og annen kommunikasjon med tilskuddsmottakerne. I tillegg varierer tidsfristene for søknader og rapporter, og tidspunktene for utbetaling av tilskudd.

Når det gjelder noen av ordningene, opplever organisasjonene at tilskuddsforvalterne innvilger reduserte tilskudd til mange prosjekter, i stedet for å avslå noen søknader. Dette kan påvirke organisasjonenes mulighet å gjennomføre prosjektene som planlagt, og i noen tilfeller vanskeliggjør det gjennomføringen. Flere organisasjoner mener at det ville gitt bedre effekt å fullfinansiere noen

prosjekter framfor å gi redusert støtte til flere. En annen utfordring som gjelder for enkelte organisasjoner, er at de får innvilget det samme driftstilskuddet hvert år uten at beløpet justeres for prisøkning og lønnsvekst.

Mange organisasjoner stiller spørsmål ved at enkelte tilskuddsordninger, for eksempel «Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening» prioriterer nyskapning framfor å videreføre støtte til velfungerende etablerte tiltak. «Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn» er eksempel på en ordning som er tidsavgrenset til tre år. I mange tilfeller er det ingen andre finansieringsmuligheter når ordningen opphører, og brukere mister gode tilbud som er etablert i tilskuddsperioden. For flere ordninger er det avgjørende at kommunen eller andre statlige aktører kan ta over finansieringen. Da kan kommunens økonomi avgjøre om tiltaket kan fortsette.

9 Departementenes oppfølging og evaluering av tilskuddsordningene

Dette kapittelet belyser problemstilling 3, det vil si om departementene sørger for at tilskuddsordningene følges opp og evalueres. Vi ser på hvordan tilskuddsforvalterne rapporterer om bruken av tilskuddene og måloppnåelsen for tilskuddsordningene til departementene, og hvordan departementene følger opp og evaluerer tilskuddsordningene.

Sentrale føringer

Departementene skal føre kontroll med at tilskuddsforvalterne forvalter tilskuddsmidlene på en forsvarlig måte og rapporterer i tråd med fastsatte krav. Departementene har også ansvar for at tilskuddsordningene blir evaluert, og skal sammen med tilskuddsforvalterne sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordningene og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Beslutningen om hvor ofte en evaluering skal gjennomføres og i hvilket omfang, skal være basert på en vurdering av risiko og vesentlighet, herunder hvor omfattende og viktig ordningen er, og kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering.

Oppsummering

- Tilskuddsforvalterne rapporterer i liten grad om ordningenes samlede måloppnåelse til departementene.
- En vesentlig andel av de søknadsbaserte ordningene er evaluert de siste fem årene.

9.1 Tilskuddsforvalterne rapporterer i liten grad om ordningenes samlede måloppnåelse til departementene

Direktoratene rapporterer årlig om tilskuddene til departementene. Departementene er fornøyde med rapporteringen de mottar fra direktoratene. Imidlertid påpeker både HOD, BFD og AID at det er vanskelig å vurdere den samlede måloppnåelsen for ordningene. Alle departementene legger vekt på at omfanget av rapporteringen må stå i forhold til tilskuddet.

Det er store forskjeller mellom departementene når det gjelder rapporteringsformatet. Hdir, som har et stort antall tilskuddsordninger, skriver en overordnet rapport med et vedlegg hvor måloppnåelse for hver ordning er beskrevet relativt kortfattet. Som vi skrev i kapittel 6, har Hdir en beskrivelse av kriterier for måloppnåelse som egentlig er rapporteringskrav i åtte av elleve regelverk. I rapporten til departementet påpeker Hdir, både i 2019 og 2020, at de burde hatt bedre kriterier for måloppnåelse for noen av disse ordningene. Bufdir skriver en omfattende rapport som beskriver både søkermassen i ordningen, tildelinger og utfordringer med regelverk. Måloppnåelse omtales også i et eget punkt. Oftest vises det til at aktiviteter er gjennomført og har bidratt til måloppnåelse, og at ordningen har hatt positiv effekt. IMDi skriver en kortere rapport, hvor de blant annet trekker fram gode eksempler på organisasjoners tiltak og aktiviteter som de mener har bidratt til måloppnåelse. Alle forvalterne rapporterer om den totale utbetalingen i ordningene og antall mottakere. AVdir rapporterer som et ledd i virksomhetsrapporteringen kortfattet om omfang av søknader til ordningene, tildelinger og i hvilken grad tildelinger gjelder videreføringer eller nye prosjekter/ny aktivitet.

Rapportene beskriver i liten grad hvorvidt tilskuddene har bidratt til måloppnåelse for den enkelte ordning, altså om tilskuddsmottakerne samlet har bidratt til måloppnåelsen. Rapportene for tre av

ordningene inneholder en god beskrivelse av omfanget av aktiviteter, effekten av tiltak og hvordan måloppnåelsen er vurdert. Disse tre ordningene er øremerket til enkeltorganisasjoner. Rapportene for tre av ordningene med flere mottakere nevner ett overordnet tall, for eksempel et estimat av hvor mange brukere ordningen har nådd ut til. Det vil si at nesten ingen av rapportene som gjelder ordninger med flere mottakere, inneholder beskrivelser av det samlede omfanget av aktiviteter eller hvor mange ordningen totalt har nådd ut til. Med unntak av rapportene for enkelte ordninger som nylig er evaluerte av eksterne miljøer, er det få vurderinger av hvordan de ulike tiltakene har bidratt til den samlede måloppnåelsen for ordningene. I en del av rapportene går det fram at tilskuddsforvalteren har vurdert at ordningen har høy eller middels måloppnåelse, men ofte er det ingen beskrivelse av hvordan vurderingen er gjort.

HOD viser til at tilskuddsforvaltning er en viktig del av Hdirs arbeidsoppgaver og departementet mottar årlig rapporter om måloppnåelse for ordningene fra Hdir. HOD mener at det er en positiv utvikling i rapporteringskvaliteten og at mer spesifikke mål og kriterier for måloppnåelsen gir bedre rapportering. Rapporteringen tar utgangspunkt i mottakernes rapportering og kvaliteten på grunnlaget varierer. HOD mener at det er utfordrende å få til en god rapportering uten å pålegge mottakerne for mye arbeid. Hdir viser til at de har vedtatt nye veiledere for saksbehandlere som blir gjeldende fra 2022. Blant annet skal betydningen av lav, middels og høy måloppnåelse forankres tydeligere i veilederne og regelverket.

BFD har tett kontakt med Bufdir og mottar systematiske tilbakemeldinger fra direktoratet blant annet gjennom årlig rapportering. Departementet gjennomfører interne gjennomganger av ordningene. BFD påpeker at det er langt fra tiltaksnivå til de overordnede samfunnsmålene som er satt. Det kan derfor være vanskelig å si noe om hvor effektive tiltakene er når det gjelder å nå de overordnede målene med tilskuddsordningene. Det er viktig at omfanget av rapporteringen står i samsvar med tilskuddet. BFD mener at rapporteringen fra Bufdir gir en trygghet for at tilskuddet blir brukt etter formålet, og at den gir en relativt god oversikt. For enkelte typer ordninger, har Bufdir rapportert i hvilken grad tilskuddsmottaker har nådd målene sine. Dette gjelder «Utvikling og samhandling», «Vold og overgrep», «Nasjonal tilskuddsordning» og «Bysamfunn».

AID mener de får gode rapporter om tilskuddsordningene fra IMDi og vurderer måloppnåelsen basert på disse sammen med årsrapporten. I tillegg bruker de i noe grad forskning på integreringsfeltet og mye informasjon fra analyser og statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Rapporteringen fra IMDi er både helhetlig og overordnet i tillegg til at den inneholder en beskrivelse hvordan de vurderer måloppnåelsen på detaljnivå. Direktoratet beskriver tilskuddsordningene og gir sine vurderinger av hvordan de bidrar til å nå det overordnede målet. AID gir uttrykk for at det kan være krevende for IMDi å være presise i rapporteringen, og at det kan være en utfordring at målene er på samfunnsnivå. Ikke alle mål egner seg for kvantitativ måling, men det må gjøres en helhetlig vurdering av indikatorene som kan måles. Det finnes noen få kvantitative faktorer som departementet kan følge med på og som de legger til grunn. Rapporteringen fra IMDi er det viktigste grunnlaget departementet har når de skal vurdere den videre utviklingen av ordningene. Departementet kunne ønske seg mer kvantitativ informasjon, men vet at dette er utfordrende på denne delen av integreringsfeltet. Rapportering fra direktoratet til departementet inneholder kriterier for måloppnåelse på ordningsnivå, men det er ikke spesifikke kriterier for direktoratets arbeid. I tillegg til den årlige rapporteringen fra IMDi gir evalueringer av tilskuddsordningene departementet (og andre aktører) viktig informasjon om ordningenes mål og måloppnåelse.

AID opplyser at de i det årlige tildelingsbrevet til AVdir har bedt om en oversikt over fordelte tilskudd per tilskuddsordning. De etterspurte ikke ytterligere rapportering i 2019 eller 2020. Departementet har lagt inn ekstra krav til rapportering fra 2022 etter at en evaluering i 2021 påpekte at rapporteringen syntes mangelfull. AID påpeker at det må være en hensiktsmessig balansering av kravene til

rapportering, og at tilskuddsordningene utgjør en liten del av oppgavene til AVdir. AID innhenter også informasjon på feltet gjennom annen dialog enn den formelle rapporteringen.

Analysen av rapporteringen fra direktoratene til departementene viser at det i liten grad blir gjort vurderinger av måloppnåelsen for hver enkelt ordning utover evalueringer som gjennomføres av eksterne miljøer.

9.2 En vesentlig andel av de søknadsbaserte ordningene er evaluert de siste fem årene

Departementet skal sammen med tilskuddsforvalterne sørge for at det gjennomføres evalueringer. Beslutningen om hvor ofte en evaluering skal gjennomføres og i hvilket omfang, skal være basert på en vurdering av risiko og vesentlighet og vurderes i sammenheng med øvrig rapportering.

I kapittel 7.3 og 7.4 kommer det fram at kravene som tilskuddsforvalterne stiller til rapportering ikke er målrettede nok, og at grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen dermed ofte er svakt. Analysene av rapporteringen fra direktoratene til departementene viser at den inneholder få vurderinger av hvordan de ulike tiltakene har bidratt til ordningenes samlede måloppnåelse. Dermed er departementene avhengige av eksterne evalueringer for å få nok informasjon om hvorvidt ordningene er effektive og bidrar til å nå fastsatte mål.

Undersøkelsen viser at litt over halvparten av ordningene har blitt evaluert de siste fem årene. Som det går fram av tabell 14 er en større andel av de søknadsbaserte ordningene evaluert enn de øremerkede ordningene. Bare én av de ni øremerkede ordningene er evaluert i perioden. AVdir har evaluert alle sine fem søknadsbaserte ordninger. IMDi har evaluert én av to søknadsbaserte ordninger. Ordningen som ikke er evaluert var ny i 2020 («Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner»).

Tabell 15 Antall ordninger som er evaluert siden 2017, per type ordning og totalt

Forvalter	Søknad	Øremerket	Totalt
Bufdir	3 av 5	0 ²⁶ av 3	3 av 8
Hdir	5 av 7	0 av 4	5 av 11
AVdir	5 av 5	0 av 0	5 av 5
IMDi	1 av 2	1 av 2	2 av 4
Totalt	14 av 19	1 av 9	15 av 28

Tabell 15 viser hvor stor andel av budsjettet de evaluerte ordningene utgjør fordelt på søknadsbaserte og øremerkede midler. De 14 søknadsbaserte ordningene som er evaluert siden 2017, utgjør 90 prosent av det totale budsjettet for søknadsbaserte ordninger, og viser at departementene har tatt hensyn til vesentligheten når de har vurdert hvilke ordninger som evalueres. Når det gjelder øremerkede ordninger, er det bare én ordning som er evaluert, og den utgjør 19 prosent av det samlede budsjettet for øremerkede ordninger.

²⁶ To av ordningene som er øremerkede over statsbudsjettet, «Ferie for alle» og «Barnas stasjon» ble omtalt i evalueringen av «Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom» som Fafo gjennomførte for BufDir i 2018.

Tabell 16 Budsjett per forvalter i millioner NOK for 2020 og andelen som er evaluert de siste fem årene

Forvalter	Budsjett 2020 søknadsbaserte ordninger	% evaluert	Budsjett 2020 øremerkede ordninger	% evaluert
Bufdir	476,8	88 %	111,8	0 %
Hdir	679,0	90 %	53,4	0 %
AVdir	122,7	100 %	-	-
IMDi	102,9	81 %	53,9	78 %
totalt	1381,8	90 %	219,1	19 %

Vi har gått gjennom evalueringene som er gjennomført de siste fem årene. 15 av 28 ordninger er evaluert, noen av ordningene er evaluert sammen i en felles rapport. Totalt er det 10 evalueringsrapporter. Gjennomgangen viser at de fleste rapportene konkluderer med at det blir gjennomført aktiviteter som er positive for målgruppen, eller at tilskuddene bidrar til at organisasjoner kan opprettholde sin drift, men at man i liten grad kan si noe om ordningenes samlede måloppnåelse eller måle effekter av tilskuddene. For 13 av 15 ordninger pekes det i evalueringene på at det mangler grunnlag for å vurdere måloppnåelse for ordningene.²⁷ Flere av rapportene peker på at tydeligere målformuleringer, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav ville gjort det enklere for tilskuddsforvalterne å rapportere om ordningenes overordnede måloppnåelse. Vår gjennomgang av disse rapportene viser også at det er vanskelig å sammenligne evalueringene da de har ulike mandat og tilnærminger.

Departementenes arbeid med evaluering av ordningene

Den enkelte fagavdeling i HOD har i dag ansvar for å vurdere om det er behov for å evaluere avdelingens tilskuddsordninger. Departementet vurderer nå å foreta en mer samlet vurdering på tvers av fagavdelingene, og de ulike ordningene. Tanken er også at dette skal gjøres med en viss regelmessighet. HOD mener Hdir har et forbedringspotensial når det gjelder evalueringer. Direktoratet kan med fordel vurdere behovet for evalueringer ut fra et mer helhetlig perspektiv og sammenligne forskjellige ordninger. Det er løpende dialog mellom Hdir og fagavdelinger i HOD om hvilke ordninger som skal evalueres. Helsedirektoratet utarbeider årlig en oversikt over samtlige ordninger. Oversikten skal blant annet vise regelverkets status, herunder om ordningen er evaluert. Hvilke tilskuddsordninger som skal evalueres skal avklares med departementet. Ifølge HOD blir risiko- og vesentlighetsvurderinger lagt til grunn for avgjørelsene om hvilke evalueringer som blir gjennomført. Disse avgjørelsene kan også være politiske. Siden 2018 er det satt av øremerkede midler til evaluering av tilskuddsordninger innenfor rus, psykisk helse- og voldsfeltet i statsbudsjettet (kap. 765, post 21), og mange ordninger på feltet har blitt evaluert. Evalueringene har ført til justeringer i regelverk og innretningen av ordningene. Resultatet av evalueringene viser at ordningene i hovedsak oppfyller målene.

BFD har ikke systematiske eller skriftlige gjennomganger av risiko på tilskuddsforvaltningen, men har en årlig gjennomgang på evaluering hvor tilskuddsordninger inngår. Hvis det er lenge siden en stor tilskuddsordning er evaluert, vil det komme opp i den årlige gjennomgangen. BFD prioriterer store og vesentlige ordninger for ekstern evaluering. BFD opererer ikke med faste intervaller for når tilskuddsordningene evalueres. Dette blir vurdert ut fra risiko og vesentlighet. Arbeidet med

²⁷ Unntakene er evalueringen av Fontenehusene (2020) og Humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere (2018), som hadde en annen type mandat.

evalueringer er systematisert ved at det er utarbeidet en evalueringsplan for sektoren, som blir oppdatert årlig. Denne inkluderer også tilskuddsordninger. I forbindelse med den årlige oppdateringen, innhenter departementet innspill fra Bufdir og de andre underliggende virksomhetene, og det gjøres egne vurderinger i departementet

AID sier at de er opptatt av at tilskuddsordningene IMDi forvalter skal evalueres jevnlig. Hvor ofte ordningene skal evalueres og omfanget av evalueringene, vurderes ut fra risikoen og vesentligheten for den enkelte ordning. Departementet mener at de har et system for å sørge for jevnlige evalueringer.

AID påpeker at måloppnåelse er krevende å svare på. Departementet vurderer at det krever eksterne evalueringer fra miljøer som har kompetanse og metodekunnskap på feltet. Når det gjelder AVdirs ordninger, ble det laget en plan for evaluering i 2018. Tre av fire ordninger er evaluert i løpet av de siste tre årene. I følge departementet ble både mål og måloppnåelse i evalueringene vurdert som godt beskrevet og definert.

10 Konklusjon

Stortinget bevilger midler som tilskudd til ulike målgrupper. Tilskuddsmottakere er ofte kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og frivillige organisasjoner. Når Stortinget bevilger midler som tilskudd er det et virkemiddel for å oppnå et mål, eller skape resultater for en bestemt målgruppe. For å ivareta formålet med tilskuddet må forvaltningen sikre at midlene brukes til riktig formål/målgruppe og at de tiltenkte resultatene og målet med bevilgningen oppnås.

Basert på Stortingets vedtak i 2020 har Riksrevisjonen undersøkt statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte. Riksrevisjonen har valgt å undersøke tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper, da det er spesielt viktig at midler som er bevilget til svake og utsatte grupper blir brukt som tiltenkt. Undersøkelsen omfatter en vesentlig andel av ordningene på dette området, og dekker omtrent 85 prosent av utbetalte tilskuddsmidler, som i 2020 var på omkring 1,8 milliarder kroner til denne målgruppen.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innrettet styringen og oppfølgingen av tilskudd til frivillige organisasjoner i samsvar med gjeldende regler, slik at Stortingets formål med tilskuddene blir ivaretatt.

Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper i hovedsak bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres. Det er likevel ikke mulig å fastslå i hvilken grad Stortingets formål med tilskuddene blir ivaretatt, fordi departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene.

- De fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med det enkelte tildelingsvedtaket.
- Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene.
- Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse.
- Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen blir for svakt.

Selv om det blir gjort mye godt arbeid i organisasjonene, og de enkelte tilskuddene brukes i tråd med vedtakene, gjør forvaltningen lite vurderinger av i hvilket omfang ordningene bidrar til formålet med bevilgningene og resultater for ordningenes målgrupper.

Det er stor variasjon mellom direktoratene når det gjelder hvor stor andel tilskuddsforvaltningen utgjør av de samlede arbeidsoppgavene. For Hdir og Bufdir utgjør tilskuddsforvaltningen en betydelig del av arbeidsoppgavene, mens den utgjør en mindre eller liten del av arbeidsoppgavene til IMDi og særlig AVdir. Til tross for dette finner vi små forskjeller i forvaltningen av tilskuddsmidlene, og svakhetene undersøkelsen avdekker gjelder i stor grad alle departementsområdene. Det er heller ingen tydelige

forskjeller mellom midler som er øremerket over statsbudsjettet og søknadsbaserte tilskudd når det gjelder dokumentasjon og i hvilken grad organisasjonene har brukt tilskuddet til å gjennomføre de tiltakene eller aktivitetene de har mottatt midler til. Undersøkelsen viser heller ingen systematiske forskjeller mellom små og store organisasjoner når det gjelder dette.

De fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med tildelingsvedtaket.

Undersøkelsen viser at de fleste organisasjonene kan dokumentere at tilskuddet brukes til å gjennomføre de tiltakene eller aktivitetene de har mottatt midler til. Det blir gjort mye godt arbeid i organisasjonene, og ved hjelp av omfattende frivillig innsats, får man samlet sett mye ut av midlene. Det er likevel store forskjeller med hensyn til hvor mye de ulike organisasjonene oppnår med tilskuddene. For om lag 10 prosent av tilskuddsvedtakene vi kontrollerte, kunne organisasjonene i liten grad, eller ikke i det hele tatt, dokumentere at tilskuddet var brukt i henhold til formålet.

Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene

Departementene har ansvar for å fastsette mål og kriterier for måloppnåelse for tilskuddsordningene. Undersøkelsen viser at mange ordninger ikke har presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse. I tillegg viser undersøkelsen at det bare er en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering for 2 av 28 ordninger. Dette får konsekvenser for de videre stegene i tilskuddsforvaltningen. Det kan bli mer utfordrende å prioritere mellom søkere, stille riktige krav til rapportering og vurdere måloppnåelse både for den enkelte mottaker og for ordningen i sin helhet.

Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse

Departementene skal sørge for at ordningene følges opp og evalueres. Som en konsekvens av den manglende sammenhengen mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering, blir rapporteringen fra mottakerne ofte utilstrekkelig. Dette gjør det utfordrende for forvalterne å vurdere måloppnåelse på ordningsnivå. Tilskuddsforvalterne rapporterer derfor i liten grad om ordningenes samlede måloppnåelse til departementene. Departementene oppgir at eksterne evalueringer ofte er bedre egnet til å vurdere ordningenes måloppnåelse. Det er noe variasjon mellom departementene, men samlet sett har drøyt halvparten av ordningene vært evaluert i løpet av de siste fem årene, og disse utgjør omtrent 90 prosent av budsjettene til søknadsbaserte tilskudd. Øremerkede ordninger evalueres derimot i liten grad. Evalueringene baserer seg blant annet på rapporteringen fra mottakerne, og et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse etterlyses i flertallet av rapportene. Samtidig er det vanskelig å sammenligne evalueringsrapportene da de har ulike mandat og tilnærminger. En mer helhetlig evaluering ville gitt større mulighet for å sammenligne ordningene.

Lite målrettede rapporteringskrav gjør at grunnlaget for å vurdere måloppnåelse for ordningene blir for svakt, og rapporteringen til departementene blir mangelfull. Konsekvens er at man vet for lite om hvilke resultater som faktisk oppnås med tilskuddsordningene. Selv om tilskuddsmottakerne i stor grad bruker midlene i henhold til formålet, kunne et bedre kunnskapsgrunnlag om måloppnåelse for ordningene ha bidratt til mer effektiv utnyttelse av bevilgningene.

Tilskuddsforvalterne utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen blir for svakt

Tilskuddsforvalterne skal sikre at midlene brukes i samsvar med formålet. Undersøkelsen viser at forvalterne utformer tilskuddsbrev med nødvendige hovedelementer. Forvalterne følger også opp at mottakerne leverer alle formelle dokumenter, som rapporter, regnskap og eventuelle revisorattestasjoner. Når det gjelder innholdet i rapportene blir det i mindre grad fulgt opp.

Undersøkelsen viser at kravene til hva rapporteringen skal inneholde, ikke er målrettede nok. Dette gjør at grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen blir svakt.

Manglende informasjon om blant annet omfanget av aktiviteter gjør at man ikke kan sammenligne måloppnåelsen mellom mottakere, og for eksempel vurdere like organisasjoner innenfor samme område opp mot hverandre. Mer målrettede rapporteringskrav ville ha bidratt til bedre kunnskap om hvilke organisasjoner som får mest ut av tilskuddsmidlene og hvilke tiltak som gir mest nytteverdi. Dette ville ha medvirket til å sikre at midlene i størst mulig grad bidrar til at formålet med ordningene ivaretas. I enkelte tilfeller er ordningenes innretning til hinder for å videreføre godt fungerende og effektive tiltak. For noen ordninger stilles det for eksempel krav om at tiltaket må være nytteviklet, noe som betyr at tiltak som har vist seg å fungere godt, ikke vil motta videre støtte.

Forvalterne har i liten grad etablert risikovurderinger og kontrollordninger, slik det er krav om. Det gjennomføres ikke systematiske risikovurderinger eller stikkprøvekontroller. Det gjennomføres heller ikke kontroller på tvers av ordningene, selv om en stor andel av organisasjonene mottar tilskudd fra ulike ordninger og fra flere av tilskuddsforvalterne. Manglende kontroller kan øke sannsynligheten for at avvik eller misligheter ikke blir avdekket.

11 Vedlegg

11.1 Vedlegg 1:

Oversikt over tilskuddsordninger som er undersøkt

Tabell 17 Tilskuddsordninger fra BFD, forvaltet av Bufdir, i 1000 NOK

Ordning	Type ordning	Utbetalt i 2019	Utbetalt i 2020	Antall mottakere i 2019	Antall mottakere i 2020
Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	søknad	43,0	43,4	31	29
Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge (til og med 2019: Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier)	søknad	303,0	384,8	772	730
Drifts- og prosjekttilskudd til tiltak mot vold og overgrep	søknad	8,8	11,7	22	31
Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet	søknad	19,0	20,0	12	15
Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet	søknad	16,8	16,7	4	7
Tilskudd til ferie for alle (Røde kors)	Øremerket	31,0	33,8	1	1
Tilskudd senter for voldsutsatte barn (Stine Sofies Stiftelse)	Øremerket	31,0	31,9	1	1
Tilskudd til Barnas stasjon (Blå Kors Norge)	Øremerket	42,0	46,0	1	1

Kilde: Bufdirs årsrapporter fra 2019 og 2020

Tabell 18 Ordninger fra HOD, forvaltet av Hdir, i 1000 NOK

Ordning	Type ordning	Utbetalt i 2019	Utbetalt i 2020	Antall mottakere i 2019	Antall mottakere i 2020
Aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring	søknad	232,9	251,4	80	87
Grunntilskudd til frivillige organisasjoner som i samarbeid med kommunene driver institusjonsbaserte tiltak for personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring	søknad	117,5	156,6	12	12
Bruker- og pårørendearbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet	søknad	128,9	131,8	59	64
Drift av Fontenehus og Fontenehus Norge	søknad; særordning	38,3	48,4	17	21
Frivillig rusmiddelforebyggende og spilleavhengighetsforebyggende innsats	søknad	49,3	44,0	21	23
Psykisk helse i skolen	søknad	23,2	23,2	15	13

Driftstilskudd til frivillige rusmiddelpolitiske organisasjoner	søknad	19,8	23,2	15	17
Drift og aktivitet Av-og-til	øremerket	19,3	19,9	1	1
Forandringsfabrikken – Psykiskhelseproffene	øremerket	6,7	6,9	1	1
Modum Bad – Institutt for sjelesorg	øremerket	1,6	1,6	1	1
Barn som pårørende - Kompasset (Blå Kors Norge)	øremerket	20,4	25,0	1	1

Kilde: Hdirs årsrapporter fra 2019 og 2020

Tabell 19 Ordninger fra AID, forvaltet av IMDi, i 1000 NOK

Ordning	Type ordning	Utbetalt i 2019	Utbetalt i 2020	Antall mottakere i 2019	Antall mottakere i 2020
Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner	søknad	0	19,6	0	142
Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner - til kommuner og frivillige organisasjoner	søknad	83,1	83,3	70	18+78
Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet	øremerket	49,8	42,1	16	15
Øremerket enkelttilskudd i statsbudsjettet	øremerket	4,3	11,76	4	5

Kilde: IMDis årsrapporter fra 2019 og 2020

Tabell 20 Ordninger fra AID, forvaltet av AVdir, i 1000 NOK

Ordning	Type ordning	Utbetalt i 2019	Utbetalt i 2020	Antall mottakere i 2019	Antall mottakere i 2020
Tilskudd til humanitære tiltak	søknad	23,4	21,4	22	19
Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening	søknad	42,9	47,7	58	69
Tilskudd til sosiale entreprenører og sosialt entreprenørskap	søknad	16,0	12,8	28	22
Tilskudd til prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering ²⁸	søknad	10,9	15,6	30	35
Tilskudd til drift av sosialt og økonomisk vanskeligstilte	søknad	25,1	25,0	16	17

Kilde: Regneark fra AVdir

²⁸ «Tilskudd til drift av sosialt og økonomisk vanskeligstilte» og «Tilskudd til prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering» ble slått sammen til «Tilskudd til brukerstyrte organisasjoner som arbeider mot fattigdom» i 2021.

11.2 Vedlegg 2:

Vurderinger av utforming av mål og måloppnåelse for ordningene

Tabell 21 Hovedelementer i tilskuddsordningene fra Bufdir

Tilskuddsordning	Mål	Kriterier for måloppnåelse
Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*	Presist beskrevne målformuleringer	Utydelige kriterier
Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge (til og med 2019: Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier)*	Presist beskrevne målformuleringer	Ingen kriterier
Drifts- og prosjekttilskudd til tiltak mot vold og overgrep	Generelle målformuleringer	Ingen kriterier
Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet	Generelle målformuleringer	Ingen kriterier. Søkerne må definere egen måloppnåelse
Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet	Generelle målformuleringer	Utydelige kriterier
Tilskudd til ferie for alle (Røde kors)	Ikke eget regelverk, forholder seg til postomtalen og tildelingsbrev	
Tilskudd til Barnas stasjon (Blå Kors Norge)	Ikke eget regelverk, forholder seg til postomtalen og tildelingsbrev	
Tilskudd til senter for voldsutsatte barn (Stine Sofies Stiftelse)	Ikke eget regelverk, forholder seg til postomtalen og tildelingsbrev	

*Fra 2022 slått sammen med tilskudd til oppfølgings- og losfunksjoner i kommunene. Den nye ordningen er «Tilskudd til å inkludere barn og unge».

Kilde: Regelverket for tilskuddsordningene

Tabell 22 Hovedelementer i tilskuddsordningene fra Hdir

Tilskuddsordning	Mål	Kriterier for måloppnåelse
Aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring	Generelle målformuleringer (drift)	Utydelige kriterier
Grunntilskudd til frivillige organisasjoner som i samarbeid med kommunene driver institusjonsbaserte tiltak for personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring	Generelle målformuleringer (drift)	Utydelige kriterier
Bruker- og pårørendearbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet	Generelle målformuleringer (drift)	Utydelige kriterier
Drift av Fontenehus og Fontenehus Norge	Presist beskrevne målformuleringer (drift)	Tydelige kriterier
Frivillig rusmiddelforebyggende og spilleavhengighetsforebyggende innsats	Generelle målformuleringer	Ingen kriterier

Psykisk helse i skolen	Presist beskrevne målformuleringer	Utydelige kriterier
Driftstilskudd til frivillige rusmiddelpolitiske organisasjoner	Generelle målformuleringer	Utydelige kriterier
Drift og aktivitet Av-og-til	Generelle målformuleringer	Utydelige kriterier
Forandringsfabrikken – Psykiskhelseproffene	Presist beskrevne målformuleringer	Tydelige kriterier
Modum Bad – Institutt for sjelesorg	Generelle målformuleringer	Utydelige kriterier
Barn som pårørende - Kompasset (Blå Kors Norge)	Generelle målformuleringer	Utydelige kriterier

Kilde: Regelverket for tilskuddsordningene

Tabell 23 Hovedelementer i tilskuddsordningene fra IMDi

Tilskuddsordning	Mål	Kriterier for måloppnåelse
Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner	Presist beskrevne målformuleringer	Ingen kriterier
Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner	Presist beskrevne målformuleringer	Ingen kriterier
Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet	Presist beskrevne målformuleringer	Tydelige kriterier
Øremerket enkelttilskudd i statsbudsjettet	Ikke eget regelverk, forholder seg til postomtalen og tildelingsbrev	

Kilde: Regelverket for tilskuddsordningene

Tabell 24 Hovedelementer i tilskuddsordningene fra AVdir

Tilskuddsordning	Mål	Kriterier for måloppnåelse
Tilskudd til humanitære tiltak	Presist beskrevne målformuleringer	Ingen kriterier
Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening	Presist beskrevne målformuleringer	Tydelige kriterier
Tilskudd til sosiale entreprenører og sosialt entreprenørskap	Presist beskrevne målformuleringer	Tydelige kriterier

Tilskudd til drift av sosialt og økonomisk* vanskeligstilte	Generelle målformuleringer	Tydelige kriterier
Tilskudd til prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering*	Generelle målformuleringer	Litt utydelige kriterier

* «Tilskudd til drift av sosialt og økonomisk vanskeligstilte» og «Tilskudd til prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering» ble fra 2021 slått sammen til én ordning: «Tilskudd til brukerstyrte organisasjoner som arbeider mot fattigdom».

Kilde: Regelverket for tilskuddsordningene

11.3 Vedlegg 3:

Utvalg av tilskudd til stedlig kontroll per ordning

Tabell 25 Antall tilskudd som ble gjenstand for stedlig kontroll

Forvalter	Tilskudd	2019	2020	Totalt
Bufdir	Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	2 ²⁹		2
	Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge (til og med 2019: Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier)	1	6	7
	Drifts- og prosjekttilskudd til tiltak mot vold og overgrep	1	1	2
	Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet	1	1	2
	Tilskudd til ferie for alle (Røde kors)		1	1
	Tilskudd til senter for voldsutsatte barn (Stine Sofies Stiftelse)	1		1
Hdir	Aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring	5	1	6
	Grunntilskudd til frivillige organisasjoner som i samarbeid med kommunene driver institusjonsbaserte tiltak for personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring		1	1
	Bruker- og pårørendearbeid innen rus, psykisk helse- og voldsfeltet	3	4	7
	Drift av Fontenehus og Fontenehus Norge	1	1	2
	Frivillig rusmiddelforebyggende og spilleavhengighetsforebyggende innsats	2		2
	Psykisk helse i skolen	1		1
IMDi	Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner - til kommuner og frivillige organisasjoner	1	2	3
	Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet	3	1	4
	Øremerket enkelttilskudd i statsbudsjettet		1	1
AVdir	Tilskudd til humanitære tiltak	1		1
	Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening	2	1	3
	Tilskudd til sosiale entreprenører og sosialt entreprenørskap	1	1	2
	Tilskudd til prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering ³⁰	1	1	2
		27	23	50

²⁹ Tilskuddet blir innvilget for en treårsperiode. Vi har derfor kontrollert to organisasjoner som fikk innvilget tilskuddsperioden 2018-2020.

³⁰ «Tilskudd til drift av sosialt og økonomisk vanskeligsstilte» og «Tilskudd til prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering» ble slått sammen til «Tilskudd til brukerstyrte organisasjoner som arbeider mot fattigdom» i 2021.