



Evaluering av tilskudd til drift av organisasjoner og utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet

RAPPORT 2019

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

OPPDRAGSGIVER: Barne- og familiedepartementet

RAPPORT NR: R1020807

RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av tilskudd til drift av organisasjoner og utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet

ANSVARLIG KONSULENT: Marit Brochmann

KVALITETSSIKRET AV: Gitte Haugnæss

FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock

DATO: 29.11.2019

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Kort om metodisk tilnærming	8
2 Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet og tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet	11
2.1 Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet	11
2.2 Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet.....	14
2.3 Oversikt over organisasjonene som har fått midler gjennom de to ordningene	17
2.4 Tilgrensende tilskuddsordninger	18
2.5 Organisasjoner og prosjekter som har fått øremerkede midler gjennom tilskuddsordningene 19	
3 Evaluering av tilskuddsforvaltningen	20
3.1 Informasjon om tilskuddsordningene	20
3.2 Søknadsprosessen	22
3.3 Kunngjøringstidspunkt og saksbehandlingstid.....	23
3.4 Tildelingsprosess	25
3.5 Rapportering og oppfølging.....	27
3.6 Kostnadseffektivitet i forvaltningen	28
3.7 Helhetlig vurdering av tilskuddsforvaltningen.....	29
4 Tilskuddenes måloppnåelse	31
4.1 Mål og kriterier	31
4.2 Effekter av tilskuddene	36
5 Tilskuddenes treffsikkerhet	48
6 Samlet vurdering av ordningenes effektivitet, måloppnåelse og treffsikkerhet	50
6.1 Anbefalinger for videreutvikling av ordningene	55
Referanser	56

Sammendrag

Denne evalueringen har gått gjennom og vurdert to tilskuddsordninger på barnevernsområdet, *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* og *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*. Formålet med evalueringen har vært å gi BFD et grunnlag for å vurdere om

- ▶ tilskuddene bidrar til å nå den enkelte ordningens mål
- ▶ hvorvidt ordningene treffer behovene til målgruppen
- ▶ tilskuddene blir forvaltet på en ressurseffektiv måte

Agenda Kaupang har vurdert tilskuddsordningene og forvaltningen av dem opp mot kriteriene effektivitet, måloppnåelse og treffsikkerhet.

Datainnsamlingen i evalueringen har bestått av dokumentgjennomgang samt intervjuer med representanter fra både forvaltningen og utvalgte organisasjoner. Det har også vært gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant organisasjoner i mottakergruppen for tilskuddene.

På et overordnet nivå mener vi begge tilskuddsordningene forvaltes effektivt, bidrar til å nå målene med ordningene, og treffer målgruppen, utsatte barn og unge og deres familier. Samtidig finner vi også forbedringsmuligheter knyttet til begge tilskuddsordningene.

Tilskuddsforvaltningens innretning og effektivitet

Begge tilskuddsordningene forvaltes elektronisk. Etter vår vurdering fremstår søknadssystemet som brukervennlig og effektivt. Våre undersøkelser viser at mottakerne av tilskuddene også opplever at søknadsprosessen i hovedsak fungerer godt.

Når det gjelder kunngjøringstidspunktet for tilskuddene og saksbehandlingstiden på søknadene om tilskudd, mener vi det er et forbedringspotensial. Vi mener Bufdir bør vurdere et fast, årlig tidspunkt for kunngjøring av ordningene. Dette vil gi søkerne høyere grad av forutsigbarhet. Bufdir kan også etterstrebe å ha kunngjøringene tidligere, slik at potensielle søkere får bedre tid til å utarbeide søknadene. Tilsvarende oppleves saksbehandlingstiden på søknader om tilskudd som uforholdsmessig lang, og det er også en frustrasjon blant mottakerne av tilskudd knyttet til at utbetalingene av tilskuddene ofte kommer sent på våren.

Selve tilskuddsforvaltningen fremstår som kostnadseffektiv. Våre gjennomganger har vist at det sett opp mot andre tilskuddsordninger brukes relativt liten tid på forvaltningen av ordningene. Dette mener vi er et styrketegn på ett vis, men det ligger også noen risikoer i dette. Det er betydelig grad av skjønn knyttet til vurderingene av tildelingen av midler i begge ordningene, særlig gjelder dette prosjekttilskuddet. Det blir vist til gjennom våre undersøkelser at begrunnelsene for tildeling av midler fremstår som knappe, og det er ikke alltid tydelig hvorfor man har fått tilskudd, fått avslag på en søknad om tilskudd, eller hva som ligger til grunn for summen som er tildelt.

Videre mener vi at det er forbedringspotensial knyttet til hvordan det formidles til organisasjonene hvor mye tilskuddsmidler som reelt er til tildeling hvert år. I oversikten på Bufdir sine nettsider opplyses summene som er til tildeling. Dette bidrar til åpenhet, men samtidig er det slik at store andeler av midlene allerede er bundet opp. Enten gjelder dette øremerkede midler, eller midler som er bundet gjennom tildelinger som går over flere år.

Statens økonomireglement gir krav til utforming og forvaltning av statlige tilskudd. Bestemmelsene skal sikre hensiktsmessig og effektiv utforming og forvaltning av tilskudd. Dette skal igjen bidra til at statlige midler brukes effektivt. Normalprosedyren for utforming og forvaltning av tilskudd innebærer

blant annet at tilskudd fordeles etter kjente tildelingskriterier og åpne søknadsprosesser, det vil si konkurranse om tilskuddsmidlene.

Selv om øremerking for eksempel kan gi større forutsigbarhet for enkeltorganisasjoner, og i noen tilfeller gjøre at gode tiltak som ellers ikke ville nådd frem blir prioritert, kan det ha betydelige ulemper. Øremerking kan redusere åpenheten, etterprøvnbarheten og likebehandlingen i forvaltningen, blant annet fordi midlene ikke er tildelt etter åpne søknadsprosesser og fordi det ofte ikke gis faglige begrunnelser for øremerkingene. Dette kan svekke legitimiteten til tilskuddene. Det kan også føre til at midlene går til mindre treffsikre og effektive tiltak enn det kunne gjort etter en åpen konkurranse.

Øremerking til enkeltorganisasjoner er ofte et politisk spørsmål. Det å sikre at tildelingene er godt faglig begrunnede, samt sikre offentlighet og likebehandling i tilskuddsforvaltningen er imidlertid viktig. En hensiktsmessig og effektiv utforming og forvaltning av tilskuddsordningene ved åpen konkurranse, likebehandling og transparens bør i størst mulig grad ligge til grunn for tilskuddsordningene på barnevernsområdet.

Tilskuddenes måloppnåelse og treffsikkerhet

Når det gjelder målene for tilskuddsordningene oppleves disse i hovedsak som tydelige for organisasjoner som kan være mottakere av tilskudd. Når det gjelder driftstilskuddet ser det ikke ut til at det er noen sentrale organisasjoner på området som har søkt om tilskudd til drift og ikke fått dette. Alle organisasjonene som får driftstilskudd ser også ut til å fylle kriteriene for ordningen.

Når det gjelder kriteriene til de to ordningene blir det spilt inn fra flere mottakere at de mener det kunne vært hensiktsmessig med kriterier som gav et bedre grunnlag for å prioritere mellom søkere. Når det gjelder driftstilskuddet mener vi at våre undersøkelser ikke gir tydelige indikasjoner på at kriteriene bør endres. Når det gjelder ordningen *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* blir det påpekt at kriteriene kan være i overkant vide for å gi retning til prosjektene en ønsker under ordningen. Vi mener på den ene siden det kan være en utfordring for Bufdir å spisse kriteriene for mye, siden denne ordningen skal være en støtte nettopp til blant annet utviklingsprosjekter. Dersom kriteriene blir for spisse, kan det bidra til at det ikke blir en god og ønskelig bredde i denne typen prosjekter. På den annen side medfører vide kriterier, slik ordningen har, at kriteriene blir utfordrende å benytte som grunnlag for å prioritere mellom prosjekter i tildelingen. De aller fleste søkere kan tilfredsstillende én eller flere av kriteriene. Vi mener dagens kriterier medfører at forvalter må bruke betydelig skjønn i prioriteringen mellom prosjekter, og dette stiller større krav til begrunnelser i vedtak. Dagens begrunnelser for tildeling eller avslag på søknader om tilskudd kan fremstå som litt knappe, og det ser ut til at dette bidrar til noe usikkerhet blant søkere. Tydeligere kriterier kan være en måte å lette arbeidet med å prioritere mellom tilskudd. Forvalter bør vurdere om de ønsker å benytte kriteriene til slike prioriteringer. Dersom en ønsker vide kriterier, bør en ta konsekvensen av det i utformingen av vedtakene ved å begrunne vedtak enda tydeligere.

Effekter av tilskuddene

Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet har tydelige effekter, både for mottakerne av tilskuddene, organisasjonene, men også for målgruppen for tilskuddene, gjennom at tilskuddet bidrar til at organisasjoner blant annet får jobbet med tilrettelegging for fag- og organisasjonsutvikling og systematiserer, organiserer og utvikler frivillighetsarbeid. Driftstilskuddet legger også til rette for at organisasjoner kan jobbe mer likt på tvers av lokale enheter med aktiviteter m.m. rettet mot målgruppen. Driftstilskuddet oppleves som helt avgjørende for flertallet av organisasjonene vi har snakket med i denne gjennomgangen. De opplever at de ikke har andre muligheter for å søke om midler til opprettholdelse av drift, og mener tilskuddet også bidrar til å profesjonalisere dem som organisasjoner. Vi mener våre undersøkelser viser at driftstilskuddet bidrar til å opprettholde og

styrke organisasjoner på barnevernsområdet. Tilskuddet bidrar til at organisasjonene får mer kvalitet og likhet i sitt arbeid ut mot målgruppen, gjennom at de ofte kan etablere seg med sentrale enheter eller hovedkontor som kan støtte og utvikle aktivitet lokalt. Flere av organisasjonene som mottar tilskudd har mye av den utadrettede aktiviteten mot målgruppen basert på frivillighet. Driftsmidlene er sånn sett viktige for å sikre at organisasjonene kan koordinere aktiviteter, tilby opplæring til frivillige, og gi muligheter for å etablere nettverk og bidra til faglig utvikling nasjonalt.

Driftstilskuddet bidrar også til at organisasjonene får jobbet på systemnivå med bidrag til arbeidet med utviklingen av barnevernet som helhet. I dette arbeidet inngår deltakelse i referansegrupper, ulike brukergrupper, muligheter til å kunne gi innspill på høringer m.v. Flere av organisasjonene fremhever at systemrettet arbeid er viktig for dem, og både Bufdir og BFD understreker også at profesjonelle, ideelle organisasjoner er viktige for dem når det gjelder utvikling av barnevernet. Flere av organisasjonene er brukerorganisasjoner og det blir trukket frem at organisering og opplæring av representanter for brukergruppen bidrar til å styrke brukerstemmen i det offentlige.

Basert på våre undersøkelser mener vi at også *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* har positive effekter for målgruppen. Det fremgår av både dokumentasjon, spørreundersøkelse og intervjuer at midlene som kommer fra tilskuddet benyttes til prosjektarbeid som er direkte rettet mot målgruppen for ordningen. Tilskuddet genererer en rekke aktiviteter og tiltak som det rapporteres tilbake på til Bufdir. Effektene av tilskuddet er tydelige både på individ- og gruppenivå. Tilskuddet bidrar for eksempel til at det arrangeres konkrete aktiviteter for barn og for familier. Og det er også prosjekter som retter seg mot sårbare grupper, for eksempel innenfor minoritetsbefolkningen, med mål om å skape bedre forståelse for, og kjennskap til, barnevernets arbeid. På samme måte som for driftstilskuddet opplever mottakerne at tilskuddet er viktig, og muliggjør deres arbeid, og bidrar til utvikling i arbeidet rettet mot utsatte barn og unge og deres familier.

Når det gjelder varige effekter av de to tilskuddene, mener vi at for driftstilskuddet handler dette i stor grad om at organisasjonene får etablert seg med stabile hovedkontor eller administrasjoner som bidrar til å sikre at organisasjonene fortsetter å eksistere, og kan bidra til utviklingen av barnevernet. Det er vanskelig å måle varige effekter av prosjektene som har fått støtte gjennom utviklings- og samhandlingstilskuddet for målgruppen direkte utover å måle aktivitet. Men samtidig viser våre undersøkelser at det kan se ut som en del av prosjektene som starter opp ved hjelp av tilskuddsmidler har, og kan ha, effekter utover perioden for tilskuddet. Det er blant annet slik at en del prosjekter omhandler etablering og utvikling av nettverk og møtearenaer, og opplæring av frivillige som skal jobbe rettet mot målgruppen på ulikt sett. Dette er tiltak som virksomhetene selv trekker frem at de forventer vil vedvare. Tilskuddsmottakerne fremhever også andre tiltak de mener har hatt, og vil ha, varige effekter for målgruppen. Eksempler er seminarer og opplæring om barnevernet for foreldre med minoritetsbakgrunn. Det blir også organisert ulike aktiviteter med og for erfaringskonsulenter fra barnevernet, som bidrar til å trygge og lære opp dem som stemmer for barnevernsbarn i offentligheten. Det blir også vist til at flere virksomheter har jobbet med informasjon og dialog inn mot kommunale barnevernstjenester med en intensjon om å bygge kompetanse og forståelse for ulike grupper i disse tjenestene.

En utfordring for enkelte av prosjektene er å sikre bærekraft etter at tilskuddsperioden er over. Vi mener det ligger en risiko i denne typen tilskuddsmidler for at en del prosjekter kan bli mer kortvarige «stunt», og i mindre grad bidra til varig endring. Her ligger det en sårbarhet i dagens ordning, som det gjerne gjør for prosjekttilskudd mer generelt. Det er ikke slik at alle utviklingsprosjekter skal vedvare, og det er heller ikke alle slike prosjekter som viser seg å være bærekraftige. Men vi mener det i ordningen kan være en risiko for at prosjekter som *kan* ha gode, varige effekter ikke vedvarer. Det finnes ikke noen systemer for å legge til rette for at gode prosjekter som er utviklet kan opprettholde videre aktivitet utover tilskuddsperioden, eller for å legge til rette for læring fra slike prosjekter. Dette ligger utenfor den direkte forvalterrollen til Bufdir, men vi mener det kan være verdt

å vurdere en form for systematisering av oppfølging, læring og eventuelt også videreføring av bærekraftige prosjekter og deres effekter nettopp med tanke på å bedre samfunnseffektene av ordningen.

Tilskuddenes treffsikkerhet

Vi mener, basert på denne gjennomgangen, at begge tilskuddsordningene ser ut til å nå ut til de fleste organisasjonene som fremstår som relevante tilskuddsmottakere basert på en overordnet kartlegging av potensielle interessenter. Samtidig kan vi ikke utelukke gjennom våre undersøkelser at det også kan være andre organisasjoner eller virksomheter som kan være egnet til å gjennomføre prosjekter på en god måte, og dermed være potensielle mottakere av *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*.

Det er en forutsetning for å motta tilskudd fra begge tilskuddsordningene at mottakere skal jobbe rettet mot utsatte barn og unge og deres familier, og at organisasjonene skal jobbe på barnevernsområdet eller være virksomheter som jobber med prosjekter på barnevernsområdet. Alle som har mottatt tilskudd fra ordningene i den perioden vi har gjennomgått, treffer denne gruppen og prosjektene retter seg også mot denne gruppen, enten inn i kjernebarnevernet eller som en del av forebyggingsarbeidet. Vi mener våre undersøkelser, som vi har nevnt over, viser at tilskuddsordningene bidrar til at det utarbeides tiltak og aktiviteter som når målgruppen på gruppe- og individnivå, og som bidrar til å utvikle barnevernet mer helhetlig gjennom arbeid på systemnivå. Vi mener også at selve forvaltningen av ordningene hvor aktiviteter og rapporter følges opp sett opp mot kriterier for ordningene, er med og bidrar til at ordningene treffer målgruppen.

Vi mener alt i alt at tilskuddene ser ut til å ha effekter som treffer målgruppen, og at tilskuddene fremstår som hensiktsmessige. De bidrar blant annet til mer profesjonell drift av relevante organisasjoner, og derigjennom legger de også grunnlag for aktiviteter og tiltak rettet mot sårbare barn, unge og deres familier som er eller kan komme i kontakt med barnevernet. Tilskuddsmidler fra utviklings- og samhandlingstilskuddet bidrar også til direkte aktiviteter rettet mot målgruppen.

Vi har i denne undersøkelsen vurdert de to tilskuddsordningene sammen, men også skilt mellom dem i en rekke vurderinger. Vi mener, basert på helheten i vår gjennomgang, at ordningene er vesensforskjellige og fyller ulike, men til dels overlappende funksjoner. De fleste organisasjonene vi har vært i kontakt med ser også ut til å mene dette. Vi ser, basert på våre undersøkelser, ingen grunner til at ordningene bør slås sammen, eller avvikles.

1 Innledning

På oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD) har Agenda Kaupang gjennomført en evaluering av de to tilskuddsordningene *Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* og *Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*.

Formålet med evalueringen har vært å gi BFD grunnlag for å vurdere om

- ▶ tilskuddene bidrar til å nå den enkelte ordningens mål
- ▶ hvorvidt ordningene treffer behovene til målgruppen
- ▶ tilskuddene blir forvaltet på en ressurseffektiv måte

Evalueringen vurderer de overordnede spørsmålene i lys av kriteriene måloppnåelse, effektivitet og treffsikkerhet, og har undersøkt konkrete evalueringsspørsmål under hver av disse kriteriene.

Evalueringsspørsmålene fremgår i Tabell 1.1 Evalueringskriterier og -spørsmål som har blitt undersøkt i evalueringen

Tabell 1.1 Evalueringskriterier og -spørsmål som har blitt undersøkt i evalueringen

Effektivitet -- hvorvidt tilskuddene blir utført og forvaltet på en mest mulig effektiv måte og med lavest mulig kostnad	Måloppnåelse -- hvorvidt tilskuddsmottakere har gjennomført de aktiviteter og den driften de fikk tilskudd til, og om tilskuddet utløser relevante resultater hos de som mottar det	Treffsikkerhet -- hvorvidt tilskuddene blir gitt til organisasjoner og tiltak/prosjekter som kan realisere formålet med ordningene på en god måte
<ul style="list-style-type: none">• I hvilken grad bidrar innretningen og forvaltningen av ordningen til måloppnåelse?• Er ordningene utført og forvaltet på en mest mulig ressurseffektiv måte?	<ul style="list-style-type: none">• Hva er resultatene og effektene for målgruppen av tilskuddsordningene?• Gir tilskuddsmidlene varige eller nye effekter utover selve perioden aktøren mottok tilskuddet?• Har tilskuddsmottakere gjennomført de aktivitetene og den driften de fikk tilskudd til?• Er målformuleringene og tilskuddskriteriene for ordningene hensiktsmessige?	<ul style="list-style-type: none">• Er det noen spesifikke typer tiltak i tilskuddsordningen til utviklings- og samhandlingsprosjekter som vurderes å være mer treffende for målgruppen enn andre?• Finnes det andre mottakere som har grunnlag for å gjennomføre dette på en bedre måte, herunder potensielle mottakere ordningen ikke har nådd ut til?

Evalueringen inneholder også forslag til forbedringer av ordningene.

Denne evalueringen er av to ulike tilskuddsordninger innenfor barnevernsområdet. Tilskuddene er adskilte både når det gjelder innhold, formål og mottakere, men blir forvaltet på liknende måter. I evalueringen vil det derfor være naturlig å evaluere deler av både forvaltning og vurdering av tilskuddsordningene sammen, mens andre deler gjennomgås og drøftes separat for de to ordningene. Vi presiserer i rapporten der de to ordningene er drøftet hver for seg.

Under beskriver vi kort metoden som er benyttet i evalueringen, før vi presenterer hver av de to tilskuddsordningene i kapittel 2.

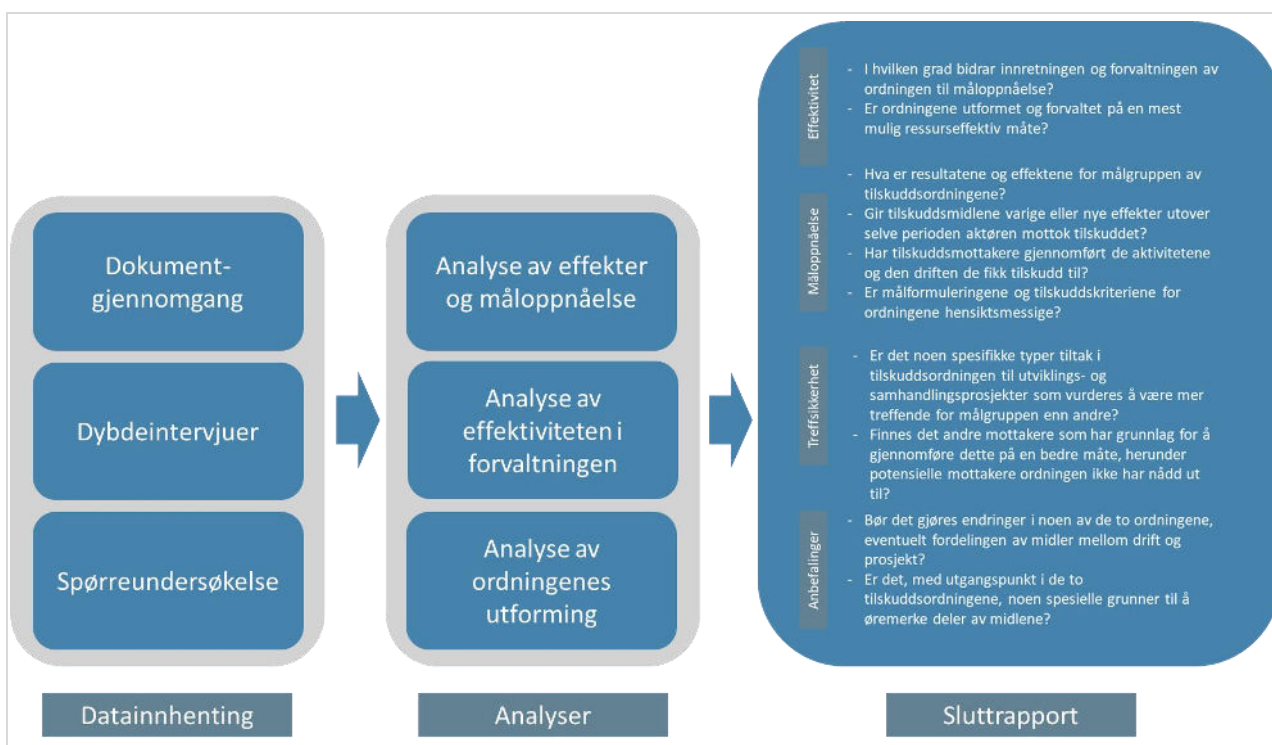
I kapittel 3 av rapporten beskriver og vurderer vi tilskuddsordningenes effektivitet med utgangspunkt i forvaltningen av ordningene. Deretter følger en vurdering av de to tilskuddenes måloppnåelse i kapittel 4, før treffsikkerheten behandles i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer vi rapportens funn med en helhetlig vurdering av de to ordningene og fremmer noen forbedringsforslag.

1.1 Kort om metodisk tilnærming

For å kunne besvare oppdragets problemstillinger så fullstendig som mulig, har vi lagt til grunn en metodisk tilnærming som kombinerer ulike typer samfunnsvitenskapelige metoder (mixed-methods design). Helt konkret har datainnsamlingen i evalueringen blitt gjennomført ved hjelp av

- ▶ dokumentstudier
- ▶ elektronisk spørreundersøkelse
- ▶ dybdeintervjuer

Figur 1.1 under viser sammenhengen mellom datainnhenting, analyse av data og informasjon og rapporten fra evalueringen. Nedenfor beskriver vi metodene og mulige datakilder nærmere.



Figur 1.1 Sammenhengen mellom datainnhenting, analyser og sluttrapport som inneholder svar på evalueringsspørsmålene, vurdering av evalueringskriteriene og anbefalinger

1.1.1 Dokumentstudier

Gjennomgang av ulik dokumentasjon har vært en viktig del av datainnsamlingen, blant annet for å vurdere regelverket for de to ordningene, kartlegge interessentene og bedre forstå hvordan tilskuddene potensielt har effekt og gir resultater for målgruppen.

Vi har gjennomgått og hentet informasjon fra en rekke dokumenter. Dokumenter vi har gjennomgått er blant annet (listen er ikke uttømmende):

- ▶ regelverket for de to ordningene
- ▶ søknader om tilskudd fra organisasjoner
- ▶ tilskudds- og avslagsbrev fra Bufdir og rapporter fra tilskuddsmottakere
- ▶ stortingsdokumenter og tildelingsbrev
- ▶ interne dokumenter fra BFD og Bufdir

Blant annet basert på høringslister benyttet av departementet og supplerende informasjon fra Bufdir, utarbeidet vi en interessentoversikt over organisasjoner som kan være potensielle søkere

på tilskuddsordningene. Denne ble blant annet brukt for å velge ut informanter til intervjuer og spørreundersøkelsen, samt som et utgangspunkt for å vurdere om tilskuddsordningene treffer sentrale aktører blant organisasjoner som jobber rettet mot utsatte barn og unge og deres familier.

1.1.2 Elektronisk spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse i evalueringen. Denne ble gjennomført ved hjelp av verktøyet Questback, og ble sendt ut til organisasjoner som basert på nevnte interessentoversikt ble vurdert som potensielle mottakere av ett eller begge tilskuddene. Totalt ble undersøkelsen sendt til 56 organisasjoner, og vi mottok 26 svar. Dette gir oss en svarprosent på 46. Blant de 26 respondentene hadde:

- ▶ 5 organisasjoner (19 %) søkt om tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet
- ▶ 10 organisasjoner (38 %) søkt om tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet
- ▶ 3 organisasjoner (12 %) søkt om begge tilskuddene
- ▶ 8 organisasjoner (31 %) hadde ikke søkt om tilskudd

Av de 18 som hadde søkt om tilskudd, var det én organisasjon som ikke hadde mottatt tilskudd i det hele tatt i evalueringsperioden fra 2013 og frem til 2019, og ytterligere fire organisasjoner som ikke mottok tilskudd i 2019.

Den elektroniske spørreundersøkelsen er intendert som et supplement til intervjuer i denne evalueringen. Intensjonen med undersøkelsen er ikke å generere statistisk signifikante resultater, men å supplere enkeltinntrykkene fra dybdeintervjuene i noen grad. Av samme årsak benyttet vi også en del åpne spørsmål i undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført over en periode på omtrent en måned. I forkant av gjennomføringen av undersøkelsen sendte vi ut en informasjonsepost til alle organisasjonene som inkluderte et brev fra BFD med oppfordring om å besvare undersøkelsen. Selve undersøkelsen ble sendt ut i en egen e-post med en personlig elektronisk lenke til spørreskjemaet. Vi sendte ut fire påminnelser til mottakerorganisasjonene i gjennomføringsperioden.

1.1.3 Dybdeintervjuer

I undersøkelsen har vi gjennomført dybdeintervjuer med Barne- og familiedepartementet (BFD) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og i tillegg et utvalg organisasjoner som vi basert på en interessentanalyse vurderte som potensielle mottakere av tilskudd fra én eller begge de to tilskuddsordningene. Intervjuene med organisasjonene har omfattet:

- ▶ 5 organisasjoner som har fått midler gjennom begge tilskuddsordningene
- ▶ 2 intervjuer med representanter fra organisasjoner som kun har fått midler gjennom ordningen «Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet»
- ▶ 6 intervjuer med representanter fra organisasjoner som kun har fått midler gjennom ordningen «Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet»
- ▶ 1 intervju med et samarbeidsforum som ikke har søkt om midler gjennom ordningene, men som kan anses som en potensiell søker

Blant organisasjonene vi har intervjuet er det flere som representerer målgruppen for tilskuddsordningene, det vil si utsatte barn og unge og deres familier som er, har vært, eller kan komme i kontakt med barnevernet.

Inkludert intervjuer med Bufdir og BFD har vi totalt gjennomført 16 intervjuer. Når det gjelder intervjuer med gruppen organisasjoner som ikke har søkt om tilskudd gjennom ordningene, har vi her i tillegg hatt noe e-postkontakt med utvalgte organisasjoner (3 stykker). Det viste seg lite

hensiktsmessig å ha intervjuer med disse organisasjonene, men de har bidratt med skriftlige innspill knyttet til hvorfor de ikke har vurdert det som aktuelt å søke på ordningene, og om dette eventuelt knytter seg til aspekter ved selve ordningene som kunne vært annerledes.

2 Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet og tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet

De to tilskuddsordningene ble opprettet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i 2013, da departementet ved gjennomgang av sine tilskudd fant at det var hensiktsmessig å opprette nye ordninger for tilskudd som tidligere hadde vært øremerkede. Fra samme år ble forvaltningsansvaret for ordningene flyttet til Bufdir.

2.1 Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet

Det er avsatt midler på statsbudsjettet over kapittel 854, post 71, til tilskudd til generell drift av organisasjoner i barnevernet. Bufdir forvalter ordningen på vegne av BFD. Nærmere prioriteringer og bevilget beløp fremkommer i den årlige kunngjøringen av tilskuddsordningen.

Regelverket for tilskuddsordningen *drift av organisasjoner i barnevernet* er utarbeidet av BFD og er tilgjengelig fra en egen side om tilskuddsordningen på Bufdirs nettsted.¹

Målet med tilskuddsordningen, slik det er formulert i regelverket, er å bidra til å utvikle barnevernet gjennom å stimulere bruker- og interesseorganisasjoner innenfor feltet til å styrke sitt engasjement, og å vise medansvar for utsatte barn og unge og deres familier.

Målgruppen for tilskuddsordningen er utsatte barn/unge og deres familier som er, har vært, eller kan komme i kontakt med barnevernet. De som kan søke om tilskuddsmidler er

- ▶ bruker- og interesseorganisasjoner som arbeider med barnevernet og/eller med utsatte barn og unge innenfor tilgrensende områder
- ▶ organisasjoner som representerer ordningens målgruppe eller som arbeider for målgruppens interesser

Som kriterier for å motta tilskudd, er det satt opp krav til søkere og kriterier for måloppnåelse:

- ▶ Organisasjonen skal være ideell og ikke-kommersiell.
- ▶ Organisasjonen skal ha utstrakt aktivitet som fremmer brukermedvirkning innen barnevernet på individ- og systemnivå.
- ▶ Organisasjonen skal utfylle andre aktørers innsats.
- ▶ Organisasjonen skal ha innflytelse på systemnivå, enten det gjelder i ulike råd og utvalg, høringer, eller f.eks. i utviklings- og kompetansehevende arbeid eller tjenesteutvikling.
- ▶ Brukerorganisasjoner skal være representative for sin målgruppe og kunne sannsynliggjøre sin legitimitet i egen målgruppe.
- ▶ Organisasjonen skal vise til landsdekkende aktivitet og drift i minimum to år, gjennom årsrapporter og revisorgodkjente årsregnskap.

¹ <https://www.bufdir.no/globalassets/global/tilskudd-bruk-denne/barnevern-drift/regelverk-drift-organisasjoner-barnevernet-2019.pdf>

Videre heter det at organisasjonene må ha betydning for målgruppen og utarbeide mål for sine konkrete aktiviteter. Generell drift forstås i henhold til regelverket som oppgaver som normalt inngår i organisasjonenes interne og eksterne kjernevirksomhet i henhold til vedtekter, mål og aktivitetsplaner.

Organisasjoner kan søke om og innvilges tilskuddsmidler for inntil tre år av gangen. Innvilgelse av tilskuddsmidler utover ett år gjøres med forbehold om videreføring i statsbudsjettet påfølgende år.

I regelverket er det også bestemmelser for utmåling av tilskudd. Der heter det at ved søknadsbehandling og utmåling av tilskuddet skal det legges vekt på blant annet

- ▶ størrelsen på den disponible sum
- ▶ de søknader som er innkommet for tilskuddsåret
- ▶ arbeidsplan og budsjett
- ▶ hvordan organisasjonen gjennom arbeidsmåte, kunnskap og nettverk utfyller arbeidet til andre relevante aktører i barnevernet
- ▶ i hvilken grad organisasjonene har erfaring med sine målgrupper og kjennskap til deres særskilte behov
- ▶ i hvilken grad organisasjonen har et landsdekkende virkefelt

I forbindelse med den årlige kunngjøringen av ordningen, offentliggjøres det også prioriteringer for tildelingen. I 2019 var prioriteringene ifølge Bufdirs nettsider:

- ▶ Brukermedvirkning
- ▶ Dialogarbeid mellom barnevernet og minoritetsbefolkningen, herunder urbefolkning og nasjonale minoriteter
- ▶ Fremme utdannings situasjonen til barn i barnevernet

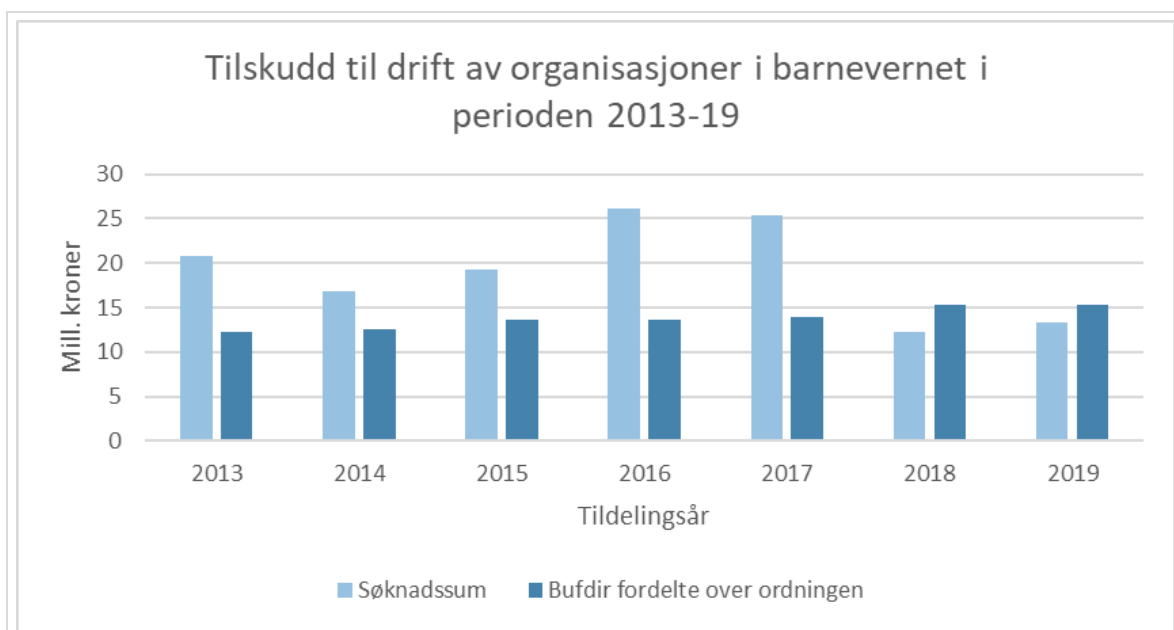
Når det gjelder krav til søknad om midler fra ordningen, må søkerne formulere hvilke mål som ønskes nådd. Målene bør være så konkrete at det i ettertid kan vurderes i hvilken grad de er nådd. Direktoratet rapporterer til departementet på måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Regelverket har i tillegg bestemmelser om blant annet rapportering, kontroll og klageadgang.

2.1.1 Søknader og tilskudd

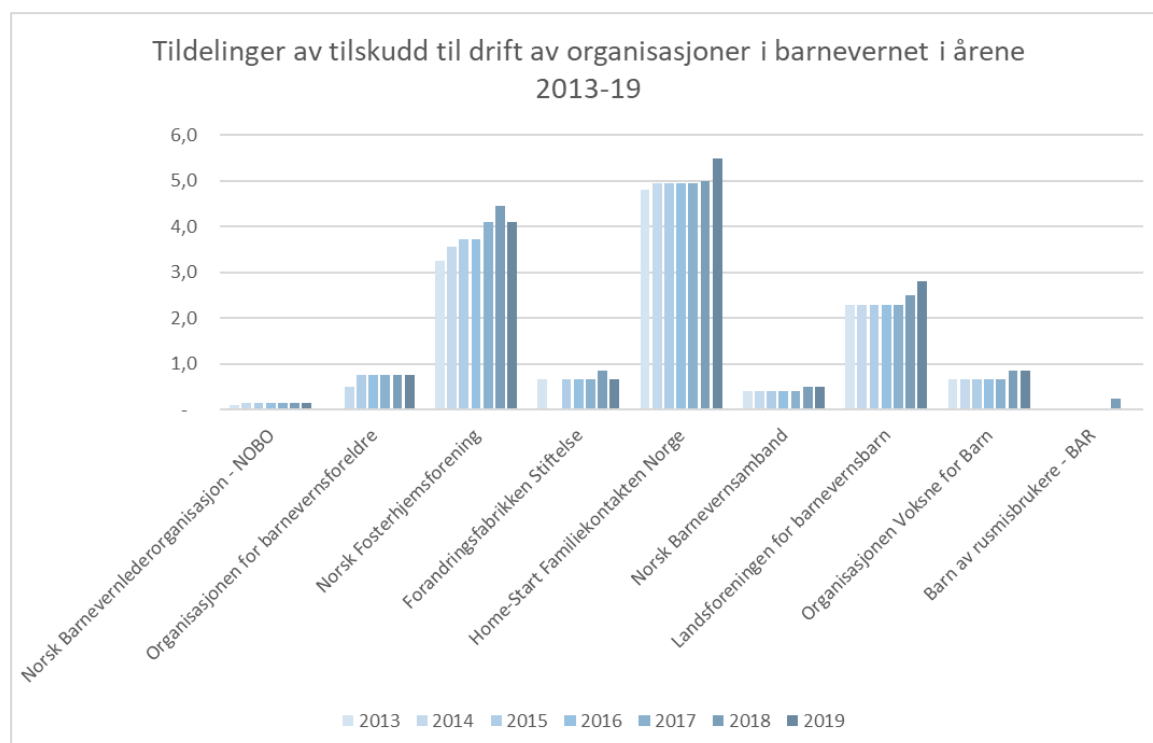
I 2019 fordelte Bufdir 15,5 millioner kroner i driftsmidler til organisasjoner i barnevernet gjennom ordningen. Av disse midlene er 5,7 millioner kroner bundet opp i tidligere tildelingen. Reelt beløp til fordeling var derfor 9,8 millioner kroner. Bufdir mottok 6 søknader om totalt 13,4 millioner kroner. Bufdir fordelte den samlede bevilgningen til 4 organisasjoner.

Figur 2.1 nedenfor viser samlet sum søknader og tildelingen for årene 2013–2019. Øremerkede midler og tildelingen tidligere år inngikk i summene som var til fordeling i 2018 og 2019. Reelle beløp til fordeling disse årene var lavere enn totaltallene til fordeling som Figur 2.1 viser.



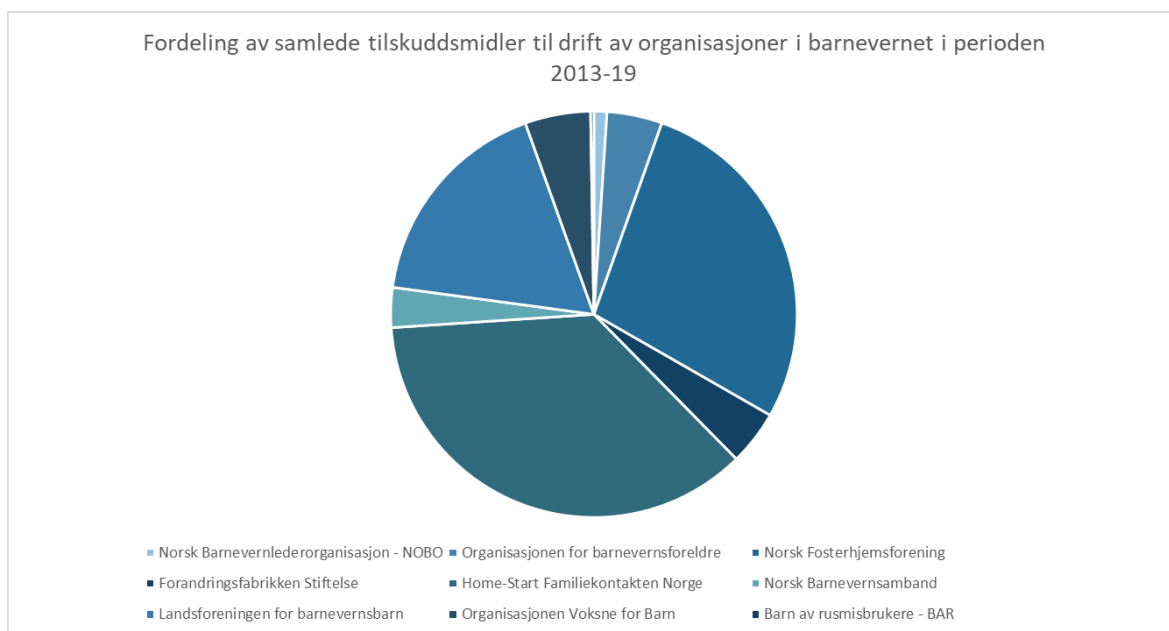
Figur 2.1 Søknadssum og fordeling av tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet i årene 2013-19. Kilde: bufdir.no og Bufdir, bearbeidet av Agenda Kaupang

Figur 2.2 nedenfor viser tildelingene til ulike organisasjoner fra ordningen drift av organisasjoner i barnevernet. Den viser at det er åtte organisasjoner som er blitt tildelt midler gjennom alle årene 2013–2019. Organisasjonen Barn av rusmisbrukere ble tildelt midler i 2018.



Figur 2.2 Tildelinger av tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet i årene 2013-19. Kilde: bufdir.no og Bufdir, bearbeidet av Agenda Kaupang

Figur 2.3 viser at det er tre organisasjoner som har tatt en forholdsvis stor del av tilskuddspotten gjennom årene 2013–2019, til sammen om lag 82 prosent i tidsrommet. Disse tre organisasjonene er Norsk Fosterhjemsforening, Home-Start Familiekontakten Norge og Landsforeningen for barnevernsbarn.



Figur 2.3 Fordeling av samlede tilskuddsmidler gjennom ordningen drift av organisasjoner i barnevernet i perioden 2013–19. Kilde: bufdir.no og Bufdir, bearbeidet av Agenda Kaupang

2.2 Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet

Det er avsatt midler på statsbudsjettet over kapittel 854, post 71, til *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*. Bufdir forvalter ordningen på vegne av BFD. Nærmere prioriteringer og bevilget beløp fremkommer i den årlige kunngjøringen av tilskuddsordningen.

Regelverket for tilskuddsordningen er utarbeidet av BFD og er tilgjengelig fra en egen side om tilskuddsordningen på Bufdirs nettsted.²

Målet med tilskuddsordningen, slik det er formulert i regelverket, er å 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.

Målgruppe for prosjektene er utsatte barn/unge og deres foreldre som er, har vært eller kan komme i kontakt med barnevernet. Søker skal spesifisere nærmere målgruppe for det enkelte prosjektet.

Potensielle tilskuddsmottakere er organisasjoner og frivillige/ideelle virksomheter som arbeider med eller har grenseflater mot barnevernet, og interesse- og brukerorganisasjoner.

² <https://www.bufdir.no/globalassets/global/tilskudd-bruk-denno/barnevern-utv/regelverk-tilskudd-prosjekter-barnevernet-2019.pdf>

Søker må redegjøre for hvordan prosjektet bidrar i den samlede utviklingen av et bedre barnevern ved å utarbeide tydelige mål og indikatorer for måloppnåelse for det enkelte prosjektet. Målene bør være så konkrete at det i ettertid kan vurderes om og i hvilken grad de er nådd.

Direktoratet rapporterer til departementet på måloppnåelse for tilskuddsordningen.

Når det gjelder tildelingskriterier, står det i regelverket punkt 5 at for å oppnå målene til ordningen gis det støtte til prosjekter som innebærer:

- ▶ *Kunnskapsutvikling og spredning av informasjon.* Prosjektet skal kunne gi ny kunnskap, systematiserte erfaringer eller innovasjon på barnevernsområdet. Prosjektet kan også formidle kunnskap om forskningsresultater til relevante aktører.
- ▶ *Utvikling og utprøving av modeller for bedre samhandling mellom tjenester.* Prosjektet skal fremme dialog og samhandling mellom aktører, tjenester og/eller brukere som har kontaktflater mot barn og unge i målgruppen for ordningen, eksempelvis gjennom økt nyttegjøring av felles tjenestetilbud. Aktuelle tjenester i tillegg til barnevernet kan blant annet være familievernet, politi, helsestasjon, psykisk helsevern, barnehage, skole, NAV, fritidstilbud m.m.
- ▶ *Forebyggende arbeid.* Prosjektet skal motvirke problemutvikling og/eller bedre mestringsmulighetene til barn og unge i målgruppen for ordningen. Prosjektet kan rettes inn på generelt nivå eller mer spesifikt for noen grupper, for å hindre at barn og unge utsettes for en uakseptabel livssituasjon i hjemmet eller utvikler bekymringsfull atferd.

Ifølge regelverket må prosjektet skille seg klart ut som en egen satsing, og i søknaden bør søker redegjøre for hvordan prosjektet eventuelt skal videreføres og finansieres etter at tilskuddsperioden på inntil tre år er over.

Det kan søkes om tilskudd for inntil tre år. Midlene utbetales for ett år av gangen, med forbehold om Stortingets budsjettvedtak.

I regelverket står det at tilskuddets størrelse fastsettes skjønnsmessig. Her skal det legges vekt på:

- ▶ størrelsen på disponible sum
- ▶ søknadene som er innkommet for tilskuddsåret
- ▶ kvaliteten på det planlagte prosjektet
- ▶ at tiltaket kan føre til konkrete og, i den grad dette er mulig, målbare resultater, sett opp mot ordningens mål
- ▶ tildelingskriteriene i punkt 5 (som er omtalt ovenfor)

Regelverket for ordningen har også bestemmelser for ordningen, for eksempel om søknadsprosess og klageadgang.

Prioriteringene for tildelingen i 2019 var de samme som for ordningen tilskudd til *drift av organisasjoner i barnevernet*, se punkt 2.1 ovenfor.

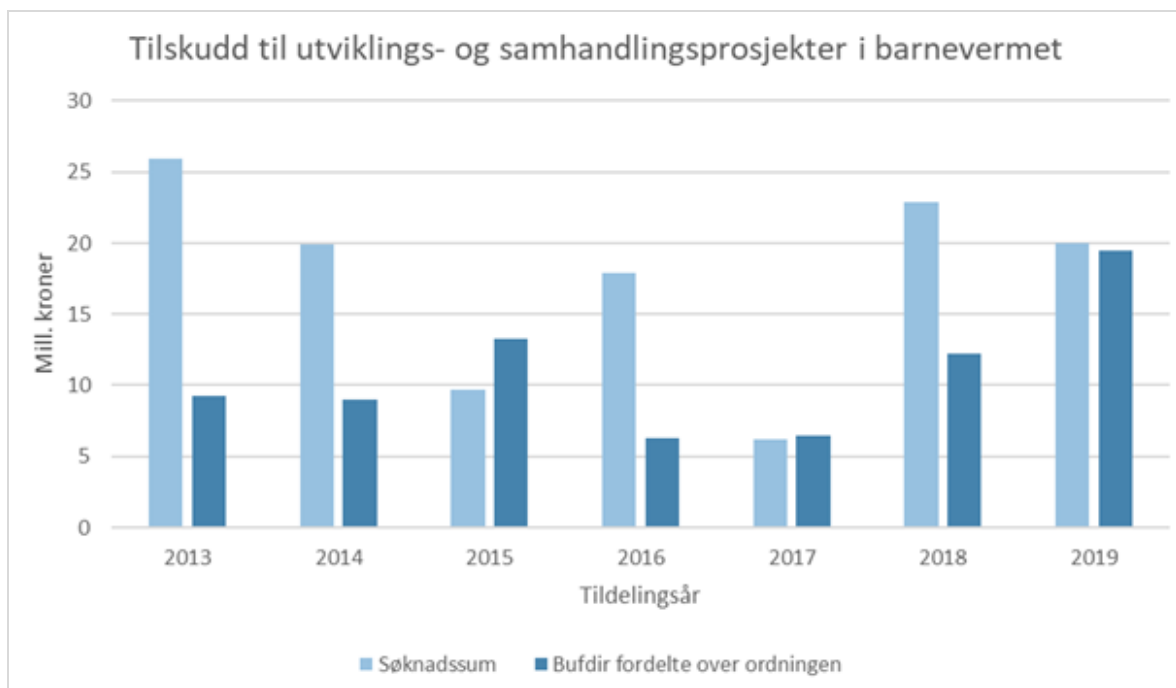
2.2.1 Søknader og tilskudd

I 2019 fordeler Bufdir 19,5 millioner kroner over ordningen tilskudd til *utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*. Av disse midlene er ca. 2,8 millioner kroner bundet opp i tidligere tildelinger.

Bufdir mottok 17 søknader med en samlet søknadssum på ca. 20 millioner kroner. Av disse søknadene var to mottakere øremerket midler på 9,24 millioner kroner. En tredje mottaker er også øremerket midler, uten at det var øremerket noen konkret sum. Reelt beløp til fordeling til denne og øvrige nye søkere i 2019 var dermed 7,48 millioner kroner.

12 prosjekter ble innvilget midler gjennom ordningen i 2019. Det var til sammen ti ulike organisasjoner som sto bak disse søknadene. Blant annet mottok organisasjonene ADHD Norge, African Cultural Awareness in Norway, Forandringsfabrikken stiftelse og Landsforeningen for barnevernsbarn midler over ordningen. Både Van der Weele AS og Voksne for barn mottok midler til to prosjekter hver.

I Figur 2.4 ser vi samlet søknadssum sammenstilt med samlet sum som Bufdir fordelte over ordningen for tildelingsårene i perioden 2013–19. Av figuren ser vi for eksempel at samlet søknadssum har oversteget tilgjengelige midler i flere tildelingsår, for eksempel 2016 og 2018. I 2019 var det derimot ikke så stor differanse mellom samlet søknadssum og samlet tildeling over ordningen.



Figur 2.4 Samlet søknadssum sammenstilt med samlet sum som Bufdir fordelte over ordningen «Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet». Kilde: bufdir.no, bearbejdet av Agenda Kaupang

Figur 2.5 viser at for alle tildelingsårene 2013–19 har en forholdsvis stor andel av den samlede summen til fordeling vært bundet opp enten som følge av tidligere års tildelinger eller øremerking til særskilte organisasjoner. Reelt beløp til fordeling til nye prosjekter gjennom den åpne konkurransen har således vært betydelig lavere enn det totale tilskuddsbeløp.



Figur 2.5 Fordeling av samlet sum til fordeling de enkelte år til ulike mottakere. Kilde: bufdir.no, bearbeidet av Agenda Kaupang

2.3 Oversikt over organisasjonene som har fått midler gjennom de to ordningene

Tabell 2.1 gir en samlet oversikt over organisasjonene som her fått midler fra én eller begge tilskuddsordningene i perioden 2013–19.

Tabell 2.1 Oversikt over organisasjonene som har fått midler gjennom de to tilskuddsordningene.
Kilde: bufdir.no, bearbejdet av Agenda Kaupang

Organisasjoner som har fått midler gjennom ordningen <i>Drift av organisasjoner på barnevernsområdet</i>
Barn av rusmisbrukere – BAR
Home-Start Familiekontakten Norge
Norsk Barnevernlederorganisasjon – NOBO
Norsk Barnevernsamband
Organisasjoner som har fått midler gjennom ordningene <i>Drift av organisasjoner på barnevernsområdet og Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet</i>
Forandringsfabrikken Stiftelse
Landsforeningen for barnevernsbarn
Norsk Fosterhjemforening
Organisasjonen for barnevernsforeldre
Organisasjonen Voksne for Barn
Organisasjoner som har fått midler gjennom ordningen <i>Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet</i>
ADHD Norge
African Cultural Awareness in Norway
For Fangers Pårørende
Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Telemark
Iftin Somalisk-Norsk Kompetansesenter
LIN – Likestilling, inkludering og nettverk
Mennesker i Fokus
Multikulturelt Initiativ og Ressursnettverk – MiR
Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
Primærmedisinsk verksted
Redd Barna
Røde kors
Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger – SEIF
Somaliske Kvinners Solidaritetsforening
SOS-barnebyer Norge Stiftelsen
Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
Tverrkulturell helseinfo
Urtehagen Stiftelse
Van Der Wee AS

2.4 Tilgrensende tilskuddsordninger

For å få en mest mulig effektiv bruk av offentlige midler er det hensiktsmessig å se tilskuddsordninger rettet inn mot frivillige organisasjoner på barnevernsfeltet eller utviklings- og samhandlingsprosjekter mest mulig under ett. For eksempel kan betydelig overlapp eller motstridende formål mellom ulike tilskuddsordninger gi mindre effektiv ressursbruk.

Vi har imidlertid ikke identifisert andre offentlige støtteordninger av liknende type til organisasjoner som jobber på barnevernsområdet. Våre undersøkelser viser at flere av mottakerne av tilskudd, både driftstilskuddet og utviklings- og samhandlingsprosjekttilskuddet, i hovedsak mottar støtte til sitt arbeid kun gjennom disse tilskuddene. Flere av organisasjonene baserer mye aktivitet på frivillig arbeid, og tilskuddene benyttes derfor til administrering og struktur (drift), og praktisk tilrettelegging og gjennomføring av aktiviteter (tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter).

2.5 Organisasjoner og prosjekter som har fått øremerkede midler gjennom tilskuddsordningene

Det er flere organisasjoner og prosjekter som har mottatt øremerkede tilskudd gjennom de to tilskuddsordningene. Forandringsfabrikken har for eksempel mottatt øremerkede tilskudd siden 2015.

Øremerkingene har hovedsakelig kommet i budsjettforlik eller etter budsjettbehandlingen i Stortinget.

I 2018 var 4 millioner kroner av ordningen *utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* øremerket til SOS-barnebyers utviklingsprosjekt om søsken i fosterhjem «Under samme tak». Innen ordningene var i tillegg 4,5 millioner kroner satt av til Forandringsfabrikken.

I 2019 var 4,5 mill. kroner satt av til Forandringsfabrikken innen ordningene, 3,9 millioner kroner til Landsforeningen for barnevernsbarn gjennom en økning av driftstilskuddet og 5,4 millioner kroner til det andre året av SOS-barnebyers 4-årige søskenprosjekt. Brobyggerprogrammet utviklet av Norsk Fosterhjemsforening skulle også gis tilskudd, jf. Innst. 14 S (2018–2019), men her var det ikke øremerket noen konkret sum.

Når de øremerkede midlene gis gjennom tilskuddsordningene, i stedet for utenfor dem, kan Bufdir stille krav til organisasjonene om rapportering, revisorgodkjente årsregnskap mv. på lik linje som til andre mottakere av tilskudd gjennom ordningene.

3 Evaluering av tilskuddsforvaltningen

Forvaltningen av de to tilskuddsordningene ble delegert fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Bufdir i 2013. Bufdir har en rekke oppgaver og aktiviteter knyttet til forvaltningen. Flere av disse følger direkte av krav i statens økonomireglement og forvaltningsloven. Direktoratet utlyser midlene, tar imot søknader, vurderer søknadene, ber om tilleggsopplysninger og fatter vedtak om tildeling og avslag. Etter vedtak sendes det ut tilskudds- og avslagsbrev. Bufdir behandler også klagen i første instans. Videre utbetaler de tilskuddene. De mottar og vurderer også rapportene og regnskapene fra tilskuddsmottakerne. Direktoratet rapporterer til departementet om måloppnåelse for ordningene.

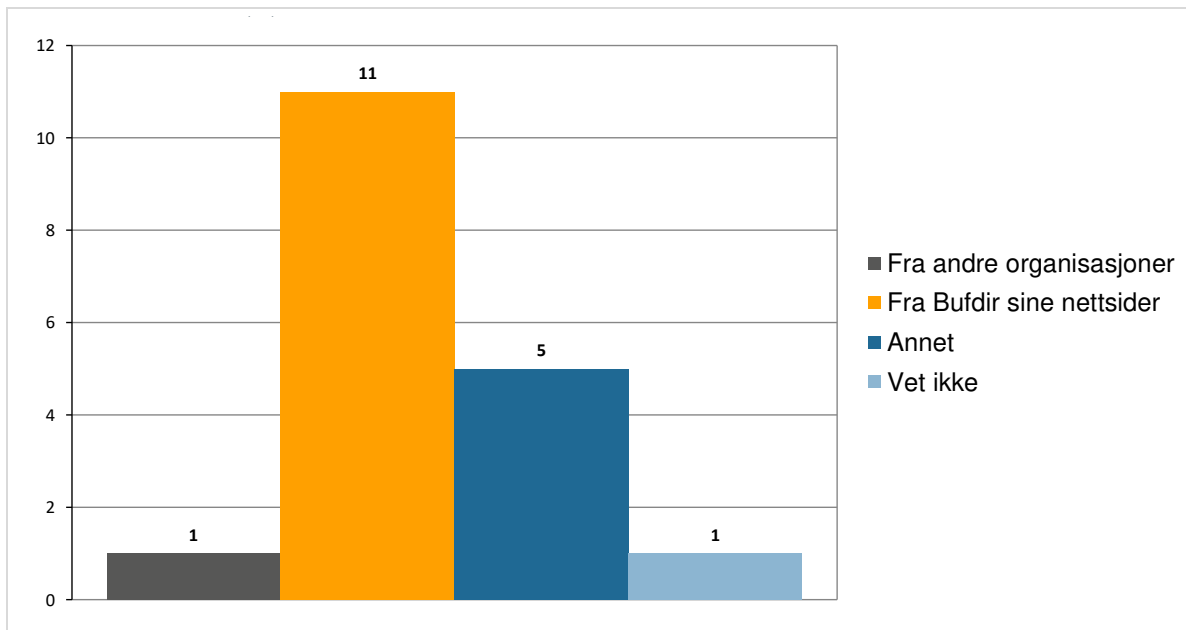
I dette kapitlet vurderer vi i hvilken grad innretningen og forvaltningen av ordningene bidrar til måloppnåelse, og om ordningene er utformet og forvaltet på en mest mulig ressurseffektiv måte.

3.1 Informasjon om tilskuddsordningene

Bufdir informerer om ordningene til potensielle søkere hovedsakelig gjennom Bufdirs nettsted, bufdir.no. I tillegg informerer direktoratet om ordningen gjennom enkelte andre kanaler. For eksempel får de som har hatt befatning med ordningen tidligere informasjon om kunngjøring i e-post. En gang i året har også tilskuddsavdelingen i Bufdir en fellesannonse i alle riks- og regionalaviser med oversikt over hvilke tilskudd man kan søke på. Bufdir har også hatt annonse i fagbladet Fontene.

Informasjonen om tilskuddsordningene direktoratet forvalter er samlet under en egen nettside, bufdir.no/Tilskudd/. Hver tilskuddsordning har sin egen nettside, der det blant annet står om hvilket beløp som skal tildeles, søknadsfrist, hvem som kan søke og prioriteringer. På disse sidene er det også lenker til regelverket for den respektive ordningen. Bufdir har også lagt ut informasjon om hvilke organisasjoner og prosjekter som har blitt tildelt midler i de enkelte årene og tildelte summer.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte i forbindelse med denne evalueringen oppgav 11 (61 %) av respondentene at organisasjonen deres først fikk kjennskap til tilskuddsordningen gjennom Bufdirs hjemmesider. Én (6 %) svarte at de fikk informasjon om ordningen fra andre organisasjoner, mens seks (34 %) oppgav at de fikk informasjon fra et annet sted, eller ikke visste hvor de først fikk informasjon om ordningene fra. Dette indikerer at Bufdir er den viktigste informasjonskanalen for ordningene, også for informasjon til potensielle tilskuddsmottakere.



Figur 3.1 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «Hvordan fikk organisasjonen du representerer første gang kjennskap til tilskuddsordningen dere søkte på?» (N=18)

I spørreundersøkelsen svarte videre 12 (75 %) av respondentene at de opplevde det som enkelt å finne tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordningen før organisasjonen søkte om tilskudd, slik det går frem av figuren under. Tre (19 %) svarte at det ikke var enkelt å finne tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordning(e). Også gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at søkerne stort sett har opplevd det som enkelt å finne tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordningene.



Figur 3.2 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «Var det enkelt å finne tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordningen før din organisasjon søkte om tilskudd?» (N=16)

Vi har gjennomført en kartlegging av interessenter blant annet for å kartlegge de organisasjonene som er aktuelle som søkere av midler fra de to ordningene. Denne kartleggingen indikerer at informasjon om ordningene har nådd de fleste av organisasjonene det er naturlig å anta at ordningene retter seg mot. En stor andel av organisasjonene vi har identifisert som potensielle søkere har enten allerede søkt om tilskudd gjennom ordningene, eller sier at de har ansett det lite aktuelt å søke om midler gjennom disse.

Ordningen *tilskudd til drift av organisasjoner på barnevernsområdet* virker å være kjent blant aktuelle tilskuddsmottakere. Det er realistisk å anta at de organisasjonene som har utstrakt aktivitet relatert til barnevernet på individ- eller systemnivå kjenner til ordningen.

Basert på hvilke organisasjoner som har søkt om tilskudd, og informasjonen fra spørreundersøkelsen og intervjuene, er det vårt inntrykk at *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* også er forholdsvis godt kjent blant potensielle søkere. Samtidig vil vi påpeke at det ser ut til å være et utviklingspotensial på dette området, og ordningen kan sannsynligvis gjøres enda bedre kjent, for eksempel gjennom målrettet markedsføring mot organisasjoner eller virksomheter som ikke nødvendigvis har barnevern som sitt kjerneområde. Dette kan for eksempel være interesseorganisasjoner for sårbare grupper, andre virksomheter som arbeider med eller har grenseflater mot barnevernet eller forskningsinstitusjoner. I våre undersøkelser har representanter fra slike organisasjoner og virksomheter oppgitt at de ikke kjenner til ordningene eller kjenner forholdsvis lite til dem. Dersom disse får bedre kjennskap om ordningene, kan det få frem nye og gode idéer til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet.

Vi vurderer at Bufdir informerer godt om ordningene på sin hjemmeside. Regelverket for ordningene er også lett tilgjengelig på nettsiden. Regelverket fremstår som ryddig, klar og relevant. Det samme gjør tilskudds- og avslagsbrevene. Imidlertid peker vi i avsnitt 3.4 nedenfor på at begrunnelsene i brevene for tildeling og avslag kan gjøres grundigere.

Vi mener det også er positivt at Bufdir informerer om hvem som har fått tilskudd de enkelte år for tilskuddsordningene og om tildelingsbeløpene. Det gir større åpenhet om tilskuddsordningene og hvem som mottar midler gjennom ordningene.

3.2 Søknadsprosessen

Bufdir innførte i 2016–17 et nytt internettbasert søknadssystem for tilskuddsordningene direktoratet forvalter. Da de innførte dette systemet, gikk de bort fra tidligere bruk av Altinn-skjemaer.

Søkere kan logge seg inn på nettstedet soknadsportal.bufdir.no ved bruk av ID-porten. Brukerne får tilgang til «Min side» hvor de får informasjon om gjeldende utlysninger av tilskudd og kan søke om tilskudd. Der får de også tilgang til for eksempel tidligere søknader de har levert og tilskudds- og avslagsbrev. Rapporteringen skal også gjøres gjennom systemet.

Flere informanter i våre undersøkelser er positive til det nye søknadssystemet. Informantene virker hovedsakelig å være fornøyde med brukervennlighet og tilgjengelighet, selv om vi også har fått enkelte innspill til forbedringer. Blant annet ønsker flere å kunne gi mer utfyllende forklaringer knyttet til søknadene. En informant peker på at Bufdir bør legge bedre til rette for en mer hensiktsmessig gruppering av dokumenter.

Flere informanter viser til at det er lett å henvende seg til Bufdir med spørsmål knyttet til søknadene og at Bufdir gir god informasjon og opptrer fleksibelt i søknadsprosessen.

Etter vår vurdering er det sterke indikasjoner på at søknadssystemet er forholdsvis brukervennlig og effektivt. Innføring av nytt system har ifølge flere av de vi har intervjuet gitt enklere og mer brukervennlig søknadsprosess. Det er ingen vesentlig frustrasjon ved søknadsprosessen, selv om enkelte deler av systemet antagelig kan gjøres mer fleksibelt og brukerorientert.

Bufdirs digitale forvaltningssystem for tilskudd «Insights Grants» omtales også i rapporten «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren» fra 2017.³ Også der pekes det på at tilbakemeldingene fra brukerne har vært svært positive, fra brukergrensesnitt til de

³https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf

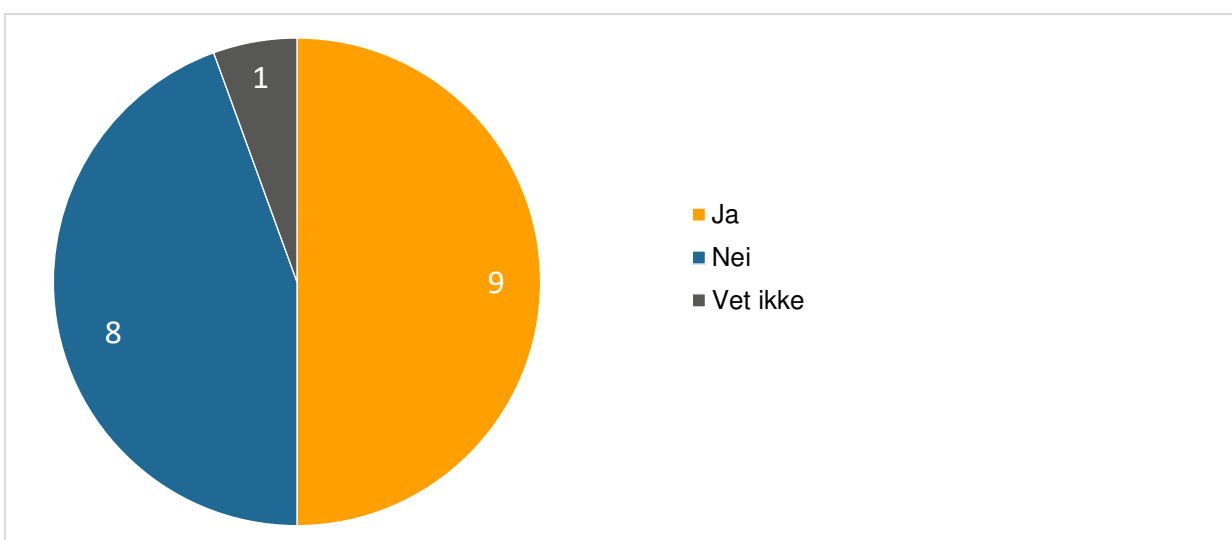
spesialiserte, digitale rapportene og regnskapene. Systemet oppleves som lett å bruke og sparer brukerne både tid og ressurser.

Det nye søknadssystemet har gitt Bufdir ett system for søknader og saksbehandling og mulighet for bedre informasjonsflyt og enklere og mer effektiv saksbehandling. Etter vår vurdering burde dette også kunne medføre tidsbesparelser i søknadsprosessen og mer tid til for eksempel veiledning og kvalitet i saksbehandlingen.

3.3 Kunngjøringstidspunkt og saksbehandlingstid

Det er ikke noe fast årlig kunngjøringstidspunkt for de to tilskuddsordningene. De siste årene har kunngjøringen skjedd fra første halvdel av november til midten av januar. Søknadsfristene har de siste årene vært 3–4 uker etter kunngjøringen. Direktoratet forelegger hvert år regelverkene for ordningene for BFD. Kunngjøringstidspunkt avhenger blant annet av når direktoratet får regelverket godkjent av departementet.⁴ Tildeling og utbetaling av midler skjer normalt i mai eller juni, med omtrent to uker fra tildeling til utbetaling.

Figur 3.3 nedenfor viser at ni (50%) av respondentene i vår spørreundersøkelse viser til at kunngjøringstidspunktet for den av de to ordningene de søkte på fikk konsekvenser for organisasjonen eller deres aktivitet. Bildet er imidlertid ikke entydig. Det er åtte (44%) av respondentene som svarer at kunngjøringstidspunktet ikke fikk noen konsekvenser.



Figur 3.3 Fordelingen av svar på spørsmålet «Fikk kunngjøringstidspunktet for tilskuddsordning(en) dere søkte på, noen konsekvenser for dere som organisasjon eller deres aktivitet?» (N=18)

Noen informanter i våre intervjuer opplever at ordningene kunngjøres for sent opp mot tilskudsåret. Andre informanter viser til at prioriteringene burde offentliggjøres tidligere enn kunngjøringen, slik at søkere får bedre tid til å innrette prosjektene og søknadene etter hva som skal prioriteres. Prioriteringene kommuniseres nå første gang sammen med kunngjøringene.

Spørreundersøkelsen viser at flere av respondentene mener det tar for lang tid fra søknadsfrist til en får svar på søknadene. Figur 3.4 at ni (50%) av respondentene svarte nei på spørsmålet om de opplevde at tiden fra søknadsfrist til de fikk svar på tilskuddssøknaden var rimelig. Det er også syv (39%) som svarer at de fikk svar på søknaden innen rimelig tid.

⁴ Fra neste år vil det være slik at regelverket kun skal sendes departementet når det gjøres vesentlige endringer i det.



Figur 3.4 Fordelingen av svar på spørsmålet «Opplevde du / din organisasjon at tiden fra søknadsfrist til dere fikk svar på tilskuddssøknaden var rimelig?» (N=18)

Noen av informantene peker på at det at tildelingene og utbetalingene av midler fra ordningene normalt skjer sent på våren kan gjøre at aktivitetene fra organisasjonen blir lav de første månedene i året. Usikkerheten knyttet til eventuell tildeling og tildelingssum gjør det krevende å utnytte ressursene hensiktsmessig. Noen trekker frem at det innebærer en risiko for dem som organisasjon knyttet til å igangsette aktiviteter eller starte opp prosjekter før man vet om man blir tildelt midler, og eventuelt hvor mye man får og når midlene blir utbetalt. Usikkerheten kan for eksempel gjøre at organisasjoner som har søkt om *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter* venter med å ansette prosjektmedarbeidere og igangsette prosjekter som etter prosjektplaner er klare for oppstart.

Vi mener Bufdir bør vurdere et fast, årlig tidspunkt for kunngjøring av de to tilskuddsordningene. Dette vil gi søkerne størst mulig forutsigbarhet. Bufdir bør også etterstrebe å ha kunngjøringene tidligere, slik at potensielle søkere får bedre tid til å utarbeide søknadene, og planlegge eventuell prosjektaktivitet. Dette kan også heve kvaliteten på prosjektene og søknadene. Prosjekter som omfatter flere aktører kan det særlig ta lang tid å utarbeide søknader for. De endelige summene som er til tildeling gjennom tilskuddene, blir ikke fastsatt før etter Stortingsbehandling. Dette er gjerne i desember, men vi mener at kunngjøringen kan komme tidligere enn dette for å synliggjøre årets prioriteringer og eventuelle regelendringer i tilskuddene, og så kan det tas forbehold om endelig tildelingssum.

Det har vært en klar tilbakemelding fra informanter at svaret på søknadene kommer sent på våren og at midlene dermed blir utbetalt for sent. Flere tilskuddsmottakere er frustrerte over at saksbehandlingstiden er lang. Den lange saksbehandlingstiden reduserer forutsigbarheten for søkerne og gir dem dårligere muligheter til å bruke ressursene sine effektivt. Vi mener tiden direktoratet bruker på å behandle søknadene bør reduseres.

Etter informasjon vi har fått fra Bufdir er det fortsatt potensial for effektivisering av saksbehandlings- og støttesystemer, blant annet dersom en får til bedre integrasjon mellom saksbehandlingssystemet og Agresso. Det er fortsatt igjen en del manuelle prosesser som gjør at det går ekstra tid til utbetaling av pengene til tilskuddsmottakerne.

3.4 Tildelingsprosess

Tabell 3.1 viser antall søknader, antall tildelinger, samlet søknadssum og samlet tildelt beløp fra ordningen *utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* i årene 2017–19. Antall avslag de enkelte årene er differansen mellom antall søknader og antall tildelinger. Det vil si at det for eksempel var 5 avslag i 2019.

Tabell 3.1 Antall nye søknader, tildelinger, samlet søknadssum og samlet tildelt beløp fra ordningen «Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet» i 2017, 2018 og 2019. Kilde: budfir.no, bearbeidet av Agenda Kaupang

År	Antall nye søknader	Antall nye tildelinger	Samlet søknadssum (mill. kroner)	Samlet tildelt beløp (i mill. kroner)
2017	11	10	6,162	6,5
2018	22	11	22,89	12,2
2019	17	12	20	19,5

Tabell 3.2 viser antall søknader, antall tildelinger, samlet søknadssum og samlet tildelt beløp fra ordningen «Organisasjoner på barnevernsområdet» i årene 2017–19. Også her er antall avslag de enkelte årene differansen mellom antall søknader og antall tildelinger.

Tabell 3.2 Antall søknader, tildelinger, samlet søknadssum og samlet tildelt beløp fra ordningen «Drift av organisasjoner» i 2017, 2018 og 2019. Kilde: Bufdir, bearbeidet av Agenda Kaupang

År	Antall organisasjoner som søkte	Antall organisasjoner som fikk tildeling	Samlet søknadssum (mill. kroner)	Samlet beløp til fordeling (i mill. kroner)
2017	13	8	25,335	14,0
2018	8	7	12,2	9,6*
2019	6	4	13,4	9,8*

Beløp merket med * viser til reelt beløp til fordeling etter at det som er bundet opp i tidligere tildelinger er trukket fra.

Bufdir opplyser at forvaltningspraksisen for de to tilskuddsordningene er forholdsvis lik de andre ordningene som direktoratet forvalter. Det som kan skille driftstilskuddsordningen fra andre, tilsvarende ordninger, er at man i mindre grad vektlegger medlemstall, lokallag og andre kvantifiserbare størrelser ved utmåling av tilskudd. Dette er forhold som andre driftstilskudd baserer seg på i større grad. Det er mer skjønnsbaserte vurderinger ved tildelinger fra ordningen *tilskudd til drift av organisasjoner på barnevernsområdet*.

I hovedsak er det én saksbehandler som jobber med forvaltningen av tilskuddene i avdeling tilskudd i Bufdir. Denne får bistand fra én person fra en annen fagavdeling i direktoratet. Dersom det er behov for ytterligere kontakt med andre fagavdelinger, tas det i tillegg.

Noen informanter mener begrunnelsene for tildelinger, utmåling av tilskudd og avslag burde være grundigere. Det er imidlertid også informanter som har sagt at tildelinger og avslag virker rimelige og tilstrekkelig begrunnede.

Når det gjelder øremerkingen av midler til enkeltorganisasjoner, har flere informanter gitt uttrykk for en viss frustrasjon over at organisasjoner får midler over ordningene. Blant annet har informanter pekt på

at det er uheldig at det er forholdsvis lite midler igjen etter at de øremerkede organisasjonene og prosjektene har fått sine midler.

Når det gjelder øremerkede midler, viser BFD i intervju til at nye øremerkinger er «friske midler» som kommer på toppen av det ordinære tilskuddet fra budsjettforslaget. Dersom det har vært midler som ikke er blitt tildelt etter at søknadene er behandlet, kan restmidlene ha blitt utbetalt til enkeltorganisasjoner. Disse tilskuddsnivåene har blitt videreført.

Øremerkede midler har typisk blitt gitt etter budsjettforlik eller budsjettforhandlingene i Stortinget. Det er således ikke slik at enkelte organisasjoner er blitt øremerket midler på bekostning av andre som tildeles øvrige organisasjoner gjennom ordningene. Etter vår mening bør dette trolig kommuniseres tydeligere ut slik at man skal unngå misforståelser.

Etter vår vurdering bør Bufdir også gi noe grundigere redegjørelser og begrunnelser for tildelinger, avslag og utmåling av tilskudd. Dette kan gjøres på flere nivåer. Forvaltningen av ordningen fremstår såpass kostnadseffektiv i dag, at den ekstra tidsbruken ved dette antakelig vil oppveies av gevinstene, som blant annet vil være større legitimitet for vedtak, og bedre rettleiding for fremtidige søknader.

For det første vil det antagelig for begge ordningene være hensiktsmessig at direktoratet gir en samlet *redegjørelse* for det aktuelle årets tildelinger. Her kan man for eksempel på et overordnet nivå si hvordan man har anvendt de årlige prioriteringene i tildelingene, utmålingene og avslagene. Bufdir kan for eksempel også redegjøre for hvilke tiltak som er blitt tildelt midler gjennom prosjekt-ordningen fordi tiltakene støtter opp om Bufdirs prioriteringer. Det bør også komme frem hva slags type prosjekter man ikke har kunnet prioritere i tildelingen. I den overordnede redegjørelsen bør det også fremkomme hvilke organisasjoner som har fått øremerkede midler. Samtidig bør det som nevnt ovenfor komme tydeligere frem at dette er ekstrabevilgninger som kommer på toppen av det ordinære tilskuddet. Dette vil kunne redusere misforståelser og frustrasjon blant andre organisasjoner som ikke har øremerkede midler. Det bør være dialog mellom Bufdir og departementet om hvordan den reelle betydningen av eventuelle øremerkede midler innen ordningene best bør kommuniseres.

I tillegg bør Bufdir i noen tilfeller gi noe grundigere *begrunnelser* for konkrete tildelinger, avslag og utmåling av tilskudd. Denne anbefalingen gjelder begge de to tilskuddsordningene. Noen eksempler som kan illustrere dette er trukket frem under. For eksempel er det gitt følgende begrunnelse i et avslagsbrev innenfor tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter for tilskuddsåret 2018:

NN ble i 2017 innvilget tilskudd til dette prosjektet for perioden 2017–2019, og den mottatte søknaden er derfor vurdert som en tilleggssøknad til eksisterende vedtak. Prosjektet er et positivt tiltak som bidrar til målet med ordningen, men på grunn av begrensede midler til fordeling er det ikke mulig å tildele prosjektet ytterligere tilskudd.

I eksemplet begrunner Bufdir avslaget kun med at det er begrensede midler til fordeling. Det vises ikke til andre tildelingskriterier i regelverkets punkt 5.

Et annet eksempel er fra et avslag til en organisasjon som også søkte på tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter fra 2019:

Bufdir vurderer at det omsøkte prosjektet er positivt og at det støtter opp om målet for tilskuddsordningen. Prosjektet er startet opp med midler fra [et annet offentlig organ], og dere søker her Bufdir om tilskudd til å utvide prosjektet. På grunn av begrensede midler til fordelingen på denne ordningen har Bufdir valgt å prioritere søknader fra frivillige organisasjoner, og søknader om nye prosjekter som ikke mottar tilskudd fra andre offentlige tilskuddsgivere.

Bufdir viser i sin begrunnelse til prioritering av frivillige organisasjoner. Av regelverket fremkommer det imidlertid ikke tydelig at frivillige organisasjoner skal prioriteres ved tildelinger. I regelverket står det heller ikke at Bufdir skal prioritere prosjekter som ikke mottar tilskudd fra andre offentlige tilskuddsgivere, slik begrunnelsen trekker frem.

Et annet eksempel er en organisasjon som i 2018 søkte om et beløp fra ordningen *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* fordelt over de tre årene 2018–2020. Bufdir innvilget søknaden, men reduserte innvilget sum i forholdet til det organisasjonen hadde søkt om for alle årene. Begrunnelsen som ble gitt i tildelingsbrevet var at «[p]å grunn av begrensede midler til fordeling har det ikke vært mulig å innvilge mer enn ovennevnte beløp.»

Også her gis det i altså liten grad en konkret og spesifikk begrunnelse for hvorfor tildelt sum er mindre enn summen organisasjonen søkte om. Etter vår mening kan utmålingen av tilskudd i større grad relateres til punktene som ifølge regelverket for ordningen punkt 6 *Utmåling av tilskuddet skal ha noe å si for innvilget tilskuddsbeløp*. Dette gjelder for eksempel størrelsen på disponible sum, søknadene som er kommet for tilskuddsåret og kvaliteten på det planlagte prosjektet.

For å ivareta legitimiteten til tilskuddene, mener vi at også bakgrunnen og begrunnelsene for ev. øremerkinger innenfor ordningene i størst mulig grad bør synliggjøres. Vi vil imidlertid understreke at øremerking kun skal være unntaket, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.4. Effektiv ressursbruk betyr at det i størst mulig grad bør være flere søkere om tilskuddsmidlene på grunnlag av åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier.

For begge tilskuddsordningene kan det søkes om og innvilges midler for inntil tre år av gangen. Innvilgelse av tilskuddsmidler utover ett år gjøres med forbehold om videreføring i statsbudsjettet påfølgende år. Denne adgangen brukes av søkere og Bufdir. Etter vår mening er det positivt. Tildeling over flere år gir økt forutsigbarhet og langsiktighet for tilskuddsmottakere. Dette kan blant annet medføre effektiv utnyttelse av ressursene. Det kan også gi mindre søknads- og administrasjonskostnader knyttet til ordningene.

Bufdir kan med fordel kommunisere samlet om tildelingen eksternt, for eksempel på en egen side med korte oppsummeringer av de enkelte prosjektene som har fått midler. Informasjon om tildelingene kan for eksempel også kommuniseres i Bufdirs nyhetsbrev om barnevern. Slik kan man både spre informasjon om de enkelte tiltakene og tilskuddsordningene som sådan.

3.5 Rapportering og oppfølging

Bufdir har elektronisk rapportering for begge tilskuddsordningene gjennom samme systemet som brukes til å søke om tilskudd. For driftstilskuddet skal det også legges ved revisorgodkjent regnskap der bruken av tilskuddsmidlene fremgår. For ordningen for utviklings- og samhandlingsprosjekter gjelder kravet om attestert regnskap av statsautorisert eller registrert revisor når man har mottatt 200 000 kroner eller mer i prosjekttilskudd.

Rapportene og regnskapene som organisasjonene må sende inn til Bufdir for å dokumentere bruken av tilskuddsmidlene må vise at midlene er brukt i samsvar med vilkårene for tildelingen. Tilskuddsmottaker må også redegjøre for erfaringer fra prosjektet, samt for hvordan og i hvilken grad bruken av midlene har bidratt til å oppnå målet med ordningen. For prosjekttilskuddet skal regnskapet inneholde informasjon om alle inntekter, utgifter og eventuelle overføringer av ubenyttede midler knyttet til prosjektet.

Direktoratet rapporterer også videre en oppsummering av måloppnåelsen for tilskuddsordningene til departementet på et overordnet nivå.

Rapportering på innvilgede tilskudd skjer gjennom Bufdirs søknadssystem. Oppfølging av rapportene skjer også gjennom systemet. Bufdir bekrefter i intervju at saksbehandler går gjennom rapporteringene fra organisasjonene som kontroll.

Våre informanter rapporterer generelt ingen stor misnøye med systemene for rapportering. Noen informanter mener at rapporteringsskjemaet kunne vært mer fleksibelt, eller «mer dynamisk utformet», uten at det er tydelig utdypet hva som eventuelt ligger i en slik utforming.

Bestemmelsene om økonomistyring i staten gir noen føringer for kravene til rapportering fra dem som mottar støtte. I bestemmelsene står det for eksempel at «Kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere skal ikke gis større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet.» Dette betyr at Bufdir må vurdere om kravene til rapportering er hensiktsmessige og ikke gir tilskuddsmottakerne større belastning enn nødvendig. Ut fra informasjonen vi har fra informantene, mener vi det er lite som indikerer at det er et vesentlig misforhold mellom kravene til rapportering og Bufdirs informasjonsbehov.

3.6 Kostnadseffektivitet i forvaltningen

Et sentralt formål med reglementet for økonomistyring i staten er at statlige midler skal brukes effektivt. Kravet om effektivitet gjelder også ressursene som går til forvaltning av tilskuddsordninger.

Ifølge informasjon fra Bufdir behandlet direktoratet i 2018 til sammen 30 søknader om midler fra de to ordningene. Disse hadde en samlet søknadssum på om lag 35 millioner kroner. Direktoratet delte i 2018 ut til sammen 27,5 millioner kroner gjennom de to ordningene. I tillegg behandlet og kontrollerte direktoratet rapporter og regnskapene fra organisasjoner og prosjekter som hadde fått midler tidligere år.

Bufdir opplyser at for å forvalte disse ordningene er det avsatt 0,2 årsverk i Bufdir. I dette ligger arbeid med søknader og tildeling (ca. 3,5 ukesverk), kontroll og oppfølging (ca. 2,5 ukesverk), administrasjon (ca. 1 ukeverk) og faglig støtte fra andre avdelinger i direktoratet (ca. 1 ukeverk). I tillegg kommer kostnader til støttesystemer, primært saksbehandlingssystem samt ledelsesressurser. Bufdir anslår kostnadene til årsverk til 220 000 kroner, kostnadene til støttesystemer til 80 000 kroner og legger til 40 000 kroner for ledelse og diverse. Totalt sett betyr det at det kostet Bufdir om lag 340 000 kroner å administrere disse to ordningene i 2018.

Sett i forhold til tilskuddsordningenes størrelse betyr det at Bufdirs kostnader er om lag 1,2 prosent av ordningenes tilgjengelige bevilgning i 2018. Til sammenligning fant man i Fafo-rapporten «Fra deltakelse til mestring – Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom» (Fafo 2018) at Bufdir i 2017 brukte om lag det som tilsvarte 2 prosent av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdoms tilgjengelige bevilgning. Slik sett fremstår Bufdirs forvaltning av de to ordningene som evalueres her som kostnadseffektiv sammenlignet med Bufdirs forvaltning av en annen tilskuddsordning.

Vi kan også bruke en annen tilnærming for å vurdere hvordan Bufdirs forvaltning av de to ordningene er sammenlignet med gjennomsnittet av en rekke ordninger forvaltet av andre tilskuddsmyndigheter. Også her vil vi støtte oss på en metode som er brukt i den nevnte Fafo-rapporten. Denne baserer seg igjen på en kartlegging som DFØ og Difi gjorde på oppdrag fra ekspertgruppen som gjennomførte områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren.⁵

⁵https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf

For å undersøke sammenhengen mellom forvaltningskostnader og beløpsmessig størrelse på tilskuddsordningene så Difi og DFØ på antall timer brukt til forvaltning på statlig nivå per krone tilskudd i en rekke ordninger. Difi og DFØ hadde bedt departementene om å oppgi anslag på hvor mange timer det ble brukt i forvaltningen av de enkelte ordningene. Det ble ikke oppgitt data for alle ordningene. For de ordningene der man ikke manglet de nødvendige opplysningene, fant man at i gjennomsnitt utgjorde den statlige forvaltningen 0,04 timer per 1000 krone utbetalt i tilskudd. Dette tilsvarer ca. 2,4 minutter per 1000 tilskuddskroner. Difi og DFØ understreker at dette estimatet er usikkert.

Anvender vi samme beregningsmåte på Bufdirs forvaltningskostnader til de to tilskuddsordningene, er disse langt mindre. Ved å anslå maksimalt 0,2 årsverk à 1700 timer for å forvalte 27,5 millioner kroner gir dette en faktor på 0,012. Det vil si at det i disse ordningene brukes 0,012 timer på å forvalte 1000 kroner. Dette tilsvarer 0,7 minutter per 1000 tilskuddskroner. Tallene for tidsbruk vi har fått fra Bufdir indikerer således at direktoratet forvalter tilskuddsordningene svært effektivt.⁶

Det at Bufdir har samlet forvaltningen av de fleste av sine tilskuddsordninger i en egen avdeling, gir antagelig direktoratet bedre mulighet til å strømlinjeforme og profesjonalisere sin tilskuddsforvaltning. Digitaliseringen av Bufdirs tilskuddsforvaltning har trolig også bidratt til å redusere ressursbruken ved forvaltningen. Vi antar derfor at det ikke er stort potensial for å gjøre forvaltningen mer kostnadseffektiv på kort sikt.

I rapporten «Øremerkede tilskudd i kommunesektoren» pekes det også på effektiviseringen som følge av digitaliseringen i forbindelse med omtalen av Bufdirs digitale forvaltningssystem for tilskudd *Insights Grants*:

«Bruk av Insights har ført og vil også føre til innsparinger for Bufdir. I forhold til tidligere prosess gjennom Altinn er tidsbruken med å lage ett skjema kortet ned med minst 2 uker og kostnadene per skjema kuttet med kr 20 000 årlig, totalt i overkant av 700 000 kroner. Bufdir håndterer om lag 1 000 flere søknader i 2017 sammenlignet med 2015, med samme antall ansatte.» (s. 108)

3.7 Helhetlig vurdering av tilskuddsforvaltningen

BFD har delegert tilskuddsforvaltningen til Bufdir. Direktoratets forvaltning er underlagt regelverket for økonomistyring i staten. Dette legger føringer for utforming av tilskuddsordningene, regelverket og selve forvaltningen.

Bufdir har hatt en egen enhet for tilskudd siden 2013. Denne enheten forvalter 23 tilskuddsordninger. Sentraliseringen av tilskuddsforvaltningen var blant annet begrunnet i et behov for å profesjonalisere og effektivisere forvaltningen av tilskuddene. Mens saksbehandlerne tidligere kanskje fikk behandlet søknader til én ordning gjennom et år, gir samlingen av tilskuddsordningene nå saksbehandlere stor erfaring og rutine i søknadsbehandling.

Ifølge Bufdir kan det også være hensiktsmessig at saksbehandlere for tilskuddsordningene har noe avstand til de konkrete saksfeltene og søkerne. Det kan gjøre at vurderingen av søknadene blir mer objektiv og nøytral. Denne organiseringen krever imidlertid at det er et tilstrekkelig godt samarbeid mellom saksbehandlere i avdeling tilskudd og de andre fagavdelingene, slik at søknadene også kan vurderes på et godt nok faglig grunnlag. Etter det vi erfarer ser det ut til å fungere med kun én saksbehandler på tilskuddsordningene, med støtte fra en annen fagavdeling i direktoratet. Imidlertid kan dette være sårbart.

⁶ Tiden som brukes til behandling av søknader og tildeling spres imidlertid over en forholdsvis lang tidsperiode, jf. vår påpekning i avsnitt 3.3 at saksbehandlingstiden er lang.

Innføringen av nytt digitalt forvaltningssystem for tilskudd har trolig bidratt til standardisering og effektivisering. Svar fra våre informanter indikerer også at brukervennligheten har økt de siste årene. Det nye systemet har for eksempel gitt større gjenbruk av data, slik at søkere ikke behøver å fylle ut samme informasjon flere ganger.

Det nye tilskuddsløsningen har også gitt Bufdir bedre oversikt, kontroll og sporbarhet i tilskuddsforvaltningen.

Når vi ser på tidsbruk ved tilskuddsordningene sammenlignet med forvaltningen av andre statlige tilskuddsordninger, fremstår Bufdirs forvaltning som svært effektiv.

Det er utfordringer knyttet til at kunngjøringstidspunktet ikke er fast, at det kan komme sent opp mot tilskuddsåret, at saksbehandlingstiden er lang og at tildelingen av midler ofte skjer sent på våren. Varierende kunngjøringstidspunkt gir uforutsigbarhet for søkerne. Lang saksbehandlingstid får også ofte konsekvenser for aktivitetene hos mottakere. Dette kan igjen påvirke måloppnåelsen negativt dersom organisasjonene ikke rekker å gjennomføre de planlagte aktivitetene.

Det er også uheldig at det ikke er alltid er tydelige og begrunnelser for vedtakene og uklarheter knyttet til dette med øremerking. Dette bør Bufdir prioritere å gjennomføre tiltak for å forbedre.

4 Tilskuddenes måloppnåelse

4.1 Mål og kriterier

Begge de to tilskuddsordningene har overordnede mål som omhandler effektene av ordningene. Begge er eksplisitte i at ordningene skal bidra til å styrke eller utvikle barnevernet gjennom å legge til rette for aktivitet og drift fra frivillige organisasjoner (se målformuleringene i kap. 4.1.1 og 4.1.2 under).

Grad av måloppnåelse for de to ordningene knytter seg dermed til ordningenes effekter. I dette kapitlet vil vi først presentere ordningenes mål og tildelingskriterier sammen med opplevelser av hvordan disse fungerer hos tilskuddsmottakerne. I tilknytning til dette også hvorvidt kriteriene for ordningene oppleves som hensiktsmessige og legger til rette for måloppnåelse. Videre vil vi utdype mer rundt ordningenes effekter og treffsikkerhet all den tid dette totalt sett er avgjørende for måloppnåelsen til ordningene.

Felles for begge tilskuddsordningene er at de har brede målformuleringer. Dette er bevisst fra tildeler for å skape et mulighetsrom for organisasjonene. Forvalter ønsker å legge til rette for bredde i konkurransen om tilskuddene. Samtidig som forvalter erkjenner at det kan være vanskelig å vurdere hva som er mest og minst relevant innenfor begreper som «å styrke og utvikle barnevernet», påpekes det også at en snevrere målformulering kan forhindre god utvikling innenfor barnevernet, og særlig innenfor prosjekttilskuddet er nettopp utvikling et nøkkelord. Generelt blir det også vist til at et alternativ kan være å spisse kriteriene mer mens målene for ordningen holdes brede. Men det blir ikke formidlet noe tydelig signal til oss om at forvalter mener dette bør gjøres.

Under beskriver vi i noe mer detalj målene og kriteriene for hver av de to tilskuddsordningene.

4.1.1 Tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet

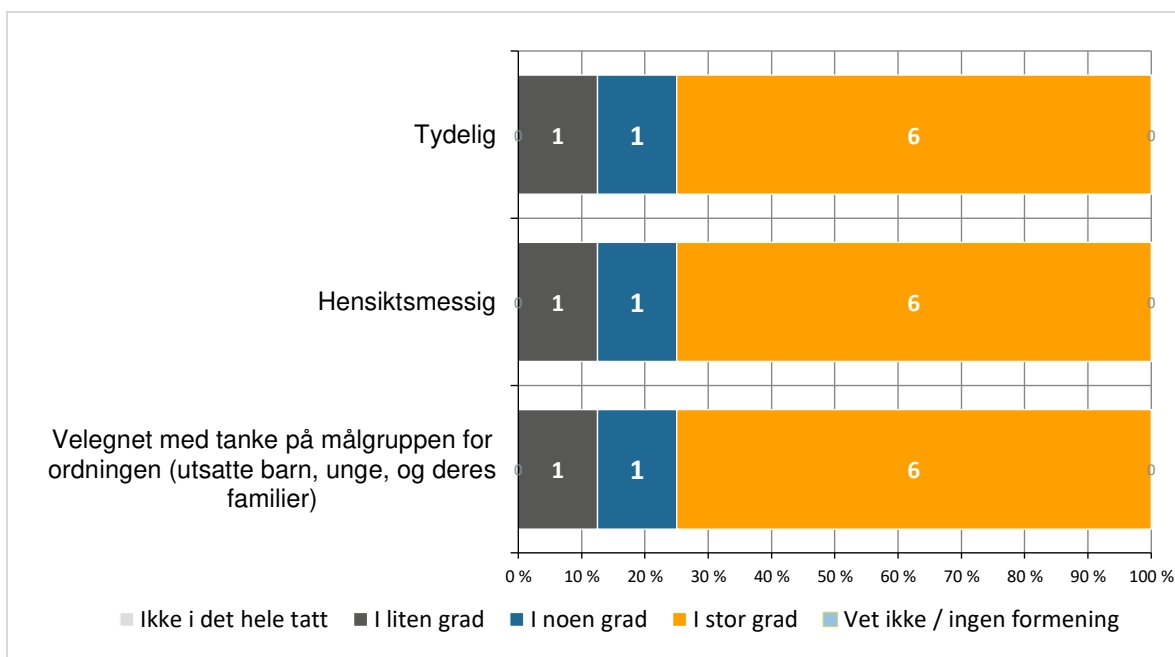
Målet til tilskuddsordningen til drift av organisasjoner i barnevernet er:

... å utvikle barnevernet. Dette gjøres gjennom å stimulere bruker- og interesseorganisasjoner på området til å styrke sitt engasjement og å vise medansvar for målgruppen.⁷

Driftstilskuddet skal fordeles mellom bruker- og interesseorganisasjoner som arbeider med barnevernet og/eller med utsatte barn og unge innenfor tilgrensende områder, og organisasjoner som representerer målgruppa eller arbeider for målgruppas interesser.

I vår spørreundersøkelse spurte vi organisasjoner som har mottatt tilskudd om deres opplevelse av ordningens mål. Spesifikt spurte vi om tilskuddsmottakerne opplever at målet for tilskuddsordningen er tydelig, hensiktsmessig og velegnet med tanke på målgruppen. Figur 4.1 under viser svarfordelingen på spørsmålet.

⁷ Bufdir, 2019. Regelverk for tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet. Rundskriv 11/2019.



Figur 4.1 Fordeling av svar i spørreundersøkelsen på spørsmålet «I hvilken grad opplevde du at målet til tilskuddsordningen drift av organisasjoner i barnevernet, slik de fremgår av ordningens regelverk, er:» (N=8)

Figuren viser at flertallet av respondentene (6 organisasjoner, 75 %) opplever at målet med ordningen er tydelig, hensiktsmessig og at det er velegnet med tanke på målgruppen for ordningen i stor grad.

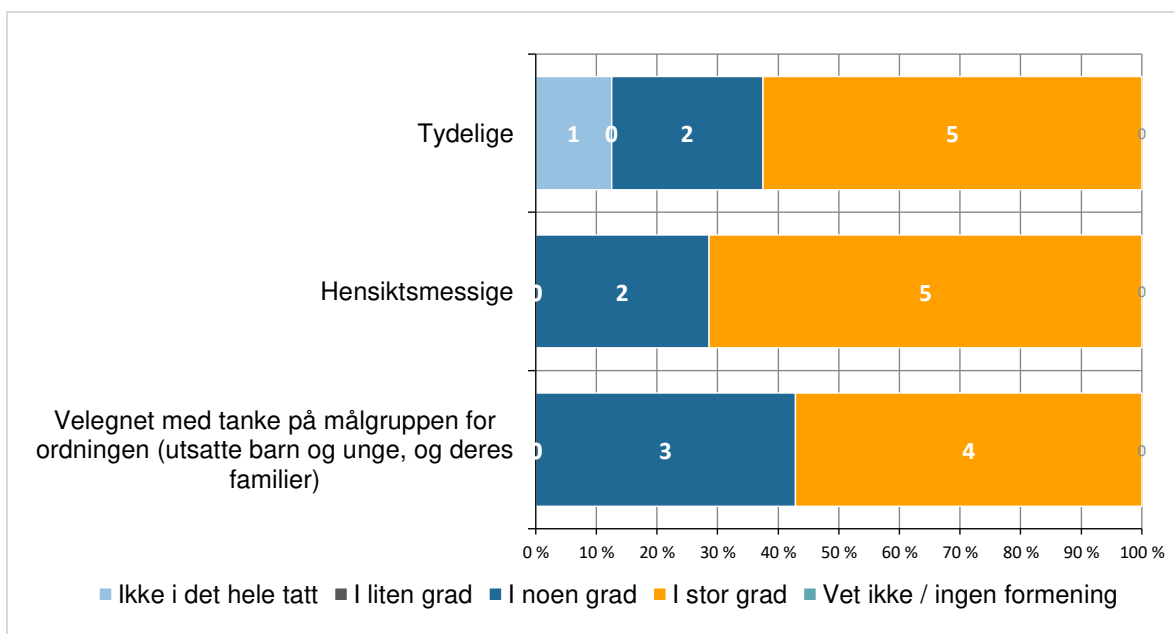
Av de 8 organisasjonene som har svart på undersøkelsen er det én organisasjon som svarer at de opplever at målet er tydelig, hensiktsmessig og velegnet i noen grad og én som svarer at de opplever dette i liten grad. I intervjuene vi har gjennomført blir det også i hovedsak formidlet en opplevelse av at målet for ordningen oppleves som velfungerende.

Vår gjennomgang viser også at tilskuddet tildeles organisasjoner som oppfyller kravene i målformuleringen. Alle organisasjonene som har mottatt driftstilskudd jobber med aktiviteter som retter seg mot utsatte og sårbare barn og unge og deres familier, og flere av organisasjonene er interesseorganisasjoner som jobber for målgruppen.

Ordningenes tildelingskriterier fremgår sammen med målet av regelverket for ordningen:

- ▶ Organisasjonen skal være ideell og ikke-kommersiell.
- ▶ Organisasjonen skal ha utstrakt aktivitet som fremmer brukermedvirkning innen barnevernet på individ- og systemnivå.
- ▶ Organisasjonen skal utfylle andre aktørers innsats.
- ▶ Organisasjonen skal ha innflytelse på systemnivå, enten det gjelder i ulike råd og utvalg, høringer, eller f.eks. i utviklings- og kompetansehevende arbeid eller tjenesteutvikling.
- ▶ Brukerorganisasjoner skal være representative for sin målgruppe og kunne sannsynliggjøre sin legitimitet i egen målgruppe.
- ▶ Organisasjonen skal vise til landsdekkende aktivitet og drift i minimum to år, gjennom årsrapporter og revisorgodkjente årsregnskap.

I spørreundersøkelsen var det noe større variasjon blant mottakerorganisasjonene når det gjelder hvorvidt de opplever at kriteriene for tilskuddsordningen er tydelige, hensiktsmessige og velegnete for målgruppen. Svarene fremgår av Figur 4.2 under.



Figur 4.2 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at tildelingskriteriene til tilskuddsordningen drift av organisasjoner i barnevernet, slik de fremgår av ordningens regelverk, er:» (N=7/8)

Figuren viser at mens flertallet fortsatt mener kriteriene er både tydelige (5 organisasjoner, 63 %), hensiktsmessige (5 organisasjoner, 71 %) og velegnete (4 organisasjoner, 57 %) i stor grad, er det en andel av organisasjonene som ikke mener dette fullt ut. I oppfølgende spørsmål med organisasjoner, både i spørreundersøkelsen og i intervjuer, dreier dette seg i større grad om at de organisasjonene som ikke har svart i stor grad på dette spørsmålet mener det er behov for en tydeligere prioritering mellom organisasjoner i utmålingen av tilskudd. Det blir vist til at totaltilskuddet ikke er veldig stort, og flere organisasjoner fremhever at de kunne ønsket en tydeligere prioritering av noen færre organisasjoner. Det er viktig å understreke at vi ikke har inntrykk av at dette er en gjengs oppfattelse blant organisasjonene, men det har blitt fremhevet av flere. Våre undersøkelser gir ikke indikasjoner på at dagens løsning svekker kvaliteten på organisasjonene som mottar tilskuddet vesentlig. Vi har ikke undersøkt dette i detalj, men flere organisasjoner fremhever at de får driftet organisasjonene gjennom det tilskuddet de mottar, og som vi kommer tilbake til senere i rapporten, at de opplever at de er avhengige av tilskuddet.

Basert på våre undersøkelser ser det heller ikke ut til å være noen sentrale organisasjoner på området som har søkt om tilskudd til drift og ikke fått dette. Alle organisasjonene som får driftstilskudd fremstår også som de fyller kriteriene for å motta tilskudd. Slik sett lykkes forvalter gjennom ordningen til å ivareta en bredde blant organisasjonene som mottar tilskuddet.

Oppsummert mener vi at både målene og kriteriene for ordningen til drift av organisasjoner i all hovedsak fremstår som tydelige, velegnete og hensiktsmessige. Målene og kriteriene legger til rette for at det skal jobbes med aktiviteter og tiltak som styrker målgruppen for ordningen. Samtidig viser også vår gjennomgang at flere organisasjoner etterlyser noen tydeligere prioriteringer i fordelingen av tilskuddene, og mener dette kan gjøres gjennom spissing særlig av kriteriene for ordningen. Forvalter fremhever at de ønsker å fordele tilskuddet gjennom en åpen konkurranse, og vi mener våre undersøkelser ikke gir noen tydelige indikasjoner på at mål eller kriterier bør endres vesentlig.

4.1.2 Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet

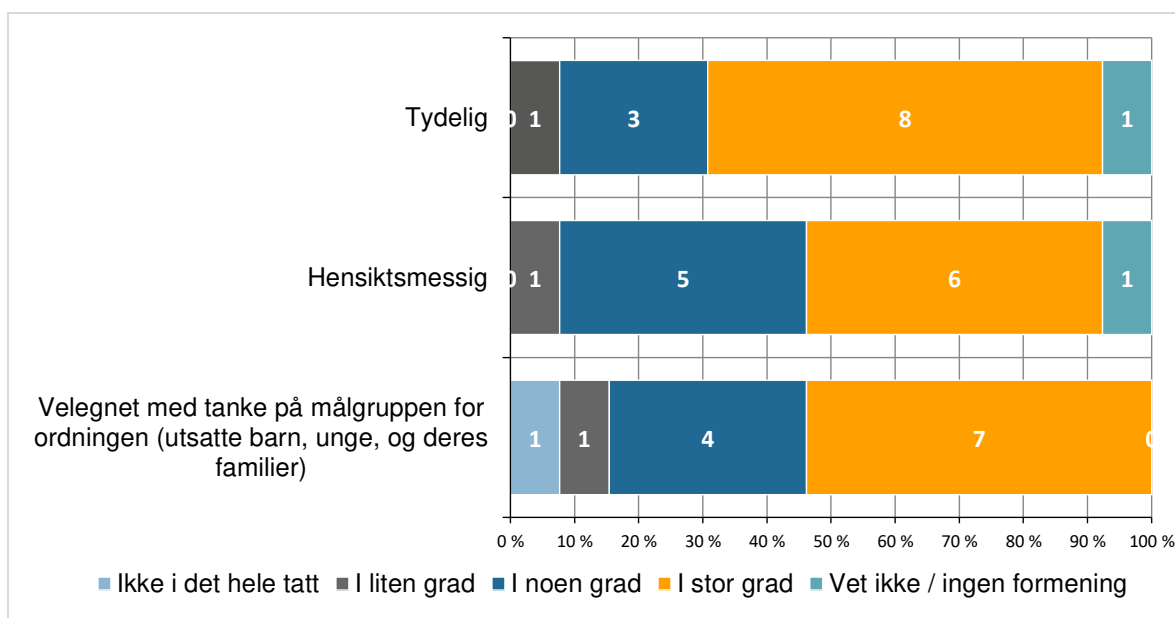
Målet til tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet er:

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.⁸

I regelverket for tilskuddsordningen fremgår det videre at «[p]otensielle tilskuddsmottakere er organisasjoner og frivillige/ideelle virksomheter som arbeider med eller har grenseflater mot barnevernet, og interesse- og brukerorganisasjoner».⁹

Det blir stilt krav til mottakere i regelverket om at de som søker tilskudd må etablere tydelige mål og indikatorer for måloppnåelse for sine prosjekter slik at måloppnåelse kan vurderes i de enkelte prosjektene.

I vår spørreundersøkelse spurte vi organisasjoner som hadde mottatt støtte fra denne ordningen om hvordan de opplevde målene til ordningen. Figur 4.3 under viser hvordan mottakere opplever målet til tilskuddsordningen.



Figur 4.3 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at målet til tilskuddsordningen utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, slik dette fremgår av ordningens regelverk, er:» (N=13)

Figur 4.3 viser at flertallet av de som har svart på undersøkelsen mener at målet for tilskuddsordningen er tydelig (8 virksomheter, 62 %) og velegnet (7 virksomheter, 54 %) i stor grad. 6 av virksomhetene (46 %) mener målet for ordningen er hensiktsmessig i stor grad. Figuren viser samtidig at det er noe spredning i svarene på spørsmålet. Det er flere blant organisasjonene som opplever at det er et forbedringspotensial når det gjelder å gjøre målet tydeligere, mer hensiktsmessig og bedre egnet med tanke på målgruppen.

I intervjuene blir det også hovedsakelig formidlet et inntrykk av at ordningens mål er greit. Men samtidig etterlyses det en spissing av både mål og kriterier med tanke på å kunne prioritere

⁸ Bufdir, 2019. Regelverk for tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet. Rundskriv 12/2019.

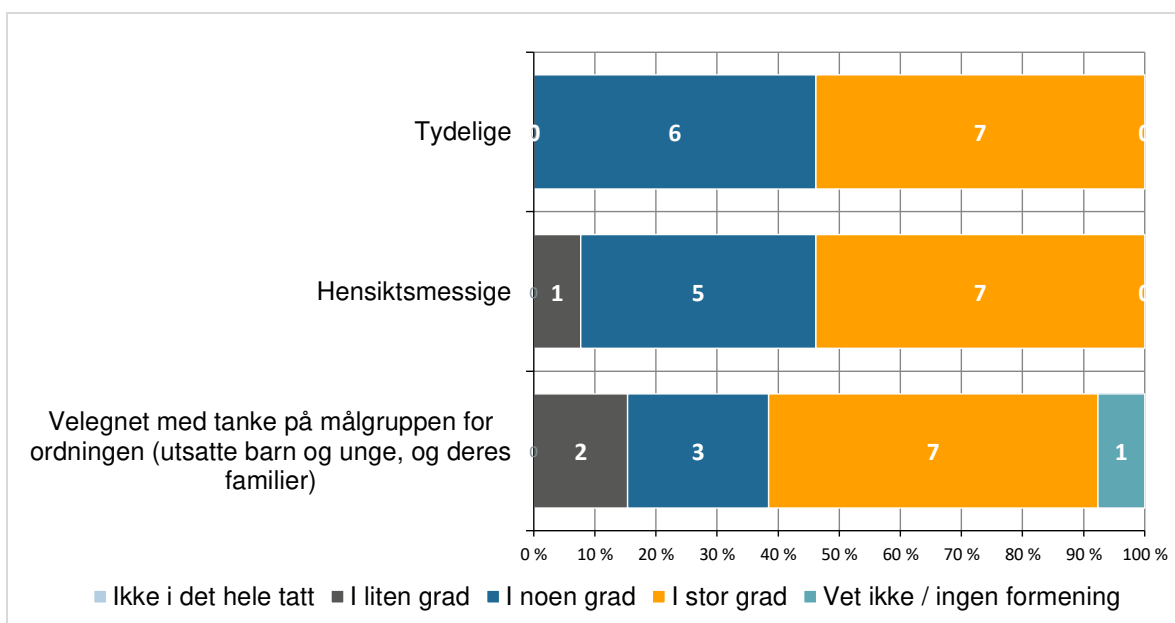
⁹ Ibid

tydeligere blant organisasjoner. Igjen, som i omtalen av driftstilskuddet over, må vi understreke at dette ikke er en gjengs oppfattelse blant organisasjonene, men at det blir påpekt fra flere.

Tildelingskriteriene for tilskuddsordningen operasjonaliserer målet for ordningen i noen grad, og synliggjør hvilke områder som vektlegges spesielt i tildelingen for å oppnå ordningens mål:

- ▶ Kunnskapsutvikling og spredning av informasjon
- ▶ Utvikling og utprøving av modeller for bedre samhandling mellom tjenester
- ▶ Forebyggende arbeid¹⁰

Vi spurte i undersøkelsen om hvorvidt organisasjoner som har mottatt støtte fra denne tilskuddsordningen opplever at tildelingskriteriene for tilskuddsordningen er tydelige, hensiktsmessige og velegnete med tanke på målgruppen. Svarfordelingen på dette spørsmålet fremgår av Figur 4.4 under.



Figur 4.4 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «I hvilken grad opplevde du at tildelingskriteriene til tilskuddsordningen utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, slik dette fremgår av ordningens regelverk, er:» (N=13)

Figuren viser at flertallet av de som har svart på spørsmålet mener at tildelingskriteriene for ordningen er tydelige (7 virksomheter, 54 %) hensiktsmessige (7 virksomheter, 54 %) og velegnete (7 virksomheter, 54 %) i stor grad. Det er også her noe spredning i svarene til respondentene, og svarene viser at flere mener det er et forbedringspotensial på dette området. I oppfølgende spørsmål, både i spørreundersøkelsen og i intervjuer, blir det fremhevet, som for den andre tilskuddsordningen, at blant dem som ikke mener at kriteriene treffer fullt ut handler dette i stor grad om å legge til rette for tydeligere prioriteringer mellom søkere, og være spissere på hvilke typer prosjekter som skal støttes.

Vi mener det kan være en utfordring for Bufdir å spisse målet og kriteriene for ordningen for mye. Denne ordningen skal være en støtte til utviklings- og samhandlingsprosjekter. Dersom mål og kriterier blir for spisse, kan det bidra til at en ikke får god nok bredde i utviklingsprosjekter for

¹⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019. Regelverk for tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet. Rundskriv 12/2019.

eksempel, og at gode idéer ikke får mulighet til å realiseres. Dette er noe Bufdir også fremstår som opptatt av selv.

Samtidig mener vi at det også er en risiko for at en sprer seg *for* bredt. Brede kriterier kombinert med en begrenset total tildelingssum bidrar til at mottatt tilskuddsbeløp for den enkelte organisasjon i hovedregelen ikke blir så stort, og, våre undersøkelser har også vist at beløpene en får tildelt kan være lavere enn omsøkt beløp. Samtidig gjør også vide kriterier det mer utfordrende for forvalter å benytte kriteriene som reelle vurderingskriterier for å skille mellom organisasjoner som er støtteberettiget, og organisasjoner som ifølge kriteriene ikke bør få støtte. Vi mener tilskuddsforvalter kan vurdere hvordan de ønsker å løse dette dilemmaet. Dette kan innebære en ytterligere tydeliggjøring av hva som er hensikten med ordningen: skal en prioritere å bidra til en bredde av prosjekter, eller er det ønskelig å støtte færre prosjekter med en større sum, med en intensjon om å kunne bidra til høyere kvalitet innenfor noen færre enkeltprosjekter? En slik vurdering kan med fordel også formidles ut til organisasjonene.

Vi viser videre i rapporten at selv om organisasjonene som mottar tilskudd, kan få mindre i støtte enn det de har søkt om, bidrar tilskuddsmidlene til aktiviteter og drift av organisasjoner rettet mot målgruppen.

4.2 Effekter av tilskuddene

Som nevnt har begge tilskuddsordningene relativt brede mål og tildelingskriterier. Målene for tilskuddsordningene er knyttet til effekter disse ordningene skal bidra til. Ordningene har mål om at de skal bidra til å utvikle og styrke barnevernet gjennom de organisasjonene som tildeles tilskudd. Når vi skal evaluere effektene av de to tilskuddsordningene, kan vi vurdere brukereffekter på to nivåer. Målgruppen, og dermed brukergruppen tilskuddene skal ha effekt på, er utsatte barn og unge og deres familier som er, har vært eller kan komme i kontakt med barnevernet. Men de umiddelbare brukerne av tilskuddsordningene er mottakerne av tilskuddet, altså organisasjonene. Vi er dermed ute etter å vurdere både effekten tilskuddet har på mottakerne av tilskuddet, og på sluttbrukerne, altså målgruppen for tilskuddene.

Videre skal tilskuddene bidra med *samfunnseffekter*, det vil si de effektene en oppnår når effekter for målgruppen også får verdi for samfunnet i stort.

DFØ oppsummerer samfunnseffekter som:

«effekter av brukereffekter», det vil si resultater i form av samfunnsmessige fordeler (eventuelt ulemper) som følger indirekte av brukernes tilpasninger eller tilstandsendringer. Det er flytende overgang mellom hva som er henholdsvis brukereffekter og samfunns-effekter.¹¹

Ved gjennomføring av en effektevaluering er det et vanlig grep å ta utgangspunkt i en resultat- eller effektkjede for det som skal evalueres. I vårt tilfelle er det snakk om to ulike tilskuddsordninger. Tilskuddsordningene er ulike, den ene ordningen er et driftstilskudd mens den andre er direkte relatert til gjennomføring av konkrete utviklings- og samhandlingsprosjekter. På et overordnet nivå kan tilskuddene likevel beskrives av en slik effektkjede.

Tilskuddene gir økte *ressurser* hos mottakerne. Økte midler gir mulighet til mer *aktiviteter*, og vår undersøkelse har vist at også driftstilskuddet legger et grunnlag for at organisasjonene som mottar dette tilskuddet kan igangsette mer aktivitet. For utviklings- og samhandlingstilskuddet er det en forutsetning at tilskuddet bidrar til utvikling og gjennomføring av konkrete prosjekter. Tilskuddsordningene skal dermed bidra til flere *produkter og tjenester* fra tilskuddsmottakerne. I vårt tilfelle

¹¹ Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Veileder

kan dette eksempelvis være økt interessepolitisk arbeid mot nasjonale og lokale myndigheter, nye råd- og veiledningstilbud, konkrete aktiviteter rettet mot utsatte barn og unge eller forebyggende arbeid.

Tjenestene og produktene gir i sin tur noen *effekter*, som kan være på to nivåer: I første omgang gir tiltaket *brukereffekter*, altså effekter for de som er definert som målgruppe for tilskuddet. Målgruppe for begge ordningene som skal evalueres er utsatte barn/unge og deres foreldre som er, har vært eller kan komme i kontakt med barnevernet. Videre kan tiltaket gi *samfunns effekter*, det vil si når effekter som gir verdi for samfunnet i stort. Eksempler på samfunns effekter i vårt tilfelle kan være at barn og unge får tryggere oppvekstvilkår, at færre barn og unge faller utenfor i samfunnet, og at det blir mindre behov for inngripende og kostbare tiltak rettet mot barn og unge og deres familier. Resultatkjeden for de to ordningene kan oppsummeres som under.



Figur 4.5 Resultatkjede for tilskuddsordningene

Eksterne faktorer og utilsiktede effekter

I en vurdering av tilskudd med utgangspunkt i en resultatkjede, må en i tillegg til aktiviteter og effekter som følger direkte av tildelt tilskudd i vurdering av resultatene av et tilskudd også hensynta at eksterne faktorer kan påvirke alle leddene i kjeden. For eksempel kan tilskuddsmottakere i bevilgningsperioden få økte eller reduserte midler fra andre finansieringskilder enn tilskuddsordningene, organisasjonene kan omprioritere ressurser internt uavhengig av tilskuddene, og oppvekstkårene til utsatte barn og unge påvirkes av en rekke andre aktører, som skole, helsevesen, mv.

Videre kan det være lekkasjer av midler, det vil si at midler brukes til å gjennomføre aktiviteter som har et annet formål enn det tilskuddet har. Et eksempel her kan være at tilskuddene gjør at tilskuddsmottakere øker antallet ansatte eller på andre måter øker administrasjonskostnadene, uten at det kommer målgruppen tilsvarende til gode.

Vi har ikke vektlagt eksterne faktorer spesifikt i evalueringen av disse to tilskuddene. Selv om organisasjoner som jobber på barnevernsområdet hele tiden kan påvirkes av eksterne faktorer, mener vi at nettopp driftstilskuddet slik det er innrettet kan bidra til å redusere sårbarheten for negative eksterne faktorer for den enkelte organisasjon som mottar tilskudd. Driftstilskuddet gir mulighet for at organisasjonene kan være mer robuste mot eventuelle eksterne påvirkninger fordi

det gir en base for driften som er relativt stabil, og som gjør at organisasjonene ikke behøver å bruke betydelig tid og krefter på å samle inn penger til egen drift, og for eksempel skaffe seg sponsorer. Det er flere som trekker frem at nettopp driftstilskuddet bidrar til at organisasjonene blir mindre sårbare, at de kan operere upåvirket av eventuelle sponsorer eller andre som har interesser i organisasjonen, og også bruke tiden på fag-, organisasjons- og aktivitetsutvikling istedenfor pengeinnsamling. Siden vår undersøkelse også viser at de som får midler fra driftstilskuddet i liten grad får driftsmidler fra andre kilder enn Bufdir, er den økonomiske eksterne påvirkningen på organisasjonene, slik vi vurderer det, liten utover det som kommer gjennom tilskuddet.

Når det gjelder prosjekttilskuddet, er det en rekke eksterne faktorer som kan påvirke om aktivitetene og gjennomføringen av dem går som planlagt og gir ønskede effekter. Nettopp det at midlene skal gå til utviklingsprosjekter innebærer blant annet en større risiko enn i enkelte andre typer prosjekter for at fremdriften og gjennomføringen kan endres underveis. Bufdir jobber med å sikre en rimelig grad av kontroll på dette gjennom oppfølging av rapporteringene som tilskuddsmottakerne må levere årlig, selv om tilskuddet gis over flere år, og i enkelte tilfeller har vi også sett eksempler på at tilskuddet gis for flere år under forutsetning av at forventede og beskrevne resultater kan forevises som forutsatt etter ett år. Vi mener dette er kontrollmekanismer som bidrar til å tilrettelegge for bedre måloppnåelse fra tilskuddsforvalter.

Når det gjelder utilsiktede effekter og lekkasjer fra tilskuddene, er det en risiko for dette i begge ordningene. Vi har ikke undersøkt dette spesifikt, men det er elementer som både mottakere og forvalter fremstår som bevisste på. I driftstilskuddet er det mindre rett frem å måle om prioriteringene av midlene i de enkelte organisasjonene er hensiktsmessige. Slik vi vurderer dette, fremstår alle organisasjonene vi har snakket med som ryddige på bruken av midlene, og samtidig også tydelige på hvor avhengige de er av driftsmidlene for å kunne administrere og legge til rette for aktivitet og koordinering av aktivitet i egen organisasjon. Det er en oppgave for forvalter å gjennomgå rapporteringene fra organisasjonene sammen med regnskap og vurdere om de mener organisasjonene drifter fornuftig, og forvalter bekrefter også til oss i intervjuer at alle rapporteringer på driftstilskuddet blir gjennomgått. For utviklings- og samhandlingsprosjektene er det også tydelige krav i rapporteringen om at dersom midlene ikke benyttes som forutsatt, må dette meldes tilbake til Bufdir, og det er også etablert aktivitetsmål for igangsatte prosjekter som det må rapporteres på. Bufdir fremhever i intervju at de gjennomgår rapporteringene som kommer inn fra organisasjonene også i denne ordningen, og at de har en generell opplevelse av at tilskuddene de deler ut gjennom utviklings- og samhandlingsprosjektordningen benyttes til de beskrevne prosjektene som forutsatt.

Oppsummert mener vi at Bufdir som forvalter gjennom et ryddig forvaltningssystem, og tydelige rapporteringskrav for ordningene reduserer risikoen for negativ påvirkning fra eksterne faktorer og negative utilsiktede effekter. Vi viser også tilbake til kapittel 3 som omhandler forvaltningen av ordningene. Et system som det Bufdir har lagt opp til, legger til rette for gode systemer rundt forvaltningen, og dermed bedre kontroll med at tilskuddene benyttes som forutsatt. I neste instans legger dette igjen til rette for å vurdere effektene av ordningene, og det i seg selv kan virke skjerpene på mottakere og bidra til mer bevissthet rundt effektene av tilskuddene.¹²

Når det gjelder å evaluere effekter av tilskudd som de to som skal evalueres her, vil det alltid være en utfordring å vurdere om en observert endret effekt i målgruppen for ordningene kan tilskrives tilskuddet, eller om endringen skyldes andre forhold. Det vi kan vurdere er om ordningene er innrettet på en slik måte at de legger til rette for at organisasjonene kan jobbe for at endringer skal skje ute hos sluttbruker og i samfunnet i stort. For driftstilskuddet vil det være sentralt å vurdere om mottakerne av tilskuddet faktisk gjennomfører aktiviteter og jobber mot målgruppen slik at målene

¹² Eksterne påvirkninger som påvirker ordningene på en positiv måte, og utilsiktede, positive effekter av ordningene kan selvsagt også forekomme. Dette kan påvirke begge ordningene i positiv retning og forsterke både brukereffekter og på lengre sikt samfunnseffekter.

for ordningen nås. Tilsvarende for tilskuddsordningen til utviklings- og samhandlingsprosjekter vil en evaluering av effekter av ordningen vurdere om organisasjonene gjennomfører prosjekter som forutsatt i søknader m.m. i samsvar med mål, kriterier og prioriteringer for ordningen.

Det er også relevant å undersøke om tilskuddene har bidratt til varige effekter for sluttbrukerne. Varige effekter kan si noe om tilskuddenes bærekraft og dermed hvordan de legger til rette for at det oppnås samfunnseffekter.

I de neste avsnittene beskriver og vurderer vi hvordan de ulike tilskuddene benyttes i mottakerorganisasjonene, og hvilke effekter aktivitetene og tiltakene kan se ut til å ha på målgruppen for ordningene. Vekten i avsnittene vil ligge på brukereffektene av ordningene.

4.2.1 Effekter av tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet

Som vist i kapittel 2 er det ni organisasjoner som har mottatt tilskudd fra driftstilskuddet i perioden fra 2015 til 2019. Åtte av disse har mottatt støtte i alle de fem årene. De ni organisasjonene er:

- ▶ Norsk Barnevernlederorganisasjon
- ▶ Organisasjon for barnevernsforeldre
- ▶ Norsk Fosterhjemforening
- ▶ Forandringsfabrikken
- ▶ Home-Start Familiekontakten Norge
- ▶ Norsk Barnevernsamband
- ▶ Landsforeningen for barnevernsbarn
- ▶ Organisasjonen Voksne for barn
- ▶ Barn av rusmisbrukere

Alle disse organisasjonene jobber med aktiviteter og tiltak rettet mot barn og familier som kan komme i kontakt med eller er i kontakt med barnevernet, i samsvar med målet og tildelingskriteriene i regelverket for tilskuddet.

Flere av organisasjonene er interesseorganisasjoner for målgruppen utsatte barn og unge, og organisasjonene har nasjonale nedslagsfelt. Det er også slik at en betydelig andel av aktivitetene og arbeidet som gjøres fra flere av disse organisasjonene er frivillig, og dermed inngår driftstilskuddet i disse tilfellene gjerne til sekretariatsarbeid og tilrettelegging for frivillighet.

Addisjonalitet – Opprettholdelse av drift, utvikling og koordinering av aktivitet og systemrettet arbeid

Addisjonalitet sier oss noe om i hvilken grad tilskuddet utløser handlinger hos de som mottar tilskuddet som ikke ville blitt gjennomført dersom tilskuddet ikke var blitt gitt. Dersom organisasjonene som har mottatt driftstilskudd ville hatt lik drift og jobbet på samme måte uten tilskuddet, kan det være et argument for at ordningen ikke har hatt en ønsket effekt. Det kan i slike tilfeller argumenteres for at tilskuddet kun blir et tilleggsbidrag til finansieringen av organisasjonene, og det kan i forlengelsen av dette eventuelt stilles spørsmål ved om midlene kunne vært distribuert bedre gjennom andre ordninger. I tilfellene med tilskuddet til drift av organisasjoner på barnevernsområdet, viser våre undersøkelser at de fleste organisasjonene er relativt små, og har spesifikt nedslagsfelt innenfor barnevernsområdet, slik det er forutsatt at organisasjonene skal ha.

Av de organisasjonene som har mottatt tilskudd til drift som vi har snakket med, eller som har svart på spørreundersøkelsen, svarer flertallet at driftstilskuddet har vært og er avgjørende for deres organisasjon i stor grad eller i noen grad. Det blir trukket frem fra flere at organisasjonene gjerne er mindre, og har aktiviteten sin rettet mot barnevernsområdet, og ikke opplever at de har mange alternative inntektskilder.

Det blir også vist til at tilskuddet gjør det mulig for organisasjonene å kunne jobbe med faglig arbeid og organisasjonsutvikling heller enn å måtte bruke tid på å skaffe midler til drift. Flere fremhever at det at det kommer et statlig tilskudd gitt med utgangspunkt i den driften organisasjonen selv har oppgitt at de skal drive med, bidrar til at organisasjonen kan jobbe faglig uavhengig, og slipper å forholde seg til ønsker eller påvirkning fra en eventuell økonomisk «sponsor».

Det er selvsagt ikke mulig å vurdere sikkert den kontrafaktiske situasjonen, og fastslå hva som ville vært situasjonen dersom organisasjonene ikke hadde fått driftstilskuddet, men de aller fleste vi har snakket med som har mottatt tilskudd, er tydelige på at driftstilskuddet er et viktig tilskudd for dem til å kunne opprettholde dagens drift.

Driftstilskuddet gir også en form for forutsigbarhet. Det er ikke slik at en organisasjon er garantert å få midlene fra driftstilskuddet i uoverskuelig fremtid, men det at ordningen eksisterer gir en opplevelse av forutsigbarhet for organisasjonene som mottar støtte likevel. Utbetalingene fra tilskuddet viser også at det fremstår som et forutsigbart tilskudd, ettersom de fleste organisasjonene har fått støtte over flere år.

Flertallet av organisasjoner vi har snakket med som mottar driftstilskudd oppgir i intervju at de ikke hadde hatt mulighet til å drifte organisasjonene like profesjonelt som det de evner i dag, eller at de ville hatt utfordringer med å opprettholde drift i det hele tatt, uten tilskuddet. Flere av organisasjonene som mottar tilskudd har mye av den utadrettede aktiviteten mot målgruppen basert på frivillighet. Driftsmidlene er viktige for å sikre at organisasjonene kan koordinere aktiviteter, tilby opplæring til frivillige, og gi muligheter for å etablere nettverk og bidra til faglig utvikling nasjonalt. Midlene bidrar til at organisasjoner med høy grad av frivillighet får jobbet mer systematisk med fagutvikling og i større grad kan sikre at arbeidet som utføres gjennom deres organisasjon har spesifikke kjennetegn og kvaliteter. Driftstilskuddet bidrar slik sett til å styrke frivillig arbeid gjennom at det legger grunnlag for organisatoriske, og faglige, rammer for frivilligheten.

Et annet element som fremheves som en effekt av tilskuddet, er at organisasjonene også får mulighet til å jobbe mer systematisk med arbeid på systemnivå enn det organisasjonene ville kunne gjort uten et basis driftstilskudd. I dette arbeidet inngår deltakelse i referansegrupper, ulike brukergrupper, muligheter til å kunne gi innspill på høringer mv. Flere av organisasjonene fremhever at systemrettet arbeid er viktig for dem, og både Bufdir og BFD understreker også at profesjonelle ideelle organisasjoner er viktige for dem når det gjelder utvikling av barnevernet. Flere av organisasjonene er brukerorganisasjoner og det blir fremhevet at organisering og opplæring av representanter for brukergruppen bidrar til å styrke brukerstemmen i det offentlige. Ut fra våre undersøkelser kan det se ut til at driftstilskuddet bidrar med å legge til rette for alle disse nevnte effektene.

Det blir samtidig trukket frem som en utfordring ved driftstilskuddet i enkelte intervjuer, og det fremgår også av Figur 2.2, at summene på tildelt tilskudd er jevne over tid. Det er liten utvikling i summene, og organisasjonene opplever ikke at det er rom for å søke om mer midler. På den ene siden gir dette forutsigbarhet for organisasjonene, men det kan også ha en noe begrensende effekt for utviklingen av organisasjonene, blir det forklart. Tilskuddet oppleves som relativt begrenset og gir ikke rom for utvikling eller utvidelse innenfor drift i særlig grad. Det blir påpekt fra flere at de kunne gjennomført flere aktiviteter med et større tilskudd. Det er også store variasjoner på tvers av mottakerne når det gjelder hvor mye de får i tilskudd. Årsakene til disse variasjonene fremstår ikke som tydelige for alle mottakerne. Det blir også, som nevnt tidligere i rapporten, påpekt at noen organisasjoner får øremerkede midler gjennom tilskuddet, og dette fremstår heller ikke som rettferdig eller tydelig begrunnet for organisasjonene.

Varige effekter av driftstilskuddet

Når det gjelder i hvilken grad tilskuddsmidlene som gis til drift av organisasjoner er varige, kan dette vurderes litt ulikt. På ett nivå gir ikke tilskuddene varige effekter som det vil være enkelt å opprettholde dersom tilskuddet forsvinner. Flere av organisasjonene trekker nettopp frem at de er avhengige av tilskuddet for å opprettholde ønsket drift og aktiviteter.

Dersom en vurderer varige effekter mer med tanke på samfunnseffekter, kan det argumenteres for at tilskuddet kan medvirke til dette. Tilskuddet kan sies å bidra til stabil og varig drift i organisasjoner som arrangerer ulike aktiviteter og samlinger, bygger nettverk og skaper dialoger ute i samfunnet, og samtidig delta i systemrettet arbeid som for eksempel arbeid i brukerråd eller gjennom å avgi høringsuttalelser på statlige utspill. Det blir for eksempel trukket frem i våre undersøkelser at når organisasjoner har mer grunnfinansiering gjennom drift, gir det muligheter til å jobbe mer systematisk med brukermedvirkning, og slik sett blir de en nyttig aktør for eksempel for Bufdir, i brukerråd m.m.

Våre oppsummerende vurderinger

Oppsummert mener vi at våre undersøkelser viser at *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* har tydelige effekter, og treffer behovene, både for mottakerne av tilskuddene, organisasjonene, men også for målgruppen for tilskuddene gjennom at tilskuddet bidrar til at organisasjoner blant annet får jobbet med tilrettelegging for fag- og utviklingsarbeid og systematiserer, organiserer og utvikler frivillighetsarbeid. Driftstilskuddet legger oppsummert til rette for at organisasjoner kan jobbe med aktiviteter m.m. rettet mot målgruppen. Driftstilskuddet oppleves som helt avgjørende for flertallet av de organisasjonene vi har intervjuet i denne gjennomgangen. De opplever ikke at de har andre muligheter for å søke om midler til opprettholdelse av drift, og mener tilskuddet bidrar til å profesjonalisere dem som organisasjoner. Vi mener det fremstår som driftstilskuddet bidrar til at organisasjonene får mer kvalitet og likhet i sitt arbeid ut mot målgruppen, og at det også bidrar til å legge til rette for at organisasjonene får jobbet på systemnivå med bidrag til arbeidet med utviklingen av barnevernet som helhet.

De varige effektene av tilskuddet mener vi er at organisasjonene i all hovedsak får etablert seg med stabile hovedkontor eller administrasjoner som sikrer at organisasjonene fortsetter å eksistere. Videre at de kan være en form for garantister for innholdet i tiltakene og aktivitetene som utføres av frivillige og andre som jobber for dem. Samtidig bidrar organisasjonene til viktig systemarbeid og sikring av at brukerstemmer høres. Ikke minst mener vi det også er viktig at stabile organisasjoner kan ha ressurser til å legge til rette for utvikling og prosjektarbeid som kommer barnevernet til gode, for eksempel gjennom utviklingsprosjekter som kan støttes av tilskuddsordningen til utviklings- og samhandlingsprosjekter.

4.2.2 Effekter av tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet

Tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet har vært delt ut til totalt 26 virksomheter i perioden fra 2013 og frem til 2019 (se tabell 2.1 for liste) Tilskuddene kan fordeles for inntil tre år, og skal benyttes til spesifikke prosjekter som er beskrevet i søknaden som sendes til Bufdir.

Bufdir understreker at det er et poeng at de prosjektene som støttes skal ha vekt på utvikling, det vil si at fortsettelse av pågående prosjekter i utgangspunktet ikke skal støttes.

Vi har nevnt tidligere at både mål og kriterier for tilskuddet fremstår som brede. En årsak til dette, som trekkes frem fra Bufdir, er at de ønsker at prosjektene det søkes på nettopp skal kunne være utviklende innenfor et bredt område i barnevernet, og de har ikke et ønske om å legge for stor retning på denne utviklingen. Det er en rekke prosjekter som kan passe innunder rammene for ordningen. Det fremgår samtidig i regelverket for ordningen at:

Søker må redegjøre for hvordan prosjektet bidrar i den samlede utviklingen av et bedre barnevern ved å utarbeide tydelige mål og indikatorer for måloppnåelse for det enkelte prosjektet. Målene bør være så konkrete at det i ettertid kan vurderes om og i hvilken grad de er nådd.¹³

Dette bidrar til å styre prosjektene i den forstand at det må være en tydelig bevissthet fra søker når det gjelder hvordan prosjektet skal bidra til utvikling, og det skal også legges til rette for måling av resultater. Når det gjelder det siste punktet, resultatmåling, kan dette være utfordrende i denne typen utviklingsprosjekter. Samtidig mener vi det bidrar til å synliggjøre en bevissthet rundt at en skal jobbe for å måle resultater, også på områder hvor det ikke nødvendigvis fremstår som rett frem. Selv om det kan være utfordrende å måle resultater på kort sikt, mener vi også at en vektlegging allerede fra oppstart av prosjektene på at mål skal nås, øker sannsynligheten for at prosjektene spisses bedre og blir bedre målrettet. Det blir trukket frem av flere i intervjuer at de opplever at en innenfor barnevernsfeltet tradisjonelt sett ikke har vært tilstrekkelig opptatt av å måle resultater og effekter av arbeidet som gjøres på en god måte, og slik sett bidrar regelverket for dette tilskuddet i positiv retning. Organisasjonene opplever også at de jobber med å synliggjøre hva som skal være effektene og målene med prosjektene de setter i gang, og Bufdir trekker også frem i intervju at de opplever at tilskuddene benyttes som forutsatt i søknader.

Når det gjelder måling av resultatene fra prosjektene, varierer det ifølge våre intervjuer hvordan dette blir fulgt opp i organisasjonene. De fleste kan peke på konkrete effekter gjennom økt aktivitet som deres prosjekter har ført til, og måloppnåelsen i prosjektene rapporteres gjerne tilbake som aktivitetsmål. Typiske aktivitetsmål det rapporteres på er antall som har fått nytte av prosjekttiltak, som har fått deltatt på arrangementer, eller antall møter eller aktiviteter som har blitt gjennomført. Aggregering av effekter til et mer overordnet nivå er mindre vanlig.

Det blir også trukket frem av flere at dersom en rapporterer tilbake til Bufdir på spesiell læring, nyttige effekter eller utfordringer og annet som en mener flere kan ha nytte av, opplever en ikke at dette nødvendigvis følges opp. Fra Bufdir sin side blir det forklart at rapporter gjennomgås, og videresendes til ulike fagavdelinger når de opplever at det er saker av spesiell interesse som fremkommer. Det er på siden av selve tilskuddsforvaltningen å følge opp resultatene fra utviklingsprosjektene med tanke på felles utvikling og læring. Samtidig kan en påpeke at det kan være nettopp en slik oppfølging som kan bidra til at utviklingen virkelig får samfunnseffekter. Midlene som deles ut gjennom prosjekttilskuddet er relativt små, og skal kun vare i en periode på maksimalt tre år. Hva som skjer med oppstartede prosjekter etter de tre årene vil høyst sannsynlig variere. Som vi påpeker andre steder i rapporten, er det heller ikke slik at alle prosjekter nødvendigvis skal vedvare. Men det kan være slik at utviklingsarbeid og nyttig læring for flere innenfor feltet kunne blitt videreført og spredt med noen etablerte strukturer for dette. Hvor omfattende slike strukturer eller systemer eventuelt skal være, må vurderes av forvalter. Det må også sees opp mot ressurs-effektiviteten til forvaltningen av tilskuddet. Vi har vist at tilskuddet forvaltes effektivt. Dersom en skal legge enda større vekt på samfunnseffektene fra prosjekttilskuddene, kan nettopp en mer strukturert form for oppfølging av prosjekter som vurderes som bærekraftige, være en mulighet.

Uavhengig av den sentrale oppfølgingen av effekter, viser vår undersøkelse at prosjektene som gjennomføres ved hjelp av tilskuddsmidler når ut til målgruppen, og ser ut til å treffe behov og ha noen konkrete effekter for denne. Under utdyper vi mer om effektene av tilskuddet, både mer umiddelbare brukereffekter og mer potensielt varige effekter.

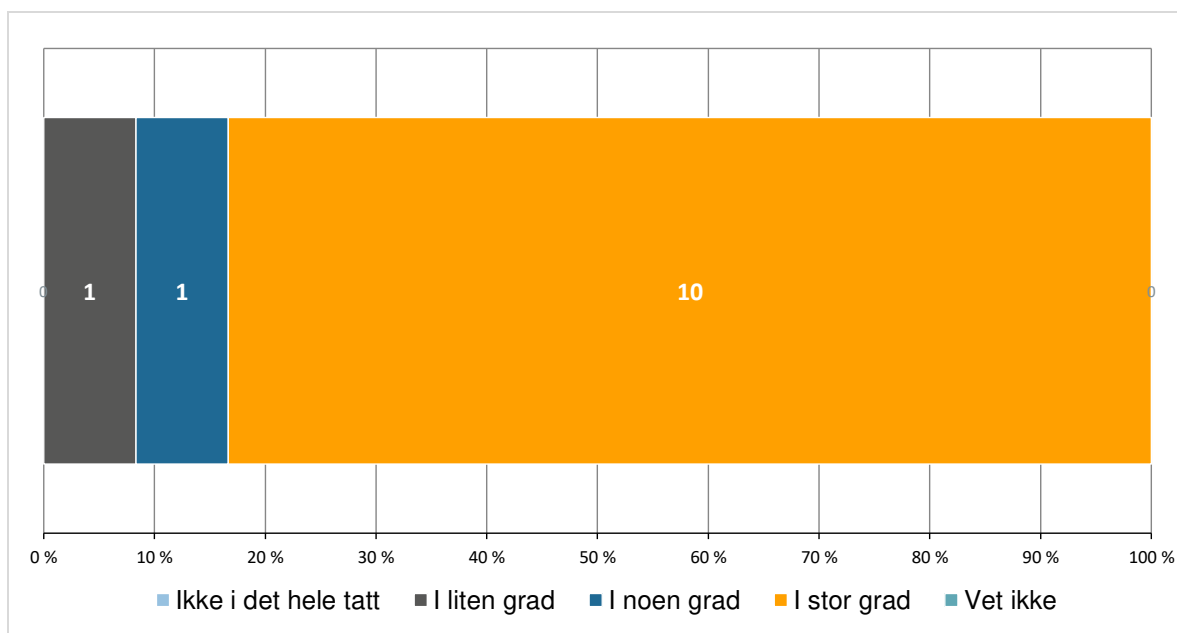
¹³ Bufdir, 2019. Regelverk for tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet. Rundskriv 12/2019

Addisjonalitet – Gjennomføring av prosjekter og utviklingsarbeid

Tildelingskriteriene for tilskuddet fremhever som vi har vist tidligere at tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet skal tildeles organisasjoner som jobber med prosjekter som innebærer kunnskapsutvikling og spredning av informasjon, forebyggende arbeid og utvikling og utprøving av modeller for bedre samhandling mellom tjenester.

Overordnet viser vår gjennomgang at prosjektene som har fått midler kan passe inn under én eller flere av disse kriteriene. Det fremgår også av undersøkelsen at tilskuddene i all hovedsak blir benyttet til å gjennomføre prosjektene det er søkt om.

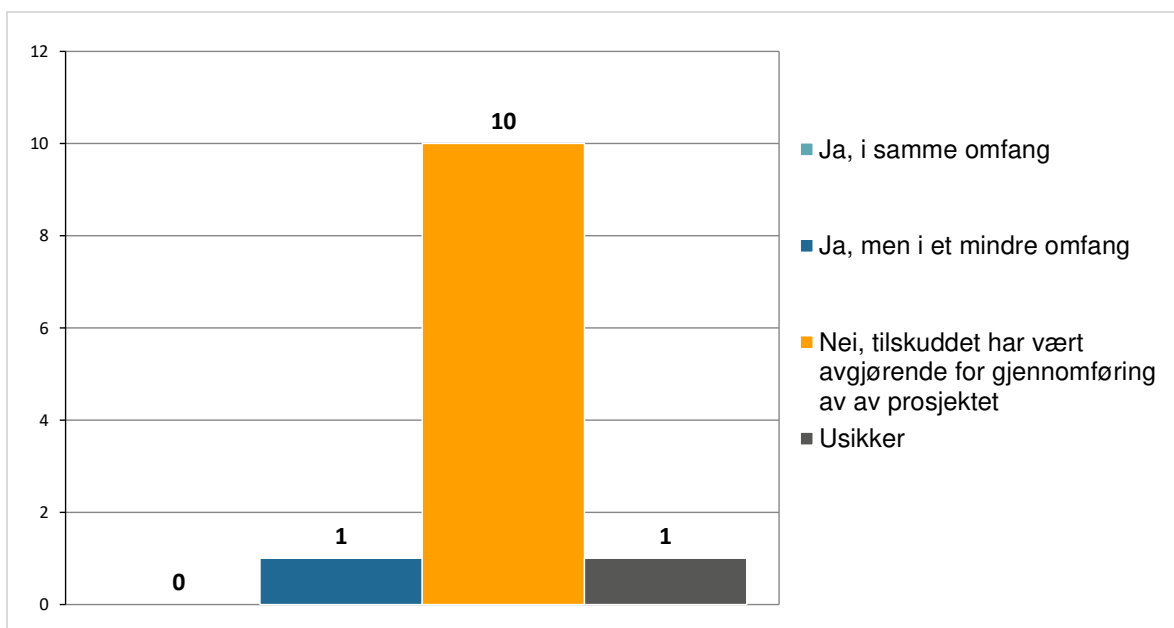
I vår spørreundersøkelse spurte vi organisasjonene som har mottatt tilskudd fra denne tilskuddsordningen om de opplever at tilskuddsmidlene de har søkt om har bidratt til realisering av viktige prosjekter for målgruppen. Svarene på undersøkelsen vises i Figur 4.6 under.



Figur 4.6 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «I hvilken grad opplever du/dere at tilskuddsordningen til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet har bidratt til realisering av viktige prosjekter for målgruppen?» (N=12)

Figuren viser at 10 av respondentene (83 %) mener tilskuddet har bidratt til realisering av prosjekter for målgruppen for ordningen i stor grad, mens én mener at ordningen har bidratt til dette i noen grad og én i liten grad.

Vi spurte videre i undersøkelsen om prosjektene ville ha blitt gjennomført uten tilskuddet. Figur 4.7 viser at et flertall av respondentene, 10 virksomheter (83 %), svarer at tilskuddet har vært avgjørende for gjennomføringen av prosjektene. Ingen svarer at prosjektet ville blitt gjennomført i samme omfang uten tilskudd, men én organisasjon svarer at prosjektet ville blitt gjennomført i mindre omfang, mens én er usikker på om det ville blitt gjennomført.



Figur 4.7 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «Hadde aktivitetene/prosjektet som din organisasjon fikk tilskudd til, blitt gjennomført uten tilskuddsordningen?» (N=12)

På videre spørsmål i vår spørreundersøkelse på om aktivitetene ble gjennomført som forutsatt i tilskuddssøknaden, blir det også fremhevet at omfanget av aktiviteten henger tett sammen med størrelsen på tilskuddet, slik at når størrelsen på tilskuddet er mindre enn det organisasjonen søkte om, får det konsekvenser for aktiviteten tilskuddsmidlene benyttes til. Dette blir forklart med at organisasjonene gjerne jobber med aktiviteter som involverer frivillige, og ikke har økonomi til å sette i gang nye aktiviteter på egen kjøp. På samme måte som for driftstilskuddet har også dette tilskuddet en åpenbar effekt gjennom at det muliggjør at det gjennomføres aktivitet i organisasjonene.

Prosjektene som startes opp gjennom utviklings- og samhandlingstilskuddet retter seg gjerne ut mot arbeid med målgruppen direkte, eller de bidrar med å legge til rette for nettverksarbeid fra f.eks. erfaringskonsulenter, eller gjennom å styrke relasjonene til utsatte grupper gjennom f.eks. såkalte kulturtolker eller andre som kan jobbe med minoritetsbefolkningen spesielt.

Det blir vist til fra flere at arbeidet som gjøres gjennom prosjektene gjerne kan være ulike former for tilretteleggingsarbeid og andre aktiviteter som kan legge til rette for å bedre forståelsen mellom barnevernet og enkeltgrupper, og generelt bidra til bedre relasjoner og samarbeid på tvers av sentrale grupper. Et kjennetegn ved flere av prosjektene som har blitt gjennomført er at de kan legge til rette for denne typen arbeid i lavterskelformat, og på den måten drive et utviklings- og relasjonsarbeid som kan bli for smått å drive fra offentlige systemer. Dette er prosjekter som det ikke nødvendigvis er veldig kostbart å sette i gang, men som trenger noe administrasjon og eventuelt opplæring av sentrale utførere. Videre kan denne typen arbeid ha stor betydning for de familiene som får hjelpen. Det blir fremhevet fra mottakere at tilskuddsmidlene i noen tilfeller kan betegnes som en form for «såkornsmidler», det vil si at de bidrar til å avle mer innsats gjennom å administrere eller sette opp noen strukturer for aktivitet. Den totale aktiviteten som kommer ut av relativt begrensede tilskuddsmidler kan dermed bli ganske stor.

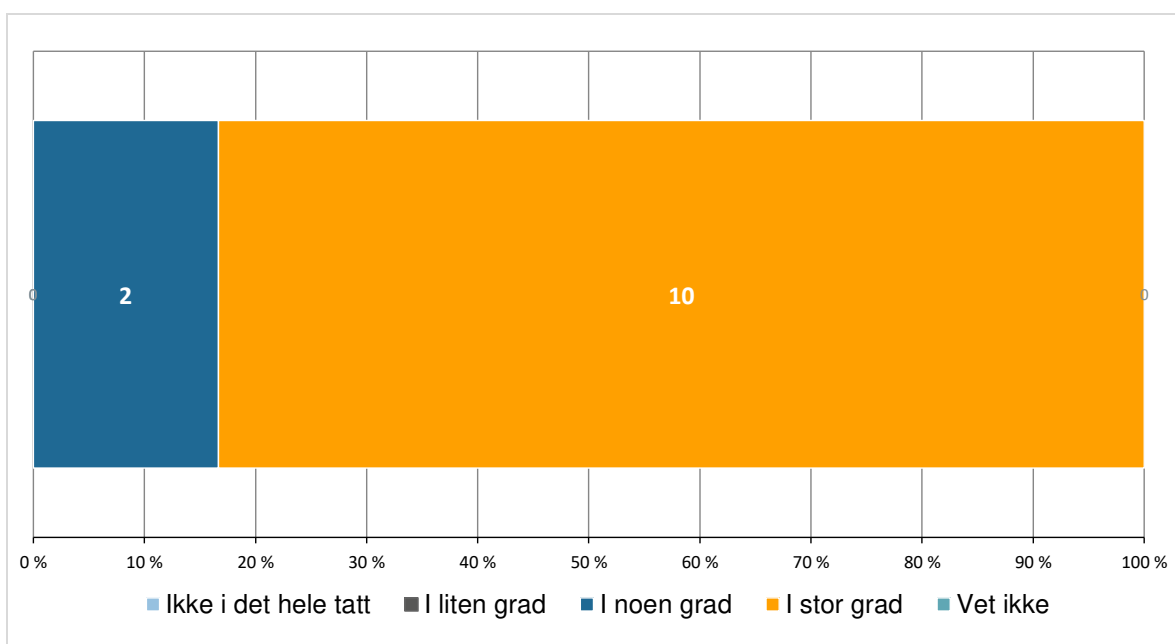
Flere av organisasjonene som får eller har fått midler peker på denne effekten. Det fremheves videre at det også oppleves å være et stort behov for mer informasjon om barnevernet ut mot sårbare grupper som kan komme i kontakt med barnevernet, og at det er behov for å jobbe med relasjonsbygging mellom barnevernet og målgruppen. Effektene av dette arbeidet på målgruppen er vanskelig å måle direkte, men flere av prosjektene som får støtte gjennom tilskuddsordningen legger til rette for aktiviteter som bør kunne bidra til positive effekter for målgruppen, både på kort og lengre sikt.

Bedre samhandling

Det er et tildelingskriterium for tilskuddsordningen til utviklings- og samhandlingsprosjekter at den skal bidra til:

utvikling og utprøving av modeller for bedre samhandling mellom tjenester: Prosjektet skal fremme dialog og samhandling mellom aktører, tjenester og/eller brukere som har kontaktflater mot barn og unge i målgruppen for ordningen, eksempelvis gjennom økt nyttegjøring av felles tjenestetilbud.¹⁴

Figur 4.8 viser at i vår spørreundersøkelse svarer 10 av respondentene (83 %) at tilskuddene har bidratt til bedre samhandling mellom relevante aktører på området *i stor grad*, mens to svarer at tilskuddet har bidratt til dette *i noen grad*.



Figur 4.8 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «I hvilken grad har tilskuddsmidlene dere har mottatt til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet bidratt til bedre samhandling mellom dere og andre relevante aktører?» (N=12)

Ved spørsmål om å utdype hvilken type samhandling tilskuddet i hovedsak har bidratt til, fremheves forbedret samhandling og forståelse for hverandre mellom barnevernet og ulike subgrupper i målgruppen. For eksempel blir det vist til at flere prosjekter har omhandlet samarbeid og informasjon mot minoritetsbefolkningen, slik at forståelsen av hva barnevernet gjør skal bli riktigere. Det er en intensjon om at dette skal bidra til bedre samhandling. Videre blir det også trukket frem at organisasjonene selv gjennom prosjektarbeid blir bedre kjent med flere andre organisasjoner og samarbeider med dem om høringsuttalelser og i nasjonale prosesser.

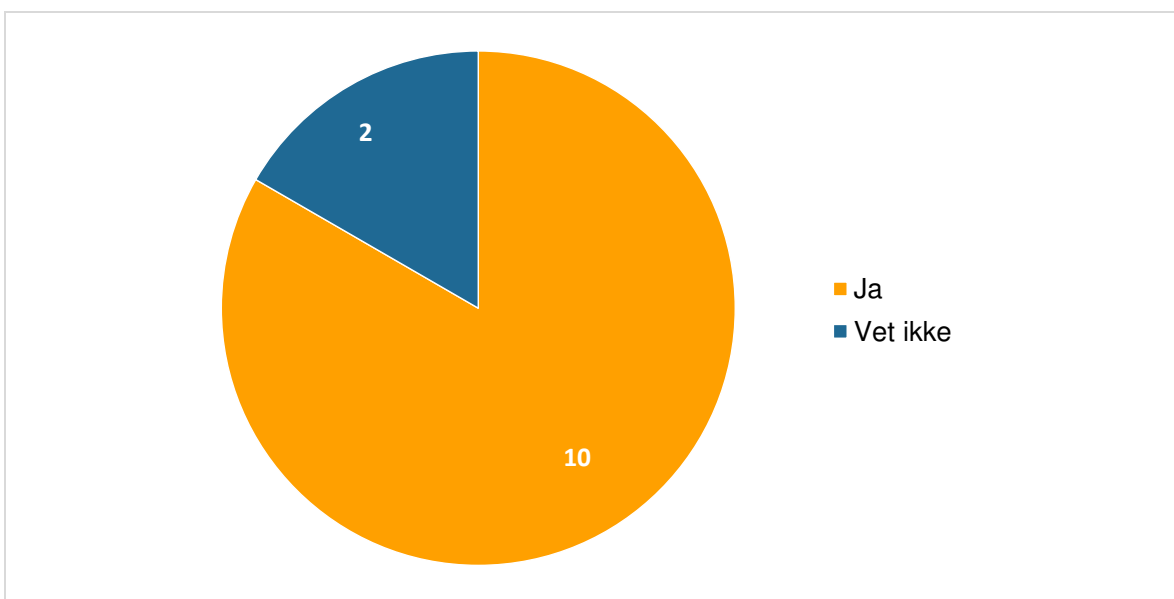
Det kan altså se ut til at samhandlingsprosjektene i større grad bidrar til samhandling mellom barnevernet og ut mot sårbare grupper enn samhandling på tvers av tjenester slik det også legges opp til i kriteriene for utviklings- og samhandlingsprosjektene. Generelt kan det fremstå som om prosjektene i stor grad er rettet direkte mot målgruppen, sårbare barn og unge og deres familier. Samhandling, dialog og informasjonsarbeid ser ut til å være fokusert mot målgruppen for tilskuddsordningen og inn mot barnevernet i hovedsak.

¹⁴ Bufdir, 2019. Regelverk for tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet. Rundskriv 12/2019

Varige effekter av tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter

Tilskuddene til utviklings- og samhandlingsprosjekter kan gis for inntil tre år, som vi har skrevet om tidligere. Det er ikke laget noe system for oppfølging av om prosjektene har videre effekter. Bufdir er tydelige på i intervjuer at nettopp fordi dette skal dreie seg om prosjektmidler til utvikling, skal det ikke være varig tilskudd til samme prosjekt. Tilskuddsordningen kan dermed ses på som et virkemiddel for å *sette i gang* et utviklingsarbeid. Tilskuddet er tydelig målrettet mot dette, og det er opp til virksomhetene selv å sikre at prosjekter som bør vare utover tilskuddsperioden, blir varige. Det er ikke alle prosjekter som skal gi varige effekter, og det er heller ikke alt utviklingsarbeid som er bærekraftig, og dermed bør vedvare. Men vi mener at det ligger en potensiell risiko for at gode prosjekter som kunne vært varige, eller gitt varige effekter, ikke fortsettes fordi tilskuddsperioden opphører. Vi har tidligere trukket frem at det kan argumenteres for at tilskuddsforvalter kunne vurdert hensiktsmessigheten av å etablere noen form for oppfølging av igangsatte prosjekter som vurderes som gode og bærekraftige.

Samtidig kan også et tidsavgrenset utviklingsprosjekt skape varige endringer. Vår gjennomgang viser at flertallet av organisasjonene som har svart på vår undersøkelse opplever at prosjektene de har fått tilskudd til har effekter som kan bli varige, eller som har vist seg å vedvare. Perioden vi har evaluert tilskuddet for går tilbake til 2013, og det er dermed tidlig å dokumentere langvarige effekter av prosjektene. I spørreundersøkelsen svarte 10 (83 %) av organisasjonene at de forventer at tilskuddsmidlene vil bidra til varige effekter utover tilskuddsperioden, eller allerede har gjort dette. To organisasjoner er usikre på om prosjektet eller prosjektene de har gjennomført vil ha varige effekter. Ingen svarte *nei* på dette spørsmålet.



Figur 4.9 Fordeling av svar i spørreundersøken på spørsmålet «Opplever dere at tilskuddsmidlene dere har mottatt til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet har gitt noen varige effekter utover tilskuddsperioden?» (N=12)

Bufdir fremhever at det er variasjon når det gjelder bærekraften til prosjektene som settes i gang med tilskuddsmidler. Det legges opp til fra Bufdir sin side at søkere skal ha en bevissthet rundt hvordan effektene fra prosjektene kan bli varige gjennom at det bes om en plan for videre gjennomføring av prosjektet etter tilskuddsperioden i søknaden om tilskudd. Men Bufdir har ikke oversikt over hvorvidt eller hvordan dette eventuelt gjøres i praksis etter at tilskuddsperioden er over.

Vår undersøkelse viser at det kan se ut som en del av prosjektene som starter opp ved hjelp av tilskuddsmidler har og kan ha effekter utover perioden for tilskuddet. Det er blant annet slik at en

del prosjekter omhandler strukturering og bygging av nettverk, annen tiltaksutvikling mot målgruppen, og opplæring av frivillige som skal jobbe rettet mot målgruppen på ulikt sett. Dette er tiltak som organisasjonene selv fremhever at vil vedvare, og som har skapt grunnlag for videre arbeid. Det er eksempler på aktiviteter og tiltak som skaper noen grunnleggende strukturer som kan vedvare uten at det behøver å koste så mye å holde vedlike etter at de er etablert.

Organisasjonene selv fremhever også andre tiltak de mener har hatt, og vil ha, varige effekter for målgruppen. Eksempler er seminarer og opplæring om barnevernet for foreldre med minoritetsbakgrunn. Det blir også organisert ulike aktiviteter med og for erfaringskonsulenter fra barnevernet som bidrar til å trygge og lære opp dem som stemmer for barnevernsbarn i offentligheten. Videre har det blitt etablert samhandlingsarenaer av ulik art som det vil være mulig å føre videre, informasjonsarbeid som har skapt bedre forståelse av barnevernet ut i spesielle grupper, og motsatt bedre tverrfaglig kulturforståelse inn i barnevernstjenester. Det blir også vist til at flere av organisasjonene har jobbet med informasjon og dialog inn mot kommunale barnevernstjenester og har bidratt også til å styrke disse tjenestene. Organisasjoner som jobber inn mot minoritetsgrupper viser til at kunnskap om barneoppdragelse og barnevernet kan, som det ble sagt i et intervju, «spre seg som ringer i vannet» blant deler av befolkningen som ellers kan være vanskelige å nå.

Våre oppsummerende vurderinger

Basert på våre undersøkelser mener vi det fremstår som tydelig at *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* har positive effekter på målgruppen, og treffer flere behov blant utsatte barn og unge og deres familier. Dette inkluderer blant annet behov knyttet til aktiviteter, brukerrepresentanter, kompetanseheving og bedre forståelse for barnevernet. Det fremgår av både dokumentasjon, spørreundersøkelse og intervjuer at midlene som kommer fra tilskuddet benyttes til prosjektarbeid som er direkte rettet mot målgruppen for ordningen.

På samme måte som for driftstilskuddet opplever mottakerne at tilskuddet er viktig for utviklingen av deres arbeid og bidrar til nettopp arbeidet mot utsatte barn og unge og deres familier.

Det er vanskelig å måle effekter for målgruppen direkte fra prosjektene utover å måle aktivitet. Men det er rimelig å anta at prosjektene som gjennomføres treffer utsatte grupper og bidrar til å styrke barnevernet, og relasjonen mellom barnevernet og de utsatte gruppene. En utfordring for enkelte av prosjektene er å sikre bærekraft etter at tilskuddsperioden er over. Vi mener det ligger en risiko i denne typen tilskuddsmidler for at en del prosjekter kan bli mer som kortvarige «stunt», og i mindre grad bidra til varig endring. Det er ikke alle utviklingsprosjekter som skal være varige, det er et viktig element i utviklingsarbeid å kunne teste ut nye idéer og muligheter. Men samtidig mener vi at det kan være noe å hente på å systematisere oppfølgingen av prosjekter som fremstår som bærekraftige. Dette kan sannsynligvis bidra til ytterligere utvikling og læring, både hos direktoratet og hos andre organisasjoner og virksomheter.

Når det gjelder samhandlingsaspektet som inngår som et element i dette tilskuddet, viser vår gjennomgang at samhandlingen i hovedsak operasjonaliseres ut som dialogarbeid mellom barnevernet og ut mot utsatte og sårbare grupper, heller at den bidrar direkte til «utvikling og utprøving av modeller for bedre samhandling mellom tjenester» som fremgår som et mål i tildelingskriteriene for ordningen. Men samordning er et tydelig element i mange av prosjektene som får støtte, i hovedsak som informasjon/dialog og samhandling mellom ulike grupper og barnevernet. Vi mener at totalt sett er samhandlingselementet sentralt i mange av prosjektene, men det kan være opp til Bufdir å vurdere om det er behov for å spisse dette mer mot samhandling på tvers av tjenester ettersom det er et eget punkt i ordningens kriterier. De to andre tildelingskriteriene for ordningen som omfatter kunnskapsutvikling og spredning av informasjon og forebyggende arbeid, mener vi dekkes godt gjennom prosjektene som får støtte.

5 Tilskuddenes treffsikkerhet

Tilskuddenes måloppnåelse henger sammen med treffsikkerheten tilskuddene har. Med treffsikkerhet i denne sammenheng mener vi om tilskuddene treffer de rette organisasjonene, om det er andre som kunne løst arbeidet på en bedre måte, og om det er noen former for tiltak eller prosjekter som treffer målgruppen for tilskuddene bedre enn andre. Oppsummeringen i dette kapittelet bygger i hovedsak på det som er skrevet om effekter og aktiviteter under måloppnåelse, og noe på det som fremgår i kapittel 3 om forvaltningen av ordningene.

Vi har tidligere i rapporten beskrevet at det ser ut til at begge tilskuddsordningene når ut til de fleste organisasjonene som fremstår som relevante tilskuddsmottakere basert på en overordnet interessentkartlegging. Videre oppgir også flertallet av de som har svart på spørreundersøkelse eller blitt intervjuet gjennom undersøkelsen at de opplever at informasjonen om ordningene er god. Samtidig er det mer rett frem å påstå at driftstilskuddet ser ut til å nå alle, eller de fleste, relevante mottakere enn det som er tilfellet når det gjelder tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter når vi tar utgangspunkt i potensielle mottakere. I teorien er det langt flere organisasjoner eller virksomheter som kan tenkes å gjennomføre relevante prosjekter innenfor barnevernsområdet enn det er organisasjoner som driftes med barnevernsområdet som hovedområde. Vi kan dermed ikke utelukke gjennom våre undersøkelser at det også kan være andre organisasjoner som kan være egnet til å gjennomføre prosjekter på en god måte, og dermed være potensielle mottakere av tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter. Men samtidig ser det også ut til, basert på våre undersøkelser, som også denne tilskuddsordningen treffer målgruppen gjennom relevante organisasjoner med relevante prosjekter.

Spørreundersøkelsen vi har sendt ut i forbindelse med evalueringen har også hatt respondenter som ikke har søkt om tilskudd, men som vi vurderte at potensielt kunne være aktuelle søkere av tilskuddene. Det er åtte organisasjoner som har svart på undersøkelsen som ikke har søkt om tilskudd. På åpne spørsmål i undersøkelsen om hvorfor de ikke har søkt, svarer disse organisasjonene enten at de ikke har kjent til ordningene (4 stykker), eller at de opplever at det ikke har vært aktuelt å søke (4 stykker), i hovedsak fordi de opplever at deres arbeid er litt på siden av det tilskuddsordningene støtter. Enkelte av organisasjonene presiserer imidlertid at det kunne vært aktuelt for dem å søke dersom de hadde kjent til ordningene.

Vi har også hatt et telefonintervju med en organisasjon som ikke har søkt tilskudd og hatt e-post-kontakt med flere organisasjoner som ikke har søkt. Den gjennomgående årsaken til at disse organisasjonene ikke har søkt ser ut til å være at de opplever egne aktiviteter å være litt på siden av det tilskuddene er rettet mot.

Det er et tydelig kriterium for begge tilskuddene at mottakere skal jobbe rettet mot utsatte barn og unge og deres familier, og at organisasjonene skal jobbe på barnevernsområdet og/eller med prosjekter på barnevernsområdet. Alle organisasjonene som har mottatt tilskudd fra ordningene i den perioden vi har gjennomgått, treffer denne gruppen og prosjektene retter seg også mot denne gruppen, enten inn i kjernebarnevernet eller som en del av forebyggingsarbeidet. Vi mener også at selve forvaltningen av ordningene hvor aktiviteter og rapporter følges opp sett opp mot kriterier for ordningene, er med og bidrar til at ordningene treffer målgruppen.

Når det gjelder hvorvidt det er noen typer tiltak som ser ut til å være mer treffende for målgruppen enn andre, viser vår gjennomgang, som vi har nevnt, at prosjektene som gjennomføres ved hjelp av tilskuddene treffer målgruppen. Videre fremstår tiltakene som relevante, og forvalter opplever at de i all hovedsak blir gjennomført som forutsatt.

På et overordnet nivå viser vår undersøkelse, også som nevnt, at organisasjonene som mottar tilskudd i hovedsak treffer målgruppen på to måter:

1. På systemnivå – Flere organisasjoner fremhever at tilskuddene bidrar til at de kan jobbe på systemnivå, eller bidrar til å legge til rette for at de kan jobbe på systemnivå. Det blir vist til at prosjekter og aktiviteter som bidrar til kompetanseheving og nettverk både styrker kompetansen i selve organisasjonen og blant frivillige arbeidere, og for eksempel erfaringskonsulenter. Erfaringskonsulenter eller andre representanter for brukergruppene deltar i arbeid på systemnivå. Det blir også vist til at driftstilskuddet er med å bidra til at organisasjonen som mottar dette har en grunnfinansiering på plass som bidrar til at de er stabile aktører, kan delta i systemarbeid gjennom høringsuttalelse, brukerråd m.m. Dette er en effekt som både direktorat, departement og organisasjonene selv trekker frem som viktig.
2. På gruppe- og individnivå – Tiltakene treffer også målgruppen på gruppe- og individnivå. Det er flere av prosjektene det søkes utviklingsmidler til som innebærer gjennomføring av informasjonsarbeid, dialogarbeid, nettverksarbeid og aktiviteter rettet direkte mot utsatte, sårbare grupper. Det har for eksempel blitt trukket frem at det er gode eksempler på at prosjektene har bidratt til bedre dialog og samhandling mellom barnevernstjenester og minoritetsgrupper. Det kan se ut som at når det gjelder effekter på gruppe- og individnivå er tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter spesielt godt egnet for prosjekter som ikke er veldig omfattende, men som kan legge til rette for aktiviteter i noe mindre skala. Samtidig blir det også trukket frem fra mange at prosjektene bidrar til å generere mye frivillig arbeid, og dermed en styrking av frivillighetsarbeid.

Våre undersøkelser gir ikke grunnlag for å vurdere om det er noen sammenfallende kjennetegn ved tiltak som får tilskudd og som treffer målgruppen bedre enn andre. Men generelt er det slik at størrelsen på tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter ikke er spesielt stort, og den enkelte organisasjon får ikke tildelt store summer. Det er også relativt vanlig at tildelt sum er mindre enn omsøkt sum fra organisasjonene. Dette innebærer at de konkrete aktivitetene og tiltakene som gjennomføres blir begrenset i omfang, og slik ordningen er innrettet og forvaltet nå, vil det slik vi vurderer det ikke være hensiktsmessig for en organisasjon å planlegge for store kostbare tiltak gjennom ordningen. Rett og slett fordi dette sannsynligvis ikke ville blitt støttet fullt ut, all den tid forvalter prioriterer å spre tilskuddsmidlene relativt bredt heller enn å satse på færre, mindre prosjekter.

6 Samlet vurdering av ordningenes effektivitet, måloppnåelse og treffsikkerhet

Denne evalueringen har gått gjennom og vurdert to tilskuddsordninger på barnevernsområdet, *tilskudd til drift av barnevernsorganisasjoner* og *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter på barnevernsområdet*. Vi har vurdert tilskuddsordningene opp mot kriteriene effektivitet, mål-oppnåelse og treffsikkerhet.

På et overordnet nivå mener vi begge tilskuddsordningene forvaltes effektivt, bidrar til å nå målene med ordningene, og treffer målgruppen for ordningene, utsatte barn og unge og deres familier. Samtidig finner vi også forbedringsmuligheter knyttet til begge tilskuddsordningene. I dette kapittelet oppsummerer vi våre vurderinger av begge tilskuddsordningene og fremmer noen anbefalinger om mulige endringer eller forbedringer.

Tilskuddsforvaltningens innretning og effektivitet

Begge tilskuddsordningene forvaltes elektronisk. Informasjon om både ordningene, regelverket for ordningene og direkte lenke til elektronisk søknadsportal ligger tilgjengelig på Bufdir sine nettsider og fremstår som tydelig. Ordningen fremstår også som relativt godt kjent blant aktuelle søkere. Særlig driftstilskuddet ser ut til å være godt kjent blant potensielle mottakere. Tilskuddsordningen som er rettet mot utviklings- og samhandlingsprosjekter er også forholdsvis godt kjent blant potensielle søkere. Samtidig vil vi påpeke at det ser ut til å være et forbedringspotensial på dette området, og ordningen kan sannsynligvis gjøres enda bedre kjent, for eksempel gjennom målrettet markedsføring mot organisasjoner eller virksomheter som ikke nødvendigvis har barnevern som sitt kjerneområde. Dersom flere får bedre kjennskap til ordningen, kan dette bidra til å få frem nye og gode idéer til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet.

Etter vår vurdering fremstår søknadssystemet som brukervennlig og effektivt, og legger til rette for en effektiv søknadsprosess. Våre undersøkelser viser at mottakerne av tilskuddene også opplever søknadsprosessen som rett frem. Når det gjelder kunngjøringstidspunktet for tilskuddene og saksbehandlingstiden, er det imidlertid noe frustrasjon blant de som har søkt tilskudd, og vi mener den fremstår som berettiget. Vi mener Bufdir bør vurdere et fast, årlig tidspunkt for kunngjøring av ordningene. Dette vil gi søkerne høyere grad av forutsigbarhet. Bufdir bør også etterstrebe å ha kunngjøringene tidligere, slik at potensielle søkere får bedre tid til å utarbeide søknadene. Tilsvarende oppleves saksbehandlingstiden på søknadene som uforholdsmessig lang, og det blir trukket frem som en utfordring blant mottakerne av tilskudd at tildelingen kommer sent på våren. Mange av organisasjonene har ikke store økonomiske reserver, og når de avventer beskjed om eventuelt mottatt tilskudd, bidrar dette i noen tilfeller til at aktiviteter blir forskjøvet og ikke gjennomført som planlagt.

Selve tilskuddsforvaltningen fremstår som økonomisk effektiv. Vår gjennomgang har vist at det sett opp mot andre tilskuddsordninger brukes relativt liten tid på forvaltningen. Dette mener vi er et styrketegn på ett vis, men det ligger også noen risikoer i dette. Det er for eksempel en sårbarhet knyttet til at det kun er én saksbehandler som primært jobber med ordningene, og at vedkommende får bistand fra én person fra fagavdelingene i vurderingen av søknadene. Det er betydelig grad av skjønn knyttet til vedtakene om tildeling av midler i begge ordningene, særlig gjelder dette prosjektilskuddet. Det blir vist til gjennom våre undersøkelser at begrunnelsene for tildeling av midler fremstår som knappe, og det er ikke alltid tydelig hvorfor man har fått tilskudd,

fått avslag på en søknad om tilskudd, eller hva som ligger til grunn for summen som er tildelt, som kan være lavere enn omsøkt beløp. Våre gjennomganger av utvalgte tilskuddsbrev bekrefter også at begrunnelsene for vedtakene kan fremstå som knappe.

Videre mener vi at det er forbedringspotensial knyttet til hvordan det formidles til organisasjonene hvor mye tilskuddsmidler som reelt er til tildeling hvert år. I oversikten på Bufdir sine nettsider opplyses summene som er til tildeling ved kunngjøring av ordningene. Dette bidrar til åpenhet, men samtidig er det slik at store andeler av midlene allerede er bundet opp. Enten gjelder dette øremerkede midler, eller midler som er bundet gjennom tildelinger som går over flere år. Dette har bidratt til å skape litt misnøye blant organisasjonene og virksomhetene i målgruppen for ordningene all den tid det ikke fremstår som fullt ut tydelig hvorfor noen organisasjoner får øremerkede midler for eksempel. Vi mener forvalter med fordel kan være tydeligere i sin presisering av at øremerkede midler er såkalte «friske midler», og dermed strengt tatt ikke inngår som en reell del av midlene som er tilgjengelige for fordeling gjennom ordningene.

Statens økonomireglement gir krav til utforming og forvaltning av statlige tilskudd. Bestemmelsene skal sikre hensiktsmessig og effektiv utforming og forvaltning av tilskudd. Dette skal igjen bidra til at statlige midler brukes effektivt. Normalprosedyren for utforming og forvaltning av tilskudd innebærer blant annet at tilskudd fordeles etter kjente tildelingskriterier og åpne søknadsprosesser, det vil si konkurranse om tilskuddsmidlene.

Selv om øremerking for eksempel kan gi større forutsigbarhet for enkeltorganisasjoner, og i noen tilfeller gjøre at gode tiltak som ellers ikke ville nådd frem blir prioritert, kan det ha betydelige ulemper. Øremerking kan redusere åpenheten, etterprøvbareheten og likebehandlingen i forvaltningen. blant annet fordi midlene ikke er tildelt etter åpne søknadsprosesser og fordi det ofte ikke gis faglige begrunnelser for øremerkingene. Det kan være lite kjent for offentligheten hva som er bakgrunnen for at enkeltorganisasjoner blir tildelt midler. Faglige begrunnelser for tildelinger kan mangle. Dette kan svekke legitimiteten til tilskuddene. Det kan også føre til at midlene går til mindre treffsikre og effektive tiltak enn det kunne gjort etter en åpen konkurranse.

Øremerking til enkeltorganisasjoner er ofte et politisk spørsmål. Det å sikre at tildelingene er godt faglig begrunnede, samt sikre offentlighet og likebehandling i tilskuddsforvaltningen er imidlertid viktig. En hensiktsmessig og effektiv utforming og forvaltning av tilskuddsordningene ved åpen konkurranse, likebehandling og transparens bør i størst mulig grad ligge til grunn for tilskuddsordningene på barnevernsområdet.

For å ivareta kravene i statens økonomireglement og forvaltningsloven, og for legitimiteten til tilskudd som virkemiddel, er det generelt viktig at begrunnelsen for bevilgningene i størst mulig grad synliggjøres. Dette gjelder også øremerkede tilskudd. Dersom betydelige tilskuddssummer gjennom flere år øremerkes til enkeltmottakere uten at det har vært åpne søknadsprosesser for disse midlene, bør departementet eller tilskuddsforvalter også vurdere om disse konkrete tilskuddene skal evalueres, jf. statens økonomireglement kapittel 6.5.

Tilskuddenes måloppnåelse og treffsikkerhet

Når det gjelder målene og kriteriene for tilskuddsordningene oppleves målene i hovedsak som tydelige for organisasjoner som kan være mottakere av tilskudd i begge ordningene. Når det gjelder driftstilskuddet ser det ikke ut til, basert på våre undersøkelser, at det er noen sentrale organisasjoner på området som har søkt om tilskudd til drift og ikke fått dette. Alle organisasjonene som får driftstilskudd ser ut til å fylle kriteriene for ordningen. Oppsummert mener vi at både målene og kriteriene for *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* i all hovedsak fremstår som hensiktsmessige. Målene og kriteriene legger til rette for at det skal jobbes med aktiviteter og tiltak som styrker målgruppen for ordningen.

Når det gjelder *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* oppleves kriteriene i all hovedsak som tydelige av søkere på tilskudd. Men det blir samtidig spilt inn i våre undersøkelser at kriteriene kan være i overkant vide for å gi retning til prosjektene en ønsker under ordningen. Vi mener på den ene siden at det kan være en utfordring for Bufdir å spisse kriteriene for tildeling for mye, siden denne ordningen skal være en støtte nettopp til blant annet utviklingsprosjekter. Dersom kriteriene blir for spisse, kan det bidra til at det ikke blir en god og ønskelig bredde i denne typen prosjekter. På den annen side medfører såpass vide kriterier som det ordningen har, at kriteriene blir utfordrende å benytte som grunnlag for å prioritere mellom prosjekter som bør støttes. De aller fleste søkere kan tilfredsstille én eller flere av kriteriene. Vi mener dagens kriterier medfører at forvalter må bruke betydelig skjønn i prioriteringen mellom prosjekter, og dette stiller større krav til begrunnelser i vedtak. Dagens begrunnelser for tildeling eller avslag på søknader om tilskudd kan fremstå som litt knappe, og det ser ut til at dette bidrar til noe usikkerhet blant søkere. Tydeligere kriterier kan være en måte å lette arbeidet med å prioritere mellom tilskudd. Forvalter bør vurdere om de ønsker å benytte kriteriene til slike prioriteringer. Dersom en ønsker vide kriterier, bør en ta konsekvensen av det i utformingen av vedtakene ved å begrunne vedtak enda tydeligere. Det vil kunne bidra til mindre usikkerhet rundt tildelingene.

Tilskuddenes måloppnåelse

Når det gjelder måloppnåelsen til tilskuddene, mener vi oppsummert at slik ordningene er innrettet og slik forvaltningen gjennomføres, bidrar de til å nå målene med ordningene. Begge ordningene bidrar til å styrke barnevernet gjennom å styrke og profesjonalisere organisasjoner, og via aktiviteter gjennomført av organisasjoner og virksomheter som er rettet mot utsatte barn og unge og deres familier. Våre undersøkelser viser også at midlene som forvaltes gjennom ordningene går til mottakere som oppfyller kriteriene for å motta tilskudd, og som jobber med prosjekter som er i henhold til tildelingskriteriene.

Mer spesifikt mener vi at våre undersøkelser viser at *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* har tydelige effekter, både for mottakerne av tilskuddene, organisasjonene, men også for målgruppen for tilskuddene. Tilskuddet bidrar til at organisasjoner blant annet får jobbet med tilrettelegging for fag- og utviklingsutvikling og systematiserer, organiserer og utvikler frivillighetsarbeid. Driftstilskuddet legger til rette for at organisasjoner kan jobbe mer likt på tvers av lokale enheter med aktiviteter og tiltak rettet mot målgruppen. Tilskuddet oppleves videre som helt avgjørende for flertallet av organisasjonene i vår undersøkelse. De fremhever at de ikke har andre muligheter for å søke om midler til opprettholdelse av drift. Organisasjonene opplever at tilskuddet bidrar til de får mer kvalitet og likhet i sitt arbeid ut mot målgruppen, gjennom at de ofte kan etablere seg med sentrale enheter eller hovedkontor som kan støtte og utvikle aktivitet lokalt. Flere av organisasjonene som mottar tilskudd har mye av den utadrettede aktiviteten mot målgruppen basert på frivillighet. Driftsmidlene er sånn sett viktige for å sikre at organisasjonene kan koordinere aktiviteter, tilby opplæring til frivillige, og gi muligheter for å etablere nettverk og bidra til faglig utvikling nasjonalt. Videre bidrar også driftstilskuddet til at organisasjonene får jobbet på systemnivå med bidrag til arbeidet med utviklingen av barnevernet som helhet. I dette arbeidet inngår blant annet deltakelse i referansegrupper, deltakelse i ulike brukergrupper, og mulighet til å kunne gi innspill på høringer. Vi mener på bakgrunn av dette at våre undersøkelser viser at driftstilskuddet bidrar til å opprettholde og styrke organisasjoner på barnevernsområdet, og bidrar til utvikling av barnevernet og barnevernets arbeid på både individ- og systemnivå.

Basert på våre undersøkelser mener vi det fremstår som tydelig at også *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet* har positive effekter på målgruppen. Det fremgår av både dokumentasjon, spørreundersøkelse og intervjuer at midlene som kommer fra tilskuddet benyttes til prosjektarbeid som er direkte rettet mot målgruppen for ordningen. Tilskuddet genererer en rekke ulike aktiviteter og tiltak for sårbare barn og familier. Effektene av tilskuddet er tydelige både på individ- og gruppenivå. I tillegg til prosjekter som retter aktivitetene sine mot enkeltbarn og

familier, er det også flere eksempler på prosjekter som har mottatt støtte som retter seg mot sårbare *grupper*. Dette gjelder for eksempel grupper innenfor minoritetsbefolkningen, hvor det har vært gjennomført prosjekter med mål om å skape bedre forståelse for, og kjennskap til, barnevernets arbeid. På samme måte som for driftstilskuddet opplever mottakerne at tilskuddet er viktig, og muliggjør deres arbeid, og bidrar til utvikling i arbeidet rettet mot utsatte barn og unge og deres familier.

Når det gjelder varige effekter av de to tilskuddene, mener vi at for driftstilskuddet handler dette i stor grad om at organisasjonene får etablert seg med stabile hovedkontor eller administrasjoner som sikrer at organisasjonene fortsetter å eksistere. Samtidig ligger det også en risiko her i at organisasjonene er avhengige av tilskuddsmidlene, og det er ikke nødvendigvis slik at organisasjonene ville klart seg like godt videre uten tilskuddet.

Det er vanskelig å måle varige effekter av prosjektene som har fått støtte gjennom utviklings- og samhandlingstilskuddet for målgruppen direkte utover å måle aktivitet. Men samtidig viser vår gjennomgang at det kan se ut som en del av prosjektene som starter opp ved hjelp av tilskuddsmidler har, og kan ha, effekter utover perioden for tilskuddet. Det er blant annet slik at en del prosjekter omhandler strukturering og bygging av nettverk, annen tiltaksutvikling mot målgruppen, og opplæring av frivillige som skal jobbe rettet mot målgruppen på ulikt sett. Dette er tiltak som virksomhetene selv fremhever at vil vedvare, og som legger et grunnlag for videre arbeid. Tilskuddsmottakerne selv fremhever også andre tiltak de mener har hatt, og vil ha, varige effekter for målgruppen. Eksempler er seminarer og opplæring om barnevernet for foreldre med minoritetsbakgrunn. Det blir også organisert ulike aktiviteter med og for erfaringskonsulenter fra barnevernet, som bidrar til å trygge og lære opp dem som stemmer for barnevernsbarn i offentligheten. Videre har det blitt etablert samhandlingsarenaer av ulik art som det vil være mulig å føre videre. Det blir også vist til at flere virksomheter har jobbet med informasjon og dialog inn mot kommunale barnevernstjenester og har bidratt også til å styrke disse tjenestene.

En utfordring for enkelte av prosjektene er å sikre bærekraft etter at tilskuddsperioden er over. Vi mener det ligger en risiko i denne typen tilskuddsmidler for at en del prosjekter kan bli mer kortvarige «stunt», og i mindre grad bidra til varig endring. Her ligger det en sårbarhet i dagens ordning. Dette er imidlertid ikke unikt for dette prosjekttilskuddet, men er noe som gjelder for finansiering av tidsavgrensede prosjekter generelt. Det er heller ikke slik at alle utviklingsprosjekter skal vedvare, og det er ikke alle slike prosjekter som viser seg å være bærekraftige. Men vi mener det i ordningen kan være en risiko for at prosjekter som kan ha gode, varige effekter ikke vedvarer. Eller at prosjekter som inneholder nyttige lærdommer andre som jobber med prosjekter på området kan ha nytte av. Det er ikke noen systemer som legger til rette for at gode prosjekter som er utviklet kan opprettholde videre aktivitet utover tilskuddsperioden, eller for erfaringsdeling og læring fra prosjektene. Dette ligger utenfor den direkte forvalterrollen til Bufdir, og det er ikke nødvendigvis slik at det er Bufdir som bør sikre at det skjer en slik oppfølging. Men vi mener samtidig det kan være verdt å vurdere en form for systematisering av oppfølging og læring, og kanskje også videreføring av bærekraftige prosjekter og deres effekter nettopp med tanke på å bedre samfunnseffektene av ordningen.

Tilskuddenes treffsikkerhet

Tilskuddenes måloppnåelse henger sammen med treffsikkerheten tilskuddene har. Med treffsikkerhet i denne undersøkelsen har vi ment om tilskuddene treffer de rette organisasjonene, om det er andre som kunne løst arbeidet på en bedre måte, og om det er noen former for tiltak eller prosjekter som treffer målgruppen for tilskuddene bedre enn andre.

Oppsummert mener vi at begge tilskuddsordningene ser ut til å nå ut til de fleste organisasjonene som fremstår som relevante tilskuddsmottakere basert på en overordnet kartlegging av potensielle interessenter. Samtidig kan vi ikke utelukke gjennom våre undersøkelser at det også kan være

andre organisasjoner eller virksomheter som kan være egnet til å gjennomføre prosjekter på barnevernsområdet på en god måte, og dermed være potensielle mottakere av tilskuddet som er rettet mot utviklings- og samhandlingsprosjekter.

Det er et tydelig krav for begge tilskuddsordningene at mottakere skal jobbe rettet mot utsatte barn og unge og deres familier, og at tilskuddsmottakerne skal jobbe på barnevernsområdet og/eller med prosjekter på barnevernsområdet. Alle som har mottatt tilskudd fra ordningene i den perioden vi har gjennomgått treffer denne gruppen, og prosjektene retter seg også mot denne gruppen, enten inn i kjernebarnevernet eller som en del av forebyggingsarbeidet. Vi mener også at selve forvaltningen av ordningene hvor aktiviteter og rapporter følges opp sett opp mot kriterier for ordningene, er med og bidrar til at ordningene treffer målgruppen.

Når det gjelder hvorvidt det er noen typer tiltak som ser ut til å være mer treffende for målgruppen enn andre, viser vår gjennomgang, som vi har nevnt, at prosjektene som gjennomføres ved hjelp av tilskuddene treffer målgruppen, fremstår som relevante, og oppleves av forvalter som at de blir gjennomført som forutsatt. På et overordnet nivå viser vår undersøkelse, også som nevnt, at organisasjonene som mottar tilskudd treffer målgruppen både direkte på gruppe- og individnivå, og mer indirekte gjennom arbeid for å utvikle barnevernet mer helhetlig på systemnivå.

Våre undersøkelser gir ikke grunnlag for å vurdere om det er noen sammenfallende kjennetegn ved tiltak som får tilskudd og som treffer målgruppen bedre enn andre. Men generelt er det slik at størrelsen på tilskuddet til utviklings- og samhandlingsprosjekter ikke er spesielt stort, og den enkelte organisasjon får i hovedregelen ikke tildelt store summer. Det er også relativt vanlig at tildelt sum er mindre enn omsøkt sum fra organisasjonene. Dette innebærer at de konkrete aktivitetene og tiltakene som gjennomføres blir begrenset i omfang, og slik ordningen er innrettet og forvaltet nå, vil det slik vi vurderer det ikke være hensiktsmessig for en organisasjon å planlegge for store kostbare tiltak gjennom ordningen. Rett og slett fordi dette sannsynligvis ikke ville blitt støttet fullt ut, all den tid forvalter prioriterer å spre tilskuddsmidlene relativt bredt heller enn å satse på færre prosjekter.

Vi mener alt i alt at tilskuddene ser ut til å ha effekter som treffer målgruppen, som oppleves som hensiktsmessige, og som bidrar til både profesjonalisering av frivillig sektor og mer profesjonell drift av organisasjoner. Tilskuddene bidrar til å legge grunnlag for viktig aktivitet og tiltak ut mot sårbare barn, unge og deres familier som er eller kan komme i kontakt med barnevernet. Tilskuddsmidler fra utviklings- og samhandlingstilskuddet bidrar også til utvikling av nye aktiviteter rettet mot målgruppen.

Avslutningsvis vil vi knytte noen bemerkninger til hensiktsmessigheten til de to tilskuddsordningene og hvorvidt de er vesensforskjellige eller om det fremstår som en mulighet å slå ordningene sammen. Når det gjelder det første, mener vi at våre undersøkelser tydelig har vist at tilskuddsordningene er hensiktsmessige. Det mener vi også fremgår av summen av vurderingene i dette kapitlet. Organisasjoner vi har vært i kontakt med er også enige i dette. Ordningene gir det vi mener er et sentralt bidrag for å sikre at det er organisasjoner på barnevernsområdet som kan ivareta ulike funksjoner. Ikke minst er det et eget sentralt poeng å legge til rette for at organisasjoner kan overleve og ha et samfunnsbidrag i det hele tatt. Tilskuddsordningene er viktige for å opprettholde drift, profesjonalitet og aktivitet i og gjennom organisasjonene, og gir dermed også et viktig bidrag til aktivitet gjennom frivillighet.

Vi har i denne undersøkelsen vurdert de to tilskuddsordningene sammen, men også skilt mellom dem i en rekke vurderinger. Vi mener, og de fleste organisasjonene vi har vært i kontakt med ser også ut til å mene det samme, at ordningene er vesensforskjellige og fyller ulike, men til dels overlappende funksjoner. De bidrar til utvikling av barnevernet både gjennom å sikre drift og stabilitet for organisasjoner på den ene siden, samtidig som de legger til rette for viktig utvikling på

den andre siden. Begge disse områdene er sentrale for utviklingen av barnevernet som helhet, og det ville ligget en risiko ved en eventuell sammenslåing av ordningene for at ikke begge disse områdene ville blitt vektlagt like tydelig. Vi ser, basert på våre undersøkelser, ingen grunner til at ordningene bør slås sammen, eller avvikles.

6.1 Anbefalinger for videreutvikling av ordningene

Basert på våre samlede vurderinger av de to tilskuddsordningene har vi følgende anbefalinger for forbedring av ordningene:

- ▶ Vi mener Bufdir kan vurdere å informere enda bredere enn det som gjøres gjennom dagens regime om tilskuddsordningen for utviklings- og samhandlingsprosjekter. Dette kan bidra til at en når enda flere virksomheter som kan være rustet for å gjennomføre gode prosjekter for målgruppen
- ▶ Vi mener Bufdir som tilskuddsforvalter kan vurdere å gjøre noen endringer i kommunikasjonen rundt de totale midlene som er tilgjengelige for tildeling hvert år, slik at det blir tydelig for søkere for eksempel at øremerkede midler som deles ut gjennom ordningene er «friske» midler. Dette kan bidra til å redusere noe misnøye og oppfattelser av manglende tydelighet i forvaltningen
- ▶ Når det gjelder øremerking av deler av tilskuddene, mener vi generelt at dette er et virkemiddel som bør være unntak. Tilskuddsmidlene bør i størst mulig grad tildeles ved åpen søknadsprosedyre, likebehandling og transparens
- ▶ Vi mener tilskuddsforvalter bør etterstrebe å ha et fast kunngjøringstidspunkt for tilskuddsordningene hvert år. Dette bidrar til forutsigbarhet for organisasjonene
- ▶ Vi mener tilskuddsforvalter bør etterstrebe å redusere saksbehandlingstiden på søknader om tilskudd, og også legge opp til utbetalinger tidligere på året enn som kan være tilfelle med dagens ordning
- ▶ Vi mener tilskuddsforvalter bør vurdere å utvide begrunnelsene for både avslag og tildeling i brevene til organisasjonene. Det er i dag ikke alltid tydelig hva som er begrunnelser for avslag sett opp mot andre organisasjoner, eller hva som er begrunnelsene for at en organisasjon har fått lavere tildelt sum enn omsøkt sum for eksempel
- ▶ Vi mener endelig også at tilskuddsforvalter kan vurdere om det er hensiktsmessig å etablere noen systemer med den hensikt å sikre en bedre oppfølging og læring fra prosjekter som har blitt gjennomført via *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*

Referanser

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), 2019. Regelverk for tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet. Rundskriv 11/2019.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), 2019. Regelverk for tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet. Rundskriv 12/2019.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Veileder.

Ekspertgruppe, 2017. Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 19. desember 2017.

https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf

Fafo, 2018. Fra deltakelse til mestring – Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.

Mottatte dokumenter fra Bufdir i forbindelse med dokumentgjennomgang:

Søknadene om tilskudd for årene 2017–19 fra ordningene *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* og *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*.

Utvalgte tilskudds- og avslagsbrev for årene 2013–19 for ordningene *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* og *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*.

Utvalgte rapporter for årene 2014–18 fra mottakere av tilskudd fra ordningene *tilskudd til drift av organisasjoner i barnevernet* og *tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet*.