



Er det verdt det?

Kartlegging og vurdering av søknads- og rapporteringsordninger
knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel: Er det verdt det?

Undertittel: Kartlegging og vurdering av søknads- og rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektperiode: April – november 2014

Prosjektleder: Rune Stiberg-Jamt

Forfattere: Rune Stiberg-Jamt, Stine Meltevik, Martin Vestergaard og Ann Sherin Skollevoid

Forord

Denne rapporten gir en oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren og er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet. I prosjektarbeidet har vi hatt tett kontakt med Hilde Marie Skarvang og Helga Aanderaa hos oppdragsgiver, som har bidratt med viktige og substansielle innspill i prosessen. Takk for godt samarbeid! Videre har tilnærmet samtlige departementer på forvaltningssiden, og en rekke kommuner på søkersiden bistått med å fremskaffe informasjon av ulik art på en meget serviceinnstilt måte. Takk også til dere.

Kartleggingen har identifisert 81 slike tilskudd fordelt ulikt på departementene hvor Kunnskapsdepartementet er ansvarlig for flest øremerkede tilskudd (21 stk.), mens Landbruks- og matdepartementet kun har ett øremerket tilskudd i sin forvaltning.

Rapporten gir videre innspill til elementer i utviklingen av gode søknads- og rapporteringsordninger. Disse er basert på en vurdering og nærmere analyse av 15 utvalgte tilskudd. Vurderingene som er gjort viser at hva som er en god søknads- og rapporteringsordning i stor grad påvirkes av trekk ved det enkelte tilskudd. Likevel finnes det en rekke momenter som er relevante for hva slags type søknads- og rapporteringsordning som synes å fungere bedre enn andre. For disse momentene er rekkefølgen viktig ettersom de første momentene legger føringer for videre utvikling;

Utvikling av gode søknads- og rapporteringsordninger

1. Operasjonalisere mål
2. Avklare antall mottakere
3. Avklare forventninger til søknad og rapportering
4. Fleksibilitet
5. Elektronisk søknads-/rapporteringsbehandling
6. Enkelhet fremfor rettferdighet
7. Refusjonsordning
8. Foreta evalueringer

Tittelen på denne rapporten «*Er det verdt det?*», knytter seg til ett av de store policyrelevante spørsmålene på dette feltet, nemlig innretningen av tilskudd til kommunesektoren generelt. Et vesentlig element i dette, er opplevd nytte og byrde ved tilskuddene. I denne rapporten er dette overordnede spørsmålet trukket ned på søknads- og rapporteringsnivå.

Vi takker for oppdraget og håper rapporten kommer til nytte!

Kristiansand, november 2014



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Om prosjektet.....	7
1.1	Bakgrunn og formål.....	7
1.2	Øremerkede tilskudd.....	7
1.3	Gjennomføring.....	7
1.4	Metode.....	8
Kapittel 2.	Om dagens øremerkede tilskudd	10
2.1	Innledning.....	10
2.2	Hovedtrekk ved kartleggingen.....	10
2.3	Oppsummering.....	16
Kapittel 3.	Vurdering av søknads- og rapporteringsordninger.....	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Utvalgte tilskudd.....	21
3.3	Hensikten og skillet ved øremerkede tilskudd.....	21
3.4	Vurderingskriterier.....	22
3.5	Sentrale forskjeller mellom søknads- og rapporteringsordninger.....	24
Kapittel 4.	Kjennetegn ved gode søknads- og rapporteringsordninger	26
4.1	Innledning.....	26
4.2	Kjennetegn ved gode søknads- og rapporteringsordninger	26
4.3	Overførbarhet.....	27
4.4	Utvikling av gode søknads- og rapporteringsordninger.....	28
Kapittel 5.	Hovedfunn ved det enkelte tilskudd.....	33
5.1	Innledning.....	33
5.2	Tilskudd til veterinærdekning (Kap. 1143, post 60).....	33
5.3	Tilskudd for økt lærertetthet (Kap. 226, post 62).....	35
5.4	Tilskudd til SLT-tiltak (Kap.440, post 60).....	37
5.5	Tilskudd til rusmiddeltiltak (Kap.718, post 63).....	39
5.6	Tilskudd til flom- og skredforebygging (Kap.1820, post 60).....	41
5.7	Tilskudd til vannmiljøtiltak (Kap 1420, post 70).....	43
5.8	Tilskudd til samarbeids- og utviklingsprogrammet Framtidens byer (Kap. 590, post 61).....	45
5.9	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling (Kap.551, post 60)	47
5.10	Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig (Kap.621, post 63).....	49
5.11	Tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Kap 857, post 60)	51
5.12	Integreringstilskudd (Kap. 821, post 60)	53
5.13	Tilskudd til vertskommuner (Kap.761, post 61).....	55
5.14	Tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere (Kap.225, post 64).....	57

5.15	Tilskudd til kulturkort for ungdom (Kap.320, post 60)	59
5.16	Tilskudd til kommunalt barnevern (Kap.854, post 60)	61

Tabelliste

Tabell 1: Tilskudd som er tatt ut av utvalget	8
Tabell 2: Total oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren	11
Tabell 3: Fordeling per departement	12
Tabell 4: Antall mottakere 2013	13
Tabell 5: Sum øremerkede tilskudd 2010-2014	14
Tabell 6: Gjennomsnittlig tilskuddssum per mottaker, 2013	14
Tabell 7: Type tilskudd etter formål	16
Tabell 8: Type tilskudd etter priseffekt	16
Tabell 9: Lovpålagt oppgave?	16
Tabell 10: Lovpålagte oppgave, fordelt på departement	16
Tabell 11: Antall tilskudd med standardisert søknadsskjema	17
Tabell 12: Oversikt over de 15 utvalgte tilskuddene	21
Tabell 13: Gjennomsnittlige midler per kommune fordelt på tilskuddene	22
Tabell 14: Sanksjonering ved avvik mellom søknad og rapportering	24

Figurliste

Figur 1: Overordnet forståelse av vurderingsfasens nytteside	19
--	----

Kapittel 1. Om prosjektet

1.1 Bakgrunn og formål

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har varslet at de ønsker å se nærmere på utformingen av øremerkede tilskudd, med sikte på å forenkle og effektivisere tilskuddsordninger. Denne kartleggingen og vurderingen av søknads- og rapporteringsordningene knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren, er et ledd i dette arbeidet.

Formålet med prosjektet har vært å fremskaffe informasjon om dagens søknads- og rapporteringsordninger, og gi en vurdering av hvilke søknads- og rapporteringsordninger som fungerer godt. I arbeidet med kartleggingen og vurderingen har vi lagt vekt på at målet med prosjektet er å gi et grunnlag for at departementet senere skal kunne lage en veileder for utforming av søknads- og rapporteringsordninger for ulike typer øremerkede tilskudd. Dette gjenspeiles i at rapporten har et eget delkapittel som omhandler innspill til en slik veileder (Kap. 4.6).

1.2 Øremerkede tilskudd

Gjennom sitt ansvar både for offentlige finanser og nasjonaløkonomien fastsetter Stortinget rammene for kommunenes økonomi. Statens styring av kommuneøkonomien skjer direkte gjennom at regler for kommunale skatter fastlegges, statlige overføringer til kommunene og indirekte gjennom pålegg som binder opp kommunens disponeringer.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) definerer tilskudd på følgende måte:

(...) definerer vi tilskudd som finansielle overføringer fra staten til virksomheter i sektorer utenfor staten, som kommuner, private og offentlige foretak og organisasjoner, der utbetalingene ikke gjelder anskaffelser til staten.

Kilde: Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger

En måte å styre kommuneøkonomien på er at staten øremerker deler av sine overføringer. Det betyr at deler av midlene som overføres fra staten, blir reservert for spesifikke tiltak¹.

Hovedhensikten med å opprette øremerkede tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring.

Kilde: NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren

Øremerkede tilskudd kan i flere tilfeller være utformet som refusjonsordninger hvor kommunene mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats. For refusjonsordninger skiller man gjerne mellom to typer, nemlig enhetstilskudd og prosenttilskudd. Enhetstilskudd vil si at kommunen mottar et bestemt beløp pr. enhet som produseres av tjenesten, mens prosenttilskudd vil si at staten helt eller delvis dekker kommunens utgifter til bestemte formål. Det kan også dras et skille mellom refusjonsordninger hvor samtlige kommuner får tilskudd og tilskuddsordninger hvor staten etter søknad dekker en bestemt andel av utgiftene.²

I en rekke andre tilfeller kan de øremerkede tilskuddene være uavhengig av kommunenes ressursinnsats, men hvor tilskuddet i stedet fordeles etter objektive kriterier, som ut fra prosjektets hensikt eller ønskede måloppnåelse.

1.3 Gjennomføring

I gjennomføringen av prosjektet, har vi arbeidet ut ifra en forståelse av oppdraget som todelt; henholdsvis en kartleggingsfase og en vurderingsfase, hvorav sistnevnte er avhengig av førstnevnte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde i forkant av dette oppdraget, gjennomført en foreløpig kartlegging, som har dannet utgangspunktet for Oxford Researchs kartlegging. For å strukturere arbeidet i kartleggingsfasen, og sikre den informasjonen

¹ Jacobsen, D. I. (2009), *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Fagbokforlaget.

²<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/1996/nou-1996-1/14/2.html?id=339254>

som er nødvendig på en mest mulig effektiv måte, valgt å inndelegge arbeidet i tre trinn, henholdsvis:

- **Trinn 1:** ID-fase og innledende kartlegging
- **Trinn 2:** Utvalgsfasen
- **Trinn 3:** Kartlegging av vurderingskriterier

Fase to av arbeidet, vurderingsfasen, har tatt utgangspunkt i tre problemstillinger eller hovedleveranser:

- Vurdere om noen søknads- og rapporteringsordninger fungerer bedre for bestemte typer tilskudd
- Tilskuddenes mål og kriterier – klare nok?
- Utarbeide liste over hva som kjennetegner gode søknads- og rapporteringsordninger

1.4 Metode

Metodene som er anvendt i prosjektet har vært ulike for de to fasene. Dokumentstudier og intervjuer har imidlertid utgjort de sentrale metodene i prosjektet.

1.4.1 Metode for kartlegging av samtlige tilskudd

I kartleggingsfasen (fase 1) benyttet vi i hovedsak skriftlige kilder for å fremskaffe en totaloversikt over øremerkede tilskudd, disse er dokumentert gjennom en Excel-database. Relevante dokumenter har vært ulike dokumentasjon tilgjengelig på de respektive departementers hjemmesider, ulike rapporter og veiledninger.

For hvert departement bistod oppdragsgiver i å identifisere en kontaktperson som prosjektteamet kontaktet for å kvalitetssikre og supplere listen over øremerkede tilskudd tilhørende det respektive departementet.

En klar utfordring i denne fasen av prosjektet, var at flere av departementene i liten grad har full oversikt over hvilke øremerkede tilskudd de har til kommunesektoren. I tillegg er det som regel mange personer på forvaltningssiden involvert i forhold til det enkelte tilskudd, noe som gjør at den fullstendige kunnskap og oversikt over de ulike tilskuddene er utfordrende å fremskaffe. Spesielt utfordrende er dette i de tilfellene hvor flere ledd er involvert i tilskuddsforvaltningen, hvor ingen av leddene besitter all nødvendig informasjon. Det kan igjen tyde på for lite kommunikasjon mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det at

det er flere personer som er involvert på forvaltersiden og at disse har liten oversikt over antall tilskudd, gir et inntrykk av at dette er et uoversiktlig område, hvor det foreligger lite informasjon og system hos de ulike departementene.

Lister over øremerkede tilskudd fordelt på departement ble sendt til det enkelte departement med forespørsel om blant annet involverte ledd i forvaltningen, antall søkere, tildelingssummer for perioden 2012-2014, etc.

Kartleggingsfasen ga et godt kunnskapsgrunnlag knyttet til de enkelte tilskuddene, til å danne grunnlag for et utvalg av tilskudd som skulle inngå i vurderingsfasen.

1.4.2 Metode for vurdering av et utvalg tilskudd

I fase 2 av prosjektet; vurderingsfasen, var det nødvendig å gjøre et utvalg av tilskudd. Vi benyttet oss av stratifisert utvelging. Dette innebærer at vi grupperte listen over tilskudd på basis av opplysninger vi hadde og deretter trakk et tilfeldig utvalg innenfor hver gruppe. I utvelgelsen brukte vi først og fremst størrelse, formål og forvalter som grunnlag for utvelgingen. Listen ble deretter klarert med våre kontakter i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I det videre arbeidet ble det gjort endringer i utvalgslisten, og enkelte tilskudd ble erstattet med andre. Årsakene til at tilskuddene ble fjernet og erstattet med andre fremkommer i tabellen under.

At enkelte tilskudd måtte byttes ut var ikke særlig overraskende, gitt at vi i kartleggingsfasen erfarte at det var relativt utfordrende for departementene å fremskaffe de opplysningene vi etterspurte. Dette ga oss en forventning om at når kunnskapsgrunnlaget knyttet til det enkelte tilskudd økte, ville det dukke opp informasjon som gjorde at en viss fleksibilitet i forhold til hvilke tilskudd som inngikk i vurderingsfasen var nødvendig.

Tabell 1: Tilskudd som er tatt ut av utvalget

Tilskudd	Dep.	Begrunnelse
----------	------	-------------

Kap 490, post 60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger	JD	Har ikke søknads- eller rapporteringsordninger
Kap 1400, post 62 Den naturlige skolesekken	KLD	Rapporteres direkte til skolene og ikke kommunene
Kap 846, post 60 Tilskudd til likestillingsarbeid i kommunene	BLD	Avviklet
Kap 1400, post 61 Framtidens byer og bærekraftig byutvikling	KLD	Hele tilskuddet er flyttet til KMD
Kap 470, post 72 Tilskudd til spesielle retts- og hjelptiltak	JD	Avdelingen i JD ikke tid å delta
Kap. 342, post 60 Rentekompensasjon – kirkebygg	KUD	Informant med kompetanse i Husbanken ikke tilgjengelig.
Kilde: Oxford Research AS		

1.4.3 Utarbeidelse av liste

På grunnlag av vurderingene av de ulike ordningene ble det utarbeidet en liste over hva som *kjennetegner* gode søknads- og rapporteringsordninger. Forenklet kan vi si at listen er konklusjonen av resultatene fra vurderingen av søknads- og rapporteringsordningene.

Oxford Research har fokusert på å forklare kjennetegnene og i hvilken grad gode søknads- og rapporteringsordninger er overførbare. Vi vil spesifikt beskrive spesielle hensyn som bør tas i utarbeiding av nye ordninger.

Vi har fokusert på å utforme listen etter formålet med listen, nemlig å få et bidrag til bedre kunnskap om ut-

forming av søknads- og rapporteringskrav for disse tilskuddstyper og senere kunne lage en veileder for utforming av søknads- og rapporteringsordninger for ulike typer øremerkede tilskudd. Våre innspill til utvikling av gode søknads- og rapporteringsordninger fremkommer i delkapittel 4.6.

1.4.4 Metodisk utfordring

En av de metodiske hovedutfordringene i dette prosjektet, kan sies å være det faktum at informasjonen og opplysningene knyttet til både kartleggings- og vurderingskriteriene i stor grad er basert på egenrapportering fra forvalter. Gitt de ulike momentene knyttet til manglende oversikt over tilskuddene i departementene som er nevnt, vil dette innebære at kartleggingen kan inneholde feilaktige opplysninger eller mangler. Dette fordi informasjonen har vært svært vanskelig å verifisere. Den informasjonen som har vist seg vanskelig å verifisere, er den det til dels finnes lite skriftlig dokumentasjon tilgjengelig om. Dette er særlig om forhold knyttet til antall mottakere, formålskategorier, opplysningskrav, arbeidsinnsats, behov/nytte etc.

Oxford Research vil likevel understreke at denne kartleggingen er grundig kvalitetssikret av forvalter. I tillegg er det hentet inn svært mye informasjon også fra søkerne (kommuner), noe som i sum gjør at det foreliggende materialet vil gi KMD et grundig og bredt kunnskapsgrunnlag knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

Kapittel 2. Om dagens øremerkede tilskudd

2.1 Innledning

Forut for dette prosjektet gjennomførte Kommunal- og moderniseringsdepartementet en foreløpig kartlegging av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Denne dannet utgangspunktet for kartleggingen som vil presenteres i det følgende. Kartleggingen gjennomført av departementet inneholdt en lang rekke tilskudd som vi ved nærmere research avdekket at ikke burde inkluderes i studien, ettersom de ikke falt inn under definisjonen øremerkede tilskudd, samtidig som vi supplerte listen med øvrige øremerkede tilskudd.

I det følgende vil vi presentere resultatene fra kartleggingen, og sentrale funn gjort i denne fasen.

2.2 Hovedtrekk ved kartleggingen

Kartleggingen av de øremerkede tilskuddene kan som sagt sees som et forarbeid til selve vurderingsfasen. Kartleggingsfasen har imidlertid stor verdi i seg selv.

Følgende informasjon ved de ulike tilskuddene ble innhentet i denne fasen:

- Kapittel og post
- Navn på tilskudd
- Forvalter av tilskuddet
- Involverte ledd i forvaltningen
- Sum tildeling 2010
- Sum tildeling 2011
- Sum tildeling 2012
- Sum tildeling 2013
- Sum tildeling 2014
- Antall mottakere 2013 (kommuner)
- Antall mottakere 2013 (fylkeskommuner)
- Geografisk område
- Type tilskudd (formål)
- Type tilskudd (priseffekt)
- Oppgaven lovpålagt eller ikke?
- Etableringsår
- Standardiserte søknadsskjema?

I arbeidet med å innhente informasjon om de ulike tilskuddene, ble det raskt klart at våre representanter i departementene, i liten grad var i besittelse av informasjon om hvilke øremerkede tilskudd til kommune-

sektorene det respektive departement faktisk har ansvar for. Dette gjorde arbeidet i denne fasen til dels utfordrende. Imidlertid var langt de fleste departementene svært hjelpsomme, og fremskaffet informasjon om hvilke tilskudd som var aktuelle, samt opplysninger om det enkelte tilskudd som ble etterspurt. At departementene har en noe manglende oversikt over de øremerkede tilskuddene tilknyttet sitt respektive departement, skyldes nok først og fremst at det i de fleste tilfellene er en rekke personer som er involvert og ansvarlig for det enkelte tilskudd. Det har med andre ord vært utfordrende å identifisere ansatte i departementssystemet som har hatt full oversikt over helheten ved ett tilskudd.

Det faktum at departementene i liten grad selv har oversikt over øremerkede tilskudd, gjør at listen over tilskudd slik den foreligger i dag, kan inneholde noen feil eller mangler. Dette gjaldt i mange tilfeller at vår informant ikke selv besatt den totale oversikten over tilskudd og dermed ikke konkret kunne oppgi hvilke tilskudd som var underlagt forvalter, eller om disse var øremerket mot kommunesektoren. Dette henger også sammen med at det er klare ulikheter i hva de ulike departementene definerer som et øremerket tilskudd. For eksempel er det ulikt hvordan refusjonsordninger blir håndtert. Et annet eksempel er at Integreringstilskuddet blir beskrevet som øremerket i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet ikke ser på dette som et øremerket tilskudd.

Et annet sentralt funn i denne fasen, er videre at departementene i liten grad har systematisk oversikt over ulike type informasjon knyttet til de enkelte tilskuddene. Dette førte blant annet til at kartleggingsfasen har noe mangelfulle opplysninger om enkelte tilskudd, og at de øremerkede tilskuddene til ett departementet ikke inngår i denne kartleggingen (Samferdselsdepartementet).

I sum avdekket kartleggingsfasen 82 øremerkede tilskudd. Disse er listet opp i neste tabell.

Tabell 2: Total oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Kapittel og post	Tilskudd	Departement
Kap 621, post 63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	ASD
Kap 621, post 63	Interkommunal økonomisk rådgivning	ASD
Kap 621, post 63	Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig	ASD
Kap 621, post 63	Tilskuddsordning mot utsatt ungdom	ASD
Kap 621, post 63	Kvalifiseringsprogrammet	ASD
Kap 821, post 60	Integreringstilskudd	BLD
Kap 821, post 61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, overslagsbevilgning	BLD
Kap 821, post 62	Kommunale innvandrer tiltak	BLD
Kap 822, post 60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	BLD
Kap 840, post 61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre, overslagsbevilgning	BLD
Kap 854, post 60	Kommunalt barnevern	BLD
Kap 854, post 61	Utvikling i kommunene - barne- og ungdomsvern	BLD
Kap 857, post 60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD
Kap 857, post 61	Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	BLD
Kap 2755, post 62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	HOD
Kap 586, post 63	Rente- og avdragskompensasjon - omsorgsboliger og sykehjemsplasser	HOD
Kap 586, post 64	Investeringsstilskudd - sykehjem og omsorgsboliger	HOD
Kap 718, post 63	Rusmiddeltiltak	HOD
Kap 719, post 60	Kommunetilskudd til folkehelsearbeid	HOD
Kap 761, post 60	Kommunale kompetansetiltak i omsorgstjenesten	HOD
Kap 761, post 61	Vertskommuner	HOD
Kap 761, post 62	Dagaktivitetstilbud	HOD
Kap 761, post 64	Kompensasjons renter og avdrag	HOD
Kap 761, post 66	Opplæringstiltak knyttet til brukerstyrt personlig assistanse	HOD
Kap 761, post 67	Utviklingstiltak i omsorgstjenesten	HOD
Kap 762, post 60	Forebyggende helsetjenester	HOD
Kap 762, post 61	Fengselshelsetjeneste	HOD
Kap 762, post 62	Øyeblikkelig hjelp	HOD
Kap 762, post 63	Allmennlegetjenester	HOD
Kap 763, post 61	Kommunalt rusarbeid	HOD
Kap 764, post 60	Psykisk helsearbeid	HOD
Kap 783, post 61	Turnustjeneste	HOD
Kap 430, post 60	Refusjoner til kommuner, forvaringsdømte mv.	JD
Kap 440, post 60	Tilskudd til SLT-tiltak	JD
Kap 470, post 72	Tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak	JD
Kap 490, post 60	Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger	JD
Kap 225, post 60	Tilskudd til landslinjer	KD
Kap 225, post 62	Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	KD
Kap 225, post 63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	KD
Kap 225, post 64	Tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere	KD
Kap 225, post 65	Tilskudd til rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	KD
Kap 225, post 66	Tilskudd til leirskoleopplæring	KD
Kap 225, post 67	Tilskudd til opplæring i finsk	KD
Kap 225, post 68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	KD
Kap 225, post 70	Tilskudd til opplæring av lærlinger og lærekanidater med særskilte behov	KD
Kap 226, post 60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	KD
Kap 226, post 62	Tilskudd for økt lærertetthet	KD
Kap 227, post 60	Tilskudd til Moskvaskolen og Murmanskskolen	KD
Kap 227, post 61	Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	KD
Kap 227, post 62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	KD
Kap 231, post 50	Tilskudd til samiske barnehagetilbud	KD
Kap 231, post 61	Investeringsstilskudd barnehager	KD
Kap 231, post 63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	KD
Kap 231, post 64	Tilskudd til midlertidige barnehagelokaler	KD
Kap 258, post 60	Tilskudd til karriereveiledning	KD
Kap 287, post 60	Regionale forskingsfond, tilskudd til forskning	KD
Kap 225, post 69	Kompensasjon for investeringer ved grunnskole reformen	KD
Kap 1400, post 62	Den naturlige skolesekken	KLD
Kap 1400, post 65	Groruddalen	KLD

Kap 1420, post 30	Statlige tileigningar, bandlegging av friluftsområde	KLD
Kap 1420, post 69	Oppryddingstiltak	KLD
Kap 1420, post 70	Tilskudd til vannmiljøtiltak	KLD
Kap 1427, post 60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	KLD
Kap 1429, post 60	Kulturminnearbeid i kommunene	KLD
Kap 1540, post 60	Tiltak for rom	KMD
Kap 551, post 60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	KMD
Kap 551, post 61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	KMD
Kap 552, post 62	Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling	KMD
Kap 575, post 60	Toppfinansieringsordning, ressurskrevende tjenester	KMD
Kap 581, post 61	Bolig- og bomiljøtiltak – Husleietilskudd	KMD
Kap 581, post 70	Boligetablering i distriktene	KMD
Kap 581, post 74	Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling	KMD
Kap 590, post 61	Samarbeids- og utviklingsprogrammet Plansatsing mot store byer	KMD
Kap 590, post 65	Områdesatsing i byer, kan overføres	KMD
Kap 590, post 61	Samarbeids- og utviklingsprogrammet Framtidens byer ³	KMD
Kap 310, post 60	Tilskudd til livssynsnøytrale seremonirom	KUD
Kap 320, post 60	Tilskudd til kulturkort for ungdom	KUD
Kap. 342, post 60	Rentekompensasjon – kirkebygg	KUD
Kap 1143, post 60	Tilskudd til veterinærdekning	LMD
Kap 1820, post 60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	OED
Kap 1820, post 72	Tilskudd til skredforebygging	OED

Kilde: Oxford Research AS

2.2.1 Antall mottakere

Kartleggingsfasen viser at det er flest øremerkede tilskudd knyttet til Kunnskapsdepartementet (21), Helse- og omsorgsdepartementet (18) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (11). De øvrige departementene har 9 eller færre øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Færrest har Landbruks- og matdepartementet med ett øremerket tilskudd.

Tabell 3: Fordeling per departement

Departement	Antall
ASD	5
BLD	9
HOD	18
JD	4
KD	21
KLD	7
KMD	11
KUD	3
LMD	1
OED	2

Kilde: Oxford Research AS

Det er, som allerede nevnt, noe utfordrende å si noe om antall mottakere av de ulike tilskuddene. Dette skyldes mangelfull informasjon fra forvalters side om dette kartleggingskriteriet. Denne kartleggingen er basert på informasjon innhentet fra offentlige dokumenter og regjeringens/forvalters nettsider. Det varierer derfor om det opplyses om antall tilskuddsmottakere.

Videre er det også slik, at det for noen øremerkede tilskudd ikke er kommunen eller fylkeskommunen som er den faktiske mottaker av tilskuddet, men for eksempel ulike kommunale sentre eller bydeler.

I neste tabell fremkommer imidlertid den informasjon som forvalter har vært i stand til å gi i forbindelse med antall mottakere. Kun de tilskudd hvor vi har fått opplyst antall mottakere vises i oversikten.

³ Ved endringene av departementsstrukturen 1. januar 2014 ble Planavdelingen flyttet fra Klima- og miljødepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er nå avklart at det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som skal ha ansvaret for Framtidens byer. Det foreslås derfor å overføre bevilgninger til Framtidens byer under Klima- og miljødepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. På Kap. 1400, post 61 foreslås det å redusere bevilgningen med 19 mill. kroner mot tilsvarende økning under Kap. 590, post 61. Det nye tilskuddet under kapittel 590, post 61 er «Tilskudd til bærekraftig byutvikling».

Tabell 4: Antall mottakere 2013

Kap, Post	Tilskudd	Departement	Ant. Mottakere 2013 (kommuner)	Ant. mottakere 2013 (fylker)
Kap 225, post 65	Rentekompensasjon - skole- og svømmeanlegg	KD	424	19
Kap 854, post 60	Kommunalt barnevern	BLD	339	
Kap 761, post 67	Utviklingstiltak i omsorgstjenesten	HOD	331	
Kap 821, post 60	Integreringstilskudd	BLD	302	
Kap. 342, post 60	Rentekompensasjon – kirkebygg	KUD	294	
Kap 762, post 62	Øyeblikkelig hjelp	HOD	206	
Kap 761, post 66	Opplæringstiltak knyttet til brukerstyrt personlig assistanse	HOD	196	
Kap 761, post 62	Dagaktivitetstilbud	HOD	184	
Kap 490, post 60	Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger	JD	174	
Kap 1143, post 60	Tilskudd til veterinærdekning	LMD	160	
Kap 762, post 63	Allmennlegetjenester	HOD	146	
Kap 762, post 60	Forebyggende helsetjenester	HOD	120	
Kap 821, post 62	Kommunale innvandreriltak	BLD	115	
Kap 621, post 63	Oppfølgingstjenester i bolig	ASD	111	
Kap 621, post 63	Interkommunal økonomisk rådgivning	ASD	109	
Kap 1400, post 62	Den naturlige skolesekken ⁴	KLD	94	10
Kap 440, post 60	Tilskudd til SLT-tiltak	JD	60	
Kap 762, post 61	Fengselshelsetjeneste	HOD	45	19
Kap 718, post 63	Rusmiddeltiltak	HOD	54	
Kap 761, post 61	Vertskommuner	HOD	33	
Kap 1420, post 30	Statlige tileigningar, bandlegging av friluftsområde	KLD	26	2
Kap 621, post 63	Tilskuddsordning mot utsatt ungdom	ASD	23	
Kap 857, post 60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD	23	
Kap 840, post 61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre, overslagsbevilgning	BLD	23	
Kap 1820, post 60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	OED	16	
Kap 1420, post 69	Oppryddingstiltak	KLD	14	0
Kap 1820, post 72	Tilskudd til skredforebygging	OED	13	
Kap 590, post 61	Samarbeids- og utviklingsprogrammet Framtidens byer	KMD	13	
Kap 581, post 70	Boligetablering i distriktene	KMD	12	
Kap 590, post 61	Samarbeids- og utviklingsprogrammet Plansatsing mot store byer	KMD	4	3
Kap 854, post 61	Utvikling i kommunene - barne- og ungdomsvern	BLD	4	
Kap 590, post 65	Områdesatsing i byer, kan overføres	KMD	4	
Kap 1427, post 60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	KLD	3	
Kap 581, post 74	Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling	KMD	3	
Kap 470, post 72	Tilskudd til spesielle rettshjelpiltak	JD	2	1
Kap 1420, post 70	Tilskudd til vannmiljøtiltak	KLD	1	18
Kap 1540, post 60	Tiltak for rom	KMD	1	0
Kap 227, post 61	Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	KD	1	
Kap 227, post 62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	KD	1	
Kap 581, post 61	Bolig- og bomiljøtiltak – Husleietilskudd	KMD	1	
Kap 551, post 60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	KMD		19
Kap 552, post 62	Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling	KMD		18
Kap 551, post 61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	KMD		16
Kap 320, post 60	Tilskudd til kulturkort for ungdom	KUD		10
Kap 310, post 60	Tilskudd til livssynsnøytrale seremonirom	KUD		5

Kilde: Oxford Research AS

⁴ Antall mottakere i 2013: 161 skoler i 94 kommuner og 21 skoler i ti fylker.

2.2.2 Omfang av tilskuddene

Ser vi nærmere på tildelingssummene, er det svært stor forskjell på tilskuddene.

På topp finner vi Toppfinansieringsordning, ressurskrevende tjenester (Kap 575, post 60), som har bestått av øremerkede tilskudd på tilsammen 26 milliarder kroner i årene 2010-2014, mens vi på bunn av listen blant annet finner tilskudd til Kulturminnearbeid i kommunene (Kap 1429, post 60) med tildelinger på 2 millioner kroner i årene 2010-2014.

Neste tabell viser omfanget av øremerkede tilskudd til kommunesektoren i kroner, fordelt på departement i perioden 2010-2014.

Tabell 5: Sum øremerkede tilskudd 2010-2014

Departement	Sum øremerkede tilskudd
BLD	36 622 109 000
KMD	35 928 965 000
HOD	29 263 997 357
KD	9 562 594 400
JD	1 880 188 347
ASD	1 308 507 000
KLD	654 770 000
LMD	630 866 000
KUD	336 930 000
OED	219 308 000

Kilde: Oxford Research AS

Totalt i perioden 2010-2014, er det ifølge den kartlagte informasjonen, utbetalt i overkant av 119 milliarder kroner i øremerkede tilskudd.

Det hadde vært hensiktsmessig å se på gjennomsnittlige tildelingssummer per kommune/fylkeskommune per år for tilskuddene. Imidlertid er informasjonsgrunnlaget når det kommer til antall mottakere av de enkelte tilskuddene for mangelfullt til å kunne vise dette for samtlige tilskudd. Det er også noe ulik rapportering i forhold til kommuner og fylkeskommuner som mottakere. Neste tabell viser dermed gjennomsnittssummer for de tilskudd hvor forvalter har oppgitt enten kun kommuner som mottakere eller kun fylkeskommuner som mottakere.

Tabell 6: Gjennomsnittlig tilskuddssum per mottaker, 2013.

Kap, Post	Tilskudd	Dep	Sum 2013	Mottakere 2013	Gj.snittlig tildelingssum 2013
Kap 761, post 61	Vertskommuner	HOD	952 588 000	33	28 866 303
Kap 821, post 60	Integreringstilskudd	BLD	5 090 852 000	302	16 857 126
Kap 590, post 65	Områdesatsing i byer, kan overføres	KMD	42 000 000	4	10 500 000
Kap 581, post 74	Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling	KMD	29 400 000	3	9 800 000
Kap 854, post 61	Utvikling i kommunene - barne- og ungdomsvern	BLD	26446000	4	6 611 500
Kap 1540, post 60	Tiltak for rom	KMD	5700000	1	5 700 000
Kap 227, post 62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	KD	5 533 000	1	5 533 000
Kap 227, post 61	Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	KD	4 644 000	1	4 644 000
Kap 840, post 61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre, overslagsbevilgning	BLD	72 240 000	23	3 140 870
Kap 621, post 63	Oppfølgingstjenester i bolig	ASD	310 000 000	98	2 642 391
Kap 581, post 61	Bolig- og bomiljøtiltak – Husleietilskudd	KMD	2 500 000	1	2 500 000
Kap 1820, post 72	Tilskudd til skredforebygging	OED	32 000 000	13	2 461 538
Kap 310, post 60	Tilskudd til livssynsnytrale seremonirom ⁵	KUD	10 000 000	5	2 000 000

⁵ Mottaker er 5 fylkeskommuner.

Kap 1427, post 60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	KLD	6 000 000	3	2 000 000
Kap 1420, post 69	Oppryddingstiltak	KLD	26 250 000	14	1 875 000
Kap 581, post 70	Boligetablering i distriktene	KMD	20 600 000	12	1 716 667
Kap 552, post 62	Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling ⁶	KMD	30 000 000	18	1 666 667
Kap 1420, post 70	Tilskudd til vannmiljøtiltak	KLD	30 500 000	19	1 605 263
Kap 226, post 62	Tilskudd til økt lærertetthet	KD	157 000 000	98	1 602 041
Kap 821, post 62	Kommunale innvandreriltak	BLD	172 823 000	115	1 502 809
Kap 590, post 61	Samarbeids- og utviklingsprogrammet Framtidens byer	KMD	19 000 000	13	1 461 538
Kap 490, post 60	Tilskudd til vertskommuner for statlige mot-tak for asylsøkere og flyktninger	JD	246 394 000	174	1 416 057
Kap 761, post 62	Dagaktivitetstilbud	HOD	254 800 000	184	1 384 783
Kap 854, post 60	Kommunalt barnevern	BLD	464 755 000	339	1 370 959
Kap 762, post 62	Øyeblikkelig hjelp	HOD	270 192 000	206	1 311 612
Kap 225, post 64	Tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere	KD	125 316 000	110	1 139 236
Kap 857, post 60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD	22 000 000	23	956 522
Kap 1820, post 60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	OED	14 000 000	16	875 000
Kap 762, post 63	Allmennlegetjenester	HOD	123 144 000	146	843 452
Kap 1143, post 60	Tilskudd til veterinærdekning	LMD	122 445 000	160	765 281
Kap 621, post 63	Tilskuddsordning mot utsatt ungdom	ASD	14 300 000	23	621 739
Kap 621, post 63	Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig	ASD	62 000 000	109	568 807
Kap 762, post 60	Forebyggende helsetjenester	HOD	57 225 000	120	476 875
Kap 761, post 66	Opplæringsstiltak knyttet til brukerstyrt personlig assistanse	HOD	87 129 000	196	444 536
Kap 320, post 60	Tilskudd til kulturkort for ungdom ⁷	KUD	3 900 000	10	304 091
Kap 761, post 67	Utviklingstiltak i omsorgstjenesten	HOD	111 087 000	331	335 610
Kap. 342, post 60	Rentekompensasjon – kirkebygg	KUD	49 200 000	294	167 347
Kap 621, post 63	Interkommunal økonomisk rådgivning	ASD	11 450 000	109	105 046
Kap 718, post 63	Tilskudd til lokale rus-, kriminalitets-, og voldsforebyggende koordinatører ⁸	HOD	8 000 000	54	148 148
Kap 440, post 60	Tilskudd til SLT-tiltak	JD	5 160 000	60	86 000
Kap 1400, post 62	Den naturlige skolesekken ⁹	KLD	3 500 000	104	33 654

Kilde: Oxford Research AS

2.2.3 Type tilskudd

Når det gjelder *type* tilskudd, har denne kartleggingen operert med to ulike kategoriseringer, henholdsvis formål og priseffekt. Denne kartleggingen er basert på Oxford Researchs vurdering av type tilskudd.

Denne inndelingen er basert på veiledere fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Senter for statlig økonomistyring (SSØ) evaluering av statlige tilskuddsordninger¹⁰. Her presenteres to typologier for tilskuddsordninger: (1) Tilskudd etter formålstype og (2) Tilskudd etter priseffekt.

⁶ Mottaker er 18 fylkeskommuner.

⁷ Mottaker er 10 fylkeskommuner.

⁸ Kun den ene delen av hele tilskudd til rusmiddeltiltak er nevnt ettersom det er kun denne delen hvor vi vet antall mottakere og dermed gjennomsnittlig sum

⁹ Antall mottakere i 2013: 161 skoler i 94 kommuner og 21 skoler i ti fylker. Det er summen av kommuner og fylker som ligger til grunn for beregningen.

¹⁰ http://xn--ss-mka.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/Evalueringavstatligetilskuddsordningerpdf.pdf

Tilskudd etter formål

Tilskudd etter formålstype kan deles inn i tre hovedkategorier:

- Volumfremmende tilskudd der formålet er å øke produksjonsvolumet av en vare eller tjeneste, eller å øke nivået på en aktivitet.
- Effektivitetsfremmende tilskudd der formålet er å få tilskuddsmottakerne til å velge andre løsninger eller prioritere andre aktiviteter enn de løsninger/aktiviteter som normalt vil bli valgt i fravær av tilskudd.
- Utjevningstilskudd der formålet er utjevning, det vil si at man søker å oppnå en «riktigere» fordeling av samfunnets goder, eventuelt en reduksjon i ulemper som rammer spesielle grupper særlig hardt.

Noen tilskudd kan ha flere av formålselementene i seg. Dette gjelder for 3 tilskudd hvor de både kjenne- tegnes av å være volumfremmende og effektivitetsfremmende. I de tilfellene har vi valgt å kategorisere dem ut fra hva som er hovedformålet med tilskuddet.

Som tabellen viser, er det flest tilskudd som er volumfremmende. Et stort antall av de øremerkede tilskuddene har også som formål å utjevne – altså oppnå en «riktigere» fordeling av samfunnets goder.

Tabell 7: Type tilskudd etter formål

Formål	Antall
Volumfremmende	48
Effektivitetsfremmende	10
Utjevning	22
Uopp-gitt	2

Kilde: Oxford Research AS

Tilskudd etter priseffekt

Tilskudd etter priseffekt kan deles inn i to hovedkategorier:

- Prisnøytrale tilskudd. Dette er tilskudd som gis til mottaker uten at det er knyttet spesifikke vilkår til bruken av pengene. En grunnleggende-egen- skap ved et prisnøytralt tilskudd er at tilskudds- mottaker i hvert fall på kort sikt ikke kan påvirke tilskuddets størrelse.
- Prisvridende tilskudd. Disse kan videre deles inn i to: Enhetstilskudd som betyr at kommunen mot- tar et bestemt beløp pr. enhet som produseres av tjenesten, og Prosenttilskudd som vil si at staten

helt eller delvis dekker kommunens utgifter til bestemte formål.

Som neste tabell viser, er over halvparten av tilskud- dene prisnøytrale (60 prosent), mens noen få av til- skuddene er en blanding av de to typene for prisef- fekt.

Tabell 8: Type tilskudd etter priseffekt

Priseffekt	Antall
Begge deler	5
Prisnøytral	48
Prisvridende	27
Uopp-gitt	2

Kilde: Oxford Research AS

2.2.4 Andre kjennetegn ved de kartlagte tilskuddene

I kartleggingsfasen er det også innhentet informasjon om hvorvidt det øremerkede tilskuddet går til en lov- pålagt oppgave eller ikke. Som neste tabell viser, er de aller fleste øremerkede tilskuddene rettet mot oppgaver/aktivitet som ikke er lovpålagt.

Tabell 9: Lovpålagt oppgave?

Lovpålagt oppgave?	Antall
Lovpålagt	16
Ikke lovpålagt	51
Delvis	4
Uopp-gitt	11

Kilde: Oxford Research AS

I neste tabell vises en oversikt over hvorvidt tilskud- det går til en lovpålagt oppgave, fordelt på departe- ment.

Tabell 10: Lovpålagte oppgave, fordelt på departement

Departement	Lovpålagt	Ikke lov- pålagt	Delvis	Uopp- gitt
ASD		1	2	2
BLD	2	5	2	
HOD	6	11		1
JD	1	3		
KD	3	18		1
KLD		6		1
KMD	2	9		
KUD	1	2		
LMD	1			
OED		1		1

Kilde: Oxford Research AS

2.3 Oppsummering

Som tidligere nevnt, har kartleggingen fremskaffet et bredt informasjonsgrunnlag knyttet til de 81 øremer- kede tilskuddene som er identifisert.

Ett av hovedfunnene er imidlertid den manglende oversikten og manglende systematiske tilgangen på informasjon om tilskuddene hos forvalter.

Det er også tydelig at det hersker en ulik begrepsavklaring i forhold til hvordan «øremerkede tilskudd» skal defineres i forvaltningssystemet. Særlig gjelder dette for refusjonsordninger, jf. integreringstilskuddet.

Som en overgang til vurderingen av de utvalgte øremerkede tilskuddene, viser neste tabell at ca. halvparten av de 81 tilskuddene som er kartlagt har et standardisert søknadsskjema, mens halvparten av tilskuddene ikke har det.

Tabell 11: Antall tilskudd med standardisert søknadsskjema

Standardisert skjema	Antall
Ja	33
Nei	28
Delvis	1
Uoppgitt	20
Kilde: Oxford Research AS	

Kapittel 3. Vurdering av søknads- og rapporteringsordninger

3.1 Innledning

Oppdraget innebærer en vurdering av tilskuddsordningene fra et *søknads- og rapporteringsperspektiv*. Oppdraget er avgrenset mot en helhetlig vurdering av tilskuddenes mål og resultater generelt. Vi vurderer med andre ord ikke hensiktsmessigheten av selve tilskuddet.

Som nevnt tidligere har vurderingsfasen tatt utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger:

- Vurdere om noen søknads- og rapporteringsordninger fungerer bedre for bestemte typer tilskudd
- Tilskuddenes mål og kriterier – klare nok? Gode søknads- og rapporteringsordninger
- Utarbeide liste over hva som kjennetegner gode søknads- og rapporteringsordninger

3.1.1 Tilnærming til vurderingsdelen

Tilnærming til vurderingsdelen er basert på generelle vurderingskriterier for «godhet», samt DFØs veileder¹¹ for evaluering av statlige tilskuddsordninger.

Som utgangspunkt for vurderingene av «gode» søknads- og rapporteringsordninger, ble det i konkurransegrunnlaget lagt til grunn *fire hovedkriterier* som vurderingene skal ta utgangspunkt i:

Ressursbruk: Ressursbruk søknad og rapportering – mot tilskuddets størrelse og omfang

Nødvendighet: Rapportering nødvendig for departementets oppfølging og kontroll?

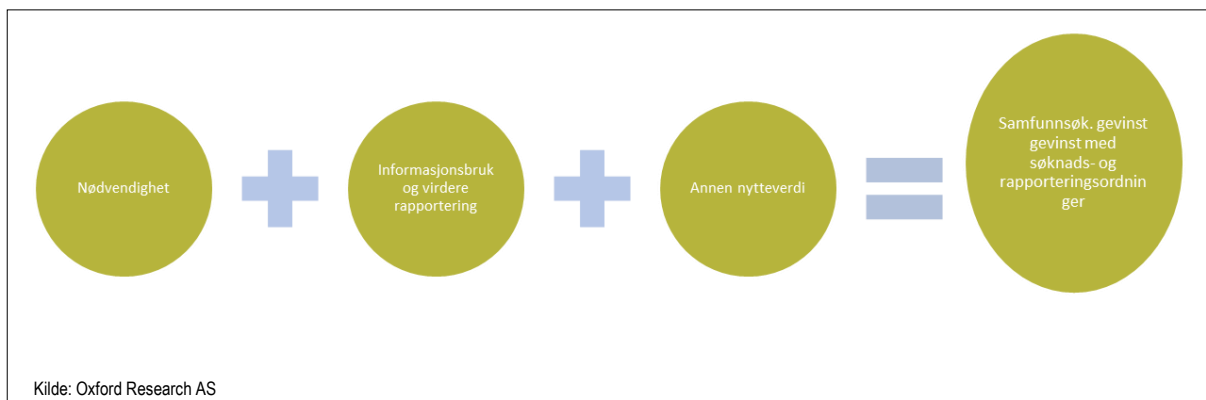
Informasjonsbruk og videre rapportering til departement og storting

Annen nytteverdi av innsamlete opplysninger/data.

Denne oppgaven kan forstås som å gjøre er en spisset og skreddersydd «kost-nytte vurdering» av søknads- og rapporteringsordninger, der man må gå konkret inn på hver enkelt søknads- og rapporteringsordninger og tilskudd som skal vurderes. Vekten bør imidlertid være på nytteeffekter og bruk, men nyttesiden må naturlig nok vurderes opp mot ressursbruken.

¹¹ http://ssø.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/Evalueringavstatligetilskuddsordningerpdf.pdf

Figur 1: Overordnet forståelse av vurderingsfasens nytteside



DFØs veileder¹² for evaluering av statlige tilskuddsordninger gir flere kriterier og kan også gi indikatorer/presiseringer av de fire hovedkriteriene. I kapittel 6 i denne veilederen gis en beskrivelse av kriterier for evaluering av tilskuddsordningers utforming.

Selv om kapitlet primært beskriver utforming av *tilskuddsordninger* og ikke spesifikt utforming av søknads- og rapporteringsordninger for tilskuddsordninger, er det flere elementer som en bør kunne gi inspirasjon til vurderingskriterier, jfr. bl.a.

- Det er implementert et tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsregime
- Forvaltningsregimet har en kompleksitet og en kvalitet som står i et rimelig forhold til verdiene som forvaltes
- Det er ikke mulig å redusere forvaltningskostnadene vesentlig, uten at kvalitet svekkes eller risiko øker
- Forvaltningskostnadene står i et rimelig forhold til samfunnsøkonomisk overskudd fra ordningen
- Tilskuddsmottakerne oppfatter tilskuddsordningen som forutsigbar (mht søknadsfrister, tildelingskriterier, beløp/satser mv)

I sum har vurderingen av søknads- og rapporteringsordningene elementer av en casetilnærming. Dette betyr konkret at vi i vurderingene har;

- Brukt samme vurderingskriterier for «godhet» for alle tilskuddene (casene).

- Hatt en lik metodetilnærming og databruk i undersøkelsene av de ulike ordningene og tilskuddene.
- Har søkt å forstå tilskuddet og søknads- og rapporteringsordningen også spesifikt og kontekstuell.
- Dermed har viktige spørsmål om overførbarhet og forholdet mellom det generelle og spesifikke når det gjelder gode søknads- og rapporteringsordninger vært mulig å identifisere.

3.1.2 Er «best practice»ordningene overførbare?

Overordnet mener Oxford Research at det er viktig å ha et bevisst forståelse av forholdet mellom det generelle og spesifikke (kontekst) når vurderingene skal planlegges, gjennomføres og resultatene skal analyseres og rapporteres i en liste over hva som kjenner tegner tilskuddene. Dette er særlig viktig siden vi skal identifiserer gode eksempler. I hvilken grad er suksessfaktorene for gode søknads- og rapporteringsordninger knyttet til kontekstfaktorer? Slik som eksempelvis type tilskudd, type tjenesteområde/departement og kompetanse hos ansvarlig departement, tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter? Eller kan suksessfaktorene helt eller delvis tilskrives ordningene for søknad- og rapportering? Altså er det kjennetegn og egenskaper ved søknads- og rapporteringsordningene? I hvilken grad er best case eksempelet overførbart?

¹² http://ssø.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/Evalueringavstatligetilskuddsordningerpdf.pdf

I denne sammenheng vil det være en ideell vurdering, av «best practice». Organisatoriske, teknologiske eller ressursmessige forhold knyttet til tilskuddet og aktører, kan åpenbart stå i veien for en praktisk mulighet for å overføre elementer ved ordningen, men skal ikke være i veien for å identifisere det som er antatt å være fremtidens beste ordninger.

Samtidig er det viktig å understreke at kontekstene er i konstant endring, noe som gjør at det som i en sammenheng er best practice, om en stund ikke nødvendigvis er det. Dermed omtales dette ofte heller som «next practice», hvor man henter elementer fra ulike tilnærminger og setter dem sammen til å passe fremtidens utfordringer. Bevissthet rundt at man utformer morgendagens systemer og ikke bare reproducerer gamle, er med andre ord viktig.

3.1.3 Målformulering og målkonflikter

Et mål med oppdraget har vært å vurdere om målene og kriteriene for måloppnåelse for tilskuddsordningene er klart nok definert til å lage gode søknads- og rapporteringsordninger.

Det kan i denne sammenheng dras en parallell til målformulering og målkonflikter i den organisasjonsteoretiske litteraturen.

Det som er mest typisk for offentlige organisasjoner er at de generelt har komplekse og vage mål og ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig, noe som skiller dem fra private organisasjoner som ofte er mer endimensjonale [...].

Kilde: «Organisasjonsteori for offentlig sektor», Christensen, Lægneid, Rosness og Røvik (2004).

Generelt – og helt overordnet – vil det ofte være slik at målkonflikter vil eksistere, der hvor man arbeider strategisk for å oppfylle flere mål parallelt. Oppfyllelsen av ett mål kan i mange tilfeller kun skje ved at ett eller flere andre mål blir noe nedprioritert. Dette kan ofte være styrt av økonomi, men også være en strategisk beslutning. Et annet element som vil være av betydning i denne sammenheng, er tydeligheten i hva som er definerte og strategiske mål, og såkalte uformelle mål som ofte vokser fram.

Et tredje element som er viktig i en diskusjon av mål og målkonflikter er prosessene rundt målformuleringen. Mål fremmes (som regel) ovenfra og ned, mens deres oppfyllelse er avhengig av evne og vilje til å følge disse opp på det utøvende plan, og om de strukturelle rammene rundt disse er rimelig klare¹³. Forankring av målene internt – i dette tilfellet tilskuddsmottakerne – blir med andre ord av vesentlig betydning for å sikre måloppnåelse og hindre målkonflikter.

I oppdraget ligger det ikke en vurdering av måloppnåelsen i seg selv. Vi vil imidlertid i vurderingsfasen ta for oss målformuleringene og kriteriene for måloppnåelse som er tilknyttet tilskuddene som inngår i vurderingen. Vurderingen vil gå på om målene og kriteriene for måloppnåelse er klart nok definert til å lage gode søknads- og rapporteringsordninger.

Hva som ligger i «klart nok definert», kan diskuteres – og variere i forhold til kjennskap, kunnskap, osv. For å unngå subjektive vurderinger av målene og tilhørende kriterier, vil vi ta utgangspunkt i anerkjente egenskaper for utvikling av indikatorer.

Det er en overføringsverdi i forhold til de egenskapene som blir vektlagt i utarbeidelsen av indikatorer. Vi vil spesielt fremheve:

- **Enkelthet og tydelighet** – målformuleringen må være enkel og spesifikk i den forstand at man skal unngå målkonflikter og misforståelser. For at det skal være mulig å rapportere på målene på en god måte bør de være enkelt og tydelig formulert, samt avgrenset i tid.
- **Relevans/validitet** – målformuleringen må faktisk beskrive det faktiske målet med tilskuddet, og ikke antyde eller være indirekte i sin formulering. Her berøres også elementet om effekter av tilskuddene kan tilskrives de aktiviteter som tilskuddet gir. Er det en plan for dette for tilskuddet, og er dette gode mål for å oppfylle målene i tilskuddsordningen? Kanskje har tilskuddet også tilskuddet utilsiktede effekter.
- **Realiserbare** – målformuleringen bak et tilskudd må være realiserbart i forhold til tilskuddets størrelse, art etc. Samtidig som målet skal være ambisiøst må det være realistisk.

Vurderingen baserer seg på intervjuer med både tilskuddsforvalter og tilskuddsmottakere.

¹³ Christensen, Lægneid, Rosness og Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*.

3.2 Utvalgte tilskudd

På bakgrunn av den gjennomførte kartleggingen, valgte vi ut 15 tilskudd for nærmere vurdering. Metoden for denne utvelgelsen ble beskrevet i delkapittel 1.4.2.

Følgende 15 tilskudd har inngått i vurderingsfasen:

Tabell 12: Oversikt over de 15 utvalgte tilskuddene

Kapittel og post	Tilskudd	Departement
Kap. 621, post 63	Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig	ASD
Kap. 857, post 60	Tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD
Kap. 854, post 60	Tilskudd til kommunalt barnevern	BLD
Kap. 821, post 60	Integreringstilskudd	BLD
Kap. 761, post 61	Tilskudd til vertskommuner	HOD
Kap. 718, post 63	Tilskudd til rusmiddeltiltak	HOD
Kap. 440, post 60	Tilskudd til SLT-tiltak	JD
Kap. 225, post 64	Tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere	KD
Kap. 226, post 62	Tilskudd for økt lærertetthet	KD
Kap. 1420, post 70	Tilskudd til vannmiljøtiltak	KLD
Kap. 590, post 61	Tilskudd til samarbeids- og utviklingsprogrammet Framtidens byer	KMD
Kap. 551, post 60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	KMD
Kap. 320, post 60	Tilskudd til kulturkort for ungdom	KUD
Kap. 1143, post 60	Tilskudd til veterinærdekning	LMD
Kap. 1820, post 60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	OED

Kilde: Oxford Research AS

3.3 Hensikten og skillet ved øremerkede tilskudd

Hensikten med øremerkede tilskudd er at man fra sentralt hold ønsker at noe skal skje lokalt. På bakgrunn av det prøver staten å legge til rette for at slike

aktiviteter og oppgaver gjennomføres ved å tilføre kommunene øremerkede midler.

Det finnes ulike typer øremerkede tilskudd. Det relaterer seg i stor grad til om tilskuddene kan forstås som en rettighet eller en mulighet fra kommunenes side. Det avhenger igjen om tilskuddene går til en oppgave hvor forvalter ber kommunen om å gjøre noe eller hvor man legger til rette og dermed oppmuntrer til at kommunene skal gjennomføre visse tiltak. Dersom man ber kommuner om å gjøre noe, gir man også penger til kommunene på bakgrunn av denne aktiviteten de må gjøre. Refusjonsordningen fanges for eksempel av denne dimensjonen.

Forskjellen mellom oppgaver staten ber om at bli gjort og ønsker at skal bli gjort, kan i noen tilfeller henge sammen med om oppgaven er lovpålagt eller ikke. For de oppgavene som er lovpålagt, er det staten som krever at kommunene skal gjøre en oppgave. Ved at de utfører denne oppgaven, vil det kunne utløse en rettighet for kommunene om å få tilført midler. Dette kommer blant annet til uttrykk i refusjonsordningen «opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere». Dette er en oppgave som kommunene ifølge Opplæringslova § 2-1, er lovpålagt å utføre. Ut fra nivået på aktiviteten av denne oppgaven, utløser det en rett til et visst tilskudd. Det finnes også andre lovpålagte kommunale oppgaver som ikke utløser noen rett til tilskudd. En slik oppgave er kommunalt barnevern. Dette er tjenester som kommunene er lovpålagt å utføre¹⁴, men hvor selve aktiviteten ikke utløser rett på midler og de må søke tilskuddet¹⁵.

Andre oppgaver er ikke lovpålagt fra statlig hold. Likevel er dette oppgaver som staten synes vil være hensiktsmessig utført på kommunalt nivå. For å oppfordre kommunene om å utføre slike oppgaver, må staten gjøre det attraktivt for kommunen å gjennomføre disse, ved å tilgjengeliggjøre midler som kommunene kan søke tilskudd fra. Dette gjelder eksempelvis mer prosjektertede ordninger, som tilskudd til framtidens byer og tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling. Dette er ikke lovpålagte oppgaver, men dreier seg i stedet om oppgaver som staten ønsker gjennomført. Slike tilskudd er i større grad en mulighet for kommunene, og utløser ikke en rettighet til tilskudd slik som refusjonsordningene.

¹⁴ Lov om barnevernstjenester § 2-1.

¹⁵ Kommunalt barnevern er finansiert av de frie inntektene til kommunene. Det øremerkede tilskuddet ble opprettet for å øke antall stillinger i barnevernet/sørge for at kommunene prioriterer dette. Tilskuddet finansierer altså ikke sektoren i sin helhet.

3.4 Vurderingskriterier

Vi har kartlagt 15 tilskudd ut fra en rekke momenter. Disse funnene er oppsummert i en tabell tilknyttet hvert av tilskuddene og finnes i kapittel 5; Hovedfunn ved det enkelte tilskudd.

Disse 15 tilskuddene danner også grunnlaget for en helhetlig vurdering av fire kriterier ved tilskuddenes søknads- og rapporteringsordninger. Dette er målformulering, ressursbruk, nødvendighet og informasjonsbruk og videre rapportering.

3.4.1 Målformuleringer

Det første momentet er knyttet til tilskuddenes målformuleringer og om disse er definert klart nok til å kunne lage gode søknads- og rapporteringsordninger. Spesielt viktig vil det være om målene er godt operasjonalisert til målbare kriterier som søknads- og rapporteringsordningene kan basere seg på. I denne vurderingen har vi undersøkt om tilskuddene har klare definerte mål og om det foreligger definerte kriterier for måloppnåelse. Dette er i stor grad hentet ut fra tilskuddets retningslinjer. En samlet vurdering av de 15 utvalgte tilskuddene, i forhold til deres oppgitte målformulering, viser at de fleste av tilskuddene ser ut til å ha relativt klare mål formulert. Intervjuene med forvalterne av tilskuddene viser at de også er klar over tilskuddets målformulering. Derimot er det færre tilskudd som har mer definerte kriterier for måloppnåelse og således mer operasjonaliserte mål. For å være i stand til å lage gode søknads- og rapporteringsordninger er det nødvendig at målene er tydelig operasjonalisert. For mange av tilskuddene er dermed ikke målene klart nok definert til å kunne lage gode søknads- og rapporteringsordninger.

Søknadens krav til informasjon står stort sett i stil med målene til selve tilskuddet. Der hvor mål og søknader er kvalitativt formulert, oppleves det som godt samsvar mellom mål og søknadsbehandling.

Derimot er det større utfordringer knyttet til rapportering på måloppnåelse. For å kunne gjøre det behøver man klare indikatorer på hvordan målene blir nådd. Et gjennomgående trekk i rapporteringen er at denne i større grad kan sies å være aktivitetsfokustert fremfor målfokustert. Der hvor målene er definert, men i liten grad operasjonalisert er det utfordrende å skulle rapportere på måloppnåelse. Dette er for eksempel tilfellet for tilskuddsordningene barne- og

ungdomstiltak i større bysamfunn. Her oppgir forvalter det som vanskelig å operasjonalisere definerte mål, noe som påvirker tilskuddsmottaker som opplever det som utfordrende å rapportere på måloppnåelse.

Unntakstilfellene kjennetegnes av tilskuddene hvor kausalitetsforholdet mellom aktivitet og resultat er ekstremt sterkt. For eksempel tilskudd til flom- og skredforebygging og tilskudd til vannmiljøtiltak. I selve søknadsprosessen har man i disse tilskuddene brukt mye ressurser på å finne frem og utvikle rett tiltak og man vet dermed at det vil føre til gitt resultat. Derfor er det ikke aktuelt å måtte rapportere på måloppnåelse; Er tiltaket gjennomført forutsettes det at målet oppnås.

3.4.2 Ressursbruk

Neste tabell viser at det er stor variasjon i hvor mye midler mottakerne fikk tildelt i gjennomsnitt per tilskudd i 2013.

Tabell 13: Gjennomsnittlige midler per kommune fordelt på tilskuddene

Tilskudd	Gjennomsnittlige midler per kommune i 2013
Vertskommuner	28 866 303
Integreringstilskudd	16 857 126
Vannmiljøtiltak	1 605 263
Økt lærertetthet	1 602 040
Framtidens byer	1 461 538
Kommunalt barnevern	1 370 959
Opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere	1 139 236
Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	956 522
Flom- og skredforebygging	875 000
Veterinærdekning	765 281
Oppfølgingstjenester i bolig	568 807
Kulturkort for ungdom	304 090
Rusmiddeltiltak	148 148
SLT-tiltak	86 000
Fylkeskommuner for regional utvikling ¹⁶	-

Kilde: Oxford Research AS

Tilskudd til vertskommuner og integreringstilskuddet skiller seg klart ut. Dette er blant de tilskuddene som har minst krav til både søknad og rapportering og som dermed ikke kan betegnes som særlig ressurskrevende.

¹⁶ Her har vi ingen tall for antall søkere i 2013 og kan derfor ikke regne ut gjennomsnittet.

vende. I tillegg gjelder dette for tilskuddet til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere, hvor det er lite ressurskrevende å søke og samtidig store tilskudd per kommune. Det er gjeldende for refusjonsordningene integreringstilskuddet, tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere og tilskudd til vertskommuner, at kommunene ikke trenger bruke mye ressurser, samtidig som de får tildelt store midler.

Tilskudd til økt lærertetthet er ikke organisert som en refusjonsordning, men denne genererer også mye midler til kommunene. Ordningen har enkle krav til søknad i form av en enkel e-post, samt ingen egne krav om rapportering.

Selv om gjennomsnittet for tildelte midler per kommune i stor grad varierer mellom de ulike tilskuddene, varierer ikke arbeidsbyrden som søknads- eller rapporteringskravene innebærer, i like stor grad. Det er stort sett like store krav til tilskuddene som genererer mindre midler sett i sammenheng med de som genererer store midler.

Vurderingene Oxford Research har gjennomført, viser at det ikke er klar sammenheng mellom tilskuddets størrelse og den tilhørende administrative byrden knyttet til søknad og rapportering. De små tilskuddene har tilsynelatende like store søknads- og rapporteringskrav som de store tilskuddene. I mange tilfeller vil det tilsi at små tilskudd er mer ressurskrevende enn store tilskudd, ettersom kravene til søknad og rapportering er lik uavhengig størrelse, men at det tildeles betraktelig færre midler i de små tilskuddene. Derimot er et interessant funn at de største tilskuddene faktisk er de med færrest krav, ettersom mange er refusjonsordninger.

Belastningen kommunene blir påført gjennom søknads- og rapporteringsordningene, kan ikke ved en reduksjon eller fjerning av disse automatisk ansees som en effektivisering, slik forutsetningene er når man måler og reduserer administrative byrder i næringslivet for øvrig. Byrden bæres oftest ikke av ressurser som automatisk kan settes inn i annen direkte kommunal tjenesteproduksjon som helsestell, opplæring mv., men heller av administrative ressurser. Det innebærer dermed ikke nødvendigvis en effektivisering eller økning av tjenesteproduksjon om søknads- og rapporteringssystemer forenkles. Likevel kan mindre rapportering bety at administrative ressurser kan brukes til andre oppgaver, eller at behovet for administrasjon på gjeldende område forsvinner.

3.4.3 Nødvendighet

Under dette punktet har vi undersøkt om rapporteringen er nødvendig for departementets oppfølging og kontroll. Her er et viktig moment hvem som skal bære byrden for å fremskaffe informasjonen som forvalter behøver for å drive med tilskuddsforvaltningen.

Oxford Researchs vurdering på dette området henger i stor grad sammen med om tilskuddet går til en oppgave som forvalter ber kommunene utføre, eller om det gjelder midler som stilles til disposisjon for kommunene å søke på. Det første tilfellet kan i mange tilfeller samsvare med lovpålagte oppgaver, hvor staten pålegger kommunene å utføre oppgaver på deres vegne. Ettersom forvalter ber kommunene om å utføre en oppgave, bør ikke kommunene pålegges ekstra ressursbruk i form av omfattende søknads- og rapporteringskrav. Her bør det være forvalter som bærer byrden for informasjonsfremskaffelsen ved at det ikke kreves informasjon fra tilskuddsmottakerne som forvalter selv har mulighet til enkelt å skaffe. Dersom det gjelder tilskudd hvor kommunene tilbys en mulighet til å søke støtte, vil det kunne dreie seg om mer prosjektrettede midler og ikke lovpålagte oppgaver. Det er da ikke oppgaver som blir påtvunget kommunene, men oppgaver de på eget initiativ ønsker å gjennomføre. Tilskuddsordningene er dermed en mulighet for støtte, altså et tilbud til kommunene som de ikke må benytte seg av. Ved at kommunene likevel velger å søke slik støtte, bør man kunne forvente at en må legge en del egeninnsats i både søknad og rapportering. I slike tilfeller bør kommunene i større grad bære byrden for fremskaffelsen av informasjon.

Overordnet er det viktig at søknad- og rapportering er utformet slik at forvalter får den informasjonen som er nødvendig for å behandle søknader og vurdere rapporter. For at forvalter skal kunne drive med både oppfølging og kontroll av tilskuddet bør nødvendige opplysninger i størst mulig grad innhentes via selve rapporteringen. Dette må selvfølgelig vurderes ut fra om det gjelder en oppgave som forvalter ber kommunene om å utføre, eller om tilskuddet er en mulighet for kommunene å søke midler fra. Selv om forvalter i noen tilfeller må bære byrden for å fremskaffe informasjonen, må også det veies opp mot hvor ressurskrevende prosessen er knyttet til det er å kontakte andre aktører og systemer.

Gjennomgangen av de 15 tilskuddene viser at det i liten grad innhentes informasjon fra andre steder. Et unntak til dette er tilskudd til lærertetthet, hvor man henter relevant informasjon fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Dette er på bakgrunn av manglende rapportering på nettopp dette tilskuddet. GSI

inneholder ikke egne momenter som går direkte på tilskuddet og informasjonen må genereres fra andre lignende variabler. Ifølge forvalter kunne det med hensikt vært innført en egen rapporteringsordning direkte tilknyttet tilskuddet som gir forvalter mer informasjon omkring tilskuddets måloppnåelse sett opp mot ressursbruken. Slik ordningen er i dag med GSI får man ingen beskrivelse av helhetlig måloppnåelse og ordningens effekter. Rapporteringen i GSI er kun kvantitativ og forvalter savner mer kvalitativ vurdering av effekter.

Vi har også lagt vekt på om søknad og rapport kontrolleres opp mot hverandre og om det sanksjoneres ved uoverensstemmelser. Tilnærmet alle tilskuddsforvalterne oppgir å holde søknad og rapport opp mot hverandre. Denne prosessen er lettere for de tilskuddene hvor både søknad og rapportering gjennomføres via elektroniske portaler. Her blir både søknad og rapport tilknyttet mottakers profil. Således har man begge deler tilgjengelig ved kontroll.

Når det gjelder sanksjonering forekommer dette i varierende grad. Det er kun fem av tilskuddsforvalterne som oppgir at det forekommer sanksjonering. I de fleste tilfeller vil forvalter i første omgang kontakte tilskuddsmottaker for mer utfyllende informasjon eller en utdypende forklaring på bruken. Dersom det viser seg at pengene ikke er benyttet til oppgitte formål, forekommer sanksjonering. Dette gjelder for tilskuddene til vannmiljøtiltak, flom- og skredforebygging, oppfølgingstjenester i bolig, kulturkort til ungdom og rusmiddeltiltak. For disse tilskuddene kreves det enten at det resterende prosjektet finansieres for egne midler, nekting av midler for neste år eller tilbakebetaling av tildelte midler.

Tabell 14: Sanksjonering ved avvik mellom søknad og rapportering

Sanksjon ved avvik?	Antall
Sanksjonering	5
Ingen sanksjonering	9
Forvalter usikker på sanksjonering	1

Kilde: Oxford Research AS

3.4.4 Informasjonsbruk og videre rapportering

En gjennomgang av alle tilskuddenes informasjonsbruk og videre rapportering, avdekker at den innsamlede informasjonen i liten grad benyttes til andre formål utover den tiltenkte søknads- og rapporteringsbehandlingen. I noen tilfeller videresendes informasjonen politisk ledelse eller andre involverte aktører som Fylkesmannen, Husbanken, KS osv. Dette gjelder

i hovedsak forvalters videre rapportering. For kommunene gjelder den videre informasjonsbruken kun intern orientering.

For noen av tilskuddene som er mer definerte og prosjektrettete, forekommer det at den innhentede informasjonen fra rapporteringen legges inn i en felles database hos forvalter, som gir en oversikt over ulike tiltak gjennomført som følge av tilskudd. Hensikten med en slik database er å lage en oversikt over gjennomførte tiltak som kan være relevant for andre kommuner å gjennomføre. Dette gjelder tilskudd som framtidens byer, barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn og flom- og skredforebygging.

Et overordnet trekk knyttet til informasjonsbehandlingen, er at det brukes veldig mye ressurser på arkivering. Denne prosessen skjer ofte flere ganger, både hos kommunene, men i særlig grad hos forvalter. Videre bruk av informasjonen utover selve behandlingen er derimot nesten fraværende.

3.5 Sentrale forskjeller mellom søknads- og rapporteringsordninger

Det finnes en del forskjeller knyttet til både søknads- og rapporteringsordninger mellom de undersøkte tilskuddene. Tilskuddene som inngår i denne vurderingsfasen varierer i stor grad tematisk, samt i forhold til organiseringen av både søknad og rapportering. Nedenfor lister vi opp noen momenter som varierer i mellom søknads- og rapporteringsordningene. Dette gjelder momenter som:

- Antall mottakere
- Størrelse på tilskudd
- Hyppighet på søknad og rapportering
- Standardisering av søknads- og rapporterings-skjema
- Bruk av elektronisk portal
- Organisering og ansvarsfordeling hos forvalter

3.5.1 Antall mottakere og størrelse på tilskudd

En forskjell mellom tilskuddene, går på hvor mange mottakere tilskuddet har. For de utvalgte tilskuddene varierer dette mellom 11 mottakere av tilskudd til kulturkort til 339 mottakere av tilskudd til kommunalt barnevern. Det er kun 4 av de 15 tilskuddene som har mindre enn 20 mottakere i 2013. Her har tre av disse valgt ustandardiserte søknads- og rapporteringsordninger, mens tilskudd til vannmiljøtiltak har valgt å benytte en elektronisk portal.

Det er også store forskjeller i hvor mye midler de ulike tilskuddene formidler. Det klart største tilskuddet er integreringstilskuddet som totalt fra 2010 til 2014 har hatt et budsjett på 23,97 milliarder kroner. Dette er til stor forskjell fra tilskuddet til kulturkort for ungdom som over samme tidsperiode har hatt et budsjett på 17,7 millioner kroner. Størrelsen på tilskuddet viser seg derimot å ha liten innvirkning på søknads- og rapporteringskrav. Eksempel på dette er at integreringstilskuddet som er størst i fordelte midler, har færrest krav til søknad og rapportering. Derimot har tilskudd til rusmiddeltiltak, som i snitt kun fordeler 148 148 kroner per kommune, krav om søknad og rapportering via en elektronisk portal.

3.5.2 Hyppighet på søknad og rapportering

Størsteparten av tilskuddene er innrettet slik at man søker og rapporterer en gang per år. Det finnes noen unntak fra dette hvor det er mulig å søke kontinuerlig gjennom hele året. Dette gjelder for blant annet tilskuddene: flom- og skredforebygging, integreringstilskuddet ved år 1¹⁷, fylkeskommuner for regional utvikling og framtidens byer. I tillegg har tilskuddet til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere to søknadsfrister per år. I tilskudd til flom- og skredforebygging har forvalter funnet det hensiktsmessig med en kontinuerlig søknadsfrist. Dette er begrunnet av forvalter med uforutsigbarheten som er knyttet til forekomsten av både flom og skred. Ettersom ekstremvær til tider er uforutsigbart, kan følger av dette medføre uforutsette og endrede behov for sikringstiltak, som ikke samsvarer med en fastsatt frist. I tilfeller ved behov for mer hurtig bistand, vil det være uhenksiktsmessig for søker å måtte vente til neste års søknadsfrist. I tillegg er det relativt få mottakere av tilskuddene, noe reduserer behovet om å sette frist for innsending av søknader, men gir mulighet for å kunne behandle dem løpende gjennom året.

3.5.3 Standardisering og elektronisk portal

Det finnes også forskjell mellom de undersøkte tilskuddene ut fra om de har standardiserte søknad- og rapporteringsordninger og elektronisk portal. En rekke tilskudd har valgt å standardisere søknad- og rapporteringsskjemaene. Disse skjemaene sendes enten til kommunene via e-post eller post eller er tilgjengeliggjort via forvalters nettsider.

En forskjell går på om tilskuddsordningene benytter seg av elektroniske portaler for søknad- og/eller rapporteringsbehandling. En rekke tilskuddsordninger har valgt å integrere søknad og rapport inn i helhetlige elektroniske system for å lette saksbehandlingen og samtidig oppnå bedre oversikt i tilskuddsforvaltningen. I disse portalene kan tilskuddsmottakerne logge seg på egen brukerkonto for så å fylle ut ferdige maler for søknad og rapportering. All informasjon blir liggende i portalen, slik at kommunen kan følge med på behandling og se på tidligere søknader, mens forvalter får en bedre oversikt over egen saksbehandling og bedre mulighet til kontroll.

Oversikt over elektroniske portaler:

- Altinn.no
- Byrapport.no
- Regionalforvaltning.no
- Elektronisk søknadssenter
- BLDs søknadsportal

3.5.4 Organisering og ansvarsfordeling hos forvalter

Det varierer mellom de ulike tilskuddene hvordan tilskuddsbehandlingen på forvaltningsnivået er organisert. En god del av tilskuddene består kun av ett ledd, hvor kommunen søker til forvalter som enten befinner seg på direktorats- eller departementsnivå. Noen tilskudd har derimot valgt å benytte seg av Fylkesmannen som et mellomledd mellom forvalter og søker. Her har Fylkesmannen en rolle som søknadsbehandler og mottaker av rapportering. På bakgrunn av dette sender så Fylkesmannen en oppsummering av søknadene/rapportene videre med en innstilling til forvalter som så utbetaler midlene. Relevante eksempler på slike tilskudd er: tilskudd til oppfølgings-tjenester i bolig, tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere og tilskudd til veterinærdekning. I et av de undersøkte tilskuddene har departementet overført tilnærmet hele forvaltningsansvaret til Fylkesmannen. Dette gjelder for tilskudd til kommunalt barnevern, hvor Fylkesmannen har forvaltningsansvar for ordningen. Fylkesmannen har i denne ordningen ansvar for både å behandle søknader og rapporter, og samtidig for å tildele tilskuddene til kommunene¹⁸.

¹⁷ Ved år 2-5 tildeles tilskudd årlig og listen leveres kun 1 gang per år.

¹⁸ Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet prop. 1 S (2011-2012), s. 134-135

Kapittel 4. Kjennetegn ved gode søknads- og rapporteringsordninger

4.1 Innledning

Hva som kjennetegner gode søknads- og rapporteringsordninger varierer i stor grad ut fra tilskuddenes egenart. For noen tilskudd vil målene gjøre det hensiktsmessig med enkle og gjerne sammenfallende søknads- og rapporteringsordninger. For andre tilskudd hvor det er behov for mer informasjon og beskrivelse av ønskede tiltak, vil derimot ikke slike ordninger være hensiktsmessig. Da legges det i større grad vekt på søknader som tillater mer frihet til å beskrive prosjekt og fremdriftsplan.

Prosjektet har hatt en ambisjon om å trekke ut sentrale elementer som viste «godhet» ved disse ordningene. Det har derimot vist seg å være vanskelig å peke på sentrale elementer i konkrete søknads- og rapporteringsordninger som bærer preg av «godhet». I mange av tilfellene har kartleggingen imidlertid avdekket kunnskap og erfaring i forhold til hvordan det *ikke* er hensiktsmessig å organisere søknads- og rapporteringsordningene. Elementer som kan trekkes frem som «ikke hensiktsmessig» er: manglende operasjonalisering av mål, omfattende søknads og rapporteringsordninger, fraværende differensiering av søknads- og rapporteringskrav ut fra tilskuddets størrelse, kompliserte og uklare forventninger fra forvalters side i forhold til krav ved søknad og rapportering. Disse elementene nevnes i de samlede vurderingene av de enkelte tilskuddene i kapittel 5.

4.2 Kjennetegn ved gode søknads- og rapporteringsordninger

Det er imidlertid noen trekk ved utformingen av tilskuddene, organiseringen og utformingen av søknads- og rapporteringsordningene som blir fremhevet som velfungerende, både av tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter. Disse elementene kan fremheves som kjennetegn ved gode søknads- og rapporteringsordninger. Dette er først og fremst knyttet til:

- Refusjonsordninger
- Delaktig tilskuddsforvalter
- Elektronisk søknads- og rapporteringsportal

4.2.1 Refusjonsordninger

Noen av de tilskuddene som fremheves som velfungerende fra både søkers og forvalters side, er blant annet de hvor søknad og rapportering er sammenfallende. Disse er i de tilfellene vi har sett nærmere på også organisert som refusjonsordninger, hvor kommunen innløser et krav om tilskudd. Hva som kjennetegner en refusjonsordning er utdypet under kapittel 1.2. Eksempler på slike tilskudd er; integreringstilskuddet, tilskudd til vertskommuner og tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere. Det er viktig å påpeke at det ikke nødvendigvis er slik at det kun er refusjonsordninger som har sammenfallende søknad og rapportering. I de 15 tilskuddene vi har sett nærmere på, er det likevel kun refusjonsordningene som har sammenfallende søknad og rapportering.

De kartlagte refusjonsordningene kjennetegnes ved at det kun kreves at kommunen oversender en liste, eksempelvis utarbeidet i Excel, med informasjon knyttet til antall personer som utløser tilskudd. All denne informasjonen oppgis i et regneark. Det gjør at kommunene ikke behøver å bruke store ressurser på selve søknadsbiten. I tillegg kjennetegnes tilskuddene av at det ikke forekommer noen form for rapportering. Grunnet tilskuddenes egenart er det ikke behov for rapportering, kun en justering av antall personer per år eller flere ganger per år. Det blir foretatt ved at det sendes inn nye oppdaterte lister til forvalter.

Det er viktig å fremheve her at det ikke kun er refusjonsordninger som kan ha gode søknads- og rapporteringsordninger. Det betyr også at å gjøre om et tilskudd til en refusjonsordning, ikke alene er et kriterium for å gjøre ordningen velfungerende. Refusjonsordninger er valgt fremhevet fordi de ble oppfattet som de mest velfungerende av både tilskuddsmottaker og forvalter i de 15 tilskuddene vi så nærmere på.

4.2.2 Delaktig tilskuddsforvalter

Søknads- og rapporteringsordninger fungerer også hensiktsmessig når forvalter er delaktig i store deler av prosessen. Det gjelder kun ved tilskudd hvor det bare er et fåtall mottakere. Det lave antallet gir for-

valter mulighet til å ta en større del i prosessen og således skapes det mindre behov for omfattende søknader og rapporteringer. I de tilfellene er det lite hensiktsmessig med standardiserte skjema og bruk av elektroniske søknadsportaler. Dette gjelder eksempelvis for tilskuddet til flom- og skredforebygging. Her er det kun 16 mottakere og forvalter har av den grunn god mulighet til å opprettholde tett kontakt og kommunikasjon med tilskuddsmottakerne. I denne ordningen sender kommunene kun korte søknader og rapporterer sett i forhold til andre ordninger. Likevel er både søker og forvalter fornøyd med hvordan ordningen er innrettet. Denne ordningen har ikke behov for lengre søknader og rapporteringer ettersom forvalter benytter befaring både under søknads- og rapporteringsprosessen for selv å få et bedre bilde av hensikten med tilskuddet og grad av måloppnåelse. Det er viktig å påpeke at fordelene av denne delaktigheten kun gjelder dersom hver av mottakerne mottar store midler. Dersom det kun gjelder små midler vil det bli svært ressurskrevende dersom forvalter spiller en stor rolle i aktiviteten som gjennomføres.

4.2.3 Elektronisk portal som verktøy

Ofte stilles spørsmål knyttet til om det er mest hensiktsmessig å bruke elektroniske portaler for både søknad og rapportering. Det finnes klare fordeler ved slike system i forbindelse med å behandle søknader og rapporter. En klar fordel er at all informasjon blir lagret på et sted. Det sørger igjen for å gjøre det mindre ressurskrevende for forvalter å holde oversikt og lete frem informasjon om tilskuddsmottakerne ved behov. Det sparer også mye tid ved selve arkiveringen, som både kommuner og forvalter bruker mye tid på i dag. I tillegg sørger slike portaler for en tydeliggjøring av forvalters krav til både søknad og rapportering, som er et viktig moment for å unngå kommunenes usikkerhet til hva som skal inkluderes av informasjon.

Derimot er det ikke gunstig å fremtøne elektroniske portaler som den beste løsningen i absolutt alle tilfeller. Fokuset bør endres fra selve verktøyet, til hensikten bak valg av verktøy. Det betyr at det viktigste bør være at søknads- og rapporteringsordninger fremtøner tydelighet, klarhet og enkelhet. Ofte vil disse momentene samsvare med å velge et helhetlig elektronisk system. Slike system sørger nemlig i større grad for å tydeliggjøre forvalters krav til både søknad og rapportering. Dersom brukervennligheten er stor, vil også slike ordninger være lite ressurskrevende fra kommunenes side. Fordelen av slike portaler avhenger i stor grad av antall tilskuddsmottakere. Her

taler et høyt antall mottakere for å benytte elektronisk portal som verktøy. For å gjøre bruken av portal bedre for kommunene, vil det være viktig å sørge for at flere tilskuddsordninger benytter den samme portalen. Det vil gjøre både søknads- og rapporteringsarbeidet mer forutsigbart for kommunene og man vil slippe å måtte forholde seg til ulike portaler med ulik grad av brukervennlighet.

På bakgrunn av dette kan det dermed trekkes en konklusjon om at gode søknads- og rapporteringsordninger kjennetegnes av helhetlige elektroniske system hvor brukervennligheten er stor og hvor det ikke kreves et stort ressursbruk fra søkers side. Det henger sammen med at fordelene for forvalter er stor dersom slike system implementeres på flere tilskudd.

Gode søknads- og rapporteringsordninger kjennetegnes altså av stor brukervennlighet i de elektroniske portalene. Slik situasjonen er i dag i de tilskuddene Oxford Research har undersøkt, er ikke det tilfellet. Her fremheves manglende brukervennlighet og omfattende rapportering som klare mangler ved dagens ordninger.

Dette er situasjonen for tilskuddene til rusmiddel- og SLT-tiltak. Fra 2014 har begge ordningene vært koordinert gjennom bruk av felles søknadsportal via Altinn. Deretter har forvalterne fordelt søknadene mellom seg ut fra hva slags type tiltak det søkes støtte til. Denne portalen oppfattes ikke av søker og forvalter for å ha tilstrekkelig brukervennlighet. Mye av dette kan henge sammen med at søknadsskjemaene var nye for søkerne og at mange kommuner slet med å skaffe kommunens egen inngang til Altinn. Resultatet ble at de måtte bruke sin personlige tilgang, noe som vekket stor misnøye. Et annet eksempel på manglende brukervennlighet og for omfattende rapportering gjelder for tilskuddet til samarbeids- og utviklingsprogrammet framtidens byer. Her er søknadsdelen manuell, mens rapporteringen foregår via byrapport.no. Dette systemet fungerer ifølge søker ikke optimalt ettersom det må benyttes store ressurser på selve rapporteringen. Disse to eksemplene viser klart at utgangspunktet for valg av søknads- og rapporteringsordning må basere seg på tydelighet, klarhet og enkelhet.

4.3 Overførbarhet

Ettersom de 15 vurderte tilskuddene i stor grad varierer ut fra mål, antall mottakere, beløp osv., er det vanskelig å skulle fremheve en universell mal for hva

som er gode søknads- og rapporteringsordninger øremerkede tilskudd. Overførbarheten vil i stor grad avhenge av likhetstrekk mellom tilskudd. Dersom ulike tilskudd har store likhetstrekk, fremtoner det bruk av lik søknads- og rapporteringsordning.

Blant annet fremheves refusjonsordninger for å ha gode søknads- og rapporteringsordninger. Mange tilskudd kan derimot ikke gjøres om til refusjonsordninger fordi tilskuddene er mer målfokusert, og dermed vil en slik organisering være lite hensiktsmessig. Disse tilskuddene er i mange tilfeller prosjektmidler. For å vurdere søknad og rapportering er forvalter avhengig av prosjektbeskrivelse og beskrivelse av tiltak og måloppnåelse. Her vil ikke nivået på aktiviteten være tilstrekkelig for å vurdere om tilskuddet oppnår ønskede mål. Det samme gjelder med delaktigheten til forvalter. Det vil kun være hensiktsmessig for tilskudd med relativt få mottakere. Av den grunn kan det fremheves at det bør være et fokus på formålet med tilskuddet og at det igjen påvirker utformingen.

Et moment som gjelder de fleste tilskudd uavhengig av dets egenart, er at søknads- og rapporteringsordningene bør fremtøne enkelhet. Det betyr å forenkle både søknads- og rapporteringsordningene slik at forvalter ikke krever mer informasjon enn det som er nødvendig i søknads- eller rapporteringsbehandlingen. Det handler om å finne en balansegang hvor forvalter mottar tilstrekkelig informasjon til å behandle søknader og samtidig sørge for at søkerne ikke må bruke store ressurser på søknad og rapportering.

Kartleggingen Oxford Research har gjennomført viser at det finnes ulike typer øremerkede tilskudd og at hva slags type tilskudd det er påvirker utformingen av både søknad og rapportering. Til en viss grad kan det skilles mellom oppgaver hvor staten ber at kommunene utfører en oppgave, og ordninger hvor staten tilbyr midler for at kommunene skal gjennomføre ulike tiltak. Den første typen samsvarer i mange tilfeller med refusjonsordninger og/eller lovpålagte oppgaver, mens den andre i en del tilfeller med mer prosjektbaserte tilskudd. Her må det likevel bemerkes at dette ikke er noe klart skille. For mange tilskudd kan være vanskelig å definere om tilskuddet omfatter en oppgave staten ber om gjennomført eller om det er ordninger hvor staten legger til rette med økonomiske midler for at kommunen på eget initiativ skal gjennomføre prosjekter.

Det interessante med en slik inndeling av tilskudd er at det lager forutsetninger for hvordan søknad og rapportering bør innrettes. I de første tilfellene knyttet til refusjonsordninger og lovpålagte oppgaver vil selve

oppgaven være en del av et gjennomregulert felt, eksempelvis integrering og opplæring. Her finnes det definerte kriterier som kommunene må forholde seg til uavhengig av tilskuddet. Det gjør at det ikke er behov for mer operasjonaliserte mål og samtidig behøves det ikke kompliserte søknads- og rapporteringsordninger. Her trenger forvalter kun å vite nivået på aktiviteten som kommunen gjennomfører.

I det andre tilfellet hvor det dreier seg om en mulighet for kommunen om å søke tilskudd til eksempelvis prosjekter, er det større behov fra forvalters side om å operasjonalisere mål og lage mer definerte kriterier. Selve oppgavene som kommunene skal gjennomføre er mindre definert fra statlig hold, noe som skaper forutsetninger for å skaffe mer informasjon fra hver enkelt tilskuddsmottaker. Denne informasjonen må da innhentes gjennom søknad og rapportering. Her har forvalter behov for en grundigere beskrivelse av prosjekt, fremdriftsplan, måloppnåelse og ressursbruk. Det gjør at man i disse tilfellene har behov for større søknader og mer rapportering enn for eksempelvis refusjonsordninger.

4.4 Utvikling av gode søknads- og rapporteringsordninger

Oxford Research anbefaler at man utvikler tilpassede programteorier i forkant av etableringer av tilskuddsordninger. Programteorien kan bidra til å tydeliggjøre målet og ikke minst tydeliggjøre i hvilken grad/hvor stor variasjon det er i mulige tiltak for å nå målet. Kommunenes eventuelle frihetsgrader i etterstrebelser på å nå målet er et sentralt punkt som tilskuddsutformingen må ta stilling til og som vil prege søknads- og rapporteringsordningen. Ved flere frihetsgrader bør mål settes på et overordnet nivå, men med rapportering på type tiltak for mulig justering av frihetsgradene ut fra effektiv måloppnåelse. I tilfeller med få eller ingen frihetsgrader i hvordan målet oppnås bør man kunne standardisere og forenkle, deretter vurdere å etablere det som en refusjonsordning.

Vurderingene gjort tidligere i kapittelet viser at hva som er en god søknads- og rapporteringsordning i stor grad påvirkes av trekk ved det enkelte tilskudd. Likevel finnes det en rekke momenter som er relevante for hva slags type søknads- og rapporteringsordning som bør velges. For disse momentene er rekkefølgen viktig ettersom de første momentene legger føringer for videre utvikling.

1. Operasjonalisere mål
2. Avklare antall mottakere
3. Avklare forventninger til søknad og rapportering
4. Fleksibilitet
5. Elektronisk søknads-/rapporteringsbehandling
6. Enkelhet fremfor rettferdighet
7. Refusjonsordning
8. Foreta evalueringer

4.4.1 Operasjonalisere mål

For det første er det veldig viktig å operasjonalisere tilskuddets mål. De fleste av tilskuddene Oxford Research har undersøkt, har klare definisjoner på hva som er målet med ordningen. Derimot viser undersøkelsene at veldig mange tilskudd har utfordringer med søknads- og rapporteringsordningene fordi målene ikke er godt nok operasjonalisert. Et eksempel på dette er tilskudd til veterinærdekning. Det overordnet målet er at tilskuddet skal «*bidra til en tilfredsstillende tilgang på tjenester i forhold til dyre- og helsepersonell*». Utover dette er det ingen mer spesifikk operasjonalisering knyttet til hva som menes med «tilfredsstillende». Det legger ansvaret over på kommunene, som selv må definere hva de legger i begrepet tilfredsstillende. Det skaper igjen utfordringer for forvalter som skal måle grad av måloppnåelse gjennom en rapporteringsordning. Målene vil i disse tilfellene ikke være klart nok operasjonalisert til å vurdere de ulike kommunenes måloppnåelse opp mot hverandre. Her må det bemerkes at det ikke alltid vil være hensiktsmessig å vurdere ulike kommuners måloppnåelse opp mot hverandre. Det kan i mange tilfeller være at tiltakene kommunene gjennomfører er så ulike at sammenligning på tvers både er vanskelig og lite hensiktsmessig. Oppsummert sett kan man likevel si at for å kunne lage gode søknads- og rapporteringsordninger, må man altså i første omgang sørge for å operasjonalisere målene på en tilfredsstillende måte. Først da kan man etablere en målrettet søknads- og rapporteringsordning.

4.4.2 Avklare antall mottakere

Utformingen og organiseringen av søknads- og rapporteringsordning vil variere ut fra det antallet tilskuddsmottakere en ordning har. Det vil ha betydning om en ordning har 11 mottakere som tilskuddet til kulturkort, eller har 339 mottakere som tilskudd til kommunalt barnevern. Det ulike antallet fordrer ulike løsninger knyttet til standardisering av både søknad og rapportering. Dersom et tilskudd har få søkere er det lite hensiktsmessig å benytte elektroniske søknadsskjemaer. Dersom ordningen har få søkere vil det være lettere for forvalter å ha tett kontakt med tilskuddsmottaker gjennom hele prosessen. I tillegg vil det være mulig å vurdere de ulike søknadene/rapportene man får inn uavhengig av standardisering. Dersom en tilskuddsordning har mange søkere, taler det klart for en standardisering av både søknad og rapportering. Det vil gjøre søknads- og rapporteringsbehandling mer hensiktsmessig for forvalter, samtidig som det vil skape en forutsigbarhet for søkerne til hva forvalter krever av informasjon. Altså er det viktig at man tidlig avklarer hvor mange mottakere tilskuddet kommer til å ha, og utarbeider søknad og rapportering ut fra det.

4.4.3 Avklare forventninger til søknad og rapportering

For å lage gode søknads- og rapporteringsordninger er det også viktig at det avklares hvilke forventninger forvalter har til både søknad og rapport. Dette gjelder spesielt dersom ordningen ikke har standardiserte søknadsskjemaer. Her er det viktig å foreta en klar vurdering knyttet til hva som er «need to know» og hva som bare er «nice to know». Her vil de være viktig å legge kravene til informasjon ut fra hva som er nødvendig å vite for å kunne tildele tilskudd og vurdere måloppnåelse.

Hva forvalter skal bruke informasjonen i søknader og rapportering til, må være styrende for hva de trenger av informasjon. Det betyr at de trenger informasjon for å kunne behandle søknader opp mot hverandre. Søknaden må altså inneholde tilstrekkelig informasjon som gjør det mulig for forvalter å vurdere om vedkommende bør få tilskudd. På rapporteringsdelen behøver forvalter informasjon som gjør det mulig å vurdere grad av måloppnåelse eller informasjon som trengs for å justere ordningen. Dernest trengs det informasjon som gjør det mulig å besvare forespørsler fra andre og kunne rapportere videre til eksempelvis politisk ledelse. Dette er særlig informasjon knyttet til

å vurdere måloppnåelse, men også informasjon som muliggjør politisk kontroll av tilskuddsforvaltningen.

Det må ikke kreves unødvendig informasjon fra tilskuddsmottakerne, i form av lange søknader og rapporter, uten at denne informasjonen har noen særlig hensikt. Forvalter bør derfor tydelig spesifisere hva kommunene må oppgi av informasjon. Dersom ikke det skjer vil det kunne forekomme at kommunene legger inn mye unødvendig informasjon fordi de er usikre på forvalters forventninger. Da blir saksbehandlingen vanskeligere for forvalter og søknad og rapportering mer ressurskrevende for kommunene. Eksempel på dette er rapporteringsordningene til tilskuddet framtidens byer. Her er det lite forklaring i portalen byrapport.no om hva forvalter ønsker av informasjon og ingen forhåndsvisning av hva tilskuddsmottaker har lagt inn.

Det er viktig å differensiere kravene til informasjon ut fra størrelsen på tilskuddet. Det vil være mer hensiktsmessig å kreve mer informasjon fra mottakerne av store tilskudd, enn fra de mindre tilskuddene. Våre undersøkelser viser at kravene til søknad og rapportering stort sett er uavhengig av tilskuddets størrelse. Eksempler på dette er tilskudd til SLT-tiltak som kun gir 86 000 kroner per mottaker og tilskudd til økt læretetthet som gir 1 602 041 kroner per mottaker. Det første tilskuddet har en rekke krav til både søknad og rapportering, i tillegg til behandling i kommunestyre. Det andre tilskuddet er over 18 ganger større i gjennomsnittlige midler per kommune. Derimot kreves det kun søknad i form av en enkel e-post hvor man ytrer ønske om å fortsatt være med i ordningen og forståelse av regler og retningslinjer. Det er heller ingen egen rapportering tilknyttet tilskuddet.

4.4.4 Fleksibilitet

Dersom målene er operasjonalisert vil det i større grad være mulig å utarbeide et spisset og definert informasjonsbehov. Likevel er det viktig å ivareta en viss grad av fleksibilitet, slik at det er mulig å beskrive/utdype tiltak i både søknad og rapport. Dette kan ivaretas gjennom standardiserte skjema hvor det tillates fritekstfelt der kommunen kan fylle inn utdypende informasjon om tiltaket. Det er altså viktig å finne en balanse mellom standardisering og fleksibilitet. Fleksibilitet vil i stor grad være viktig i mer prosjektrettet tilskudd hvor en grundigere utdyping er nødvendig for forvalters forståelse og kontroll. Det vil også være viktig i de tilfellene hvor geografiske forskjeller i stor grad påvirker tiltakene som velges. Dette fremheves som viktig i tilskudd til kulturkort for

ungdom som tildeles en rekke fylkeskommuner. Her er tiltakene veldig forskjellig ut fra om det gjelder Finnmark eller Akershus. I Finnmark vil det ikke være tilstrekkelig med et vanlig kort som gir rabatter på kulturtilbud. De lange reiseavstandene til kulturtilbudene gjør det nødvendig også å inkludere rabatt på transport til og fra arrangementer.

Slike tilfeller fremhever viktigheten av fleksibilitet, hvor mottaker gis mulighet til å utdype valgt organisering av tiltak. Det betyr at i de tilfellene hvor standardisering er hensiktsmessig ut fra klare kriterier for måloppnåelse og mange søkere, vil det være den mest hensiktsmessige løsningen. Det vil skape forutsigbarhet fra søker i forhold til hva som kreves av søknad og rapportering. Samtidig vil det gjøre forvalters tilskuddsbehandling mindre ressurskrevende. I de tilfellene hvor geografisk variasjon gjør det vanskelig å operasjonalisere gode mål og definere klare kriterier på tvers av mottakerne, vil fleksibilitet i søknad og rapportering være å foretrekke.

4.4.5 Elektronisk søknads-/rapporteringsbehandling

Det kan også være hensiktsmessig i en rekke tilskuddsordninger å benytte elektronisk søknads- og rapporteringsbehandling. Slike ordninger er i mange tilfeller veldig gunstig for forvalter som både får standardisert informasjon, samtidig som at all informasjonen ligger lett tilgjengelig og kan hentes ut ved behov. Problemet med disse ordningene er at de ofte kan bli ressurskrevende for kommunene. Av den grunn er det viktig å sørge for at portalene er brukervennlige og at de klart opplyser om hva som kreves/forventes av informasjon. Det er også viktig at forvalter ikke legger inn ekstra krav til søknad og rapportering ved implementering av slike system. Det må gjøres en klar avveining om hva som er nødvendig informasjon for ordningen. Fordelen med slike system er at man unngår ordninger via post som skaper unødvendig ressursbruk i form av arkivering. I tilfeller med ordninger hvor kommunene oversender sensitiv informasjon benyttes fremdeles post. Dette gjelder tilskuddene: integreringstilskuddet, vertskommuner og opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere. I de tilfellene vil det være hensiktsmessig å benytte en elektronisk portal.

4.4.6 Enkelhet fremfor rettferdighet

Gode søknads- og rapporteringsordninger bør fremtone enkelthet fremfor rettferdighet. Med rettferdighet så mener vi inkludering av flere krav til både søknad og rapportering som gjør det enklere å sammenligne tilskuddsmottakerne og bestemme hvem som innfrir kravene til tilskudd. Flere krav gir mindre mulighet til å fatte vedtak om tilskudd basert på skjønn og skaper således mer forutsigbarhet for tilskuddsmottaker. Det viktigste er likevel at søknad og rapportering er innrettet på en måte som ikke krever store ressurser fra søker og som samtidig letter den administrative byrden ved tilskuddsforvaltningen. Det betyr at ordningene må innrettes enklest mulig ved kun å inkludere krav om informasjon som er helt nødvendig for forvalter å vite. Det er viktig å huske på at dersom man velger å gjøre endringer, bør det være klart at disse vil gi vesentlige forbedringer ettersom endringskostnadene i seg selv er vesentlige. Det betyr også at man bør samle endringer opp og gjøre store justeringer i stedet for små.

Å vurdere behovet for egenbidrag i forbindelse med tilskuddet går også inn under enkelthet. Egenbidrag fra kommunene har klare fordeler for selve prosjektet hvor man i større grad binder kommunene i forhold til gjennomføringen. Ved egenbidrag har kommunene valgt å satse egne midler på prosjektet, noe som automatisk fører til en større innsats knyttet til gjennomføringen. Likevel er det viktige i denne forbindelse effektene egenbetaling har på søknads- og rapporteringsordninger. Her er erfaringen at egenbidrag fører til mer krevende prosesser. Dette skyldes krav om både formelle vedtak og politisk behandling før man kan søke slike tilskudd. I tillegg vil det da ofte trengs en revisorattestasjon på søknadsdelen, så vel som på rapporteringen. Egenandel kan også medføre at det ofte vil være de kommunene med størst ressurser som har råd å søke tilskudd¹⁹. Det kan skape uheldige virkninger. Dette er ikke moment som Oxford Research har fått bekreftet gjennom kartleggingen og er dermed ikke valgt vektlagt. I intervjuene var det momenter knyttet til at egenandel medførte mer krevende prosesser i forkant og i etterkant av tilskudd som ble fremhevet.

Når det gjelder krav til formell attestasjon burde dette kravet tones ned, særlig for tilskudd av mindre størrelse. Dette systemet burde i stedet bære preg av å være mer tillitsbasert. Ettersom mottakerne av tilskuddene i de fleste tilfellene er kommuner, bør det

ikke være nødvendig med en revisorattestasjon. Mottakerne er offentlige organer som er underlagt statlige krav til både budsjett og regnskap. Således burde man forvente at midlene benyttes til tiltenkt formål. Dersom man ønsker grundigere granskning burde man i stedet benytte kommunerevisjon eller lignende.

4.4.7 Refusjonsordning

Dersom man ikke evner å operasjonalisere klare nok mål for å utarbeide gode søknads- og rapporteringsordninger, kan man i stedet velge å basere rapporteringen på selve aktiviteten og gjøre denne refusjonsbasert. Da blir fokuset i stedet på nivået på aktiviteten som utløser krav om tilskudd.

Tilskudd som er utformet som refusjonsordninger er: integreringstilskuddet, tilskudd til vertskommuner og tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere. For disse ordningene er ikke fokuset på definerte kriterier for måloppnåelse, men i stedet på aktivitetens nivå. Antall personer kommunene integrerer, antall i kommunene med rett på slik opplæring og antall beboere i de ulike vertskommunene. Det er da det konkrete antallet som utløser krav om tilskudd. Størrelsen på tilskuddet er definert ut fra trekk ved personene som utløser kravene. Dette skaper en forutsigbarhet for både forvalter og kommunene. Det medfører også mindre krav til søknadene. Disse tilskuddene krever samtidig ikke rapportering, ettersom det kun er antallet som er av betydning og ikke måloppnåelsen.

Tilskudd kan også omgjøres til refusjonsordninger i de tilfellene hvor alle søkerne får like midler uavhengig av tiltak. Som nevnt i kapittel 1.2 er tilskudd «per enhet» kun en type refusjonsordninger. Det er også mulig å innrette tilskuddene slik at de gis som en viss prosentstørrelse. I tillegg til det kan tilskuddsordningen innrettes på en måte hvor kommunene får refundert konkrete utgifter de har hatt i forbindelse med gjennomførte tjenester. Et relevant eksempel på dette er tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene. Dette bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets Kap. 575, post 60²⁰. Når tilskudd er innrettet på denne måten må kommunene kun oppgi hvilke utgifter de har hatt i forbindelse med tjenestene og årsak. Det reduserer mengden informasjon knyttet til prosjektbeskrivelse, ønskede tiltak og måloppnåelse. Av de tilskuddene

¹⁹ <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/13781/27159.pdf?sequence=1>

²⁰ <http://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/Documents/Rundskriv%20IS-4%20-2013.pdf>

Oxford Research har studert har det kun vært refusjonsordninger som opererer med «per enhet». Derfor kan det ikke dras noen konklusjoner ut fra andre typer refusjonsordninger.

4.4.8 Foreta regelmessige evalueringer

For de tilskuddene hvor det er vanskelig å operasjonalisere mål, samt lage kriterier for måloppnåelse, vil det ikke være hensiktsmessig å ha rapporteringskrav. For disse tilskuddene vil det være utfordrende å skulle måle måloppnåelse og kausalitet. Som tidligere nevnt er en forutsetning for utvikling av gode søknads- og rapporteringsordninger at det er klare definerte mål

og operasjonaliserte kriterier for måloppnåelse. Der som det ikke er mulig vil resultatet være at man ikke kun kan belage seg på et søknads- og rapporterings-system for å vurdere måloppnåelsen. For disse tilskuddene bør man i stedet gjennomføre evalueringer ved jevne mellomrom. Da sparer man ressursbruk hos både forvalter og tilskuddsmottaker i forbindelse ved å fjerne en eventuell årlig rapportering. For disse tilskuddene vil det være mer hensiktsmessig å evaluere den helhetlige måloppnåelse og resultat av gjennomførte tiltak gjennom regelmessige evalueringer.

Kapittel 5. Hovedfunn ved det enkelte tilskudd

5.1 Innledning

Dette kapittelet gir en oversikt over informasjon som har fremkommet på bakgrunn av kartleggingen av det enkelte tilskudd. De første kolonnene går på bakgrunnsinformasjon som er kartlagt ved en kombinasjon av desk research og informasjonen som ligger tilgjengelig på regjeringens nettsider, spesielt tilknyttet budsjettpostene. All informasjon som står under søknads- og rapporteringsordning er informasjon som er innhentet gjennom intervju med forvalter og kommune for det enkelte tilskudd. Hvem som gjør de enkelte vurderingene er merket med bokstavene K og F. Her står K for kommunenes vurdering, mens F er forvalters vurdering. Kolonnene knyttet til vurdering av både søknads- og rapporteringsordning er en oppsummering av momenter trukket frem av forvalter og tilskuddsmottaker. Kartleggingen har vist at disse kommentarene i mange tilfeller er sammenfallende. Den siste delen av kartleggingen er en helhetlig vurdering som Oxford Research har gjennomført på bakgrunn av innsamlet informasjon og intervju med både forvalter og kommune.

5.2 Tilskudd til veterinærdekning (Kap. 1143, post 60)

Denne tilskuddsposten består av tre konkrete tilskudd; henholdsvis et vakttilskudd, et administrasjonstilskudd og et stimuleringsstilskudd. Det er Landbruksdirektoratet som er forvalter av tilskuddsordningen, i samarbeid med Fylkesmannen. Verken søknad eller rapportering er standardisert eller implementert i en elektronisk søknadsportal. Det gjør at de ulike kommunene har stor fleksibilitet i utarbeidelsen av både søknad og rapport. Ifølge forvalter er en viktig hensikt med tilskuddet at det er fleksibelt, ettersom de ulike kommunene har et stort behov for selv å bestemme hvordan tilskuddet skal benyttes. Det henger i stor grad sammen med den geografiske variasjonen i norske kommuner. Fylkesmannen er et sentralt mellomledd i tilskuddets organisering, hvor Fylkesmannen både mottar søknader og behandler rapporter.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Landbruksdirektoratet	Involverte ledd i forvaltningen	Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Fylkesmannen, KS
Etableringsår	2006/2008	Antall mottakere 2013 (kommuner)	160
Geografisk område	Kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Bidra til en tilfredsstillende tilgang på tjenester i forhold til dyre- og helsepersonell.		

Totalsum	630 866 000	Type tilskudd	Formål	Utjevning
Tilskudd 2010	134 449 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	130 154 000	Målgruppe		Kommuner
Tilskudd 2012	125 339 000	Lovpålagt oppgave?		Ja
Tilskudd 2013	122 445 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		765 281
Tilskudd 2014	118 479 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det er ingen krav om formelt politisk vedtak. For stimuleringsstilskuddet så må kommunene først sende søknad til Fylkesmannen. Fylkesmannen sender dette så videre til forvalter med sine innstillinger.
Opplysningskrav (K)	Det er stor fleksibilitet i utformingen av søknaden og dermed ingen standardisert mal. Det må opplyses om antall brukere av tilskuddet osv.

Arbeidsinnsats (K)	Tilskuddsmottaker opplever dette som en effektiv ordning som ikke fremstår som arbeidskrevende.
Mål og målformuleringer (K)	Målsettingene med tilskuddet er vidt formulert. Ettersom behovet er såpass ulikt mellom de ulike kommunene, er det nødvendig med stor fleksibilitet knyttet til mål og målformulering.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Fylkesmannen mottar søknadene fra kommunene som deretter må legge det inn elektronisk og arkivere det. Deretter videresender Fylkesmannen søknadene til forvalter som også arkiverer informasjonen.
Behov/nytte (F)	Når det gjelder stimuleringstilskuddet har forvalter behov for informasjonen de mottar i søknadene for å vurdere disse opp mot hverandre.
Bruk av informasjon (F)	Fra forvalters side så benyttes ikke informasjonen til andre formål og sendes heller ikke til andre aktører eller politisk ledelse. Forvalter besitter derimot ikke kunnskap om Fylkesmannen benytter informasjonen til andre formål.

Vurdering av søknadsordning
Det er kun krav om søknad for stimuleringstilskuddet. Både forvalter og kommunene mener at det er behov for et mer standardisert søknadsskjema knyttet til dette tilskuddet. Det store antallet søknader uten standardisering gjør Fylkesmannens jobb veldig krevende.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det må rapporteres til Fylkesmannen både i forhold til vakttilskuddet og stimuleringstilskuddet.
Opplysningskrav (K)	Knyttet til vakttilskuddet så kreves det kun en tallmessig oversikt som viser distriktenes forbruk i forhold til bevilgning. På stimuleringstilskuddet så kreves det en skriftlig redegjørelse for bruk av tilskuddet.
Arbeidsinnsats (K)	Stimuleringstilskuddet må opplyse om hvordan tilskuddet er brukt. Her skal det redegjøres for sammenhengen mellom tildelte midler og tiltak gjennomført.
Mål og sanksjonering (K og F)	Det er Fylkesmannen som vurderer søknad opp mot tidligere rapportering. Det foreligger ingen sanksjonering i forhold til de ulike tilskuddene.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Fylkesmannen mottar rapportene fra kommunene som deretter må legge det inn elektronisk og arkivere det. Deretter videresender Fylkesmannen rapportene til forvalter som også arkiverer informasjonen.
Behov/nytte (F)	Rapporteringen oppleves som veldig hensiktsmessig i forhold til stimuleringstilskuddet, ifølge forvalter. Gjennom denne får forvalter informasjon om hva mottakerne har brukt midlene på og hvordan disse er brukt. Derimot sier rapporteringen for lite om mål og effekter.
Bruk av informasjon (F og K)	Informasjonen benyttes ikke til andre formål enn til selve behandlingen av rapportene. Den sendes heller ikke til andre aktører eller politisk ledelse.

Vurdering av rapporteringsordning
Forvalter oppfatter rapporteringen som utilstrekkelig. Den informerer for lite om effekter og måloppnåelse. Det savnes standardiserte retningslinjer for rapporteringen. Ved at det ikke foreligger, vil de ulike kommunene rapportere veldig ulikt. Det gjør en sammenligning vanskelig. For vakttilskuddet er en kort rapportering i form av forbruk tilstrekkelig.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Denne tilskuddsordningen har et stort antall søkere og ingen standardisering. Det medfører et stort ressursbruk for Fylkesmannen som må behandle alle søknadene og rapportene. Målet for tilskuddsordningen er definert vagt i forhold til at kun skal «bidra til en tilfredsstillende tilgang på tjenester i forhold til dyre- og helsepersonell». Hva som ligger i definisjonen «tilfredsstillende» er opp til hver enkelt kommune å definere. Mer definerte mål vil gjøre det lettere å utarbeide mer standardiserte søknads- og rapporteringskrav. Den uklare definisjonen gjør likevel ordningen veldig fleksibel som også er hensiktsmessig ettersom kommunene har svært ulike behov for og bruk av tilskuddene.

5.3 Tilskudd for økt lærertetthet (Kap. 226, post 62)

Dette tilskuddet er en del av en fireårig prøveordning som forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Søknadene har en enkel utforming ved at kommunene sender en e-post med ønske om deltakelse/videre deltakelse og oppgir å ha forstått regler og retningslinjer. Da tilskuddet ble opprettet i 2013 var det med en hensikt om å gjennomføre en følgeevaluering mot slutten av prøveordningen. Derfor ble det ikke innført noen form for rapportering. Følgeevalueringen ble derimot avlyst. Eneste rapportering forvalter mottar knyttet til tilskuddet er hentet ut fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Gjennom dette systemet må skolene, uavhengig av dette tilskuddet, rapportere på ressursbruk og måloppnåelse i skolen.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Utdanningsdirektoratet	Involverte ledd i forvaltningen	Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet
Etableringsår	2013	Antall mottakere 2013 (kommuner)	98
Geografisk område	Kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Støtte opp om skolenes arbeid med tilpasset opplæring, å gjøre opplæringen mer praktisk, variert og relevant, samt styrke de grunnleggende ferdighetene. Målet er at elevene skal oppleve økt mestring og bedre læringsutbytte. Det er og et mål å se om tiltaket kan bidra til å styrke læringsmiljøet og redusere behovet for spesialundervisning.		

Totalsum	529 168 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende
Tilskudd 2010	-		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	-	Målgruppe		Skoler med elever på ungdomstrinnet som skoleåret 2011/2012 hadde en gjennomsnittlig gruppestørrelse på over 20 elever per lærer i ordinær undervisning og som har grunnskolepoeng under snittet for landet.
Tilskudd 2012	-	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	157 000 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		1 602 041
Tilskudd 2014	372 168 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det er veldig få formelle krav til søknaden. Søknaden fra kommunene sendes i form av e-post eller per post til forvalter.
Opplysningskrav (K)	Søknaden må inneholde en kort tekst om at de fortsatt ønsker å være med på ordningen og at de kjenner til kravene og retningslinjene.
Arbeidsinnsats (K)	Denne tilskuddsordningen er ikke særlig arbeidskrevende å søke på.
Mål og målformuleringer (K)	Søknad sjekkes opp mot målene om bedre lærertetthet.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	All informasjon legges inn i forvalters arkivsystem, i tillegg til at all kommunikasjon lagres elektronisk.
Behov/nytte (F)	Gjennom søknaden bekrefter søker at de er innforstått med kriteriene og målsettingene med ordningen.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen benyttes kun til selve søknadsbehandlingen.

Vurdering av søknadsordning	
Forvalter oppgir at dette tilskuddet er en grei ordning å administrere på søknadssiden. Søker er enig i at tilskuddet har en god og enkel søknadsordning med få krevde opplysninger og fremstår av den grunn som lite ressurskrevende.	

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja, via GSI

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om rapportering gjennom rapporteringssystemet for grunnskolen som heter GSI. Ingen egen rapportering på tilskuddet.
Opplysningskrav (K)	Det rapporteres på en rekke momenter i dette systemet. Det finnes ingen egne punkter i dette systemet som går på tilskudd til lærertetthet, men informasjon om det må genereres ut fra ulike variabler.
Arbeidsinnsats (K)	GSI er en veldig arbeidskrevende rapporteringsordning. Det kreves mange opplysninger som ikke alltid den som rapporterer har oversikt over. Kreves en god del forarbeid. Denne arbeidsinnsatsen henger likevel ikke direkte sammen med tilskuddet ettersom rapporteringen gjennomføres uavhengig av denne.
Mål og sanksjonering (K og F)	Det finnes ingen klare punkter direkte om lærertetthet. Derimot måler GSI gruppestørrelse per lærer, hvor dette tilskuddet brukes redusert gruppestørrelsen som et mål. Forvalter savner likevel en mer utfyllende rapportering knyttet til måloppnåelse og effekten av tilskuddet. Søknad og rapportering holdes opp mot hverandre. Det er en pågående prosess med å vurdere om det skal sanksjoneres mot enkelte kommuner hvor det virker å være et større avvik enn forventet i forhold til lærertettheten.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen benyttes ikke til noe annet.
Behov/nytte (F)	GSI er den eneste informasjonskilden som forvalter har. All informasjon som legges inn der er nødvendig for å vurdere tilskuddets måloppnåelse.
Bruk av informasjon (F og K)	GSI brukes generelt til å publisere en del statistikk. Selve informasjonen om lærertetthet brukes ikke utover sanksjonering.

Vurdering av rapporteringsordning
Forvalter savner en egen konkret rapportering som går direkte på tilskuddet og måloppnåelsen her. Det var egentlig tiltenkt at det skulle være en følgeevaluering av tilskuddet og derfor ble en egen årsrapportering utelatt. Følgeevalueringen ble som tidligere nevnt valgt fjernet. Forvalter oppgir at det gjør det veldig vanskelig å følge opp tilskuddet ettersom man ikke får noen egen rapportering og man ikke besitter oversikt over historikken bak tallene. Derimot er kommunen veldig fornøyd med at det ikke kreves noen ytterligere rapportering konkret på tilskuddet.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Dette er en tilskuddsordning som har en veldig enkel organisering uten særlig krav til søknad eller rapportering. Derimot foreligger det ingen spesifikk rapportering direkte knyttet til tilskuddet. Den eneste rapporteringen forvalter får er det som kan genereres ut fra GSI omkring antall elever per lærere. Det gjør det vanskelig å vurdere resultater og måloppnåelse.

5.4 Tilskudd til SLT-tiltak (Kap.440, post 60).

I 2010 samlet Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) og Helsedirektoratet midlene sine på områder knyttet til rus- og kriminalitetsforebygging i en felles pott. Før 2014 var denne ordningen basert på en manuell søknadsprosess. De søknadene som kom inn ble fordelt mellom KRÅD og Helsedirektoratet ut fra hva de søkte om. Fra 2014 har ordningens søknadsdel vært administrert ved bruk av Helsedirektoratets Altinn-portal. KRÅD mottok søknadene knyttet til spesifikke tiltak, mens Helsedirektoratet mottok søknadene omhandlende lønn. Rapporteringen har i flere år vært basert på innsending av e-post. Denne tilskuddsordningen gjennomgår nå en intern evaluering som vil gi svar på om forvalter vil fortsette med lik søknadsordning.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)	Involverte ledd i forvaltningen	Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helsedirektoratet og KRÅD
Etableringsår	2010	Antall mottakere 2013 (kommuner)	60
Geografisk område	Alle kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Dette tilskuddet har tre formulerte mål. Det skal for det første stimulere til helhetlig og samordnet rus- kriminalitets og voldsforebyggende arbeid i kommunene. I tillegg skal tilskuddet bidra til at kommunene tar i bruk kunnskapsbaserte forebyggende tiltak rettet mot risikoutsatte barn, ungdom og foreldre. Det er også et formulert mål at tilskuddet skal bidra til bedre utnyttelse av lokale ressurser.		

Totalsum	25 490 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende
Tilskudd 2010	5 000 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	5 000 000	Målgruppe		Risikoutsatte barn, unge og foreldre
Tilskudd 2012	5 000 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	5 160 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		86 000
Tilskudd 2014	5 330 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja, via Altinn-portal

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det kreves politisk vedtak dersom det dreier seg om lønnstilskudd ettersom tilskuddet kun dekker en delvis stilling. Dersom det gjelder de andre midlene er det krav om at søker er etablert som SLT-kommune og dermed kreves det ingen vedtak utover dette.
Opplysningskrav (K)	Det må opplyses om ulike moment i søknaden, deriblant: navn på SLT-koordinator, søknadsbeløp, egeninnsats, om det søkes om tilskudd til samme formål fra andre, kontaktperson for kommunen og politiet, budsjett for bruk av midler. I tillegg må det rapport for fjorårets bruk følge søknaden. Her er det en grundigere beskrivelse av tiltak, samt tilhørende regnskap. Det må også beskrives hvordan SLT-modellen er organisert i kommunen, den organisatoriske plasseringen av SLT-koordinator, om det samarbeids med et regionalt kompetansesenter for rus.
Arbeidsinnsats (K)	Det er veldig arbeidskrevende å søke via Altinn-portal, spesielt risikovurderingen er omfattende.
Mål og målformuleringer (K)	Målformuleringene til tilskuddet står i stil med kravene i søknaden.
Formelle attester (K)	Revisorgodkjent rapport fra forrige år vedlegges
Informasjonsbehandling (F)	Fram til 2014 så mottok KRÅD alle søknadene og fordelte dem mellom seg og Helsedirektoratet. Søknadene registreres og ordnes.
Behov/nytte (F)	All informasjonen benyttes i vurderingen, men den vektlegges ulikt. Dersom det mangler kommunalt vedtak så er det problematisk.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen som fremkommer av søknaden benyttes ikke til annet enn selve søknadsbehandlingen. Derimot brukes informasjon om tiltakene fra rapporteringsdelen.

Vurdering av søknadsordning
Frem til 2014 har tilskuddsordningen basert seg på en manuell søknadsprosess. Da har søknad og rapportering vært utført samtidig i samme skjema. Fra 2014 ble det valgt å bruke Helsedirektoratets elektroniske søknadsportal med søknad gjennom Altinn. Det skapte utfordringer ettersom søknadsskjemaet var nytt, bruksanvisningen mangelfull og mange slet med å få tak i kommunens egen inngang til Altinn. Det resulterte i at flere søkte med eget personnummer og var lite tilfreds med det. Denne tilskuddsordningen gjennomgår nå en intern evaluering og vil gi svar på om forvalter vil fortsetter med lik ordning.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Søkere som mottar tilskudd skal rapportere på mottatt tilskudd ved neste års søknad. Deresom det ikke søkes neste år, skal det rapporteres innen 31. mars det året.
Opplysningskrav (K)	Det skal rapporteres kort på hva midlene er benyttet til og nytteverdien av dette. Det skal også rapporteres på regnskap, hvordan SLT-modellen er organisert i kommunen og hva den organisatoriske plasseringen til SLT-koordinator var.
Arbeidsinnsats (K)	Rapporteringen oppleves som mindre arbeidskrevende enn søknad ettersom den fremdeles følger den gamle modellen, hvor man søkte og rapporterte i samme skjema.
Mål og sanksjonering (K og F)	Målene er ikke så spesifikke, og dermed kan det være vanskelig å vurdere søknad og rapport opp mot hverandre. Rapport skal vedlegges ved neste års søknad. Ettersom ordningen er slik, ser man automatisk søknad og rapport i sammenheng.
Formelle attester (K)	For tilskudd over 100 000 kroner så kreves det en revisorgodkjent rapport. For beløp under 100 000 kroner så holder det med en regnskapsoversikt.
Informasjonsbehandling (F)	Rapportene gjennomgås og vurderes. Deretter legges de inn elektronisk og arkiveres.
Behov/nytte (F)	Forvalter har behov for rapporteringen for å vurdere måloppnåelse, samt å vurdere søknad for neste år.
Bruk av informasjon (F og K)	Det kan forekomme, men ikke i særlig utbredt grad.

Vurdering av rapporteringsordning
Rapporteringsordningen har i flere år foregått samtidig med innsending av søknad via e-post og det har fungert bra. Det ble forsøkt å effektivisere søknadsdelen via å benytte Altinn-portalen. Dette fikk ifølge forvalter dårlige resultater og derfor er det ikke valgt å inkludere rapporteringen i dette systemet.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Denne tilskuddsordningen har gjennomgått en del endringer knyttet til søknadsordningen. Fra 2014 har søknad foregått via Altinn-portalen. Siden rapportering foregår samtidig og ikke er inkludert i Altinn har man måtte skannet inn rapporten og lagt ved søknaden på Altinn som et eget skjema. Det har vært mye utfordringer med søknadsordningen, ettersom selve portalen har vært uoversiktlig og har vært tidkrevende for kommunene. Denne tilskuddsordningen gjennomgår høsten 2014 en egen intern evaluering som skal bedre organiseringen.

5.5 Tilskudd til rusmiddeltiltak (Kap.718, post 63)

Tilskudd til rusmiddeltiltak består av flere tilskudd, hvor et av de største i 2014 er det knyttet til lokale rus-, kriminalitets- og voldsforebyggende koordinatorene som er samordnet med tilskudd til SLT-tiltak. Det er denne delen av tilskuddet som vi har sett nærmere på. Derfor vil størrelsen på midlene fra 2010-2014 variere fra den totale potten for rusmiddeltiltak. Denne delen av tilskuddet som omhandler lønn forvaltes av Helsedirektoratet. Forskjellen er at både søknad og rapportering foregår her via Altinn-portalene, i motsetning til kun søknad i SLT-tiltak. I forkant av søknadsprosessen brukes tilsagnsbrev som en ramme til søkerne om hva selve søknaden bør inneholde.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Helsedirektoratet	Involverte ledd i forvaltningen	Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helsedirektoratet og Kriminalitetsforebyggende råd
Etableringsår	2010	Antall mottakere 2013 (kommuner)	54
Geografisk område	Alle kommuner og 13 bydeler		
Kort beskrivelse av mål/formål	Oppnå et økt antall lokale rus- og kriminalitetsforebyggende koordinatorene, økt antall kommuner med SLT-modell, økt antall rusmiddelpolitiske handlingsplaner, økt antall kommuner med samordnet kompetansehevede innsats, økt antall kommuner med kunnskap om hva de gode tiltakene er, økt antall kommuner som har beskrevet den lokale rus- og kriminalitets-situasjonen.		

Totalsum	40 000 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende
Tilskudd 2010	8 000 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	8 000 000	Målgruppe		Barn, unge og foreldre i kommuner og bydeler
Tilskudd 2012	8 000 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
		Gjennomsnitt midler per kommune 2013		148 148
Tilskudd 2013	8 000 000			
Tilskudd 2014	8 000 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja, via Altinn-portalene

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det er krav om at søknaden er politisk forankret. Søknaden må altså ha vært oppe til behandling i kommunestyret og være en del av kommuneplanen.
Opplysningskrav (K)	Det må være en situasjonsbeskrivelse, samt organiseringen av SLT-modellen i kommunen. Det må også fylle ut et tilleggsskjema dersom det er første gang kommunen søker, eller om de har søkt før. Dersom de har søkt før må de fylle ut et annet skjema med litt mindre informasjon. De må også svare på hva samarbeidet i kommunen består av, hvilket ledd i organisasjonen som søker, om det er et nytt prosjekt eller videreføring av prosjekt de tidligere har søkt på. De må også oppgi tittel for prosjekt, prosjektbeskrivelse, merknader og utfyllende beskrivelser. I tillegg må de vedlegge en prosjektplan, konkret rusmiddelforebyggende handlingsplan (dersom de har det) og eventuelt en handlingsplan for bekjemping av vold i nære relasjoner.
Arbeidsinnsats (K)	Det kreves ikke særlig mye ressurser for å utarbeide søknaden.
Mål og målformuleringer (K)	Det oppleves som at informasjonen som kreves i søknaden står i sammenheng med målformuleringene for tilskuddet.
Formelle attester (K)	Kun ved rapporteringen
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen arkiveres
Behov/nytte (F)	Hver enkelt søknad gjennomgås og det utarbeides et sammendrag fra hver kommune for å vurdere søknadene.

Bruk av informasjon (F)	Informasjonen benyttes hovedsakelig til søknadsbehandlingen. Det kan forekomme at den benyttes til å sammenligne om tilskuddsordninger ligner, eller om kommuner søker tilskudd til samme prosjekter fra flere tilskuddsordninger.
-------------------------	--

Vurdering av søknadssordning
Fra kommunens side er det greit omfang på søknadsprosessen. Derimot opplever de litt utfordringer med Altinn-portalen. Det er også tydelige frister og grei dokumentering. Forvalter ser det som utfordrende at søkerne må skrive aksept på vilkår. Dersom ikke varslingssystemet er skrudd på for å varsle når det kommer inn nye, kan disse forsvinne i arkivsystemet og saksbehandler kan glippe å godkjenne akseptene. Det er også en del kommuner som ikke liker å måtte logge inn med egen BankID.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja, via Altinn-portalen

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om årlig rapportering via Altinn-portalen. Denne rapporteringen skjer samtidig med søknad for inneværende år.
Opplysningskrav (K)	Rapporteringen må beskrive hva midlene har blitt brukt på, i tillegg til hvordan arbeidet går med de ulike oppgavene.
Arbeidsinnsats (K)	Rapporteringen er ikke særlig ressurskrevende.
Mål og sanksjonering (K og F)	Søker mener at rapporteringen relaterer seg med målsettingen bak tilskuddet. Forvalter mener derimot at det ikke er tilfellet. Kommunen kontaktes dersom søknad ikke er i overensstemmelse med rapport. Dersom det er et stort avvik kan søker risikere ikke å tildelt nye midler eller få resterende midler overført til neste år. Søker kan også få innvilgede midler for neste år redusert med resterende midler fra forrige år.
Formelle attester (K)	Revisorattestasjon.
Informasjonsbehandling (F)	All informasjon arkiveres. I tillegg arkiveres et sammendrag av rapportene under den enkelte kommunen som følger kommunen fra år til år. Det gjør det mulig å se hele handlingsforløpet til søkerkommunen.
Behov/nytte (F)	All informasjonen som fremkommer av rapporteringen er nyttig. Det er ingen informasjon som man ikke legger grunn i vurderingen av om tilskuddet er benyttet i henhold til retningslinjer. Derimot burde det vært gjort mer i forhold til å inkludere mer konkret til hvert mål.
Bruk av informasjon (F og K)	Den enkelte rapport benyttes ikke til noe annet. Derimot sendes en oppsummering av rapportene til andre aktører og eventuelt politisk ledelse.

Vurdering av rapporteringsordning
Forvalter mener at revisorbekreftelsene som skal vedlegges rapport er utfordrende. Her burde revisorene i større grad vært veiledet på hva de skal se etter i budsjettene. Det kan forekomme at kommunene ikke har skilt tilskuddsmidlene ut på egen post i budsjettene. Både forvalter og søker er enige i at rapporteringsmalen fungerer bra, i forhold til at den ikke er for omfattende og at man rapporterer på de samme momentene man søkte på.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Både søknad og rapportering foregår via Altinn-portalen. Det kommer også en beskrivelse av tilskuddet (tilsagnsbrev) i forkant av søknad. Dette tilsagnsbrevet gir veiledning til hva søknaden må inneholde. Dette tilskuddet er samordnet med tilskudd til SLT-tiltak.

5.6 Tilskudd til flom- og skredforebygging (Kap.1820, post 60)

Dette tilskuddet kjennetegnes av å være klart spesifisert både ut fra hensikten med tilskuddet, kriterier for mål-oppnåelse og hvem som skal motta tilskudd. I 2013 var det kun 16 mottakere av tilskuddet. Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som forvalter ordningen. Her har forvalter mye dialog med kommunene som skaper et mindre behov til skriftlig søknad og rapportering. I tillegg foretas det befarings fra forvalter både i forbindelse med søknad og ved ferdigstillelse av prosjektet. I dette tilskuddet oppleves det en drastisk reduksjon i budsjetterte midler fra 2011 til 2012. Årsaken til det er tilskuddets oppdeling i poster og muligheten for å overføre midler mellom postene. Både post 22, 60 og 72 heter flom- og skredforebygging. Post 60 er den som i hovedsak retter seg mot kommunene, mens post 72 omfatter tiltak som det er mer hensiktsmessig å gjennomføre i privat regi. Post 22 gjelder bistand der NVE selv tar på seg ansvaret for planlegging og gjennomføring på vegne av kommunen.²¹ I denne rapporten er det post 60 som er vurdert.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Involverte ledd i forvaltningen	Olje- og energidepartementet, NVE
Etableringsår	2003-2004	Antall mottakere 2013 (kommuner)	16
Geografisk område	Alle kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Bidra til å redusere faren for tap av menneskeliv og store verdier ved flom og skred som kan ramme eksisterende bebyggelse.		

Totalsum	144 281 000	Type tilskudd	Formål	Utjevning
Tilskudd 2010	41 805 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	46 000 000	Målgruppe		Kommuner som ønsker å planlegge og gjennomføre risikoreduserende tiltak mot flom og skred i egen regi.
Tilskudd 2012	23 476 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	14 000 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		875 000
Tilskudd 2014	19 000 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Kontinuerlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det er krav om egenandel for å søke og dermed er det krav om politisk vedtak.
Opplysningskrav (K)	Søknaden må inneholde en plan som er utarbeidet av et godkjent foretak. Det må være gjort en vurdering av faregradsnivå eller sannsynligheten for skred og/eller flom. Søknaden må være stedsdrevet og beskrive hvilke verdier som tiltaket vil beskytte, hvilke typer farer som foreligger og fare for menneskeliv. Det må også informeres om hva som ønskes gjennomført/bygd og informasjon om kart og historiske hendelser. Dersom kommunen er usikker på situasjonen kan de også søke tilskudd til utredning. Da er kravet behov for utredning og hvilke forhold som tilsier at det er fare i området.
Arbeidsinnsats (K)	Nei det kreves ikke særlig store ressurser å søke på dette tilskuddet.
Mål og målformuleringer (K)	Kravene til søknaden henger i stor grad sammen med målformuleringen til tilskuddet.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Søknader legges inn og arkiveres
Behov/nytte (F)	Det er stort behov for all informasjonen knyttet til søknader. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon, henter forvalter denne inn selv. I alle tilfellene har det vært gjennomført en befarings før søknad blir avgjort.
Bruk av informasjon (F)	Selve informasjonen i søknadene benyttes ikke til andre formål. Derimot brukes informasjon om tiltaket, når tiltaket er ferdigstilt. Denne informasjonen er del av en database som utvikles

²¹<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/3/3/1.html?id=658930>

	som viser alle gjennomførte sikringstiltak. Dette skal bli en del av en database hvor alle tilskudd, både søknader og nøkkeldata om tilskudd foreligger.
--	--

Vurdering av søknadsordning
Både forvalter og søker opplever at søknadsordningen fungerer bra. Arbeidet med å velge ut og prioritere søknader er forholdsvis grei. Det er derimot mer utfordrende dersom det er for lite midler til utdeling. Da kan de måtte avslå søknader, som ved et annet år ville fått støtte. Søker fremhever også at kommunikasjonen mellom kommune og NVE er veldig bra. Det gjør det lettere å gi forvalter den informasjonen har behov for.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	Ved ferdigstilt tiltak	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om rapportering når tiltaket er ferdigstilt. I tillegg til rapport foretas det en befaring fra forvalter.
Opplysningskrav (K)	Rapporteringen skal inneholde en oversikt over brukte midler og regnskap. I tillegg skal det rapporteres på om tiltaket er gjennomført i tråd med spesifisert plan. Altså skal det rapporteres på både økonomiske og tekniske aspekter ved prosjektene. Det gjennomføres også en sluttbefaring som sier mye om måloppnåelse og resultater.
Arbeidsinnsats (K)	Det er ikke særlig arbeidskrevende å rapportere på tilskuddet, såfremt kommunen har god oversikt i egne budsjetter over forbrukte midler.
Mål og sanksjonering (K og F)	Søknad og rapport ses opp mot hverandre. Det sanksjoneres i form av at forvalter ber om at, ved avvik, det gjenstående utføres på kommunens egen regning.
Formelle attester (K)	Det må dokumenteres ansvarsrett. Søker er usikker på krav om formelle attester, men fremhever at det som hovedregel skal være revisorattesterte regnskap som oversendes andre.
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn elektronisk og arkiveres.
Behov/nytte (F)	Informasjonen som fremgår av rapporteringen er nødvendig for å vurdere om midlene er benyttet i henhold til overordnede mål og i tråd med planen for tiltaket.
Bruk av informasjon (F og K)	Både rapportering og søknad brukes til å justere videre budsjetter.

Vurdering av rapporteringsordning
Rapporteringsordningen fungerer bra ifølge forvalter og søker, selv om det ikke forekommer årlig. Forvalter har tett kontakt med kommunene og har således oversikt over hva kommunen foretar. Det er ikke nødvendig å rapportere på måloppnåelse og effekter, ettersom dette skal begrunnes tydelig i søknadsdelen. Det igangsettes ikke tiltak hvor man er usikre på effekten.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Denne tilskuddsordningen har en enkel søknads- og rapporteringsordning uten noen form for standardisering. Det fungerer bra ettersom det kun er 16 mottakere av tilskuddet. Rapportering foregår kun etter endt prosjekt og således kan det ta flere år mellom søknad og rapport. Dette tilskuddet kjennetegnes av mye kontakt mellom forvalter og tilskuddsmottaker i tillegg til at det foretas befaring både ved søknad og etter avsluttet prosjekt.

5.7 Tilskudd til vannmiljøtiltak (Kap 1420, post 70)

Dette tilskuddet har en del likhetstrekk til tilskuddet til flom- og skredforebygging. Blant annet er formålet for dette tilskuddet tydelig konkretisert. Det er Miljødirektoratet som er forvalter av ordningen. Tilskuddet har gjennomgått forholdsvis store endringer, både innen organisering av poster og i forhold til rapportering. Midlene knyttet til denne posten lå tidligere under Kap. 1427, post 70. Fra 2013 ble en del poster tatt ut av det opprinnelige tilskuddet og plassert under egne poster til blant annet administrasjon. Det har medført en stor nedgang i budsjetterte midler.

Fra 2013 ble alle tilskuddsmidlene til vannmiljøtiltak samlet i post 70. Midlene som gikk til kjøp av kalkingstjenester ble derfor flyttet til en egen driftspost, post 22. I sammenheng med denne endringene ble over 81 millioner kroner flyttet fra post 70 til post 22. I tillegg har post 70 fått tilført 13 millioner kroner fra post 21 og 8 millioner kroner fra Kap. 1441 post 39²². Det forklarer den store nedgangen fra 2012 til 2013 knyttet post 70. Dette tilskuddet har et standardisert søknadsskjema som kommunene fyller ut gjennom en egen nettportal. Rapportering har tidligere foregått via brev/e-post. Fra høsten 2014 legges dette også inn i søknadssystemet.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Miljødirektoratet	Involverte ledd i forvaltningen	Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet
Etableringsår	2010	Antall mottakere 2013 (fylkeskommuner)	19
Geografisk område	Alle kommuner og 13 bydeler		
Kort beskrivelse av mål/formål	Dette tilskuddet består av tre deler som alle har egne mål. Når det gjelder kalking så er målsettingen med ordningen å redusere negative effekter på naturmangfoldet i vassdrag som følge av sur nedbør. For anadrom laksefiske er målet å legge til rette for bedre forvaltning og bevaring av vill anadrom laksefisk. Den siste delen av tilskuddet dreier seg om generell vannforvaltning. Her er målet å oppnå et godt økologisk og kjemisk vannmiljø.		

Totalsum	502 500 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende
Tilskudd 2010	88 000 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	88 000 000	Målgruppe		Kommuner, organisasjoner og forskningsinstitutter
Tilskudd 2012	88 000 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	30 500 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		1 605 263
Tilskudd 2014	20 800 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja, via elektronisk søknads-senter

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Er ingen krav til politisk vedtak for å kunne søke tilskudd. Derimot prioriteres søknader hvor tiltakene er del av regionale vannforvaltningsplaner og lignende.
Opplysningskrav (K)	Søknaden må inneholde en prosjektbeskrivelse, driftsplan, samt dokumentere at tiltak som innebærer fysiske inngrep i naturen er i samsvar med godkjent kommunal plan. I tillegg til dette skal søknader inneholde momenter som: mål, nytte av prosjekt, forventet resultat, planlagt gjennomføring, samarbeidspartnere, fremdriftsplan, forutsetning for å gjennomføre prosjekt. Det skal også gis informasjon om utgifter som er spesifisert på drift, investering og finansiering. Dersom søknaden gjelder tekniske fiskeforsterkningstiltak skal den også inneholde opplysninger om området hvor tiltaket er lokalisert. Dette er informasjon om geografisk navn, vassdrag, arealkategori i kommune, vedlagt løyve fra grunneier.

²² <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kld/dokument/proposisjonar-og-meldingar/proposisjonar-til-stortinget/2012-2013/prop-1-s-20122013/8/5.html?id=702936>

Arbeidsinnsats (K)	Det kreves ikke særlig omfattende ressurser for å søke på dette tilskuddet. Den elektroniske portalen er oversiktlig og ikke for omfattende.
Mål og målformuleringer (K)	Det er god sammenheng mellom målformuleringen til tilskuddet og hva som kreves i søknaden.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Når søknad er sendt ved bruk av portalen, går det en e-post til postmottak om dette. Deretter går søknaden inn i saksbehandlingssystemet og videre til saksbehandler som vurderer disse i samarbeid med seksjonsleder, hvor det således fattes vedtak og sendes svar til søker.
Behov/nytte (F)	Forvalter har behov for all den informasjonen som fremkommer av søknadene for å kunne behandle dem.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen brukes ikke til andre formål enn selve søknadsbehandlingen.

Vurdering av søknadsordning	
Den elektroniske søknadsportal fungerer bra og både forvalter og kommune er fornøyd med organiseringen av denne. Det oppleves som positivt av søker at ikke det kreves store mengder informasjon for å fylle ut søknad. Det kreves kun korte beskrivelser i selve søknaden, men dersom man ønsker å legge ved mer informasjon er det mulig i form av vedlegg. Det fremheves også som positivt av søker, at man etter innlogging på portalen får opp alle tilskuddsordningene som er tilgjengelig å søke på. Det gjør det lettere å finne relevante tilskuddsordninger som kommunen kan søke tilskudd fra.	

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	Ved endt prosjekt	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om rapportering årlig. Dette har tidligere vært på brev eller e-post, men er fra 2014 endret til elektronisk system. Dette systemet er likt som for søknad og følger samme punkter for utfylling.
Opplysningskrav (K)	Rapporteringen skal gi et oversikt over regnskap og forbrukte midler, i tillegg til å vurdere prosjektgjennomføringen.
Arbeidsinnsats (K)	Selv om kommunen enda ikke har rapport enda, er inntrykket at det ikke kreves særlig større ressurser enn ved søknadsprosessen for rapportering.
Mål og sanksjonering (K og F)	Saksbehandler skal holde søknad og rapport opp mot hverandre. Dersom midlene ikke brukes til planlagte formål kreves de tilbakebetalt.
Formelle attester (K)	-
Informasjonsbehandling (F)	-
Behov/nytte (F)	-
Bruk av informasjon (F og K)	Informasjonen brukes ikke til annet enn å rapportere til statsbudsjettet.

Vurdering av rapporteringsordning	
Rapporteringen har inntil 2014 vært basert på brev/e-post. Fra høsten 2014 vil den også inngå i det elektroniske søknadssenteret. Det vil gjøre det lettere å følge opp og føre til mer effektiv behandling. Dette er nå også overført til rapporteringsdelen, som igjen skal føre til en mer oversiktlig og effektiv rapportering. Kommunen er fornøyd med at også rapportering er blitt inkludert i det elektroniske søknadssenteret. Det er positivt at man kan ta utgangspunkt i søknad når man skal rapportere. Det oppleves som bra at det ikke kreves noe ytterligere rapportering utover de momentene man oppga i søknaden.	
Oxford Researchs helhetlig vurdering	
Det virker positivt for ordningen at både søknad og rapportering har blitt integrert i det elektroniske søknadssenteret. Dette systemet er brukervennlig og det kreves ikke mer informasjon enn det som er helt nødvendig. Det er også åpnet opp for muligheten til å legge med mer utdypende beskrivelser som vedlegg til søknaden. Det forklares også underveis i systemet hva man skal fylle inn i aktuell kolonne og ved slutten på både søknad og rapport genereres det et sammendrag slik at tilskuddsmottaker kan se hvordan søknad/rapport ser ut.	

5.8 Tilskudd til samarbeids- og utviklingsprogrammet Framtidens byer (Kap. 590, post 61²³)

Dette tilskuddet gjelder for bykommuner som er en del av prosjektet «Framtidens byer». Dette prosjektet lå tidligere under Klima- og miljødepartementet. Ved forrige regjeringsskifte ble ansvaret overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det opprinnelige prosjektet er nå i sin avslutningsfase og midlene er omdøpt til bærekraftig byutvikling. For å kunne motta tilskuddet må kommunen være tatt opp i selve programmet. Denne deltakelsen utløser et årlig tilskudd på 1 million kroner. I tillegg til de faste overføringene, inneholder denne posten også 6 millioner i prosjektmidler som kommunene kan søke på. Søknad foregår via et formelt elektronisk brev fra kommunene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er forvalter av ordningen. Det er begrenset hva som kreves av innhold i søknaden ettersom bykommunene allerede har blitt tatt opp i programmet. For å søke på de 6 millionene er det viktigste en prosjektbeskrivelse, samt budsjett. Rapporteringen foregår via den elektroniske portalen byrapport.no, samt en skriftlig årsrapport.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Involverte ledd i forvaltningen	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og kommunene
Etableringsår	2008	Antall mottakere 2013 (kommuner)	13
Geografisk område	Bykommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Hovedmålet for utviklingsarbeidet med «Framtidens byer» er å redusere de samlede klimagassutslippene fra vegtransport, stasjonær energibruk, forbruk og avfall i byområdene og samtidig utvikle strategier for å møte framtidige klimaendringer. Delmål for arbeidet er å forbedre det fysiske bymiljøet med tanke på økologiske kretsløp, sikkerhet, helse, opplevelse og næringsutvikling.		

Totalsum	95 000 000	Type tilskudd	Formål	Volum- og effektivitetsfremmende
Tilskudd 2010	19 000 000		Priseffekt	Prisnøytral
Tilskudd 2011	19 000 000	Målgruppe		Byer
Tilskudd 2012	19 000 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	19 000 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		1 461 538
Tilskudd 2014	19 000 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Kontinuerlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Politisk vedtak for å være med i programmet Framtidens byer. Derimot lite krav for å søke på prosjektmidlene.
Opplysningskrav (K)	Ingen særlige krav utenom beskrive prosjekt og oppgi hvor mye midler som behøves.
Arbeidsinnsats (K)	Søknadsarbeidet med tilskuddet er ikke særlig ressurskrevende.
Mål og målformuleringer (K)	Selv om man står veldig fritt til type prosjekt så er det overordnede mål med selve programmet. I forhold til det så henger midlene godt sammen med de formulerte målene.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn elektronisk og behandles i sak- og arkivsystemet.
Behov/nytte (F)	Det er behov for informasjonen som fremkommer av søknadene for å vurdere om tiltaket tilfredsstiller de oppsatte kriteriene. Dette henger sammen med at de må lage en prosjektbeskrivelse. Denne beskrivelsen er nødvendig for å vurdere om prosjektet skal få tildelt midler.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen brukes ikke systematisk til andre formål enn selv søknadsbehandlingen. Forvalter oppgir at det forekommer at de bruker informasjonen om prosjektene bevisst eller ubevisst i andre sammenhenger. Det kan være at noe av informasjonen sendes til politisk ledelse, dersom det er av interesse for disse.

²³ Tidligere underlagt Klima- og miljødepartementet under Kap. 1400, post 61. Prosjektet er avsluttet og er omgjort til tilskudd til bærekraftig byutvikling

Vurdering av søknadsordning
For forvalter er det helhetlige inntrykket at søknadsbehandlingen er et greit system uten særlige utfordringer. Det oppstår derimot større utfordringer dersom prosjektene som har fått tildelt midler, ikke realiseres innenfor gjeldende år. Det skaper utfordringer i forhold til budsjett og tildeling av tilsagn. Prinsippet er at tilskuddet skal brukes opp i løpet av året. Dersom kommunen ikke gjør det, så må midlene overføres til det neste året og det er ikke gunstig. For mottakerne av tilskuddet er det helhetlige inntrykket at det er enkelt og ukomplisert å søke om disse midlene. Det er ingen tung prosess og det er naturlig ettersom det ikke søkes om særlig store beløp. Når det er lite standardisering så kan det være utfordrende å vite hva som kreves i søknaden. Da kan det forekomme at man dokumenterer mer enn nødvendig. Da bruker man mye tid og ressurser på denne delen som kunne vært unngått med mer informasjon fra forvalter.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Kontinuerlig	Automatisert	Ja, via byrapport.no

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det må rapporteres på to måter. Både gjennom en skriftlig årsrapport samt en rapportering gjennom den elektroniske portalen byrapport.no.
Opplysningskrav (K)	Prosjektene som har fått støtte må beskrives i forhold til tiltak gjennomført og måloppnåelse, samt at det må opplyses om hvordan midlene er benyttet.
Arbeidsinnsats (K)	Her fremheves rapporteringen via byrapport.no som mer arbeidskrevende. Det må gis grundigere informasjon om hva forvalter faktisk behøver informasjon om, slik at kommunene ikke bruker unødvendig tid på rapporteringsdelen.
Mål og sanksjonering (K og F)	Søknad holdes opp mot målene med tilskuddet og resultatene holdes opp mot prosjektbeskrivelsen. Det har derimot ikke vært funnet noen grunn til å sanksjonere.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn og arkiveres i sak- og arkivsystemet. For enkelte år er alle rapportene blitt brukt til å utarbeide en samlet synteserapport som er felles for alle som har rapport på tilskuddet.
Behov/nytte (F)	Forvalter oppgir å ha et stort behov for informasjonen som fremkommer av rapporteringen. Det forekommer derimot at rapporteringen fra kommunen ikke er like treffsikker. Det har også vært tilfeller hvor det kommer inn for mye informasjon gjennom rapporteringen, noe som gjør det vanskelig å skille ut det mest relevante. Det er også stor ulikhet i kvaliteten på rapporteringen fra de ulike mottakerne av tilskuddet.
Bruk av informasjon (F og K)	Selve årsrapportene brukes ikke til noe annet. Derimot arrangeres det et årlig toppmøte i prosjektet «Framtidens byer» hvor informasjonen man har skaffet gjennom rapporteringen diskuteres, brukes til talepunkter og som notater. Synteserapporten som ved tidligere tilfeller har blitt utarbeidet har blitt publisert på prosjektets nettsider og blitt trykket opp.

Vurdering av rapporteringsordning
Forvalter har fått tilbakemelding på at det er høy terskel ved å bruke datasystemer knyttet til rapportering. Det fremstår også som en utfordring når mottakerne av tilskudd må rapportere på en rekke områder. Forvalter er i stor grad fornøyd med ordningen hvor man både mottar en skriftlig årsrapport og rapporteringen gjennom byrapport.no. Fra kommunenes side er det et ønske om større grad av brukervennlighet på byrapport.no. Systemet er ikke optimalt slik det er innrettet per i dag. Ettersom tilskuddene som tildeles ikke er så store, så blir det til at man bruker en god del ressurser på rapportere. Det nevnes også at det burde vært differensiert omkring rapporteringskrav ut fra tilskuddets størrelse. Det kommenteres også fra søker at det er uhensiktsmessig fra deres side at de ikke vet hvordan informasjonen de legger inn bli seende ut i ferdig format for eksterne aktører.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Dette tilskuddet har en manuell søknadsordning hvor det kun er krav om beskrivelse av prosjekt og oversikt over beløp som behøves. Det er bevisst valgt å ikke ha for store krav knyttet til søknad ettersom tilskuddsmottakerne allerede er del av det helhetlige programmet som tilskuddet er en del av. Rapporteringsdelen er todelt, hvor man både har valgt rapportering via den elektroniske portalen byrapport.no. Denne rapporteringen foregår løpende etter hvert som prosjektene ferdigstilles. Hensikten med denne rapporteringen er å gi andre kommuner og aktør oversikt over nyttige tiltak og resultat av disse. I tillegg til byrapport, skal det rapporteres årlig i form av en tradisjonell årsrapport.

5.9 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling (Kap.551, post 60)

Når det gjelder tilskudd til regional utvikling er denne organisert slik at det er de ulike fylkeskommunene som mottar tilskuddsmidlene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Deretter har fylkeskommunene ansvar for å definere egne tilskuddsordninger som kommunene i fylket kan søke på. Det er derfor svært stor variasjon i hva tilskuddsordningen omhandler fra fylke til fylke. Den overordnede hovedmålsettingen for tilskuddet er at det skal dreie seg om en eller annen form for regional utvikling. Både søknad og rapportering foregår via den elektroniske portalen regionalforvaltning.no. I tillegg kreves det en skriftlig årsrapport som er ment å supplere det kommunene legger inn på portalen.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Fylkeskommunen	Involverte ledd i forvaltningen	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkeskommunen
Etableringsår	Usikker	Antall mottakere 2013 (kommuner/fylkeskommuner)	-
Geografisk område	300 kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Utvikle både nye og eksisterende bedrifter, bidra til kunnskapsstruktur og stedsutvikling.		

Totalsum	5 642 100 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende og utjevning
Tilskudd 2010	1 488 800 000		Priseffekt	Prisnøytral
Tilskudd 2011	1 552 350 000	Målgruppe		Usikker
Tilskudd 2012	1 500 950 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	1 525 950 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		-
Tilskudd 2014	1 100 000 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Søknadshyppighet	Kontinuerlig	Automatisert	Ja, via regionalforvaltning.no

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Kommunene søker tilskudd gjennom den elektroniske søknadsportalen regionalforvaltning.no. Det er krav om at kommunene må bidra med en egenandel til tiltaket de søker tilskudd til og dermed også et tilhørende krav om politisk vedtak for å søke.
Opplysningskrav (K)	I søknaden må det opplyses om ulike momenter som: hvilken støtteordning man søker på, prosjekttittel, prosjektbeskrivelse, kontaktopplysninger til prosjekteier- og /-leder. I tillegg må søknaden inneholde en grundigere spesifisering av prosjektet knyttet til blant annet. Bakgrunn, mål, forankring, organisering, aktivitet og målgrupper. Foruten dette må det opplyses om økonomi, om man har fått støtte til andre formål eller andre faser av prosjekt de siste 3 årene, milepæler og finansieringsplan, samt den geografiske konsentrasjonen til prosjektet. Det siste gjelder blant annet om det dreier seg om en eller flere kommuner. Ofte vedlegges også politiske vedtak, saksutredninger, innstillinger og prosjektplan.
Arbeidsinnsats (K)	Det er forventede krav i forhold til størrelsen på tilskuddet søker mottar. Utfordringen ligger derimot med selve systemet som kan henge seg opp og kreve at man må foreta prosessen på nytt. Dersom man må det, blir det veldig arbeidskrevende å søke.
Mål og målformuleringer (K)	Det er god sammenheng mellom målformuleringene ved tilskuddet og krav til søknad.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	All informasjon knyttet til søknad blir liggende i det elektroniske systemet og følger saken. Det arkiveres på regionalforvaltning.no.
Behov/nytte (F)	Det er viktig for forvalter at søker legger inn all informasjonen som etterspørres. Kommunen legger inn viktig informasjon om hvem de er, begrunnelse for søknad, samt prosjektbeskrivelse og finansieringsplan.
Bruk av informasjon (F)	Politisk ledelse har ikke tilgang til systemet hvor søknaden ligger. Dersom informasjonen videreføres politisk ledelse er dette på bakgrunn av forespørsel og at saksbehandler sender den.

Vurdering av søknadsordning
Forvalter er fornøyd med systemet regionalforvaltning og føler at de oppdateres regelmessig og at det ikke er særlig høy terskel for å bruke det. Søker støtter opp om forvalters synspunkt, men fremhever utfordringen med at systemet kan henge seg opp ved inaktivitet. I tillegg oppleves det som negativt at søknaden ofte sendes midt inne i prosessen og dermed ikke er helt ferdig utarbeidet. Systemet tillater da ikke at kommunen kan gå inn og endre eller legge til visse momenter som kan være viktig for forvalter. I tillegg opplever kommunen at det er bedre veiledning inne på systemet for søknadsdelen.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om to former for rapportering ved tilskuddet. Den ene formen er gjennom informasjon som legges inn på den elektroniske portalen regionalforvaltning.no som er knyttet til prosjektet og forbrukte midler. I tillegg må kommunene utarbeide en beskrivende rapport som sendes til fylkeskommunen i første omgang som så sender den videre til departementet.
Opplysningskrav (K)	På regionalforvaltning må det legges inn en beskrivelse av prosjektet, målene og hva som er viktigste resultat og effekter. I tillegg må det beskrives hva som hadde skjedd uten støtte fra offentlige instanser, hvor prosjektet vil ha effekt geografisk og hva det har bidratt til. Mange av disse momentene er avkrysning ut fra forhåndsdefinerte kategorier. I den skriftlige årsrapporten skal de beskrive prosjektene og deres effekter mer i detalj. Det må også legges med en oversikt over forbrukte midler.
Arbeidsinnsats (K)	Det kreves en del ressurser for å gjennomføre begge formene for rapportering. Den skriftlige biten er derimot ikke særlig arbeidskrevende, ettersom kommunen likevel måtte ha utarbeidet dette til kommunestyret.
Mål og sanksjonering (K og F)	Kravene til rapporteringen henger sammen med målformuleringene til tilskuddet. Forvalter er usikker på om sanksjonering forekommer.
Formelle attester (K)	-
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen blir følgende til saken på regionalforvaltning.
Behov/nytte (F)	Informasjonen i rapporteringen er viktig for å vurdere om tilskuddet når sin hensikt.
Bruk av informasjon (F og K)	Informasjonen fra søknadene videresendes ikke politisk ledelse. Den beskrivende rapporten ligger som vedlegg til statsbudsjettet.

Vurdering av rapporteringsordning
Forvalter opplever det som utfordrende å skulle få frem sammenheng mellom utfordring, mål, virkemiddelbruk og resultat. Derimot utfyller de to rapporteringsordningene hverandre og man kan lettere vurdere midlene. Det er nødvendig med å ha en skriftlig rapportering i tillegg til regionalforvaltning for å få frem ulike aspekter ved tiltakene. Søker synes også rapporteringsdelen fungerer bra. Den delen som går på regionalforvaltning krever mer ressurser ettersom det må legges inn ekstra. Den skriftlige rapporteringen kreves utarbeides av kommunestyret så da spiller det ingen rolle om den også sendes til forvalter. Derimot kunne det vært forklart mer på rapporteringsdelen og hva som forventes av informasjon, samt ønskede vedlegg og dokumentasjon.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Denne tilskuddsordningen har både søknad og rapportering via den elektroniske portalen regionalforvaltning.no. I tillegg til dette må kommunene også levere inn en skriftlig årsrapport som supplement til den elektroniske versjonen. Denne ordningen har altså forholdsvis store krav til både søknad og rapportering, noe som også krever mye ressurser fra kommunene. Spesielt gjelder dette den informasjonen det rapporteres på regionalforvaltning.no ettersom dette er informasjonen kommunene besitter på papir, men også må legge inn elektronisk. Det at en slik ordning har omfattende søknad og rapportering, er ifølge Oxford Research å forvente ettersom midlene tilskuddsordningen forvalter over er veldig store.

5.10 Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig (Kap.621, post 63)

Dette tilskuddet forvaltes av NAV og har en todelt organisering av forvaltningsansvaret, hvor man har valgt å bruke Fylkesmannen som mellomledd. Her har Fylkesmannen en rolle som søknadsbehandler som etter behandling sender sine innstillinger til forvalter. I tillegg kan Fylkesmannen bistå kommunene i søknadsarbeidet samt anbefale kommuner å søke tilskudd. Tildelinger foregår på bakgrunn av møter mellom NAV og Fylkesmennene. Rapporteringen foregår gjennom questback-fil. Denne inneholder et bredt spekter av momenter fra målgrupper, samarbeidsflater, organisering til regnskap.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Involverte ledd i forvaltningen	Arbeids- og sosialdepartementet, NAV, Fylkesmannen, Husbanken
Etableringsår	Usikker	Antall mottakere 2013 (kommuner)	109
Geografisk område	Alle kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta den enkeltes behov for oppfølging i bolig. Viktige innsatsområder er å bidra til redusert bruk av midlertidige botilbud, legge til rette for et helhetlig boligsosialt arbeid lokalt og tiltak overfor ungdom og yngre voksne i etableringsfasen.		

Totalsum	310 000 000	Type tilskudd	Formål	Volum- og effektivitetsfremmende
Tilskudd 2010	62 000 000		Priseffekt	Prisnøytral
Tilskudd 2011	62 000 000	Målgruppe		Kommuner og brukerne
Tilskudd 2012	62 000 000	Lovpålagt oppgave?		Ja
Tilskudd 2013	62 000 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		568 807
Tilskudd 2014	62 000 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det er ikke et direkte krav om politisk vedtak for å søke tilskuddet. Men det er et krav at kommunen viderefører prosjektet og da må den politiske ledelsen inkluderes. Det er et krav i søknaden at de må opplyse om egenfinansiering og i de tilfellene det gjelder så må den politiske ledelsen inkluderes.
Opplysningskrav (K)	Søknader skal sendes til Fylkesmannen og må inneholde: formål med tilskuddet, hvilke tjenester tilskuddet skal bidra til å styrke og utvikle, hvordan kommunen vil arbeide for å gi brukerne som tiltaket er rettet mot et samordnet og helhetlig tjenestetilbud, hvordan kommunen vil videreføre tjenestetilbudet etter endt tilskuddsperiode, hvilke planer tiltak er forankret i, målgruppe, samarbeid med andre organisasjoner, rutiner for brukermedvirkning, måloppnåelse, søknadsbeløp, budsjett, egenfinansiering, om kommunen har søkt/mottar andre tilskuddsmidler til tiltak mot samme brukergruppe.
Arbeidsinnsats (K)	Tilskuddsmottaker oppgir at denne ordningen ikke kan omtales som arbeidskrevende, utover det som er å forvente når man mottar tilskudd.
Mål og målformuleringer (K)	Mål og målformuleringer går igjen i søknadsarbeidet.
Formelle attester (K)	Lite attester legges ved. Må vedlegges rapport.
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn og arkiveres
Behov/nytte (F)	Det er behov for innholdet i søknaden for å kunne vurdere søknadene. Denne jobben er det Fylkesmannen som foretar.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen gir et bilde av tjenesten der ute, hvilke utfordringer som finnes og hvordan de kan løses. Søknadene gir innspill til problemnotater og interne dokumenter. I tillegg sender forvalteren oversikt over tilskuddsforvaltningen til departementet. I tillegg sender forvalter ut en pressemelding på hjemmesiden og informasjon til Husbanken.

Vurdering av søknadsordning
Både søker og forvalter mener at tilskuddsordningens søknadsdel fungerer bra. Derimot problematiserer forvalter volumet av antall søknader og den tilhørende arbeidsmengden per søknad. Innvilgelse av søknad beror i stor grad på en skjønnsutøvelse. Det gjør det vanskelig å skulle automatisere tjenesten fullstendig. I søknadsbehandlingen vil det være nødvendig med dialog, samt å vurdere hver enkelt søknad om den er i henhold til kriterier, om de har fått tilskudd før, og ut fra behov.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Av regelverket fremgår det konkrete krav til rapportering. Dette gjøres gjennom en Questback-fil. I tillegg er det spesifikke krav til regnskapsrapporteringer og attestasjoner både revisorkontroll og attestasjon.
Opplysningskrav (K)	Rapporteringen må inneholde budsjett og regnskap fra tilskuddsmottaker, statusrapport og sluttrapport som skal skje gjennom en Questback-fil som vi sammenstiller. Denne rapporteringen omhandler alt fra organiseringen, stillingshjempler, antall brukere som har fått utbytte, målgrupper, innvandrere, konkret om de som får tjenesten, samarbeidsflater i kommunen, Denne rapporteringen er både kvantitativ og kvalitativ.
Arbeidsinnsats (K)	Questback er forholdsvis arbeidskrevende. Det kreves mye tall om hva som er gjort og aktiviteter. Krever særlig kunnskap for de som har jobbet med det.
Mål og sanksjonering (K og F)	Det er sammenheng mellom målformuleringer og rapportering. Det kommunene bør vite om mål i forhold til rapportering står oppgitt. Det sanksjoneres. Dersom kommunens prosjekter ikke blir realisert og midlene dermed ikke blir brukt, må de be om tillatelse for å bruke pengene neste år. Dersom Fylkesmannen ikke kan se noe aktivitet, kan de anbefale forvalter om ikke å gi tilskudd. Det kan også forekomme at kommunene kan risikere å måtte betale tilbake tilskuddet.
Formelle attester (K)	Revisorgodkjent rapport
Informasjonsbehandling (F)	Rapporteringen analyseres og sammenstilles. Dette gjøres for å vurdere om tilskuddsordningen skal dreies noe. I tillegg brukes informasjonen i forvalters internrapportering.
Behov/nytte (F)	Tilskuddet har mange mottakere og har dermed behov for kortfattet informasjon gjennom rapporteringen for å unngå for mye ressurser knyttet til saksbehandling. Bruker informasjonen til å vurdere om søker har brukt midlene til tiltak det ble søkt om. Questback-systemet gjennomgås hvert 2.år for å vurdere om noen elementer bør fjernes eller innlemmes.
Bruk av informasjon (F og K)	Det lages en oppsummering av rapporteringen som sendes til departementet. I tillegg bruker forvalter informasjonen til å evaluere egne tjenester. Samarbeidspartnere mottar også informasjon som er relevant for dem. Dette gjelder aktører som: Husbanken og Helsedirektoratet. Søker sender kun informasjonen til forvalter, i tillegg til at de beholder et eget eksemplar. Ingen bruk utover det.

Vurdering av rapporteringsordning
Både forvalter og søker er stort sett fornøyd med rapporteringen. Av søker fremheves det likevel at Questbacken kan være arbeidskrevende og om rapporteringen ikke oppleves for å være i stil med tilskuddets størrelse. Forvalter fremhever problemet med å skulle innhente både kvalitative og kvantitative aspekter av informasjon. Questback sørger for den kvantitative delen, mens det mangler en god del kvalitative aspekter og utfyllende forklaringer.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Oxford Researchs kartlegging av tilskuddet viser at det bør vurderes om tilskuddets krav til rapportering står i stil med størrelsen på tilskuddet. Det er nemlig de samme rapporteringskravene til både store og små tilskudd. Her kan det med fordel vurderes om mindre tilskuddsmidler burde hatt en mindre omfattende rapportering. For dette tilskuddet har det vært hensiktsmessig å benytte Fylkesmannen til å behandle søknader grunnet det store antallet mottakere av tilskuddet. Det kan også være hensiktsmessig å vurdere bruk av elektronisk søknadsportal for å lette saksbehandlingen.

5.11 Tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Kap 857, post 60)

Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som forvalter tilskuddsordningen. Ettersom ordningen dreier seg om tiltak som ikke er lovpålagte, legges det stor vekt på en kommunal forankring. Det betyr at kommunene selv må ha tiltakene oppe til politisk behandling før man vurderer å søke tilskuddet. Søknads- og rapporteringsskjema ligger tilgjengelig på Bufdirs hjemmesider og fylles ut av kommunene og returneres via post eller e-post. Det foregår for tiden en prosess med å automatisere tilskuddsordningen ved bruk av Altinn-portalen. Dette tilskuddet har gjennomgått en stor endring knyttet til størrelsen på midlene som deles ut. Fra 2012 til 2013 ble midlene redusert med over 33 millioner. Det henger sammen med endringer i tilskuddspostene, hvor en stor del av midlene ble overført til Kap. 857, post 61 Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.²⁴

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BLD)	Involverte ledd i forvaltningen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Etableringsår	2013 (i sin nåværende form)	Antall mottakere 2013 (kommuner)	23 ²⁵
Geografisk område	Bykommuner og bydeler		
Kort beskrivelse av mål/formål	Bidra til å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom i de 23 utvalgte byene og de 8 utvalgte bydelene i Oslo.		

Totalsum	206 650 000	Type tilskudd	Formål	Prisnøytral
Tilskudd 2010	48 537 000		Priseffekt	Volumfremmende og utjevning
Tilskudd 2011	53 164 000	Målgruppe		Barn og ungdom i alderen 10-20 år med spesielle behov i utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø.
Tilskudd 2012	57 493 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	22 000 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		956 522
Tilskudd 2014	25 456 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Denne tilskuddsordningen legger stor vekt på at tiltak skal forankres kommunalt. Kommunen skal kunngjøre ordningen, og foreta en politisk og administrativ prioritering. Dersom tiltaket ikke er av kommunen, må kommunen likevel vurdere tiltaket og foreta prioriteringer som videresendes forvalter. Kommunen skal også legge til rette for barn og unges medvirkning. Rent praktisk er det slik at kommunene og bydelene pleier å behandle søknadene enten i bydelsutvalget eller i formannskapet gjennom en politisk godkjenning.
Opplysningskrav (K)	Søker må oppgi konkrete hvilke typer tiltak man søker om midler til. Her kan de velge mellom tre ulike tiltak. Det er tiltak som videreutvikler/etablerer åpne møteplasser, tilskudd til samarbeidstiltak mellom kommunen og frivillige, tilskudd til investeringer. Søker må også beskrive målsettingen til tiltaket de søker om midlene til som må være i forhold til formålsbeskrivelsen til tilskuddsordningen. De må også skrive hvilke resultater de konkret ønsker oppnådd, samt prøve å få til noen indikatorer. De må beskrive tiltaket, aktivitetene de skal gjennomføre, rekrutteringen til tiltaket. De må også oppgi om tiltaket fremmer integrering og beskrive hvordan. Det må også opplyses om de søker om eller mottar andre statlige midler. Til slutt må søknaden inneholde informasjon om antall personer som skal bruke tiltaket, antall samarbeidspartnere og et budsjett.

²⁴<http://www.regjeringen.no/nndep/bld/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/3/4/10.html?id=739209>

²⁵ Har 23 kommuner og 8 bydeler som mottakere. Her er kun kommuner medregnet.

Arbeidsinnsats (K)	Søker mener at dette tilskuddet ikke er særlig arbeidskrevende og det kreves derfor ikke store ressurser for å søke på det.
Mål og målformuleringer (K)	Informasjonen som kreves i søknaden står i sammenheng med målformuleringen for tilskuddet.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen arkiveres
Behov/nytte (F)	Det er stort behov for informasjonen som fremgår av søknaden. Forvalter jobber kontinuerlig med å forenkle og vurdere om alle opplysningene som søknaden krever er nødvendige. Årsaken til at forvalter har de punktene som ordningen har i dag, henger sammen med kravene i regelverket og at det er en tilskuddsordning hvor søknader vurderes ut fra kvalitative aspekter.
Bruk av informasjon (F)	Forvalter bruker informasjonen til å rapportere til departementet. Dette inkluderer både tallmateriell samt en egen vurdering av selve søknadsprosessen. Tallene analyserer og informasjonen benyttes til å arbeide videre med egne regelverk. Det er også en hensikt å bruke informasjonen til å utarbeide et erfaringshefte over gode tiltak og gi til kommunen. Informasjonen sendes til seksjonssjefer og rådgivere i departementet.

Vurdering av søknadsordning
Både forvalter og tilskuddsmottaker oppgir at dette er en oversiktlig og ryddig prosess. Den kommunale forankringen fungerer bra og fører til mer spissede og målrettede tiltak. Forankringen er også utfordring ettersom kommunen lett kan velge å prioritere egne tiltak fremfor dem fra private aktører. For private aktører kan det også være utfordrende både å måtte forholde seg til både kommunen og forvalter.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om å rapportere årlig på dette tilskuddet.
Opplysningskrav (K)	Rapporten må inneholde de samme momentene som søknaden, i tillegg til måloppnåelse og oversikt over antall som har benyttet tiltaket.
Arbeidsinnsats (K)	Det kreves ikke særlig store ressurser for å rapportere på dette tilskuddet. Dersom det er andre aktører enn kommunen som har mottatt tilskuddet, kreves det selvfølgelig litt mer innsats å følge disse opp.
Mål og sanksjonering (K og F)	Det rapporteres på de samme momentene som det ble søkt på. Forvalter benytter rapportene i søknadsbehandlingen. Det sanksjoneres ikke så lenge midlene har gått til målgruppen og intensjonen med tilskuddsordningen.
Formelle attester (K)	Revisorattestasjon
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen arkiveres
Behov/nytte (F)	Informasjonen fra rapporten er veldig nyttig for tilskuddet. Forvalter er avhengig av gode beskrivelser av aktiviteter for å kunne vurdere både søknad og rapport. Det er den eneste måten for å vurdere om midlene er brukt i henhold til intensjon med ordningen.
Bruk av informasjon (F og K)	Informasjonen benyttes til å utvikle tiltak og som erfaring til andre tiltak. De gode tiltakene brukes som eksempler og som tiltak den politiske ledelsen besøker med jevne mellomrom. Rapportene brukes således for å finne de gode eksemplene og forslag til steder å besøke.

Vurdering av rapporteringsordning
Både forvalter og tilskuddsmottaker oppgir at rapporteringsordningen fungerer bra. Det viser seg at det er utfordrende å skulle rapportere konkret på målgrupper. I tillegg dreier dette seg om et forebyggende tiltak, hvor det i utgangspunktet gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelse.
Helhetlig vurdering
Dette er et klart eksempel på et tilskudd hvor det er vanskelig å definere klare mål og dermed utvikle kriterier for måloppnåelse. Rapporteringen på dette tilskuddets måloppnåelse vil ikke gi ønskede resultater. Her ville det kunne være nyttig å foreta hyppige evalueringer og tone ned krav til rapportering på den delen som går på måloppnåelse. Dette tilskuddet har tidligere ikke hatt behov for å benytte elektronisk søknadsbehandling og rapportering grunnet få mottakere og tiltak. Likevel er forvalter nå inne i en prosess med automatisere søknadsskjema og rapportering via Altinn-portalene. Selv om det ikke kreves egenbidrag i forbindelse med tilskuddet har forvalter valgt å fokusere på en kommunal forankring. Det kan være nyttig for ikke-lovpålagte oppgaver å ha en god politisk forankring i kommunen.

5.12 Integreringstilskudd (Kap. 821, post 60)

Integreringstilskuddet er det største øremerkede tilskuddet til kommunene basert på tildelte midler. Det er IMDi som er forvalter. Dette tilskuddet er organisert som en refusjonsordning, hvor kommunene sender en liste over antall personer i kommunen som utløser krav om tilskudd til forvalter. At det er en refusjonsordning påvirker både søknad og rapportering, som for dette tilskuddet er sammenfallende. Det betyr at det er ingen krav til rapportering utover søknadsskjemaet. Søknaden skal inneholde informasjon om antall personer kommunen har bosatt som utløser krav på tilskudd samt informasjon knyttet til disse personene. Søknadsmalen lastes ned fra IMDi sine nettsider, fylles ut og returneres per post ettersom den inneholder sensitiv informasjon.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	IMDi	Involverte ledd i forvaltningen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, IMDi
Etableringsår	1991	Antall mottakere 2013 (kommuner)	302
Geografisk område	Alle kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Bidra til at kommunen gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid slik at de bosatte skal klare å komme seg i jobb og til slutt klare seg selv. Hensikten med tilskuddet er å dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og integrering i både bosettingsåret og for de fire neste årene.		

Totalsum	23 974 282 000	Type tilskudd	Formål	Effektivitetsfremmende
Tilskudd 2010	4 226 450 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	4 304 872 000	Målgruppe	Personer som har fått beskyttelse i Norge, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, personer som har fått kollektiv beskyttelse i masseflukt-situasjon, samt overføringsflyktninger med innreisetilatelse	
Tilskudd 2012	4 563 218 000	Lovpålagt oppgave?		Ja
Tilskudd 2013	5 090 852 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		16 857 126
Tilskudd 2014	5 788 890 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Kontinuerlig for år 1	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det er krav om å sende inn en søknad i form av en registrert liste over antall innvandrere bosatt i kommunen. Det er kommunestyret som vedtar hvor mange innvandrere som skal bosettes i løpet av et år. Søknaden blir dermed i henhold til dette vedtaket. For år 2-5 må søker gå gjennom listene fra IMDi og undersøke om disse stemmer overens med de kommunen har registrert. Dersom det er avvik må kommunen korrigere. Det kan forekomme at det er tilflyttet innvandrere fra andre kommuner som ikke er blitt registrert i Folkeregisteret.
Opplysningskrav (K)	Søknaden skal inneholde en oversikt over antall bosatt. I tillegg skal listen inneholde informasjon om: DUF-nummer, navn, fødselsnummer, nasjonalitetskode, ankomstkode og kravbeløp. Søknad inneholder dermed ingen tekst, kun opplysninger om personen.
Arbeidsinnsats (K)	Det er arbeidskrevende å skulle kontrollere om alle opplysningene er korrekte. At det som finnes i datasystemet er korrekt og at personen virkelig er bosatt i kommunen.
Mål og målformuleringer (K)	Søknadskravene står i stil med målformuleringen til tilskuddet.
Formelle attester (K)	Nei

Informasjonsbehandling (F)	Søknad oversendes per post grunnet sensitiv informasjon. Deretter registreres alle søknadene og legges inn elektronisk i en database. Databasen viser oversikt over hvem som har fått tilskudd, når tilskuddet er utbetalt, type tilskudd, kommunene som har fått tilskuddet, bosettingshistorikken til vedkommende og flytting.
Behov/nytte (F)	Har behov for informasjon over antall personer bosatt som utløser tilskudd.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen brukes til å ta ut rapporter over antall bosatt og antall utbetalte tilskudd. Denne informasjonen gis også til Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet.

Vurdering av søknadsordning
Søknadsprosedyren for år 1 er enkel ved at søker kun sender inn et krav for antall personer de bosetter. Det fremheves fra forvalters side at det kunne vært hensiktsmessig med å bruke et helhetlig elektronisk system. De holder nå på med en prosess for å utarbeide et slikt system.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	-	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det foreligger ingen krav om rapportering tilknyttet dette tilskuddet.
Opplysningskrav (K)	-
Arbeidsinnsats (K)	-
Mål og sanksjonering (K og F)	-
Formelle attester (K)	-
Informasjonsbehandling (F)	-
Behov/nytte (F)	-
Bruk av informasjon (F og K)	-

Vurdering av rapporteringsordning
Det foreligger ingen krav om rapportering ved dette tilskuddet. Tilskuddet baserer seg kun på søknadslister over personer som utlyser krav om tilskudd. Det er ingen andre konkrete mål med tilskuddet som det vil være hensiktsmessig å vurdere måloppnåelse ut fra. Hensikten med tilskuddet er å hjelpe kommunen i deres integreringsarbeid og dekke kommunenes utgifter med dette.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Dette tilskuddet er organisert som en refusjonsordning hvor det er få krav til søknad og ingen krav til rapportering. Det sendes kun inn lister over antall kommunen har bosatt, som igjen utløser en rett til tilskudd. Det som er det mest krevende med ordningen er at man må bruke ressurser for å kontrollere om vedkommende har flyttet til en annen kommune, eller om det er uregistrerte tilflyttere. Tilskuddets søknader må sendes per post grunnet innholdet av sensitiv informasjon. Evaluator mener at det for slike tilskudd, vil være en klar fordel å gå over til å benytte elektroniske system.

5.13 Tilskudd til vertskommuner (Kap.761, post 61)

Helsedirektoratet forvalter tilskudd til vertskommuner. Tilskuddet ble opprettet på bakgrunn av den gamle HVPU-reformen, hvor de beboerne som bodde på institusjonene valgte å bli igjen i kommunen. Derfor skulle kommunene få øremerkede midler som skulle kompensere for disse utgiftene de da hadde med brukerne. Tilskuddet er derfor å anse som en kompensasjonsordning. På samme måte som med integreringstilskuddet er dette en refusjonsordning hvor søknad og rapportering er sammenfallende. Kommunene får tilsendt en Excel-fil fra forvalter hvor de skal oppgi antall vertskommunebrukere, samt gjennomsnittsalder. Den listen justeres årlig ut fra bortfall av brukere. Ordningen gjelder for 33 kommuner.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Helsedirektoratet	Involverte ledd i forvaltningen	Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet
Etableringsår	2005	Antall mottakere 2013 (kommuner)	33
Geografisk område	Vertskommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Kompensere de 33 vertskommunene for de beboere som valgte å bli boende i institusjonskommunen, samt å skjerme de kommunene mot visse omfordelingsvirkninger i inntektssystemet.		

Totalsum	4 795 576 000	Type tilskudd	Formål	Utjevning
Tilskudd 2010	971 213 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	965 149 000	Målgruppe		33 vertskommunene
Tilskudd 2012	958 903 000	Lovpålagt oppgave?		Ja
Tilskudd 2013	952 588 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		28 866 303
Tilskudd 2014	947 723 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	For å kunne søke på dette tilskuddet er det et krav at kommunen regnes for en såkalte vertskommune. Dette gjelder 33 kommuner. Dette gjelder de kommunene som overtok ansvaret for en rekke beboere hjemmehørende i andre kommuner, etter ansvarsreformen i helsevernet for psykisk utviklingshemmede.
Opplysningskrav (K)	Denne ordningen har ikke en vanlig søknad. Derimot rapporterer kommune årlig på antall gjenlevende beboere og tilskudd beregnes ut fra dette.
Arbeidsinnsats (K)	Denne ordningen er ikke særlig arbeidskrevende ettersom man benytter de samme listene for hvert år og fjerner beboere ved behov.
Mål og målformuleringer (K)	Det er sammenheng mellom målformuleringene til tilskuddet og kravene i form av søknad.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Helsedirektoratet mottar informasjonen om beboerne per post. Dette arkiveres i ordinære sakssystemet i form av permer. Utredninger og utbetalinger gjøres elektronisk.
Behov/nytte (F)	Ettersom det konkret rapporteres på antall beboere er all informasjonen relevant.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen brukes også som dokumentasjon til tilskudd til ressurskrevende tjenester. Informasjonen sendes til den som har ansvar for tilskuddet og brukes som underlagsmateriale for tildelingene.

Vurdering av søknadsordning
Dette tilskuddet har en forholdsvis simpel ordning i forhold til søknad. Dette fungerer bra ut fra tilskuddets egenart og at det kun dreier seg om 33 kommuner. Det oppstår derimot større utfordringer dersom kommunene ikke bruker opp tilskuddet. Dette tilskuddet har vært forsøkt lagt inn som rammetilskudd til kommunene, men ble fjernet.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det rapporteres på samme moment som søknad. Det er ingen krav om ytterligere rapportering på økonomi eller forbruk.
Opplysningskrav (K)	-
Arbeidsinnsats (K)	-
Mål og sanksjonering (K og F)	-
Formelle attester (K)	-
Informasjonsbehandling (F)	-
Behov/nytte (F)	-
Bruk av informasjon (F og K)	-

Vurdering av rapporteringsordning
Rapportering er sammenfallende med søknad.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Dette tilskuddet er organisert som en refusjonsordning hvor det er få krav til søknad og ingen krav til rapportering. Det sendes kun inn lister over antall beboere som utløser en rett til tilskudd. Tilskuddets søknader må sendes per post grunnet innholdet av sensitiv informasjon. For slike tilskudd er det en klar fordel å gå over til å benytte elektroniske system. Særlig siden reduksjonen i listene i mange tilfeller foretas ved bortgang og prosessen ved å fjerne vedkommende vil være mer oversiktlig i et automatisert system.

5.14 Tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere (Kap.225, post 64)

Denne tilskuddsordningen er også organisert som en refusjonsordning. Det betyr at antall unge asylsøkere og barn av asylsøkere en kommune har, utløser størrelsen på tilskuddet. Informasjonen som oppgis om den enkelte person er knyttet til om de er bosatt på mottak eller omsorgssenter, i tillegg til deres DUF-nummer, fødselsdato, navn, dato for ankomst, dato for oppstart av grunnskoleundervisningen, tidsrom for opplæring og antall tilskuddsberettigede måneder. Forvaltningsansvaret for tilskuddet er delt mellom Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen. Det er Fylkesmannen som i første omgang mottar søknadene fra kommune per post og behandler disse. Det er ingen rapportering på dette tilskuddet i dag, men det utarbeides et eget indikatorprosjekt²⁶ som skal inneholde en mer utfyllende rapportering.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Utdanningsdirektoratet/Fylkesmennene	Involverte ledd i forvaltningen	KD, Udir, UDI, Bufdir. Kommunene, Fylkesmannen
Etableringsår	1995	Antall mottakere 2013 (kommuner)	110 ²⁷
Geografisk område	Kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Bidra med finansiering slik at barn og unge i grunnskolealder i asylmottak og omsorgssentre får grunnskoleopplæring så snart som mulig etter at de er kommet til landet.		

Totalsum	784 099 000	Type tilskudd	Formål	Utjevning
Tilskudd 2010	261 618 000		Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	148 256 000	Målgruppe		Barn og unge asylsøkere som bor i asylmottak eller omsorgssentre i grunnskolealder med rettigheter etter § 2-1 i Opplæringsloven, og ungdom i alderen 16-18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole.
Tilskudd 2012	126 464 000	Lovpålagt oppgave?		Ja
Tilskudd 2013	125 316 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		1 139 236
Tilskudd 2014	122 445 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	2 ganger per år	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Søker må fylle ut et søknadsskjema som forvalter har utarbeidet og sende det til Fylkesmannen. Det finnes fire ulike skjemaer som avhenger av alder på elev og om det er snakk om mottak eller omsorgssenter.
Opplysningskrav (K)	Det må oppgis antall personer som det gjelder, i tillegg til om de er bosatt på mottak eller omsorgssenter. I tillegg må det opplyses om: DUF-nummer, fødselsdato, navn, dato for ankomst, dato for oppstart av grunnskoleundervisningen, tidsrom for opplæring, antall tilskuddsberettigede måneder.
Arbeidsinnsats (K)	Det er ikke særlig ressurskrevende å søke på dette tilskuddet.
Mål og målformuleringer (K)	Det er kun antall og informasjon knyttet til antallet som oppgis i søknaden.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn og arkiveres i saksbehandlingssystemet.
Behov/nytte (F)	Informasjonen er nødvendig for å regne ut tilskuddet. Tilskuddet er basert på antall personer søker oppgir.

²⁶ Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 21.12.2013, s.91

²⁷ <http://www.udi.no/asylmottak/adresser-til-asylmottakene/>

Bruk av informasjon (F)	Informasjonen i søknaden benyttes kun til selve behandlingen av søknadene. Derimot utarbeides det en fellesrapport på hele asylfeltet som går til flere departementet.
-------------------------	--

Vurdering av søknadsordning
Forvalter oppfatter det som en enkel ordning som fungerer godt. Derimot fremheves det som negativt at beleggslistene fra UDI og Bufdir per i dag er på brev. Sterkt ønske om å få det elektronisk. Dersom det i større grad var elektronisk ville det ha lettet arbeidet vesentlig for Fylkesmannen.

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	2 ganger per år	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Slik som ordningen er innrettet per i dag, er det kun Fylkesmannen som rapporterer over ressursforbruk og ved avvik til forvalter. Det foregår ingen rapportering fra kommunene.
Opplysningskrav (K)	Fylkesmann rapporterer elektronisk informasjon som er brutt ned på kommunenivå omhandlende hvor mange tilskuddsberettigede elever det er blitt utbetalt til.
Arbeidsinnsats (K)	Det må ikke brukes veldig store ressurser for søker ettersom søknad og rapport er sammenfallende.
Mål og sanksjonering (K og F)	Fylkesmannen gjør en avregning opp mot søknad og beleggslistene. Det foretas avkortninger dersom elever ikke er tilskuddsberettigede.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen fra Fylkeskommunen arkiveres
Behov/nytte (F)	Rapporteringen fra Fylkesmannen danner grunnlag for en tilskuddsrapport som hvert år brukes til å kontrollere tilskuddene som sendes til departementet.
Bruk av informasjon (F og K)	En del av informasjonen samles i en fellesrapport. Denne viser hvor mye penger staten totalt bruker på dette feltet på tvers av de ulike departementet. Selve rapporteringen fra Fylkesmannen benyttes til å justere budsjettet.

Vurdering av rapporteringsordning
Rapportering og søknad er sammenfallende. Det er ingen krav om noen rapportering utover søknad. Direktoratet holder på å utvikle et indikatorprosjekt som vil kunne følge opp kommunen fra direktoratet.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Dette tilskuddet er organisert som en refusjonsordning hvor det er få krav til søknad og ingen krav til rapportering. Det sendes kun inn lister over antall unge asylsøkere og barn av asylsøkere som utløser en rett til tilskudd. Tilskuddets søknader må sendes per post grunnet innholdet av sensitiv informasjon. For refusjonsordninger er det en klar fordel å gå over til å benytte elektroniske system.

5.15 Tilskudd til kulturkort for ungdom (Kap.320, post 60)

Dette tilskudd forvaltes direkte fra Kulturdepartementet og tildeles fylkeskommuner. Kun 11 fylkeskommuner mottok dette tilskuddet i 2013. Ettersom det er stor geografisk variasjon mellom de ulike fylkeskommunene som mottar tilskuddet, har det medført veldig ulik organisering av tiltak. Det har gjort det vanskelig å definere enhetlige kriterier for måloppnåelse på tvers av fylkeskommunene. I denne tilskuddsordningen er verken søknader eller rapportering standardisert. Både søknad og rapportering er relativt kort og foregår via brev per post til departementet. Her legges det ved budsjett og prosjektbeskrivelse.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Kulturdepartementet	Involverte ledd i forvaltningen	Kulturdepartementet
Etableringsår	2006	Antall mottakere 2013 (fylkeskommuner)	11
Geografisk område	Alle fylkeskommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Få ungdom til å benytte seg oftere av kulturtilbudene og å rekruttere nye publikummere. Sørge for et økt kulturbruk i aldersgruppen 13 til 20 år.		

Totalsum	17 724 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende
Tilskudd 2010	3 600 000		Priseffekt	Prisnøytral
Tilskudd 2011	3 900 000	Målgruppe		Ungdom mellom 13 og 20 år
Tilskudd 2012	3 900 000	Lovpålagt oppgave?		Nei
Tilskudd 2013	3 345 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		304 091
Tilskudd 2014	2 979 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Det søkes en gang per år via brev eller e-post. Det er krav om at fylkeskommunen bidrar med minimum samme beløp som staten gjør. Dette må være politisk vedtatt før midlene blir utbetalt. Søknaden følger som følge av et politisk vedtak, som fattes hvert tredje år.
Opplysningskrav (K)	De som aldri har søkt før må opplyse om hvordan de vil organisere ordningen, aldersgruppen de retter seg mot, og hvor stor denne gruppen er i fylket. I tillegg må det vedlegges budsjett, prosjektbeskrivelse og fremdriftsplan.
Arbeidsinnsats (K)	Det er ikke særlig arbeidskrevende å søke på denne ordningen. En generell søknad med prosjektbeskrivelse på 5-10 sider.
Mål og målformuleringer (K)	Det er samsvar mellom hva som kreves i søknadene og målformuleringene til tilskuddet.
Formelle attester (K)	Revisorattestasjon på det vedlagte budsjettet
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn elektronisk og arkiveres. Det skjer en gjennomgang av samtlige søknader hvor man således setter opp en oversikt over hva som kan sies noe om ut fra kriteriene som ligger til grunn, som så går videre til politisk behandling.
Behov/nytte (F)	Forvalter oppgir selv å ha stort behov for informasjonen som fremgår av søknadene. Dette er på bakgrunn av at tiltakene som gjennomføres på bakgrunn av dette tilskuddet i stor grad varierer mellom fylkene. Det er derfor nødvendig med en prosjektbeskrivelse fra tilskuddsmottaker.
Bruk av informasjon (F)	Informasjonen fra søknadene går til politisk behandling.

Vurdering av søknadsordning	
Søker opplever dette som en grei ordning, men fremhever muligheten for elektronisk søknad. Informasjonen som fremgår av søknadene fra fylkeskommunene oppleves av forvalter som til tider mangelfull. Selv om fylkeskommunene redegjør så godt de kan for egen ordning, er det utfordrende er å finne tildelingskriterier på tvers av fylkeskommunene. Det foretas derfor en skjønnsmessig vurdering i forhold til utviklingen i den enkelte fylkeskommune. Forvalter fremhever at dersom det skal utvikles et standardisert skjema, må det også være likhet i tiltakene det søkes tilskudd til. Forvalter oppgir at det i andre ordninger som «den kulturelle spaserstokken» er utviklet kriterier, som baserer seg på andel i den aktuelle målgruppen. Dette er noen objektive kriterier som ivaretar avstand og en del andre faktorer som gir en indeks som brukes i fordeling av tilskudd. Vedkommende oppgir at dersom det samme vært benyttet i denne ordningen, kunne det standardisert fordelingen noe uavhengig av hvordan ordningen er utviklet i den enkelte fylkeskommune.	

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Nei	Nettbasert/elektronisk	Nei
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Nei

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om årlig rapportering via brev eller e-post.
Opplysningskrav (K)	Det rapporteres på ulike momenter som: hendelsene i prosjektene, målene for ordningen slik som de er beskrevet, forbruk, og om hendelsen at de gjennomført som planlagt og i henhold til budsjettet.
Arbeidsinnsats (K)	Det oppleves som at krav til rapportering befinner seg på et greit nivå.
Mål og sanksjonering (K og F)	Det er en klar sammenheng mellom krav til rapportering og målformuleringen til tilskuddet. Derimot har det til dels vært vanskelig å tallfeste antall som benytter seg av ordningen og i tillegg varer kortets varighet som også gjør det vanskelig å telle. Det kan kreves tilbakebetaling av midler i tråd med tilskuddsbrevet.
Formelle attester (K)	
Informasjonsbehandling (F)	Informasjonen legges inn elektronisk og arkiveres. Deretter gjennomgås informasjonen for å vurdere hva den har blitt benyttet til.
Behov/nytte (F)	Både regnskap og andre opplysninger i rapporteringen gir indikasjoner på hvordan midlene er benyttet. Dette ville vært enklere dersom informasjonen var standardisert.
Bruk av informasjon (F og K)	Informasjonen som fremkommer av rapporteringen brukes til en intern videreutvikling av ordningen. Det lages også en oppsummering av rapportene for det enkelte år som videreføres til politisk ledelse.

Vurdering av rapporteringsordning
Det fremheves på lik linje med søknadsdelen at det med fordel kunne vært mer standardiserte skjema. Fra søkers side fremheves det at det muligens kunne vært vektlagt andre perspektiver for tilskuddsordningen. Det er et stort fokus på kvantitet og antall brukere. Derimot ønsker søker i stedet å fokusere mer på kvaliteten i tiltakene. Det skaper utfordringer ved rapporteringsdelen.
Oxford Researchs helhetlig vurdering
Denne ordningen krever for mye av søknad og rapportering ut fra størrelsen på tilskuddet som tildeles. I tillegg er denne ordningen veldig målfokusert, noe som kan være utfordrende ettersom det er behov for ulike mål i ulike fylker. Den geografiske variasjonen påvirker tilskuddet og fremmer behov for mer fleksibilitet knyttet til søknad og rapportering.

5.16 Tilskudd til kommunalt barnevern (Kap.854, post 60)

Denne ordningen benytter et elektronisk system for søknader via BLD sine hjemmesider. Fylkesmannen spiller en viktig rolle som mellomledd som både behandler av søknader og veileder for kommunene i søknadsarbeidet. Dette tilskuddet har et stort antall mottakere med 339 kommuner i 2013. Både søknad og rapportering dreier seg om åtte definerte indikatorer som måler måloppnåelse. Det søkes og rapporteres en gang per år. På dette tilskuddet har vi litt mangelfull informasjon ettersom forvalter og mottaker ikke har besvart alle spørsmålene.

BAKGRUNNSINFORMASJON			
Forvalter av tilskuddet	Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet i samarbeid med Fylkesmannen	Involverte ledd i forvaltningen	Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet, Fylkesmannen, Bufdir
Etableringsår	2011	Antall mottakere 2013 (kommuner)	339
Geografisk område	Alle kommuner		
Kort beskrivelse av mål/formål	Styrke barneverntjenester i de mest utsatte kommunene.		

Totalsum	1 555 932 000	Type tilskudd	Formål	Volumfremmende
Tilskudd 2010			Priseffekt	Prisvridende
Tilskudd 2011	231 813 000	Målgruppe		Barnevernstjenester og barn i barnevernet
Tilskudd 2012	286 008 000	Lovpålagt oppgave?		Ja
Tilskudd 2013	464 755 000	Gjennomsnitt midler per kommune 2013		1 370 959
Tilskudd 2014	573 356 000			

SØKNADSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Søknadshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja, via Weeb-sak (portal på BLDs hjemmesider)

Vurdering av søknadsordningen	
Søknadskrav (K)	Ved opprettelse av stillinger som følge av tilskudd er det krav om politisk vedtak.
Opplysningskrav (K)	Informasjon skal vise konkrete tiltak og hvordan de er tenkt gjennomført, og hvordan tiltaket vil bidra til å styrke barneverntjenesten. En del av denne informasjonen må skaffes fra forskjellige personer, men søker fremhever at alle disse er lett tilgjengelig.
Arbeidsinnsats (K)	Det kreves ikke særlig store ressurser av tilskuddsmottaker for å utarbeide en søknad på dette tilskuddet.
Mål og målformuleringer (K)	Det er høy grad av samsvar mellom tilskuddets målformuleringer og dets søknadskrav.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	Fylkesmannen legger inn søknadene i saksbehandlingssystemet. Alle søknader kommer inn elektronisk og organiseres dermed også i samme system. Tilsagn tilsendes kommunene per brev.
Behov/nytte (F)	-
Bruk av informasjon (F)	-

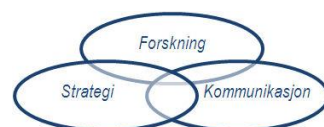
Vurdering av søknadsordning

RAPPORTERINGSORDNING			
Standardisert skjema	Ja	Nettbasert/elektronisk	Ja
Rapporteringshyppighet	Årlig	Automatisert	Ja

Vurdering av rapporteringsordningen	
Rapporteringskrav (K)	Det er krav om rapportering fra kommunene gjennom et elektronisk system. Dette innebærer også en regnskapsrapport.
Opplysningskrav (K)	-

Arbeidsinnsats (K)	Tilskuddets rapporteringskrav står i stil med nytten av tilskuddet og det oppleves ikke som særlig arbeidskrevende å søke.
Mål og sanksjonering (K og F)	Søknad og rapportering holdes opp mot hverandre, men det sanksjoneres ikke ved avvik. De kan derimot miste tilskuddet hvis de ikke oppfyller kravene.
Formelle attester (K)	Nei
Informasjonsbehandling (F)	På rapporteringsdelen kommer også all informasjon inn elektronisk.
Behov/nytte (F)	Forvalter oppgir i stor grad å ha behov for all informasjonen som fremkommer av rapporteringen. Denne informasjonen settes opp mot formulerte indikatorer for måloppnåelse.
Bruk av informasjon (F og K)	Rapporteringen gir et totalbilde av barnevernshjelp og behovene som finnes. Ellers gir den også mye informasjon om fremdrift på tilskuddene. Denne informasjonen er lite relevant for andre aktører og oversendes derfor ikke politisk ledelse.

Vurdering av rapporteringsordning	
Både tilskuddsmottaker og forvalter er fornøyd med innrettingen av rapporteringsordningene ved dette tilskuddet. Det fremheves som positivt at ordningen benytter enkle skjema og rapporteringsordningen oppleves dermed ikke som særlig arbeidskrevende.	
Oxford Researchs helhetlig vurdering	
Grunnet noe manglende informasjon fra både kommune og forvalter, er det ikke mulig å gjøre en tilstrekkelig vurdering av tilskuddets søknads- og rapporteringsordning. Oxford Research forsøkte i mange tilfeller å få supplert den innsamlede informasjon fra forvalter, men tidsfristen for prosjektet gjorde dette problematisk. Den informasjonen som mangler er særlig knyttet til søknadsordningen. Her mangler vi informasjon om forvalters behov og nytte av informasjonen og hvordan denne benyttes. Verken forvalter eller tilskuddsmottaker har besvart de overordnede vurderingsspørsmålene både i forhold til søknad og rapportering. På bakgrunn av den informasjonen vi har mottatt, kan vi si at dette tilskuddet fremheves som lite arbeidskrevende fra begge parter og har valgt å benytte seg både av et elektronisk system, samt Fylkesmannen som mellomledd i behandling av søknader og rapporter. Å benytte et elektronisk system med høy grad av standardisering vil være hensiktsmessig for dette tilskuddet, ettersom det har et svært høyt antall mottakere. Det gjør at tilskuddsmottakerne i større grad er klar over forvalters forventninger til både søknad og rapport, samtidig som det letter selve søknads- og rapporteringsbehandlingen til forvalter.	



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no