



Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Første delrapport

«Tilskudd til inkludering av barn og unge» – evaluering av utforming og forvaltning

oslo**economics**

Tittel: «Tilskudd til inkludering av barn og unge» – evaluering av utforming og forvaltning

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Publisert: Desember 2025

Rapportnummer: 2025-101

Kontaktperson: Marit Svensgaard / partner

E-post: msv@osloeconomics.no

Tel: +47 982 63 985

Foto/illustrasjon forside: iStock/ Natee127

Innhold

Sammendrag	4
1. Evalueringen	9
1.1 Om oppdraget	9
1.2 Overordnet evalueringsdesign	9
1.3 Informasjonsgrunnlag	9
2. Om tilskuddsordningen	12
2.1 Ordningens opprinnelse	12
2.2 Målgruppe og mål for ordningen	12
2.3 Ordningens innhold	12
2.4 Om kommunens rolle	12
2.5 Fordeling av midler	13
3. Evaluering av utforming	16
3.1 Evalueringsspørsmål og indikatorer	16
3.2 Mål, kriterier og føringer	16
3.3 Operasjonalisering av ordningen	21
3.4 Kommunens rolle	23
3.5 Samlet vurdering av utforming	25
3.6 Innspill til videreutvikling	26
4. Evaluering av forvaltning	29
4.1 Evalueringsspørsmål og indikatorer	29
4.2 Tildeling i henhold til intensjon og kriterier	30
4.3 Tildeling til mottakere og aktiviteter	32
4.4 Vurdering av kostnadseffektivitet	37
4.5 Samlet vurdering av forvaltning	45
4.6 Innspill til videreutvikling	45
5. Overordnet vurdering av alternative finansieringsmodeller	48
5.1 Mulige finansieringsmodeller	48
5.2 Fordeler og ulemper ved alternative finansieringsmodeller	49
5.3 Samlet vurdering	52
6. Samlet vurdering	54
7. Referanser	56

Sammendrag

«Tilskudd til inkludering av barn og unge» er en stor og ambisiøs tilskuddsordning som forvaltes av Bufdir. Etter sammenslåingen av tre tidligere ordninger, er det nå én samlet pott som fordeles og tildeles tolv ulike aktivitetstyper, som alle skal bidra til å gi barn og unge som står i fare for å havne i utenforskap mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. På oppdrag for Bufdir har Oslo Economics, i samarbeid med forskere innenfor frivillig sektor og inkludering, evaluert ordningens utforming og forvaltning. Vi vurderer at ordningen er godt operasjonalisert gjennom tydelige krav og kriterier, og at den gir kommuner, organisasjoner og private aktører stor fleksibilitet i innretningen av aktivitetstilbud. Videre vurderer vi at Bufdirs tildelingspraksis og fordeling av midler er i tråd med kravene til ordningen, med stor spredning i prosjekter etter type aktør, aktivitetstyper og geografi. Forvaltningen av ordningen er samtidig ressurskrevende, særlig på grunn av stor oversøking og krav til involvering av kommunene. På bakgrunn av evalueringen foreslår vi flere grep for å videreutvikle og forbedre ordningen.

Om evalueringen

På oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har Oslo Economics, i samarbeid med forskerne Vibeke Wøien Hansen og Daniel Stoltenberg ved Institutt for samfunnsforskning (ISF), evaluert tilskuddsordningen «Tilskudd til inkludering av barn og unge».

Evalueringsdesignet tar utgangspunkt i prinsippene i DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger. I denne delrapporten har vi evaluert ordningens *utforming* og *forvaltning*. Ordningens måloppnåelse evalueres i en egen delrapport (2026). Evalueringen er basert på et bredt informasjonsgrunnlag, bestående av søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir, intervjuer (N=28) med kommuner, frivillige og private tilskuddsmottakere, samt Bufdir, Barne- og familiedepartementet (BFD) og Kommunesektorens organisasjon (KS), en spørreundersøkelse til kommuner (N=145) og organisasjoner (N=216), og diverse skriftlige dokumenter.

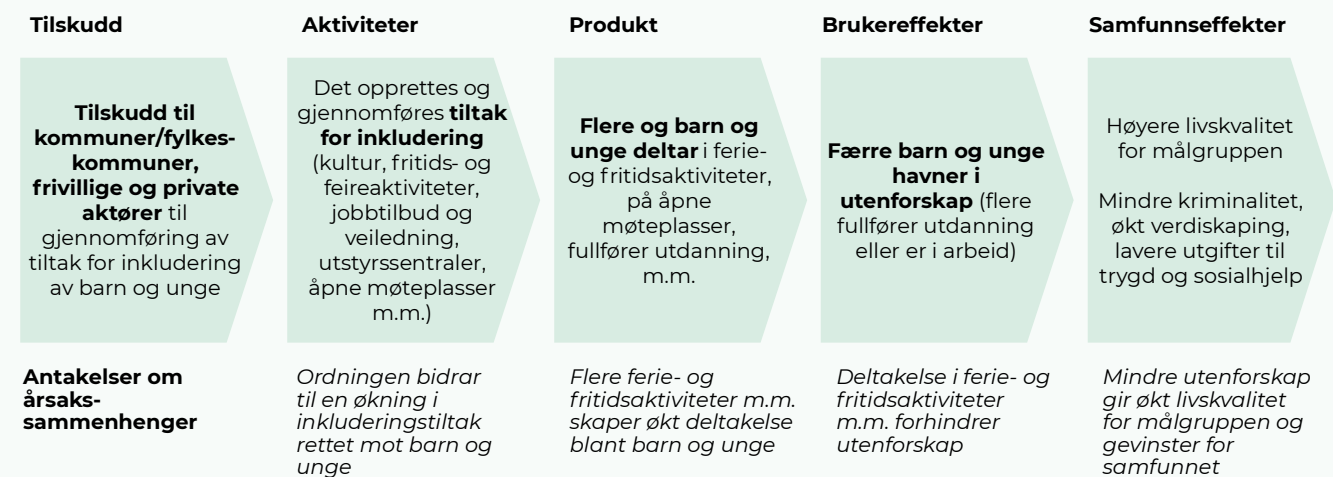
Om tilskuddsordningen

«Tilskudd til inkludering av barn og unge» ble etablert i 2022 gjennom en sammenslåing av tre tidligere tilskuddsordninger: «Støtte til barn- og ungdomstiltak i større bysamfunn», «Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom», samt «Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge». Ordningens overordnede mål er å legge til rette for at barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse, hvor samfunnsdeltakelse er definert som tilknytning til fritidsaktiviteter, kulturliv, utdanning, organisasjonsliv og arbeidsliv, samt demokratisk deltagelse. Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og unge i alderen 0–24 år, som står i fare for å havne i utenforskap. Tilskuddsmidlene som deles ut gjennom ordningen skal bidra til utvikling av åpne møteplasser, deltagelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp.

Ordningen er innrettet med tolv forhåndsdefinerte aktivitetstyper, med egne kriterier som angir hva det er mulig å få tilskudd til. Offentlige instanser (kommuner, fylkeskommuner og bydeler i Oslo), frivillige organisasjoner og private aktører kan søke om tilskudd, med unntak for noen aktivitetstyper som innebærer direktesøknad til Bufdir. I perioden 2022–2025 har samlet bevilgning til ordningen vært om lag 2,8 milliarder kroner. Det har vært søkt om 4,7 milliarder kroner totalt i samme periode. Enkelte frivillige organisasjoner mottar øremerkede midler gjennom ordningen (531 millioner kroner i perioden 2022–2025).

For at en søknad skal bli behandlet av Bufdir, må den være tilknyttet en deltakende kommune (bydelene i Oslo er sidestilt med kommuner). Dette gjelder både søknader fra kommunen selv, og søknader fra andre aktører. Unntaket er aktivitetstyper der søknaden sendes direkte til Bufdir, blant annet ungdomslos og utprøving av arbeidsmodell. Deltakende kommuner plikter blant annet å kunngjøre ordningen lokalt, være kontaktperson for ordningen, rangere søknader fra andre aktører og koordinere det frivillige og offentlige arbeidet rettet mot målgruppen (knutepunktfunksjon).

Ordningens resultatkjede



Illustrasjon av Oslo Economics, basert på DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger.

Resultatkjede som utgangspunkt for evaluering av utforming og forvaltning

Ordningens resultatkjede (vist over) illustrerer den forventede sammenhengen mellom tilskuddsordningens innretning og finansierte aktiviteter, og ønskede resultater og effekter både for hvert enkelt individ i målgruppen, og for samfunnet som helhet. Hvert ledd i resultatkjeden forventes å bygge på hverandre. Resultatkjeden er utgangspunktet for vår evaluering. Kort fortalt kan tilskuddsordningens utforming forstås som ordningens innretning på papiret, gjennom definerte krav og kriterier, mens tilskuddsordningens forvaltning kan forstås som tildeling og bruk av midler i praksis. Ettersom utforming av ordningen har stor betydning for forvaltning, er det viktig å se disse i sammenheng. Hovedfunnene fra evalueringen er tett knyttet til noen sentrale egenskaper ved ordningens utforming, som har viktige implikasjoner for forvaltningen.

Ordningen er rettet mot en stor samfunnsutfordring, men ønskede effekter er i liten grad målbare

Det er stor politisk enighet om å satse på forebyggende tiltak blant barn og unge, og det er etablert en rekke ordninger og tiltak som har til hensikt å motvirke utenforskap på ulike arenaer. Tilskudd til inkludering av barn og unge er én av disse. I likhet med mange øvrige tiltak på inkluderingsområdet, er det vanskelig å observere ønskede bruker- og samfunnseffekter. Mens det langt på vei er mulig å identifisere etablering av møteplasser, aktivitet og deltakelse, er det ikke mulig å måle i hvilken grad ordningen bidrar til økt mestring for den enkelte barn og unge, eller redusert utenforskap på samfunnsnivå. Uten å kjenne til hva som ville skjedd i fravær av ordningen, er det krevende å vurdere hvor store effektene av tilskuddet er. De ønskede effektene avhenger ikke bare av deltakelse i aktivitet, men også av forhold som handler om fysisk og psykisk helse, familiesituasjon, skole og utdanning.

Som følge av måleutfordringer knyttet til de endelige effektene, er det viktig å identifisere observerbare resultater som kan sannsynliggjøre hvorvidt ordningen bidrar til å nå de ønskede ikke-observerbare målene. Vi vurderer at det er hensiktsmessig at Bufdir har definert aktivitets- og samarbeidsmål som fanger opp viktige «underveiseffekter» på veien til endelig måloppnåelse. Samtidig vurderer vi at det er behov for noe omstrukturering og forenkling av dagens kriterier for måloppnåelse. Det kan også vurderes å innføre noen flere kvantitative krav til rapportering, for å ha et bedre datagrunnlag til vurdering av utvikling fra år til år.

Krav til kommunenes involvering innebærer merarbeid for kommunene, men er viktig for å sikre lokal forankring og koordinering

Kommunene har en sentral rolle i ordningen, gjennom arbeid med å utarbeide én felles hovedsøknad, rangere søknader fra ikke-kommunale aktører og som knutepunktfunksjon. Kommunens rolle bidrar til lokal koordinering og forankring av det samlede tilbudet til målgruppen, og større grad av tilpasning til lokale behov. Kommunene har god kjennskap til lokale aktører, og vi vurderer at det derfor er hensiktsmessig at de rangerer ordinære søknader fra frivillige og private aktører. Kommunens rangeringsarbeid bidrar til at Bufdir mer effektivt kan vurdere søknader fra disse aktørene. Krav til involvering innebærer samtidig merarbeid for kommunene. Det er vanskelig å konkludere om hvorvidt ressursbruken som Bufdir sparer, er større enn det kommunale merarbeidet som følger av kravene i ordningen. Det fremstår som uklart hvorvidt kommunenes involvering også bidrar til lengre samlet saksbehandlingstid før tildeling av tilskudd, sammenlignet med en situasjon uten slik involvering.

Vår vurdering er at kommuner som allerede har en koordinert innsats mot denne målgruppen, og samarbeider godt både på tvers av kommunale enheter og med frivilligheten, har et godt utgangspunkt for å effektivt kunne nyttiggjøre seg av tilskuddsmidler. Andre kommuner, som i liten grad har koordinert innsatsen internt i kommunen eller i samarbeid med frivillige og andre aktører, opplever kravene til knutepunktfunksjon, hovedsøknad og rangering av søknader fra frivillige og private som ressurskrevende. Etter vår vurdering bør den kommunale innsatsen ikke bare forstås som en kostnad ved forvaltning av tilskuddsordningen, men også som en investering i et langsiktig samarbeid og økt koordinering av lokal innsats rettet mot barn og unge. Variasjonen i ressursbruk mellom kommuner må derfor sees i sammenheng med at kommunene er svært forskjellige i størrelse og har ulike forutsetninger. Dersom tilskuddsordningen, gjennom tydelige krav til kommunene, bidrar til økt samarbeid og koordinering mellom lokale aktører, er dette en gevinst i seg selv.

Ordningen er relevant og populær

Inkludering av barn og unge, og forebygging av utenforskap, er et politisk satsingsområde (Regjeringen, 2025; Barne- og familiedepartementet, 2025). Samtidig opplever norske kommuner stadig større press på sine budsjetter. Mange kommuner vi har vært i kontakt med forteller at statlige tilskudd er avgjørende for å drive forebyggende arbeid rettet mot barn og unge i kommunen, selv om de skulle ønske at de kunne finansiert dette selv. Det er derfor ingen tvil om at ordningen er svært relevant, og treffer et viktig behov både hos kommunale, frivillige og private søkere.

Finansiering gjennom tilskudd oppleves som ressurskrevende og uforutsigbart, men mulighet for treårige tilskudd gir økt forutsigbarhet

Finansiering gjennom tilskudd innebærer administrative kostnader, i form av søknads- og rapporteringsarbeid og saksbehandling for involverte aktører. I tillegg kommer uforutsigbarhet i planlegging av aktiviteter etter inneværende tilskuddsperiode. Vår vurdering er at muligheten for treårige tilskudd er en anerkjennelse av behovet for økt forutsigbarhet i planlegging av tiltak for denne målgruppen. Flerårige tilskudd bidrar samtidig til å redusere den samlede ressursbruken. Samlet innebærer flerårige tilskudd til at tilskuddsordningen i praksis ligger noe nærmere driftsmidler enn prosjektmidler som typisk er ettårige.

En stor, ambisiøs og veldrevet ordning som involverer et stort antall aktører, og med høy samlet ressursbruk

Vår overordnede vurdering er at ordningen er hensiktsmessig utformet, og godt operasjonalisert gjennom tydelige krav og kriterier beskrevet i veiledere og på nettsiden til søkere om tilskudd. Videre vurderer vi at Bufdir er profesjonell og effektiv i saksbehandlingen av en stadig større søknadsmengde. Ordningen gir kommuner og organisasjoner stor frihet i hvordan de kan innrette et inkluderende tilbud til barn og unge i målgruppen. Bredden i aktivitetstypene innebærer samtidig at det finnes et stort skriftlig informasjonsgrunnlag for ordningen, og at det er krevende å orientere seg særlig for nye søkere. Vi vurderer at det omfattende informasjonsgrunnlaget i ordningen er en naturlig konsekvens av at dette er en stor og kompleks ordning.

Vår evaluering viser at kommunene utfører sin rolle ganske ulikt. Vår forståelse er at en viss variasjon er både forventet og ønskelig, nettopp fordi tilpasning til lokale kjennetegn og forhold er noe av målet med at kommunene involveres i forvaltning av ordningen. Store forskjeller i befolkningsstørrelse, geografiske forhold og organisering er eksempler på forhold som har betydning for kommunenes innretning og praksis i arbeidet med tilskuddsordningen. I tillegg kommer forskjeller i eksisterende tilbud til barn og unge og grad av samarbeid mellom frivillige og kommunale aktører, som er et resultat av politiske satsinger og annen innsats på dette feltet. Samlet bidrar disse forskjellene til at kommunene har svært ulike utgangspunkt i sin forvaltning av ordningen.

I sum fremstår ordningen som ressurskrevende å forvalte, i hovedsak som følge av utarbeiding og saksbehandling av et høyt antall søknader og rapporteringer. Lang saksbehandlingstid¹ er til stor frustrasjon for mange søkere, særlig i prosjekter som søker om ettårige tilskudd, men også prosjekter som har pågått i tre år og venter på svar på søknad om de kan videreføres i en ny periode. Manglende forutsigbarhet under planlegging av aktiviteter i inneværende år, gjør det vanskelig å vurdere bemanningsbehov både i kommunale og andre tiltak.

Rammefinansiering og programfinansiering gir ulike fordeler og ulemper, sammenlignet med dagens tilskuddsordning

Dagens tilskuddsordning finansierer et stort aktivitetstilbud rettet mot barn og unge, både i kommunal, frivillig og privat regi. Det samme aktivitetstilbudet kunne alternativt vært finansiert på andre måter. To muligheter som

¹ Søknadsfristen er vanligvis i månedsskiftet oktober/november og svar på søknad/vedtak kommer i månedsskiftet februar/mars for direkte søkere og april/mai for søknader via deltakende kommuner, hvor sistnevnte utgjør flesteparten av søknadene.

vi vurderer som særlig relevante, er *rammefinansiering*, og *programfinansiering*. Vi har gjort en overordnet vurdering av finansieringsmodellene med utgangspunkt i fire overordnede hensyn: hensyn til aktivitetstilbudet, økonomiske hensyn, administrative hensyn og styringshensyn.

Vår vurdering av fordeler og ulemper ved alternative finansieringsmodeller er i hovedsak en avveining mellom kommunenes autonomi og handlingsrom, på den ene siden, og statlig styring og innretning av et likeverdig tilbud til hele befolkningen, på den andre siden:

- En **statlig tilskuddsordning** gir størst mulighet for statlig styring og påvirkning på tilbudet over hele landet, og sikrer prioritering av aktiviteter rettet mot målgruppen. Ulempen er en høy samlet ressursbruk, fordelt på mange involverte aktører.
- **Rammefinansiering** gir kommunene det største handlingsrommet til å bruke midler på den måten de selv vurderer er hensiktsmessig og kostnadseffektiv, basert på lokale behov og forhold. Rammefinansiering innebærer derfor en desentralisering av beslutningsmyndighet, fra stat til kommune, og en reduksjon i administrative kostnader. Finansiering av satsing på dette området må samtidig konkurrere med en rekke andre kommunale tjenesteområder, og i en stram kommuneøkonomi er det risiko for at motvirkning av utenforskap blant barn og unge blir nedprioritert til fordel for lovpålagte oppgaver.
- **Programfinansiering** kan innrettes på ulike måter, men vil prinsipielt fungere som en mellomting mellom statlig tilskuddsfinansiering og rammefinansiering. Kommunene vil ha handlingsrom til å innrette tjenestetilbudet i tråd med lokale behov og forhold, og kan prioritere og koordinere ulike tiltak rettet mot den definerte målgruppen. Beslutningsmyndigheten er derfor mer desentralisert enn i tilskuddsfinansiering, men mer sentralisert enn i rammefinansiering fordi midlene bindes til målgruppen. Vi forventer at programfinansiering vil ha større kostnadseffektivitet, og lavere administrative kostnader enn tilskuddsfinansiering. På den andre siden forventer vi at den vil gi mindre styringsrelevant informasjon til statlige beslutningsaktører.

Innspill til videreutvikling av ordningen

Basert på evaluering av tilskuddsordningens utforming og forvaltning, har vi utarbeidet innspill til videreutvikling av ordningen. Disse er beskrevet nærmere under.

1. Omstrukturere og konkretisere kriterier for måloppnåelse

Dagens ti kriterier for måloppnåelse omhandler ulike nivåer av måloppnåelse, og noen kriterier overlapper med hverandre. Vi foreslår at det gjøres en forenkling og tydeliggjøring av kriteriene, ved å skille mellom kriterier for (1) økt tilbud til målgruppen, (2) økt deltakelse blant barn og unge, og (3) økt samarbeid mellom aktører. En slik inndeling følger en logisk struktur, i likhet med resultatkjeden vi har benyttet i denne evalueringen.

2. Gjøre endringer i søknads- og rapporteringsskjema

Det er vanskelig for tilskuddsmottakere og Bufdir å rapportere på måloppnåelse i en ordning der flere av de ønskede effektene ikke er observerbare. I forlengelsen av foreslått omstrukturering av kriterier for måloppnåelse, foreslår vi at det innføres flere kvantitative spørsmål både i søknadsskjemaet og i rapporteringsskjemaet. For å forhindre at foreslåtte endringer øker rapporteringsbyrden i ordningen, foreslår vi å benytte flere av de samme spørsmålene i både søknads- og rapporteringsskjemaene. Dersom informasjonen fra søknaden er forhåndsutfyllt i rapporteringsskjemaet, er det lettere for den som rapporterer å oppdatere med faktiske tall og beskrivelser, og eventuelt beskrive avvik. På den måten kan forbedret dataflyt effektivisere rapporteringsarbeidet. Vi foreslår også å undersøke hvorvidt det kan innføres et forenklet rapporteringsskjema for mottakere av mindre tilskuddsbeløp.

3. Tydeliggjøre forventet tildeling basert på historikk og kriterier for fordeling

Tilskuddsordningen er preget av stor oversøking. Det er mange kommuner og søkere som legger ned mye tid i søknadsarbeid til prosjekter som ikke får midler, eller som tildeles et langt mindre beløp enn omsøkt. Et tilbakevendende innspill fra flere av tilskuddsmottakerne vi har vært i kontakt med, er at det oppleves frustrerende å ikke vite hvor mye midler de kan forvente å få. Vi har forståelse for at det er flere forhold ved tilskuddsordningen som skaper usikkerhet rundt hva den endelige tildelingssummen vil bli (politisk behandling gjennom statsbudsjettet, fordeling til ulike typer aktører, avsetning til utbetaling i år to og tre). Vi vurderer likevel at særlig kommunene vil ha stor nytte av en tydeligere forventingsstyring fra Bufdir om hvor mye midler det er sannsynlig at de vil motta gitt potten som ligger til grunn, basert på historiske tildelinger og overordnede kriterier for fordeling av den samlede potten. En synliggjøring av kriterier for fordeling mellom kommuner, vil i tillegg bidra til å gjøre tildelingsprosessen mer gjennomskiktig.

4. Videreføre kommunal involvering, men vurdere tiltak for å redusere administrative kostnader og samlet saksbehandlingstid

Vi vurderer at sterk kommunal involvering i forvaltning av tilskuddsordningen er en styrke. Krav til hovedsøknad, knutepunktfunksjon og rangering av ikke-kommunale søknader bidrar til økt koordinering av det samlede tilbudet til målgruppen, og informasjon om kommunens vurdering av lokale behov. Krav til involvering av ungdomsråd bidrar til medvirkning av barn og unge. Kravene til kommunal involvering har samtidig en høy pris, i form av ressursbruk til utarbeiding, rangering og behandling av søknader og lang saksbehandlingstid. Vi foreslår at Bufdir vurderer å innføre tiltak som kan bidra til å redusere den samlede administrative byrden:

4.1 Vurdere å frata aktører med pågående prosjekt mulighet til å søke: Bufdir kommuniserer tydelig på sine nettidder at søknader for aktører som allerede mottar tilskudd for inneværende periode, ikke prioriteres. Dette er viktig for å sikre forventningsstyring til mulige søkere, og effektivisere saksbehandling. For å redusere de administrative kostnadene og saksbehandlingstiden, kan det være hensiktsmessig å frata aktører som allerede mottar tilskudd, muligheten til å sende nye søknader for samme periode. Dette vil bidra til å konsentrere søknadsmengden fra mottakere av treårige tilskudd til hvert tredje år, og redusere den administrative byrden de to neste årene. Vi forventer at dette særlig gjelder kommuner og større frivillige organisasjoner. En slik endring forventes samtidig å kunne påvirke sammensetningen av prosjekter som det søkes tilskudd til. En mulighet er at det blir færre søknader om nyskapende prosjekter, til fordel for flere om videreføring av allerede etablerte prosjekter som vurderes å ha lavere risiko.

4.2 Vurdere å innføre treårige utlysninger: Fra et forvaltningsperspektiv, vil innføring av treårige utlysninger ha flere fordeler. Det vil frigjøre ressurser fra utarbeiding og behandling av søknader i de to årene uten utlysning, både hos søkere, i kommunene som rangerer og Bufdir. Det vil også fjerne uforutsigbarhet gjennom lang saksbehandlingstid i årene det ikke er mulig å søke om midler. Fra et søkerperspektiv vil en slik endring imidlertid ha flere negative konsekvenser. En mulig reduksjon i antall søkere vil, selv om det bidrar til å redusere administrative kostnader i ordningen, også kunne redusere mangfoldet i det samlede aktivitetstilbudet. Samtidig forventer vi at oversøkingen fortsatt vil være stor, og at behovet for avkorting vil vedvare. Avkorting gjennom å gi ettårig tilskudd i stedet for treårig, vil være vanskeligere enn i dag fordi kontinuiteten svekkes når neste mulighet til å søke om tilskudd først kommer tre år senere. Vi tror at en slik endring vil bidra til færre søknader fra mindre og nyetablerte aktører, til fordel for kommuner og større organisasjoner som har høyere søkerkompetanse og allerede etablerte prosjekter.

4.3 Vurdere å øke antall aktører som får øremerkede tilskudd: Dette vil innebære å redusere potten til frivillige og private aktører med søknader som først skal rangeres av kommunene, og deretter vurderes av Bufdir. En slik endring vil påvirke det samlede aktivitetstilbudet, og gjøre det likere på tvers av kommuner. Kommunenes egne vurderinger av behov for innretning lokalt vil få mindre plass, og mangfoldet i tilbudet vil reduseres. Det er usikkert hvilken betydning en slik endring vil ha for de samlede administrative kostnadene – det avhenger av hvilke krav som stilles til mottakere av øremerkede tilskudd. Det er ikke gitt at antallet øvrige ikke-kommunale søkere reduseres, selv om den samlede potten til midler minsker.

4.4 Vurdere å begrense hvilke type aktører som kan søke på ordningen: Begrensninger i hvem som kan søke, vil redusere administrative kostnader og samlet saksbehandlingstid. En mulig begrensning kan være at kun kommuner og frivillige organisasjoner kan søke om midler. En slik endring vil ha negative konsekvenser for mangfoldet i tilbudet, og mulighet for lokal tilpasning.

Alle mulighetene som skisseres over kan isolert sett bidra til å redusere de administrative kostnadene og saksbehandlingstid i ordningen, og dermed gi forvaltningsmessige nyttevirksomheter. Kostnadene ved tiltakene oppstår gjennom mulige effekter på mangfold i aktivitetstilbudet, økt risiko for manglende gjennomførbarhet og annet som kan bidra til å svekke måloppnåelse i ordningen. Det er derfor **viktig at forventede administrative besparelser vurderes opp mot forventede konsekvenser for effekter og måloppnåelse i ordningen**. Dette undersøkes nærmere i andre delrapport om evaluering av effekter og måloppnåelse.

5. Videreføre kommunenes fleksibilitet i hvordan de innretter seg for å oppfylle krav til kommunal involvering

Et sentralt funn i evalueringen, er at kommunene løser oppgavene sine på ulike måter. Den sentrale avveiningen i forholdet mellom stat og kommune handler om balansen mellom nasjonale mål på den ene siden, og kommunal handlingsfrihet på den andre siden. I en statlig tilskuddsordning som setter tydelige krav til kommunene, vurderer vi at det er hensiktsmessig at kommunene selv kan bestemme hvordan de oppfyller kravene.

1. Evalueringen

På oppdrag for Bufdir, har Oslo Economics, med samarbeidspartnere innenfor frivillig sektor og inkludering, evaluert den statlige tilskuddsordningen «Tilskudd til inkludering av barn og unge». Denne rapporten utgjør første del av evalueringen og omhandler ordningens utforming og forvaltning. Evalueringen følger prinsippene i DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger og er basert på et bredt informasjonsgrunnlag.

1.1 Om oppdraget

På oppdrag for Barne-, familie- og ungdoms- direktoratet (Bufdir), har Oslo Economics og forskerne Vibeke Wøien Hansen og Daniel Stoltenberg ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til inkludering av barn og unge».

Ordningen skal legge til rette for at alle barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. Offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører kan søke om tilskudd til utvikling av åpne møteplasser, gjennomføring av aktiviteter som gir deltakelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp. Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og unge i alderen 0 til og med 24 år som står i fare for å havne i utenforskap.

I perioden 2022–2025 er det bevilget om lag 2,8 milliarder kroner i tilskudd til prosjekter gjennom ordningen. Bestemmelsene om økonomistyring i staten stiller krav om at alle statlige tilskuddsordninger skal evalueres. Evalueringen har som formål å legge til rette for å forbedre tilskuddsordningen på bakgrunn av kunnskap om følgende tre temaer:

- Utformingen av tilskuddsordningen
- Forvaltningen av tilskuddsordningen
- Tilskuddsordningens måloppnåelse

Denne delrapporten evaluerer ordningens *utforming og forvaltning*. Med *utforming* mener vi ordningens innhold og hvordan den er innrettet, herunder hvordan de ulike elementene i ordningen henger sammen og hvorvidt elementene bidrar til at det er mulig å nå det overordnede målet med

ordningen. Med *forvaltning* mener vi hvordan ordningen driftes, herunder om aktivitetene som følger med forvaltningen bidrar til måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Ordningens effekter og måloppnåelse er dekket i en egen delrapport.

1.2 Overordnet evalueringsdesign

Evalueringsdesignet som ligger til grunn for evalueringen tar utgangspunkt i prinsippene i DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger. Dette betyr at vi har identifisert en virkningskjede, med tilhørende evalueringsspørsmål og indikatorer for å besvare evalueringsspørsmålene.

I Figur 1-1 viser vi det overordnede evalueringsdesignet vi benytter i evalueringen. Nedre del av figuren viser den tenkte virkningskjeden for tilskuddet fra Barne- og familiedepartementet (BFD), via Bufdirs tildelinger av tilskudd og aktørenes aktiviteter til deltakelse fra barn og ungdom og endelig måloppnåelse. Øvre del av figuren viser evalueringens hovedspørsmål og temaer sett i relasjon til virkningskjeden.

1.3 Informasjonsgrunnlag

I evalueringen har vi benyttet et bredt informasjonsgrunnlag bestående av:

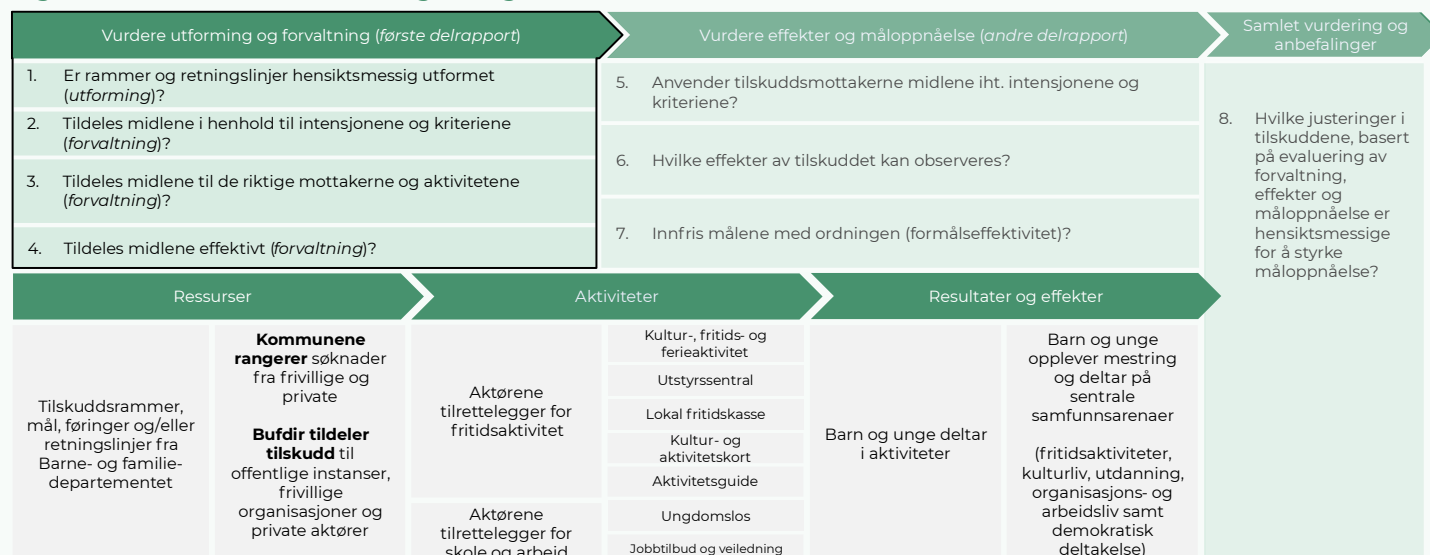
- Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir
- Intervjuer med kommuner, frivillige og private tilskuddsmottakere, samt Bufdir, BFD og KS
- Spørreundersøkelse til kommuner (N=145) og organisasjoner (N=216)
- Skriftlige dokumenter, herunder Forskrift om tilskudd til inkludering av barn og unge, veiledere for ordningen (2022), informasjon på Bufdirs nettside, årsrapporter om ordningen, høringsnotat fra sammenslåingen til dagens ordning, samt tidligere relevante evalueringer og utredninger på feltet

Søknads- og rapporteringsdata

I arbeidet med evalueringen har vi fått tilgang til detaljerte data på søknader om tilskudd og rapportering på mottatt tilskudd fra Bufdir. Dataene har vært nyttige for å fremstille deskriptiv statistikk om omfanget av og bruken av ordningen.

Ved hjelp av dataene har vist fordelingen av søknader og innvilgede prosjekter (antall og beløp) på ulike aktivitetstyper og etter størrelse på

Figur 1-1: Overordnet evalueringsdesign



Kilde: Oslo Economics

tilskudd. Videre har vi brukt dataene for å sammenligne omsøkt og tildelt beløp, herunder beregnet graden av avkorting (tilskudd som andel av omsøkt beløp) og kategorisert prosjekter hos frivillige søkere etter registrering i Frivillighetsregisteret.

Bufdir utarbeider årlige nøkkeltall på hvordan bevilgningen til ordningen er benyttet. Vi har brukt tallene for 2025 til vise fordeling av bevilgning på landsdeler og kommuner. Vi har brukt tall fra nettsiden til ordningen for å vise utvikling i antall søknader, bevilgning og tildeling over tid.

Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med ulike aktører. Til sammen har vi gjennomført 28 intervjuer/møter med kommuner, frivillige og private aktører som er mottakere av tilskudd samt Bufdir som forvalter av ordningen, Barne- og familiedepartementet (BFD) som etatstyrer av Bufdir og ansvarlig for barne- og familiepolitikken og Kommunesektorens organisasjon (KS) som representant for kommunene. Alle intervjuene er gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer, med en forhåndsutsendt temaliste som har ligget til grunn for intervjuet, og intervjuene har tatt form som åpen samtale. Intervjuene er i hovedsak gjennomført våren 2025.

Vi har gjennomført 14 intervjuer med ulike kommuner. Vi har intervjuet kontaktpersonen for ordningen i den enkelte kommune slik det fremgår av oversikten på nettsidene til Bufdir. Vi har valgt ut kommuner basert på variasjon i størrelse, geografisk plassering og type aktiviteter de har fått tilskudd til, for å få et bredest mulig informasjonsgrunnlag. Tema for intervjuene har vært kommunenes oppfatning av hvordan

tilskuddsordningen fungerer og hvordan kommunen arbeider med å igangsette og følge opp aktiviteter.

Vi har gjennomført 11 intervjuer med organisasjoner, herunder frivillige organisasjoner og private aktører. Disse ble valgt ut for å dekke variasjon i aktivitetstyper. Vi har prioritert å intervju store organisasjoner som søker om og tildeles store beløp, fordi disse mottar en stor andel av de samlede tilskuddsmidlene. Utvelgelsen innebærer at vi i mindre grad har fanget opp synspunkter og perspektiver fra mindre organisasjoner.

Møtene med Bufdir og BFD har hatt til hensikt å øke vår forståelse av hvordan ordningen fungerer og se ordningen i lys av annet arbeid som gjøres for å bidra til inkludering av barn og unge. Videre har vi intervjuet KS for å innhente kunnskap om kommunenes perspektiv på overordnet nivå.

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelser kan være en effektiv måte å innhente synspunkter og vurderinger fra et stort antall respondenter. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere egner seg godt for å fange opp synspunkter og erfaringer med en ordning, men ikke faktainformasjon eller vurderinger av effekter og måloppnåelse.

For å innhente flere erfaringer med ordningen enn hva som er mulig gjennom intervjuer, har vi gjennomført to spørreundersøkelser, rettet mot henholdsvis kommuner og organisasjoner (frivillige og privat aktører). Spørreundersøkelsene ble sendt til henholdsvis sendt til kontaktpersoner i kommuner som er påmeldt ordningen i 2025 og organisasjoner som har mottatt har tilskudd i perioden 2022–2025.

Spørreundersøkelsene ble sendt ut 3. juni og var mulig å besvare frem til og med 21. juni. Vi sendte ut én påminnelse på epost 12. juni om å svare på hver av undersøkelsene. I tillegg ble det gjennomført en ringerunde blant kommuner som ikke hadde svart med påminnelse om å svare. Undersøkelsen til kommuner ble besvart av 145 respondenter av 369 mulige (39 prosent). Undersøkelsen til organisasjoner ble besvart av 215 av 1928 mulige (11 prosent). Alle spørsmål var valgfrie å besvare, og derfor er svarprosenten på noen visse spørsmål lavere enn samlet svarprosent.

Etter vår vurdering, var svarprosenten blant kommuner tilfredsstillende og svarene er representative for kommunene som helhet. Ringerunden var avgjørende for å oppnå en tilfredsstillende svarprosent. Samtidig var det noen respondenter som startet på, men ikke fullførte undersøkelsen (115). Lengden og detaljnivået på undersøkelsen kan være en mulig forklaring. I utarbeiding av spørreundersøkelser, er det en generell avveining at informasjonsbehovet må veies opp mot viktighet av høy svarprosent.

Svarprosenten blant organisasjoner var lavere enn blant kommunene, og svarene er ikke nødvendigvis representative for alle organisasjoner som har mottatt tilskudd gjennom ordningen. Vi fikk tilsendt kontaktinformasjon til organisasjonene fra Bufdir og det var usikkerhet om kvaliteten på informasjonen (noen epostadresser kan ha vært utdatert). Den relativt lave svarprosenten kan reflektere at det er mye utskiftninger i slike organisasjoner og at mottakerne generelt har lav motivasjon for å svare fordi de opplever at resultatene ikke påvirker dem direkte eller at de har andre oppgaver som de heller må prioritere. Det var 132 mottakere som startet på, men ikke fullførte undersøkelsen. I likheten med kommunene, kan lengden/detaljnivået på undersøkelsen være en mulig forklaring.

Den lave svarprosenten blant organisasjonene gjør at resultatene må tolkes med forsiktighet, spesielt når det gjelder generalisering til hele populasjonen av tilskuddsmottakere. Dette kan innebære at synspunkter og erfaringer fra mindre ressurssterke organisasjoner ikke nødvendigvis er tilstrekkelig representert i datamaterialet.

I undersøkelsene spurte vi om respondentens vurdering av krav og regelverk for ordningen, søknads- og rapporteringsprosess, aktiviteter som har mottatt tilskudd, rekruttering av deltakere og deltakelse i aktiviteter samt kommunens rolle og

organisering. Begge undersøkelsen var anonyme, og svarene kan derfor ikke knyttes direkte til enkelte eller grupper av respondenter.

Spørreundersøkelser innebærer per definisjon selvrappoterer. Selvrappoterer medfører risiko for «hukommelsesskjevhet», at respondentene ikke husker detaljer om aktiviteter, og derfor kan ende opp med å svare unøyaktig. Særlig spørsmål om ressursbruken som medgår til å søke og rapportere (se kapittel 4.4), må tolkes med forsiktighet. Det er også en generell risiko for seleksjonsskjevhet, dvs. at de som svarer på undersøkelsen kan være mer ressurssterke eller positive til ordningen enn søkermassen som helhet. Sistnevnte er særlig relevant med hensyn til undersøkelsen til organisasjonene.

Skriftlige dokumenter

Vi har gjennomgått dokumenter som er relevante for ordningen. Dette inkluderer forskriften som regulerer ordningen, veiledere for ordningen rettet mot søkere og kontaktpersonen i kommunene, årsrapporter om ordningen, informasjon på Bufdirs nettsider, høringsnotat fra sammenslåingen til dagens ordning, samt tidligere relevante evalueringer og utredninger på feltet. De skriftlige kildene fremgår av referanselisten til slutt i rapporten.

Leseveiledning

Resten av delrapporten har følgende struktur:

- I kapittel 2 beskriver vi tilskuddsordningen i mer detalj, herunder ordningens opprinnelse, målgruppe og mål for ordningen, ordningens innhold, kommunens rolle og fordelingen av midler over tid.
- I kapittel 3 evaluerer vi ordningens utforming, herunder mål, kriterier og føringer; hvordan ordningen er operasjonalisert; kommunens handlingsrom og knutepunktfunksjon; og drøfter forslag til mulige forbedringer.
- I kapittel 4 evaluerer vi tilskuddsforvaltningen, herunder i hvilken grad midlene tildeles i henhold til intensjon og kriterier; i hvilken grad midlene når frem til de riktige mottakerne og aktivitetene; i hvilken grad midlene tildeles effektivt; og drøfter forslag til mulige forbedringer.
- I kapittel 5 drøfter vi overordnet alternative finansieringsmodeller for ordningen.
- I kapittel 6 gir vi en samlet vurdering av ordningens utforming og forvaltning.

2. Om tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen «Tilskudd til inkludering av barn og unge» har som mål å legge til rette for at barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. Ordningen gir tilskudd til aktiviteter rettet mot barn og unge som står i fare for å havne i utenforskap.

2.1 Ordningens opprinnelse

Tilskuddsordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* ble etablert i 2022 gjennom en sammenslåing av tre tidligere tilskuddsordninger; *Støtte til barn- og ungdomstiltak i større bysamfunn*, *Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom*, i tillegg til *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge*.

Bakgrunnen for sammenslåingen var blant annet anbefalinger fra ekspertgruppen bak *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*, som i sin rapport fra 2017 konkluderte med at sammenslåing ville gi kommunen større frihet til å innrette aktiviteter og tiltak tilpasset lokale behov, og med dette også økt måloppnåelse (Rapport fra ekspertgruppe, 2017). Det samme gjorde FAFO i evalueringen *Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom* fra 2018 (Fløtten & Skog Hansen, 2018).

2.2 Målgruppe og mål for ordningen

Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og unge i alderen 0 til og med 24 år, som står i fare for å havne i utenforskap.

Utenforskap handler om å stå utenfor ulike arenaer eller fellesskap i samfunnet (Bufdir, 2023). Risikofaktorer for utenforskap kan være:

- å vokse opp i familier med lavinntekt
- manglende sosialt nettverk
- manglende tilknytning til skole/arbeid
- manglende deltakelse i fritidsaktiviteter

Det overordnede målet med ordningen er å legge til rette for at barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse, hvor samfunnsdeltakelse er definert som tilknytning til

fritidsaktiviteter, kulturliv, utdanning, organisasjonsliv og arbeidsliv, samt demokratisk deltakelse (Lovdata, 2022).

Tilskuddsmidlene som deles ut gjennom ordningen skal bidra til utvikling av åpne møteplasser, deltakelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp.

2.3 Ordningens innhold

Tilskuddsordningen er innrettet med tolv forhåndsdefinerte aktivitetstyper, med egne kriterier som angir hva det er mulig å få tilskudd til:

1. Kultur-, fritids- og ferieaktivitet
2. Jobbtilbud og -veiledning
3. Utstyrssentral
4. Lokal fritidskasse
5. Kultur- og aktivitetskort
6. Aktivitetsguide
7. Ungdomslos
8. Åpen møteplass
9. Utprøving av arbeidsmodeller
10. Koordinering av lokalt arbeid for inkludering av målgruppen
11. Annen lokal aktivitet
12. Sentralledd i frivillige organisasjoner – aktivitet i minst fem kommuner

Offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører kan som hovedregel søke om tilskudd.² Det er kun kommuner og fylkeskommuner som kan søke om tilskudd til ungdomslos, mens det kun er kommuner som kan søke om tilskudd til koordinering av lokalt arbeid for inkludering av målgruppe.

Enkelte organisasjoner/tiltak får øremerkede midler gjennom ordningen. Til tross for dette må det søkes på ordinært vis, og midlene de mottar inngår i den totale rammen for tilskuddsordningen. Det kan søkes om tilskudd for inntil tre år av gangen. Organisasjoner og prosjekter med øremerking i statsbudsjettet kan bare søke om tilskudd for ett år av gangen. Tilskuddsmottakere som mottar flerårige tilskudd, står fritt til å overføre ubrukte midler fra ett år til det neste.

2.4 Om kommunens rolle

For at en søknad skal bli behandlet av Bufdir, må den være tilknyttet en deltakende kommune

² Med frivillige organisasjoner menes organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret. Private aktører regnes som virksomheter som er registrert i enhetsregisteret, men

som ikke kvalifiserer som frivillig organisasjon eller offentlig virksomhet.

(bydelene i Oslo er sidestilt med kommuner). Dette gjelder både søknader fra kommunen selv, og søknader fra andre aktører. Kommunen må derfor melde seg på ordningen ved å sende inn et bekreftelsesskjema (Bufdir, 2023).

Krav om deltakende kommune gjelder både kommunens egne søknader og søknader fra andre aktører. Unntaket er søknader om utprøving av arbeidsmodeller, koordinering av lokalt arbeid for inkludering av målgruppen og ungdomslos, i tillegg til søknader fra sentralledd i frivillige organisasjoner med aktivitet i minst fem kommuner.

Deltakende kommuner er forpliktet til å ivareta og dokumentere følgende krav:

- Rangering av søknader fra andre aktører
- Kunngjøring av tilskuddsordningen lokalt
- Kontaktperson for tilskuddsordningen
- Drift av knutepunktfunksjon, i henhold til § 2-2

Kommuner sender én samlet søknad for alle egne prosjekter, der søknaden kan omfatte flere ulike aktivitetstyper. Denne søknaden omtales som hovedsøknaden. Etter en eventuell tildeling av midler står kommunen fritt til å disponere midler mellom de ulike aktivitetstypene kommunen har fått bevilget midler til. Andre aktører skal sende inn én søknad per aktivitetstype, og kan ikke fordele midler på tvers av innvilgede prosjekt.

Kommuner som får midler gjennom tilskuddsordningen, skal ha en knutepunktfunksjon som koordinerer det frivillige og offentlige arbeidet i kommunen rettet mot målgruppen (Bufdir, 2023). Knutepunktfunksjon skal være et kontaktpunkt i kommunen for alle aktører som jobber med inkludering av barn i målgruppen. Funksjonen skal ha oversikt over lokale forhold som er knyttet til målgruppen og relevante tilbud fra kommunen, frivilligheten og andre aktører.

2.5 Fordeling av midler

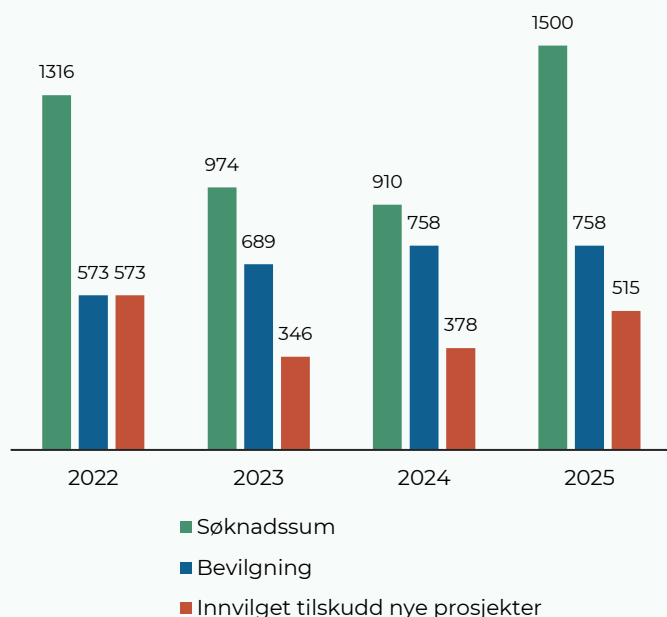
I det følgende presenteres utviklingen i søknader og innvilgning både i antall og kroner. I tillegg presenteres fordelingen av midlene på tvers av søkertyper, geografi og aktivitetstyper.

2.5.1 Omsøkte midler over tid

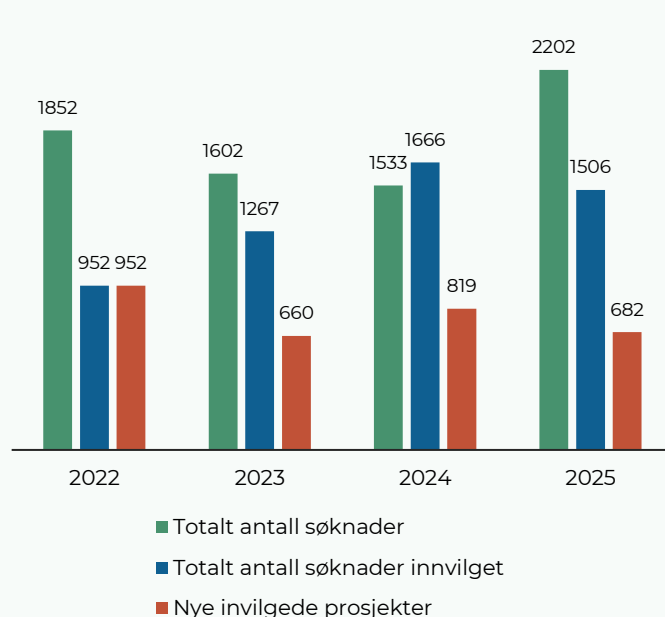
I 2025 ble det bevilget totalt om lag 758 millioner kroner gjennom ordningen, hvorav rundt 515 millioner kroner var nye bevilgninger (se Figur 2-1). Differansen på omtrent 243 millioner kroner skyldes flerårige tildelinger på ulike tidspunkt, der noen prosjekter fikk innvilget støtte for 2025 allerede i 2023 eller 2024.

Totale bevilgede midler har økt med 32 prosent fra 2022 til 2025, fra rundt 573 millioner kroner i 2022 til

Figur 2-1: Søknadssum og tildelte midler (mill. kr)*



Figur 2-2: Antall søknader og innvilgede prosjekter



* Ettersom Bufdir tildeler midler for flere år av gangen, vil ikke bevilgning fra statsbudsjettet og innvilget tilskudd være lik hvert år. Dette skyldes at vedtak fra tidligere års tildelinger binder opp bevilgning frem i tid. På samme måte vil ikke totalt antall søknader innvilget være like nye innvilgede prosjekter hvert år.

Kilde: Bufdirs nettside (Tilskudd til inkludering av barn og unge | Bufdir)

om lag 758 millioner kroner i 2025. Samtidig ble det bevilget like mye i 2025 som i 2024.

Det er stor oversøking av midler hvert år. Oversøking regnes som forskjellen mellom total søknadssum og hvor mye som ble innvilget til nye prosjekter. I 2025 ble det søkt om opp mot én milliard mer midler enn det som var tilgjengelig for nye prosjekter. Det søkes også om langt flere nye prosjekter i antall enn det som blir innvilget (se Figur 2-2).

Samlet søknadssum og antall søknader var høyere i 2022 og 2025 enn i 2023 og 2024. Dette henger sammen med at ordningen ble etablert i 2022 og mange fikk da innvilget treårig tilskudd som utløp i 2025.

Fordeling mellom ulike søker typer

Flere ulike aktører kan motta midler, herunder offentlige instanser (kommuner og fylkeskommuner), frivillige organisasjoner og private aktører. I tillegg kan frivillige organisasjoner motta øremerkede midler over statsbudsjettet.

Den største andelen av midler gikk i 2025 til frivillige organisasjoner som ikke får øremerkede midler (se Figur 2-3). De mottok rundt 40 prosent av midlene. Nest mest gikk til kommuner (inkludert bydeler) som fikk om lag én tredjedel, mens organisasjoner med øremerkede midler fikk omtrent én femtedel. De private aktørene mottok litt under 10 prosent. Midlene fordelte seg nokså likt i 2024, men kommuner (inkludert bydeler) mottok en litt mindre andel i 2024 og frivillige organisasjoner uten øremerkede midler mottok en litt større andel i 2024.

Følgende seks organisasjoner fikk i 2025 øremerkede tilskudd:

- Blå Kors Norge med prosjektet *Blå Kors barnas stasjon*
- BUA med prosjektet *økt kvalitet for nye og eksisterende utlånssentraler i BUA-nettverket*
- DNT med prosjektet *naturopplevelser for livet for alle*
- MOT Norge med prosjektet *MOTs programmer i skolen*
- Norges Røde Kors med prosjektet *ferie for alle*
- Stiftelse Kirkens Bymisjon med prosjektet *FRI Barn og familie*

Kategorisering av registrerte søkere basert på Frivillighetsregisteret

Frivillighetsregisteret er et register over organisasjoner som driver frivillig virksomhet.

Kategorisering av frivillige organisasjoner i Frivillighetsregisteret gir et innblikk i hvilke typer aktiviteter de tilbyr.

I perioden 2022 til 2024 var klart fleste innvilgede søknader fra frivillige organisasjoner kategorisert som idrett (se Figur 2-4). 238 (37 prosent) av innvilgede søknader var fra idrettsorganisasjoner, etterfulgt av 82 søknader (13 prosent) fra organisasjoner innen kultur og kunst. Det er godkjente søknader innen samtlige av kategoriene i Frivillighetsregisteret.

Idrett er den også organiserte fritidsaktiviteten flest unge deltar på. Syv av ti barn på mellomtrinnet (5.–7. trinn) og om lag halvparten av unge på ungdomsskolen og videregående deltar i sport eller idrett på fast basis (Bakken, Ungdata 2025. Nasjonale resultater, 2025; Bakken & Enstad, Ungdata junior 2025 - nasjonale resultater, 2025).

2.5.2 Geografisk fordeling

Over halvparten av det samlede tilskuddet i 2025 knyttet til deltakende kommuner, gikk til kommuner og frivillige og private aktører på Østlandet (se Figur 2-5). Kommuner og andre aktører på Vestlandet fikk også en stor andel av det innvilgede beløpet, med omtrent én fjerdedel. Kommuner og andre aktører i de resterende landsdelene, Nord-Norge, Trøndelag og Sørlandet, fikk tildelt omtrent syv prosent hver.

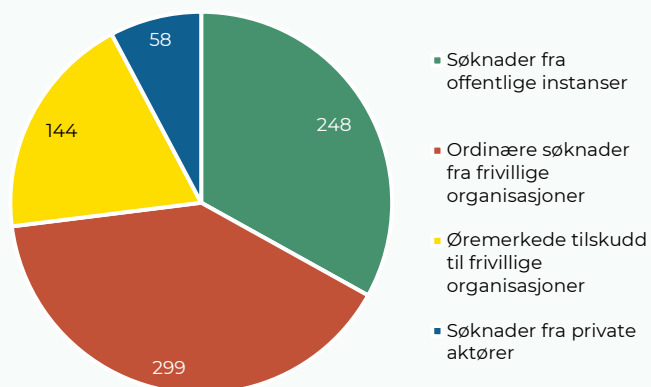
Fordelingen av midler per landsdel samsvarer i stor grad med den geografiske fordelingen av barn og unge (SSB, 2025). Den geografiske fordelingen av barn og unge er presentert i sammen med tildeling per landsdel i Figur 2-5. Det ble delt ut om lag 270 kroner per barn og unge på landsbasis i 2025. Blant landsdelene mottok Østlandet mest, med rundt 310 kroner per barn og unge, mens Trøndelag fikk minst, med omtrent 220 kroner per barn og unge.

2.5.3 Fordeling mellom aktivitetstyper

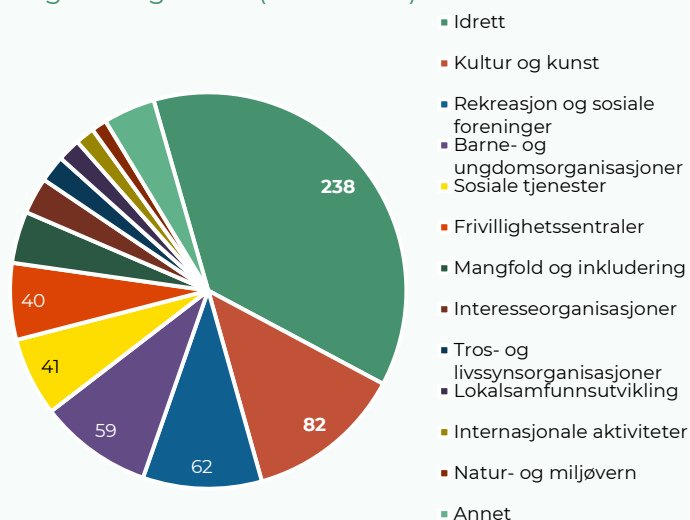
Aktivitetstypene hvor det er krav om at kommunen må være påmeldt ordningen (§§ 4-1 - 4-8 og § 4-11), har klart flest antall innvilgede søknader og størst andel av midlene i 2025 (se Figur 2-6 og Figur 2-7).

Sentralledd i frivillige organisasjoner og øremerkede prosjekter mottok i 2025 en betydelig andel av midlene, men fikk få søknader innvilget. Det innebærer at de i gjennomsnitt mottok relativt store beløp per innvilget søknad. Tilsvarende observasjoner knyttet til fordeling mellom aktivitetstyper er gjort for årene 2022–2024.

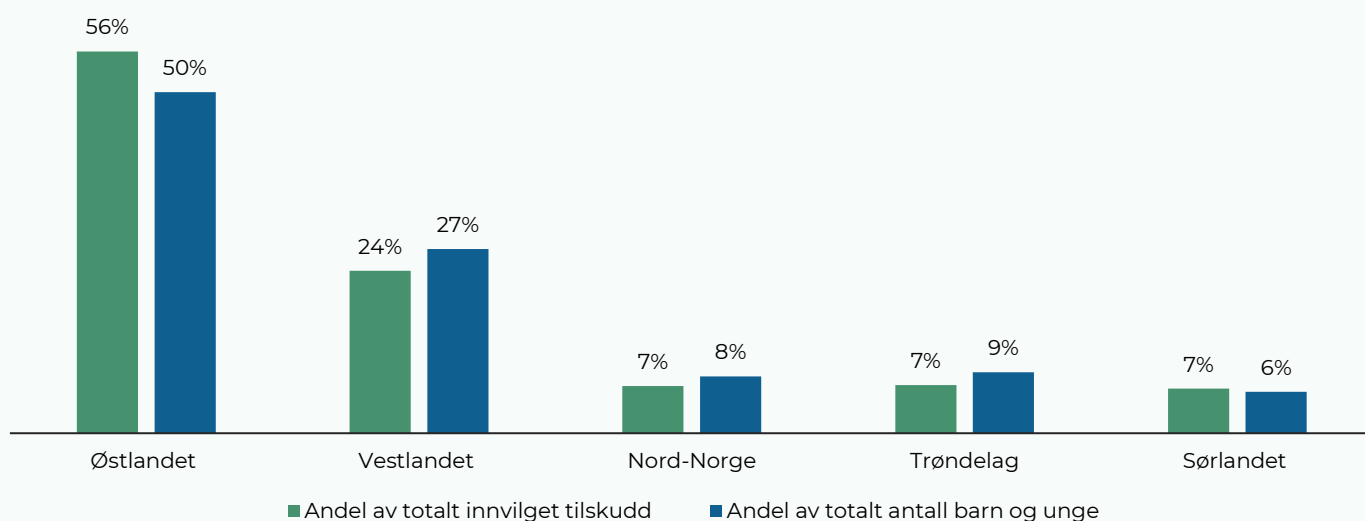
Figur 2-3: Innvilget tilskudd fordelt på søkerstype (mill. kroner, 2025)



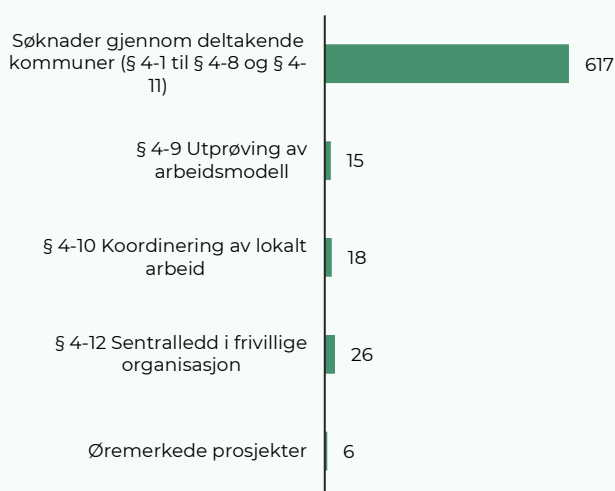
Figur 2-4: Kategorisering av prosjekter etter registrering i Frivillighetsregisteret (2022–2024)



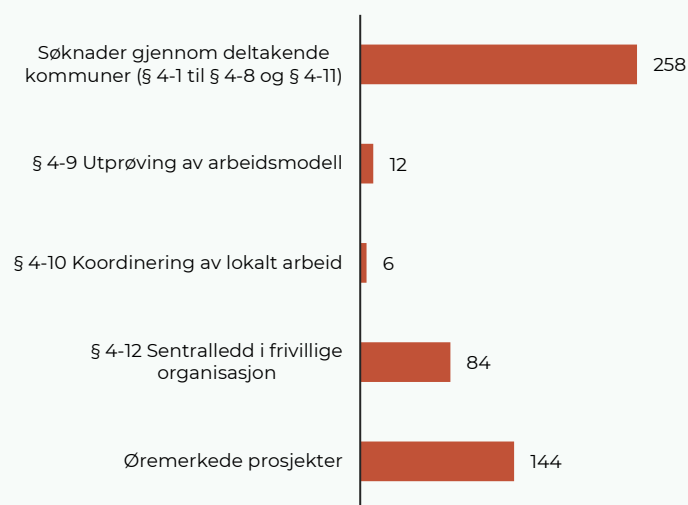
Figur 2-5: Innvilget tilskudd og andel barn og unge fordelt på landsdeler (2025)



Figur 2-6: Antall søknader innvilget fordelt på aktivitetstyper i 2025



Figur 2-7: Tildelte midler fordelt på aktivitetstyper i 2025 (mill. kroner)



Kilde: Bufdir. Nøkkeltall 2025 og søknads- og rapporteringsdata koblet mot Frivillighetsregisteret. Vi har brukt SSB som kilde til fordeling av barn og unge per landsdel (SSB tabell 07459).

3. Evaluering av utforming

Vi vurderer at ordningen er godt operasjonalisert, med tydelige krav og kriterier til de ulike aktivitetstypene. Ordningen gir stor lokal frihet i utforming av tilbud til barn og unge. Kommunens rolle bidrar til lokal forankring og koordinering, men innebærer også betydelig ressursbruk. Ordningen fremstår som kompleks for nye søkere, med omfattende krav til søknad og rapportering.

For at tilskuddsordningen skal fungere etter hensikten er det avgjørende at den er utformet og innrettet på en måte som legger til rette for måloppnåelse.

3.1 Evalueringsspørsmål og indikatorer

I Tabell 3-1 presenterer vi evalueringsspørsmålene vi har tatt utgangspunkt i for å vurdere ordningens utforming, samt tilhørende resultatindikatorer.

Evalueringen av utforming baserer seg på fire overordnede spørsmål:

- I hvilken grad er BFDs mål, kriterier og føringer knyttet til tilskuddsordningen hensiktsmessig utformet for å nå det overordnede målet med tilskuddsordningen?
- Har Bufdir operasjonalisert ordningen i tråd med departementets mål, føringer og intensjoner?
- Er kommunenes handlingsrom hensiktsmessig innrettet?
- Hvordan fungerer knutepunktfunksjonen i kommunene?

I det videre drøfter vi disse evalueringsspørsmålene i lys av resultatindikatorene som er definert for hvert spørsmål, og vi gir en samlet vurdering av utformingen basert på de fire forholdene.

3.2 Mål, kriterier og føringer

Ordningen har en klar logikk

For å vurdere om det er en logisk sammenheng mellom aktivitetene som iverksettes og målene for ordningen, har vi utarbeidet en resultatkjede.

En resultatkjede er et analytisk verktøy som tydeliggjør den antatte årsakssammenhengen

Tabell 3-1: Evaluering av utforming – evalueringsspørsmål og resultatindikatorer

Er tilskuddsordningen hensiktsmessig utformet og innrettet for å oppnå målet?	
Evalueringsspørsmål	Resultatindikatorer
I hvilken grad er BFDs mål, kriterier og føringer knyttet til tilskuddsordningen hensiktsmessig utformet for å nå det overordnede målet med tilskuddsordningen?	• Mål og føringer, både fra departement og Bufdir – Logikk i målstruktur og føringer – Tydelighet i mål og føringer – Målbarhet
Har Bufdir operasjonalisert ordningen i tråd med departementets mål, føringer og intensjoner?	• Bufdirs operasjonalisering av mål, kriterier og føringer – Grad av samsvar – Grad av tydelighet – Grad av målbarhet
Er kommunenes handlingsrom hensiktsmessig innrettet?	• Kommunenes utforming av rutiner og praksis for rangering av søknader – Tydelige prioriteringsmekanismer – Grad av involvering • Konsekvenser av rangering for hvilke prosjekter/aktiviteter som prioriteres
Hvordan fungerer knutepunktfunksjonen i kommunene?	• Vurdering av knutepunktfunksjon – Organisering og plassering – Informasjon og synlighet – Arbeidsoppgaver

mellom innsats og ønskede effekter. Den viser hvordan ressurser skal føre til endringer for brukere (brukereffekter) og for samfunnet (samfunns-effekter).

Resultatkjeden synliggjør de ulike leddene i årsakssammenhengen, samt de underliggende antakelsene som ligger til grunn. Den fungerer som et strukturert rammeverk for å vurdere om det er en logisk sammenheng mellom tiltakene som iverksettes og målene som ønskes oppnådd.

Videre gir resultatkjeden et grunnlag for å identifisere hvor det mangler dokumentasjon for effekter. Jo lenger ut i kjeden en kommer, desto vanskeligere blir det å måle sammenhengene og om antagelsene holder.

Figur 3-1 viser ordningens resultatkjede, slik den er tenkt å fungere. Tilskudd til ulike aktører skal bidra til etablering og gjennomføring av inkluderende tiltak rettet mot barn og unge. Det igjen skal føre til en økning i antall barn og unge som deltar i aktivitetene. Økt deltakelse skal føre til at færre havner i utenforskap. På lengre sikt skal dette bidra til høyere livskvalitet for målgruppen, mindre kriminalitet, økt verdiskaping og lavere utgifter til trygd og sosialhjelp.

De implisitte antakelsene som ligger til grunn for denne årsakskjeden er presentert i figuren.

Vår vurdering er at det er en logisk oppbygging av hvordan tilskuddene er tenkt å bidra til måloppnåelse. Vi har ikke identifisert vesentlige brister i den antatte årsakssammenhengen. Dette innebærer imidlertid ikke at tiltakene har dokumentert effekt. Vurderingen gjelder den teoretiske sammenheng, og den fremstår som plausibel.

Ordningen har et stort og bredt mål

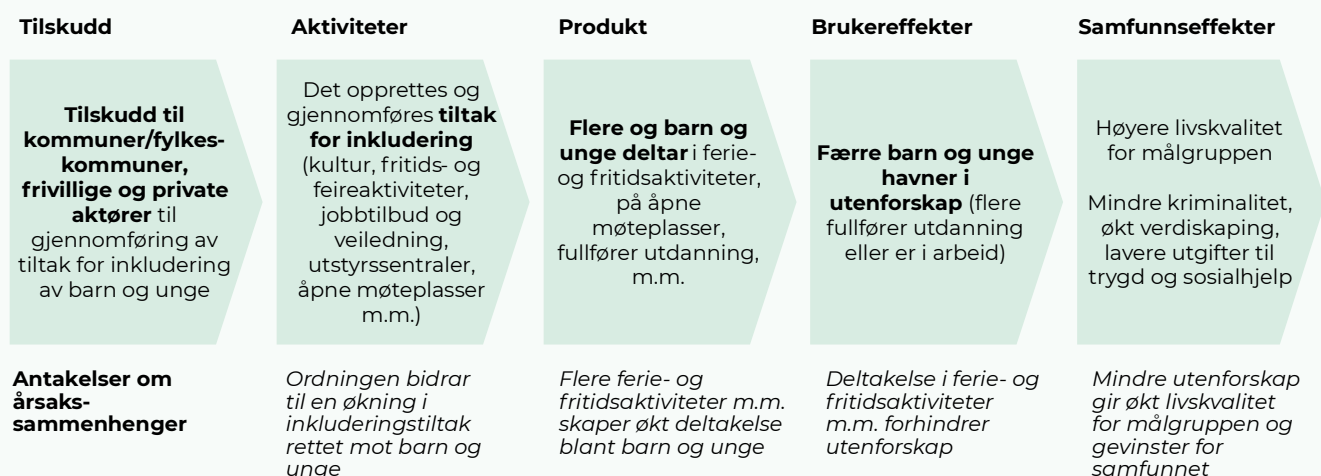
Ordningen har følgende overordnede mål:

«Målet med tilskuddsordningen er å legge til rette for at alle barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. Tilskuddsordningen skal bidra til utvikling av åpne møteplasser, deltakelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp.»

Forskrift om Tilskudd til inkludering av barn og unge § 1-1

Den første setningen, å legge til rette for at barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse, er et stort mål. Den neste setningen, som retter innsatsen inn mot utvikling av åpne møteplasser, deltakelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp, viser til en bred sammensetning av veier til målet. Store og brede målbestemmelser har både fordeler og ulemper. En fordel kan være at målet i liten grad begrenser hvilke tiltak som kan gjennomføres. Det gir rom for nytenkning og vurderinger av lokale behov. En ulempe er at det er vanskelig å vurdere måloppnåelse, fordi det er svært mange andre tiltak som ønsker å bidra til det samme målet. I slike tilfeller er det utfordrende å fastslå hvilke tiltak som faktisk har bidratt mest til måloppnåelsen.

Figur 3-1: Ordningens resultatkjede



Illustrasjon av Oslo Economics, basert på DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger.

Med så vide formålsbestemmelser spiller operasjonalisering av ordningen, gjennom krav og kriterier, en særlig viktig rolle.

Ordningens målgruppe er avgrenset, og delvis identifiserbar

Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og unge i alderen 0 til og med 24 år, som står i fare for å havne i utenforskap. Dette er en tydelig avgrenset målgruppe. Målgruppen er delvis identifiserbar. Hvem som er barn og unge i alderen 0 til 24 er entydig, men hvem av de som står i fare for utenforskap kan være krevende å fastslå. Det er ingen klar grense for når en havner i fare for utenforskap. Forskning tyder på at det er mange ulike faktorer som er knyttet til økt fare for å havne i utenforskap, for eksempel å stå utenfor utdanning og arbeid, psykisk uhelse og ensomhet, bruk av rusmidler, utøvelse av vold eller involvering i kriminalitet (Oslo Economics, Hyggen og Ekhaugen, 2021).

Varierende målbarhet

En generell utfordring for tilskuddordninger er at det er krevende å påvise årsakssammenhenger mellom tilskudd og effekter (Senter for statlig økonomistyring, 2007). Uten å kjenne til hva som ville skjedd i fravær av ordningen kan en ikke fastslå hvilke effekter tilskuddet fører til. Langt flere faktorer påvirker målene enn tilskuddene, og en kan ikke nødvendigvis tilskrive ordningen alle virkninger som observeres. Dette gjelder også for tilskudd til inkludering av barn og unge.

I henhold til det overordnede målet skal ordningen bidra til en rekke effekter, som hører til på ulike nivåer av resultatkjeden. Ifølge målet skal ordningen bidra til (plassering i resultatkjeden i parentes):

- Mestring (samfunnseffekt)
- Samfunnsdeltakelse (samfunnseffekt)
- Utvikling av møteplasser (aktivitet)
- Deltakelse på ferie- og fritidseffekter (aktivitet)
- Fullføring av utdanningsløp (brukereffekt)

Aktivitetseffektene er målbare. Hvorvidt det utvikles møteplasser finansiert av ordningen og individer deltar på ferie- og fritidsaktiviteter finansiert gjennom ordningen, kan relativt enkelt måles da det er konkrete størrelser.

Brukereffektene er krevende å måle, fordi det er en rekke ulike faktorer som påvirker hvorvidt individer havner i utenforskap. Fullføring av utdanningsløp er en konkret størrelse som det finnes gode data på i Norge. Fullføring av utdanning påvirkes imidlertid av en rekke faktorer, som blant annet kvalitet på utdanning, og fysisk og mental helse. Tilskudds-

ordningens mulighet til å påvirke fullføring av utdanningsløp er i hovedsak indirekte, gjennom deltakelse i de aktivitetene som ordningen bidrar til å finansiere. Vi vurderer derfor at ordningens betydning for fullføring av utdanningsløp er nokså begrenset, og ikke målbar.

Samfunnseffektene er enda vanskeligere å måle, av samme årsak som brukereffektene, i tillegg til at noen av størrelsene ikke er observerbare.

Samfunnsdeltakelse blant barn og unge kan måles gjennom antall som deltar i fritidsaktiviteter, i frivillige organisasjoner og demokratiske prosesser. Opplevelse av mestring er en individuell og usynlig effekt og som forsøksvis kan beregnes ved hjelp observerbare kjennetegn som deltakelse på ulike arenaer, resultater på nasjonale tester, bruk av tjenesteapparat osv. Både mestring og samfunnsdeltakelse påvirkes av langt flere faktorer enn tilskuddsordningen.

Uavhengig av målbarheten til ulike ønskede effekter, er det også en utfordring for evaluering av ordningen at det mangler konkrete måltall i form av et referansepunkt eller lignende. Målet om utvikling av møteplasser må vurderes i lys av noe; økning i antall arenaer eller antall deltakere fra et definert år, for eksempel. Manglende måltall reduserer målenes verdi som styringsverktøy, og begrenser muligheten for evaluering.

Merk at manglende målbarhet og måltall ikke er særskilt for denne ordningen, men en gjentakende utfordring for veldig mange tilskuddsordninger. Konsekvensen av at ønskede bruker- og samfunnseffekter sjelden kan observeres, er at vurderinger av måloppnåelse baseres på det som faktisk kan måles i løpet av tiltakets virketid. Eksempler på dette er målinger av aktiviteter og deltakelse. Dette medfører at vurderingen av måloppnåelse bygger på en antatt sammenheng mellom målbar aktivitet og de ønskede, men ikke-målbare, effektene på bruker- og samfunnsnivå.

Det er god sammenheng mellom overordnet mål og kriterier for måloppnåelse

Kriteriene for måloppnåelse i forskriften kan sorteres i følgende kategorier:

- Aktivitetsmål
- Kvalitetsmål
- Samarbeidsmål
- Effekter

Aktivitetsmål er mål som omhandler å gjennomføre og deltakelse i aktiviteter. Et eksempel på dette er kriterium *a. flere åpne*

Figur 3-2: Kriterier for måloppnåelse i forskriften:

- Flere åpne møteplasser for barn og unge
- Flere barn og unge som deltar på en åpen møteplass
- Mer mangfoldig, inkluderende og tilgjengelig tilbud til barn og unge
- Flere barn, unge og deres familier deltar i fritidsaktiviteter
- Flere barn, unge og deres familier deltar i ferieaktiviteter
- Flere i målgruppen fullfører videregående opplæring
- Flere arenaer og tilbud der barn og unge kan få erfaringer, mestring og gode opplevelser
- Flere barn, unge og deres familier har tilgang til utstyr som lar dem delta i aktiviteter på fritiden og i ferier
- Utpøving av arbeidsmodeller for å inkludere barn og ungdom
- Økt samarbeid mellom aktørene som bidrar i arbeidet med målgruppen.

Kilde: Forskrift om Tilskudd til inkludering av barn og unge § 1-3. Kriterier for måloppnåelse

møteplasser for barn og unge og kriterium d. flere barn, unge og deres familier deltar i ferieaktiviteter.

Kvalitetsmål er mål som omhandler kvaliteten på aktivitetene. Et eksempel på dette er kriterium c. *mer mangfoldig, inkluderende og tilgjengelig tilbud til barn og unge.* Vi vurderer at målet om et inkluderende og tilgjengelig tilbud omhandler kvalitet. Mangfoldig tilbud omhandler i stor grad aktivitet, gjennom variasjon i det samlede aktivitetstilbudet.

Samarbeidsmål er mål som omhandler hvor godt ulike aktører samarbeider, i denne ordningen kriterium j. *økt samarbeid mellom aktørene som bidrar i arbeidet med målgruppen.*

Effekter er mål som omhandler hva ordningen skal bidra til for barn og unge. Det vil for eksempel være kriterium f. *flere i målgruppen fullfører videregående opplæring.*

Vi vurderer at kriteriene har god sammenheng med det overordnede målet. Det er ingen åpenbare motsetninger mellom innholdet i det overordnede målet og kriteriene for måloppnåelse. Det er samlet sett mange kriterier, og det er noe innholdsmessig overlapp mellom enkelte av dem. Kriteriene omhandler også ulike nivåer av måloppnåelse. Kriterium c. kan forstås som et overordnet mål, som dekker de mer underordnede kriteriene a. og g.

Kriterium a. og g. er videre nokså like. Begge omhandler å øke antall oppholdssteder for barn og unge; i a. omtalt som møteplasser og i g. som arenaer og tilbud. Årsaken til dette er, så vidt vi forstår, at kriteriene fra de tre tidligere tilskuddsordningene ble tatt videre i den nye ordningen.

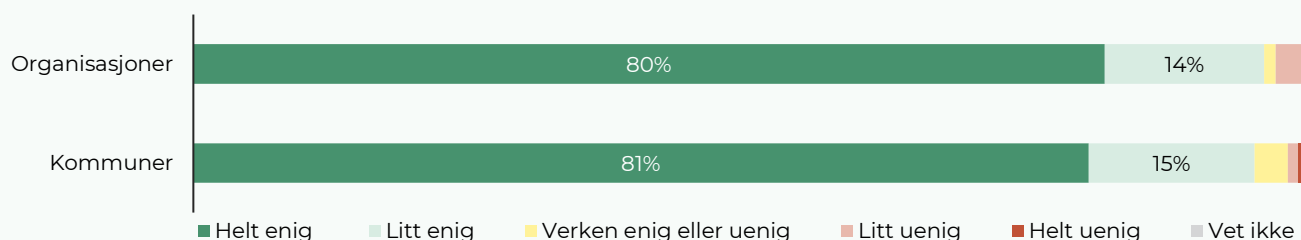
Vår vurdering er at det er rom for å omstrukturere og forenkle kriteriene, så det blir et tydeligere skille mellom overordnede mål og underordnede kriterier og for å rydde opp i kriterier som overlapper.

Ordningens utforming fremstår som relevant

Ordningen retter seg mot et betydelig samfunnsproblem: utenforskap. Utenforskap fra utdanning, arbeidsliv og andre samfunnsarenaer kan medføre store kostnader både for individet og samfunnet. Kostnader for den enkelte kan være redusert livskvalitet, svekket helse og lavere inntekt. For samfunnet innebærer kostnadene lavere produktivitet, økte trygde- og helseutgifter, og reduserte skatteinntekter.

Å motvirke utenforskap krever omfattende og tverrfaglig innsats. Denne tilskuddsordningen er bare én av svært mange offentlige tiltak. Vår vurdering er likevel at innretningen mot sårbare barn og unge, og satsing på økt deltakelse i aktiviteter på fritid og i ferier, gjør ordningen svært

Figur 3-3: Respondentenes vurdering av påstanden: «Ordningen er relevant for prosjekter og tiltak som ønskes gjennomført»



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner (N=143) og organisasjoner (N=216), gjennomført av Oslo Economics. Dataetiketter for alternativ med under 5 % er utelatt fra figuren for å øke lesbarheten.

relevant. Forebygging gjennom inkludering i aktiviteter og fellesskap sammen med andre barn og unge på fritiden, vurderes å være et viktig supplement til øvrig innsats i skole, helsetjenester og øvrig hjelpeapparat.

De bredt sammensatte aktivitetstypene dekker ulike fritids- og ferieaktiviteter. I tillegg til konkrete aktiviteter som utstyrssentraler og fritidskort, finnes flere åpne aktiviteter som kultur-, fritids- og ferieaktivitet som gir tilbydere stor frihet i hvilke aktiviteter de ønsker å planlegge og gjennomføre. Det finnes også en åpen post man kan søke om midler til. Vår vurdering er derfor at menyen av aktiviteter som kan finansieres gjennom ordningen, er svært relevant for å legge til rette for økt deltakelse og inkludering blant barn og unge. Vi vurderer også at det er en styrke i ordningen at både kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører kan søke om tilskudd. Åtte av ti kommuner og frivillige organisasjoner oppgir å være helt enig i påstanden om at ordningen er relevant for de prosjektene og tiltakene de ønsker å gjennomføre (se Figur 3-3). Opplevd relevans i kommuner, organisasjoner og andre aktører synliggjøres gjennom store søkertall og betydelig oversøking.

Merk at ordningens samlede relevans avhenger av langt mer enn innretning gjennom aktiviteter. Dette er kun en vurdering av relevans i ordningens utforming. I sluttrapporten vurderer vi ordningens relevans i lys av effekter og måloppnåelse.

Søkerne opplever aktivitetstypene som forståelige og enkle å forholde seg til

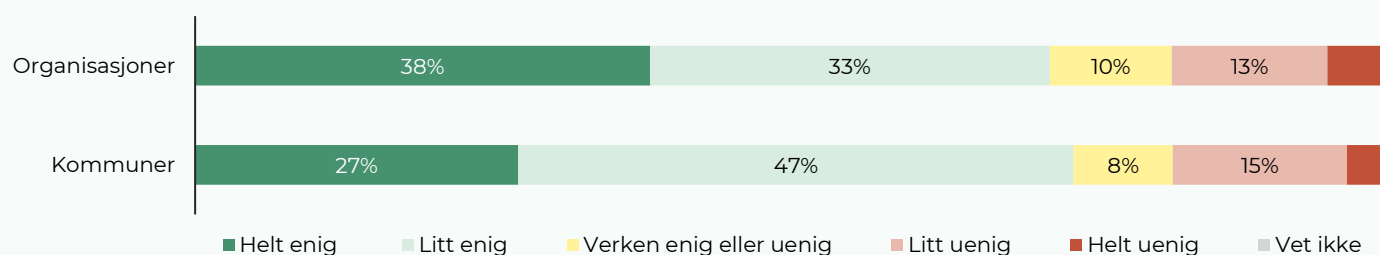
De tolv aktivitetstypene varierer i omfang. Enkelte er bredt definert, som § 4-1 Kultur-, fritids- og ferieaktivitet, mens andre er mer avgrenset, som § 4-7 Ungdomslos.

I hovedsak fremstår det som at inndelingen i aktivitetstyper er forståelig og enkel å forholde seg til for brukerne. Dette kommer frem i intervjuer og spørreundersøkelse (Figur 3-4).

Over tre fjerdedeler av kommunene sier at de er helt enig eller delvis enig i følgende påstander Figur 3-4):

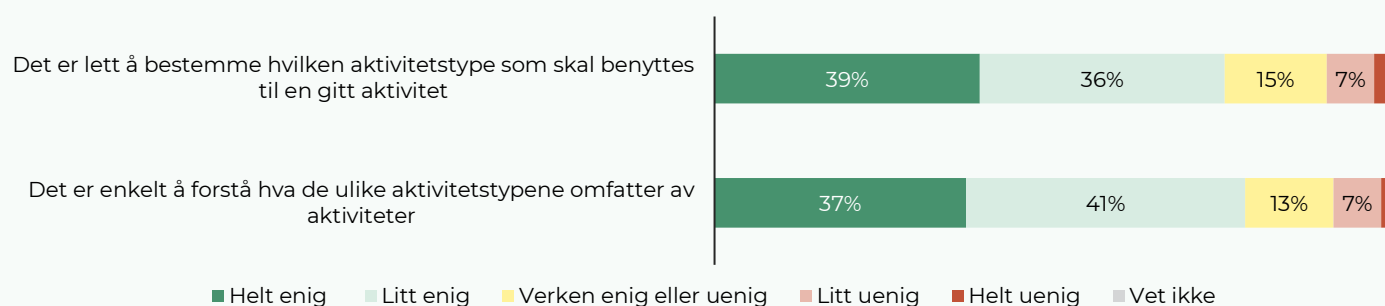
- Det er lett å bestemme hvilken aktivitetstype en skal benytte til en gitt aktivitet.
- Det er enkelt å forstå hva de ulike aktivitetstypene omfatter av aktiviteter.

Figur 3-4: Respondentenes vurdering av påstanden: «Ordningens regelverk og krav er lett forståelige»



Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner (N=215) og kommuner (N=139), gjennomført av Oslo Economics.

Figur 3-5: Respondentenes vurdering av påstander knyttet til aktivitetstyper



Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner, gjennomført av Oslo Economics. N=213. Dataetiketter for alternativ med under 5 % er utelatt fra figuren for å øke lesbarheten

Samtidig opplever noen få av søkerne at det kan være vanskelig å navigere mellom de ulike aktivitetstypene og velge den aktivitetstypen som er mest egnet for deres tiltak. Vårt inntrykk er at dette i hovedsak er en utfordring for nye søkere. Tiltakene er tydelig definert, men det kan ta tid å sette seg inn i kriterier og innhold i hver av aktivitetstypene.

«Det er komplekst og omfattende å sette seg inn i alle aktivitetstyper og små «feil» kan gi avslag.»

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics

De fleste vi har vært i kontakt med oppgir at aktivitetstypene er dekkende for prosjekter de ønsker å gjennomføre. Noen få søkere opplever at ingen av aktivitetstypene passer for deres prosjekt, og at de må tilpasse prosjektet til aktivitetstypene;

«Vårt prosjekt passer ikke direkte inn i noen av aktivitetstypene. Vi har måttet gjøre en del endringer i prosjektet for å passe inn i aktivitetstypen.»

Kilde: Spørreundersøkelse til andre organisasjoner, gjennomført av Oslo Economics

Vi vurderer at definisjonen av aktivitetstyper er en avveining mellom å gi søkere frihet til å innrette et tilbud som er hensiktsmessig for deres lokale behov, på den ene siden, og velge mellom en meny av velprøvde og kvalitetssikrede tiltak, på den andre siden. Bredt definerte aktivitetstyper gir større rom for nyskaping blant søkere, mens avgrensede aktivitetstyper gir mer kontroll over hva det søkes om. Det finnes også en «annet»-type som kan velges, for søkere som ikke finner en aktivitetstype som passer prosjektet de ønsker å gjennomføre.

3.3 Operasjonalisering av ordningen

Forskriften og veilederne utfyller hverandre og samsvarer godt

Buudir har utarbeidet to veiledere. Den ene er rettet mot søkere på ordningen, og er et oppslagsverk som utdyper og supplerer forskriftens innhold.³ Blant annet er de ulike aktivitetstypene nærmere

beskrevet. Den andre veilederen er rettet mot kontaktpersonen i kommunene, og gir en oversikt over kommunens rolle som *deltakende kommune*. Denne inneholder også en oversikt over krav og arbeidsoppgaver for kontaktpersonen i kommunene.⁴

Vår vurdering er at det virker å være stor grad av samsvar mellom forskriften som regulerer ordningen, og Bufdirs operasjonalisering i form av veiledere til forskriften. Vi har ikke identifisert noen motsetninger mellom forskriften og veiledere.

Flere vi har vært i kontakt med, både i kommuner og organisasjoner, opplever imidlertid at det er krevende å gjøre seg kjent med den omfattende dokumentasjonen av krav og retningslinjer for ordningen. Vi vurderer at omfanget av skriftlig materiale som beskriver ordningen likevel er som forventet i en ordning som retter seg mot en stor og sammensatt målgruppe. Tydelige og gode veiledere, som det vi finner her, er derfor et viktig suksesskriterium for å legge til rette for effektivitet og måloppnåelse.

Søknadsskjemaene er godt utformet

Søknadsskjemaene varierer mellom aktivitetstypene, men felles for skjemaene er at søkerne må angi generell informasjon om prosjektet, aktivitetstyper, prosjektets varighet, beskrive prosjektets innhold, i tillegg til å redegjøre for rekrutteringsplan, herunder hvem søkeren skal samarbeide med og kriterier for å identifisere målgruppen for ordningen. Eksempler på relevante instanser i kommunen å samarbeide med om rekruttering kan være helsestasjon, NAV, skoler, barnehager med flere (Bufdir, 2023).

Generelt virker søknadsskjemaene å være godt utformet og det bes om relevant informasjon i søknadsprosessen.

Buudir har operasjonalisert ordningen på en tydelig måte

Ordningen skal bidra til å motvirke utenforskap. Buudir har definert utenforskap som «å stå utenfor ulike arenaer eller felleskap i samfunnet». Videre har de identifisert følgende risikofaktorer for utenforskap:

- å vokse opp i familier med lavinntekt
- manglende sosialt nettverk
- manglende tilknytning til skole/arbeid
- manglende deltakelse i fritidsaktiviteter

Vi anser utenforskap som tydelig definert, og vurderer at risikofaktorene er relevante. Det finnes

³ cms.buudir.no/siteassets/tilskudd/inkludering-av-barn-og-unge/Veileder_til_forskrift_2023/

⁴ veileder-til-kontaktperson-i-kommunen.pdf

flere kjente risikofaktorer for utenforskap, som for eksempel *oppvekst med omsorgssvikt, vold eller overgrep* og *oppvekst med funksjonsnedsettelse* (Oslo Economics, 2021). Flere av disse risikofaktorene er uobserverbare, og flere er korrelert med de definerte risikofaktorene. Vi vurderer derfor ikke at det er behov for å utvide listen med risikofaktorer.

I spørreundersøkelsen oppgir omtrent tre av fire kommuner at de er helt eller litt enig i at ordningens regelverk og krav er fornuftig utformet. Omtrent 70 prosent av organisasjoner oppgir det samme. Kommuner og organisasjoner er i hovedsak svært fornøyde med den informasjonen og veiledningen de får fra Bufdir. Samtidig eksisterer det ulike oppfatninger av tilskuddsordningen på noen punkter.

En uklarhet er hvorvidt det er viktig å sikre at alle barn og unge som deltar i aktiviteten skal ha et særlig behov for inkludering. Dette virker i stor grad å henge sammen med ulik forståelse av hva som menes med inkludering, og en avveining mellom *treffsikkerhet* på den ene siden, og *felleskap* på den andre siden. Noen vi har snakket med argumenterer for at det er viktig at så mange som mulig av deltakerne står i fare for å havne i utenforskap. Andre argumenterer for at det er viktig at aktivitetene er åpne for alle, for å unngå stigmatisering og for å sikre inkludering og fellesskap mellom barn og unge med ulik bakgrunn. I praksis kan disse hensynene løses på ulike måter. I ferie- og fritidsaktiviteter er det flere som tilbyr gratis deltakelse til barn og unge i målgruppen, mens andre betaler – uten at noen vet hvem som har betalt og ikke. Andre tilbud er gratis, men kun rettet mot barn og unge som er påmeldt gjennom hjelpetjenester eller på annen måte vurdert å være i målgruppen.

En annen uklarhet er hvorvidt midlene kan benyttes til drift av eksisterende prosjekter eller ikke. Noen oppfatter at midlene skal gå til å utvikle nye tilbud, mens andre oppfatter at midlene kan benyttes til å videreføre etablerte tilbud.

Bufdirs operasjonalisering gjør det mulig å måle aktivitet og deltakelse

Bufdir skal rapportere til BFD på måloppnåelse i tilskuddordningen gjennom fremdrifts- og slutt-rapport. I rapporteringen skal tilskuddsmottakere:

- svare på ja/nei-spørsmål om måloppnåelse
- anslå antall deltakere i og utenfor målgruppen
- gjennomføre kvalitative vurderinger av prosjektets effekt

Vi vurderer at Bufdir har utformet rapporteringen på en god måte.

Hvor mange aktiviteter som gjennomføres med finansiering av ordningen, og totalt antall barn og unge som deltar, kan enkelt hentes ut av rapporteringen. Presise anslag for hvor mange barn og unge i og utenfor målgruppen hvert enkelt tiltak treffer, er mer krevende å identifisere – i alle fall i tiltak som er åpne for alle, og som ikke krever en form for rekruttering, henvisning eller godkjenning fra hjelpetjenester som har vurdert hvorvidt personen er i målgruppen for aktiviteten. Likevel kan samlet rapportering fra hvert enkelt tiltak gi en god pekepinn på antall barn og unge som benytter seg av aktiviteten som gjennomføres med finansiering gjennom ordningen. Alle møteplasser som benyttes av barn og unge, uavhengig av deres individuelle risiko for utenforskap, er i seg selv forebygging av ensomhet og utenforskap.

Rapporteringen er ikke egnet for å måle bruker- og samfunnseffekter

Tilskuddsmottakeres rapportering, og sammenstillingen av denne, er liten grad egnet for å vurdere bruker- og samfunnseffekter av ordningen.

For å kunne vurdere effekter, må man for det første kjenne til ordningens addisjonalitet – det vil si hvilke aktiviteter som gjennomføres som følge av ordningen, og som i fravær av ordningen ikke ville blitt gjennomføring. Selv om det er mulig å observere hvor mange aktiviteter som gjennomføres, og det finnes anslag på antall deltakere, basert på rapporteringen, kan det tenkes at disse aktivitetene helt eller delvis uansett ville blitt gjennomført i fravær av ordningen.

For ikke noe si noe sikkert om ordningens addisjonalitet, ville det krevd et eksperimentelt design på ordningen der tilskudd deles ut tilfeldig og det er mulig å følge utvikling hos brukergruppen over tid målt opp mot en kontrollgruppe. En slik tilnærming er trolig ikke ønskelig av etiske grunner, for eksempel hensynet til likebehandling og rettferdighet.

En annen utfordring er at tilskuddsmottakerens vurderinger i rapporteringen gjøres med svært ulike utgangspunkt, og løfter frem ulik informasjon. Det er derfor mulig i en ordning som denne å sammenstille kvalitative vurderinger på tvers av tiltak til en samlet kvalitativ vurdering.

Generelt er selvrapporing forbundet med risiko. Selvrapporing kan gjøre at tilskuddsmottakere overspiller effektene for å få mer støtte. De kan også overvurdere viktigheten av sitt eget prosjekt. I tillegg kan det være vanskelig å si om de effektene

de rapporterer om gjelder målgruppen eller barn og unge generelt.

Samlet sett gir rapporteringen god innsikt i hvilke aktiviteter som gjennomføres og deltakelsen i disse, men gir ikke innsikt i hvilke aktiviteter som gjennomføres som følge av ordningen og hvilke effekter brukerne og samfunnet oppnår.

3.4 Kommunens rolle

Ordningen stiller krav om at kommuner må være påmeldt hvert år for å kunne søke om tilskudd.⁵ Dette gjelder både kommunens egne søknader og søknader fra andre aktører.

Påmeldte kommuner har en sentral rolle i ordningen. Forskriften stiller følgende krav til kommuner som er påmeldt:

- Ivaretagelse av knutepunktfunksjonen
- Rangering av søknader fra andre aktører
- Lokal kunngjøring av tilskuddsordningen
- Utpeking av kontaktperson for ordningen

I tillegg kan påmeldte kommuner bare sende inn én samlet søknad per år (hovedsøknad), som skal inneholde alle prosjekter kommunen søker midler til.

I dette delkapitlet drøfter vi først fordeler og ulemper ved de mest sentrale kravene, nemlig knutepunktfunksjonen og rangering av søknader. Deretter vurderer vi betydningen av at kommuner må melde seg på ordningen.

Utformingen av ordningen påvirker hvordan kommunene løser sine forvaltningsoppgaver. Regelverket gir rom for ulike innretninger, noe som fører til variasjon i praksis mellom kommuner. I dette delkapitlet analyserer vi hvilke elementer i utformingen som fører til forskjeller i praksis. I neste kapittel, som omhandler forvaltning, beskriver vi forskjellene i praktisering.

Krav til påmelding virker fornuftig og bidrar til ansvarliggjøring

Krav til påmelding bidrar etter vår vurdering til ansvarliggjøring og forventningsavklaring. Kommunen tar et aktivt valg om deltakelse, med de oppgaver som følger med, som beskrevet over.

Betydning av å samle kommunens søknader i én hovedsøknad

Alle kommunens prosjektsøknader må samles i hovedsøknaden. Kommunen kan søke om støtte til flere aktivitetstyper, og flere prosjekter innen hver

type. Bufdir tildeler midler per aktivitetstype, men kommunen har full frihet til å omdisponere midler mellom aktivitetstyper – så lenge det fortsatt gjennomføres aktivitet innenfor hver aktivitetstype. Dersom kommunen ikke lenger ønsker å gjennomføre noe aktivitet innen en aktivitetstype de har fått tildelt midler til, må de søke Bufdir om omdisponering.

En fordel ved at kommunene utarbeider en samlet hovedsøknad, er at det gir bedre oversikt. Pålegget om å samle søknadene, fører til at ansatte i kommunen må se tiltak opp mot hverandre. Dette gir dem innsikt i hvilke tilbud det søkes om få eller ingen av, og om det søkes om konkurrerende tilbud. Bedre oversikt gir også bedre grunnlag for å prioritere mellom ulike prosjekter. Krav til hovedsøknad kan også bidra til å utjevne eventuelle forskjeller i søkerkompetanse mellom ulike enheter i kommunen, og unngå skjevheter i tildeling som følge av formalkompetanse.

En ulempe ved å samle alle kommunale prosjektsøknader i én hovedsøknad, er at det, slik vi forstår det, fører til økt kommunal ressursbruk sammenlignet med en modell der hver enhet i kommunen håndterer sine egne søknader. Koordineringen på tvers av ulike fagområder og eventuelt ulike lokasjoner bidrar til at det brukes mer tid totalt sett. Denne tiden kunne de ansatte i kommunen ellers ha brukt til andre oppgaver.

Samtidig gir ordningen med én hovedsøknad per kommune en fordel for Bufdir ved at deres saksbehandlingsbyrde reduseres. Uten krav om hovedsøknad, ville Bufdir måtte behandle et langt større antall kommunale søknader.

Det er vår forståelse at økningen i kommunens ressursbruk som følge av krav til hovedsøknad ikke kun reflekterer en kostnad – men også en investering i bedre koordinering og samarbeid på tvers av enheter. Økt tverrfaglig samarbeid forventes å gi gevinster utover de konkrete prosjektene det søkes om midler til, ved å styrke kommunens helhetlige innsats for barn og unge.

Betydning av at kommunen rangerer søknader

Deler av ansvaret for saksbehandlingen i ordningen er lagt på kommunene, istedenfor staten. Et sentralt krav i ordningen er at kommunen skal rangere søknader fra organisasjoner i kommunen. Rangeringen skal være forankret på politisk eller administrativt nivå med beslutningsmyndighet, og ungdomsrådet skal gis anledning til å uttale seg.

⁵ Dette gjelder for aktivitetstypene som omfattes av §§ 4-1 - 4-8 og § 4-11 i forskriften.

Rangeringen gir Bufdir et innblikk i kommunens vurdering av lokale behov og prioriteringer. Kommunen har bedre kjennskap til lokale forhold enn Bufdir, og rangeringen fungerer som et signal om hvilke tiltak som anses mest relevante lokalt. Bufdir vurderer søknadene ut fra flere kriterier, hvorav kommunenes rangering er ett av dem.

Rangeringen kan også bidra til å redusere risikoen for overlappende aktiviteter mellom kommune og andre aktører. Gjennom rangeringen får kommunen bedre oversikt over hvilke prosjekter eksterne aktører planlegger. I tilfeller hvor kommunen og andre organisasjoner planlegger å gjennomføre sammenlignbare prosjekter som rettes mot den samme målgruppen, kan det oppstå konkurranse mellom aktivitetene. I en slik situasjon kan kommunens rolle som både prosjekteier, og rangerer av ikke-kommunale prosjekter, være uheldig. Vi forventer at kommunen vil ha sterke incentiver til å gi et best mulig samlet tilbud til sine barn og unge, og at økt informasjon og dialog vil bidra til et mer mangfoldig og bedre sammensatt samlet aktivitetstilbud. Bedre samarbeid mellom ulike aktører som tilbyr aktiviteter til barn og unge, er i seg selv et mål for ordningen.

Samtidig medfører rangeringsarbeidet isolert sett økt ressursbruk for kommunene. Denne ressursbruken må vurderes opp mot verdien som oppnås gjennom at Bufdir får bedre innsyn i kommunenes synspunkter og at det letter saksbehandlingen for Bufdir. I fravær av kommunens rangering av søknader fra frivillige og private aktører, ville Bufdir måtte fordele en relativt knapp sum midler på et stort antall svært ulike søknader med langt høyere samlet omsøkt beløp enn tilgjengelige midler. Vurderingen av søknader ville også blitt gjort med begrenset informasjon om hvilke lokale tilbud som finnes eller som kommunen mener de selv har behov for.

I dagens situasjon, er Bufdirs utgangspunkt at midlene som er satt av til en kommune/bydel fordeles på de høyest rangert søknadene og at lavere rangerte søknadene ikke får midler (med unntak dersom noen av de høyest rangerte søknadene enten ikke oppfyller kriteriene eller har pågående tilskudd fra tidligere år). Denne praksisen følger av ordningens forskrift som sier at Bufdir skal legge vekt på kommunens rangering og er ressursbesparende fordi Bufdir bruker mindre tid på de lavest rangerte søknadene. Bufdir vurderer selv at praksisen trolig bidrar til å forkorte saksbehandlingstiden sammenlignet med en situasjon der kommunene ikke rangerte søknadene. Det har ikke vært mulig for oss å vurdere hvordan saksbehandlingstiden i sum

påvirkes av at kommunene rangerer søknadene sett opp en situasjon der kommunene ikke hadde rangert.

Vi vurderer det som positivt at ungdomsrådet får mulighet til å uttale seg om rangeringen. Ungdomsrådet representerer barn og unge i kommunen, og kan bidra til å sikre medvirkning i rangeringsprosessen. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at ungdomsrådet er representative for målgruppen for tilskuddsordningen, eller har god innsikt i hva barn og unge i målgruppen ønsker seg. Det er opp til kommunene selv å avgjøre på hvilken måte ungdomsrådet gir mulighet til å uttale seg om rangeringen.

Betydning av knutepunktfunksjon

Knutepunktfunksjonen skal koordinere det frivillige og offentlige arbeidet med inkludering i kommunen, ha kontakt med aktuelle søkere, og ha oversikt over relevante forhold og tilbud knyttet til inkluderingsarbeidet. Kommunen avgjør selv hvem som skal ivareta funksjonen. Den kan ivaretas av én eller flere personer, og plasseres i den enheten kommunen vurderer som mest hensiktsmessig.

Vår vurdering er at knutepunktfunksjonen har en nøkkelrolle i kommunens samlede innsats rettet mot barn og unge i målgruppen. Knutepunktfunksjonen kan bidra til måloppnåelse ved at tilbudene samlet sett blir mer mangfoldig (kriterium c) og at aktørene samarbeider mer (kriterium j).

Den/de som er ansvarlig for knutepunktfunksjonen kan bistå andre søkere med å utvikle prosjekter og utforme søknader. En støttespiller med god kjennskap til ordningen og innsikt i vurderingskriteriene kan bidra til at organisasjoner leverer mer relevante søknader. Dette kan redusere ressursbruk på tiltak som faller utenfor ordningens formål, og øke sannsynligheten for at gode prosjekter, med hvor søkere har lavsøknadskompetanse, får tildelt midler.

Knutepunktet kan også identifisere relevante aktører som i dag står utenfor ordningen. Det kan eksistere organisasjoner som allerede arbeider med tiltak rettet mot barn og unge, og som har potensial til å utvide eller styrke sitt tilbud dersom de mottar midler, men som mangler kjennskap til ordningen. En ansvarlig aktør som kan identifisere og bevisstgjøre organisasjoner om ordningen, kan bidra til et større mangfold blant aktører som tilbyr aktiviteter til barn og unge i målgruppen.

I likhet med ivaretagelse av de andre kommunale oppgavene, medfører oppgaven som knutepunktfunksjon økt ressursbruk. Å skaffe

oversikt over det lokale tilbudet, bistå potensielle søkere og koordinere innsatsen krever tid fra kommunale ansatte. Det er tid som den/de som innehar rollen kunne ha benyttet på andre oppgaver. Bufdir opplever at det medgår mye ressurser i kommunene og hos Bufdir til å veilede og lære opp nye i ansatte i knutepunktfunksjonen. Det er kommunene selv som bestemmer hvordan knutepunktfunksjonen organiseres.

3.5 Samlet vurdering av utforming

Tilskudd til inkludering av barn og unge retter seg mot et samfunnsproblem av stor betydning, nemlig utenforskap blant barn og unge. Ordningen har et stort og ambisiøst mål om å legge til rette for at alle barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse, gjennom å bidra til utvikling av åpne møteplasser, deltagelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp. Gjennom dette åpner ordningen for ulike veier til det overordnede målet.

Vi vurderer at innretningen for å øke deltakelsen i de definerte aktivitetstypene er relevant for å motvirke utenforskap på fritid og i ferie, som er viktige arenaer i barn og unges liv. Samtidig understreker vi at ordningen må forstås som én av mange tiltak som har som formål å motvirke utenforskap, og at de ulike satsingene må ses i sammenheng.

Krav og kriterier for ordningen er tydelig og godt beskrevet gjennom veiledere til søkere om tilskudd, og Bufdir har utarbeidet gode skjemaer for søknader og rapportering. Bredden i aktivitetstypene innebærer samtidig at det finnes et stort skriftlig informasjonsgrunnlag for ordningen, og at det er krevende å orientere seg særlig for nye søkere. Vi vurderer at det omfattende informasjonsgrunnlaget for ordningen er en naturlig konsekvens av at dette er en stor og kompleks ordning.

Som for mange andre tiltak på inkluderingsområdet, er det vanskelig å observere ønskede bruker- og samfunns effekter knyttet til økt mestring og samfunnsdeltakelse. Slike måleutfordringer gjør det viktig å definere konkrete målindikatorer for de forholdene som kan observeres. Vi vurderer at det er hensiktsmessig at Bufdir har definert aktivitets- og samarbeidsmål som fanger opp viktige underveiseffekter på veien til endelig måloppnåelse. Samtidig vurderer vi at det er behov for noe strukturering og forenkling av

dagens kriterier for måloppnåelse. Vi tror det vil være hensiktsmessig å innføre noen flere kvantitative rapporteringskrav, som sammen med de eksisterende gir et bedre grunnlag for å vurdere utvikling i deltagelse fra år til år.

Vi vurderer at kommunens rolle i tilskuddsordningen er viktig for å sikre lokal forankring og koordinering av aktivitetene som tilbys lokalt, både i kommunal og frivillig regi. Kommunen har best kunnskap om lokale forhold og behov når det gjelder barn og unge, og det virker derfor formålstjenlig at kommunen rangerer søknadene fra ikke-kommunale søkere før Bufdir gjør en endelig vurdering. Krav til knutepunktfunksjon i kommunene bidrar til å legge til rette for samarbeid mellom kommunale, frivillige og private aktører på feltet.

Gjennom krav til kommunal involvering er enkelte oppgaver flyttet fra stat til kommune. Desentraliseringen bidrar til å lette saksbehandlingen for Bufdir, og til å synliggjøre kommunenes behov før endelig tildeling. Det er vanskelig å konkludere om hvorvidt ressursbruken som Bufdir sparer er større enn det kommunale merarbeidet som følger av kravene til hovedsøknad, rangering, og knutepunktfunksjon. Det fremstår som uklart hvorvidt kommunenes involvering også bidrar til lengre samlet saksbehandlingstid før tildeling av tilskudd, sammenlignet med en situasjon uten slik involvering. Samtidig vurderer vi at den kommunale involvering har en nytteside i form av bedre og mer treffsikre prosjekter opp mot målgruppen. Dette undersøkes nærmere i en egen delrapport om evaluering av effekter og måloppnåelse.

Oppsummert vurderer vi at denne store og ambisiøse tilskuddsordningen i hovedsak er godt operasjonalisert, gjennom tydelige krav og kriterier til de ulike definerte aktivitetstypene. Ordningen gir kommuner og organisasjoner stor frihet i hvordan de kan innrette et inkluderende tilbud til barn og unge i målgruppen. Kommunens rolle som knutepunktfunksjon, og i rangering av ikke-kommunale søknader, legger til rette for lokal forankring og koordinering i tråd med lokale forhold og behov. Krav til kommunal involvering innebærer overføring av noen oppgaver fra stat til kommune, og muligens lengre behandlingstid før tildeling av tilskudd. Ulempen ved en så stor ordning er at den er kompleks å sette seg inn i, særlig for nye søkere, og at krav til søknader og rapportering er nokså omfattende.

3.6 Innspill til videreutvikling

Basert på evaluering av tilskuddsordningens utforming, har vi identifisert noen forbedringsområder. Under presenterer vi våre anbefalinger til videreutvikling av ordningen.

3.6.1 Omstrukturering og konkretisering av kriterier for måloppnåelse

I forskriften til ordningen er det definert ti ulike kriterier for måloppnåelse. Noen kriterier er konkrete og målbare, for eksempel *flere barn og unge som deltar på en åpen møteplass*. Andre kriterier er på overordnet nivå og er vanskelige å måle, for eksempel *mer mangfoldig, inkluderende og tilgjengelig tilbud til barn og unge*. En tredje gruppe kriterier forutsetter en årsaks-virknings-sammenheng mellom tilskudd og mål, for eksempel *flere i målgruppen fullfører videregående opplæring*. Det er også noen kriterier som overlapper med hverandre.

Vi foreslår at det gjøres en forenkling og tydeliggjøring av kriteriene, ved å skille mellom kriterier for (1) økt tilbud til målgruppen, (2) økt deltakelse blant barn og unge, og (3) økt samarbeid mellom aktører. En slik inndeling følger en logisk struktur, i likhet med resultatkjeden vi har benyttet i denne evalueringen.

De fleste av de eksisterende kriteriene kan plasseres innenfor foreslått tredeling, enten som overordnet mål eller underordnet kriterium. Målet om et (1) mer mangfoldig, inkluderende og tilgjengelig tilbud fanger opp de mer underordnede målene om flere arenaer og tilbud der barn og unge kan få erfaringer, mestring og gode opplevelser og utprøving av arbeidsmodeller for å inkludere barn og ungdom. Et nytt overordnet mål om at (2) flere barn og unge deltar i tilgjengelige aktiviteter fanger opp de eksisterende målene om at flere barn, unge og deres familier deltar i fritidsaktiviteter, ferieaktiviteter, og på åpen møteplass. Det eksisterende målet om (3) økt samarbeid mellom aktørene som bidrar i arbeidet med målgruppen videreføres som overordnet mål, med underordnede kriterier om samarbeid internt i kommunen, og mellom kommunen, frivillighet og eventuelle andre aktører.

I Tabell 4-2 oppsummerer vi forslag til omstrukturering og konkretisering av kriterier for måloppnåelse.

Vi vurderer at det er noe utydelig hva som menes med «flere» og «mer», i de eksisterende kriteriene. Vår forståelse, som også Bufdir bekrefter, er at ordningen skal bidra til addisjonalitet – det vil si mer aktivitet og høyere deltakelse enn hva som ville vært tilfellet uten tilskuddsordningen. Fordi vi ikke

kjenner til den kontrafaktiske situasjonen, kan vi ikke måle i hvilken grad tilskuddet bidrar til mer aktivitet og høyere deltakelse. Det finnes heller ikke noen nullpunktsmåling som kan benyttes som referanse for deltakelse og aktivitetsnivå blant målgruppen uten tilskuddsordningen. Vurdering av måloppnåelse må i stedet ta utgangspunkt i selvrapportert aktivitet og deltakelse i de tilskuddsfinansierte aktivitetene. Den forventede meraktiviteten som følge av ordningen, basert på rapportering, må deretter ses i sammenheng med bevilgningen.

3.6.2 Forslag til endringer i søknads- og rapporteringsskjema

Som vi har trukket frem flere ganger i evalueringen, er det vanskelig for tilskuddsmottakere og Bufdir å rapportere på måloppnåelse i en ordning der flere av de ønskede effektene ikke er observerbare. I forlengelsen av foreslått omstrukturering av kriterier for måloppnåelse, foreslår vi at det innføres noen flere kvantitative spørsmål i søknads- og rapporteringsskjemaene.

Søknadsskjema

Dagens søknadsskjema inneholder spørsmål om kvalitative beskrivelser blant annet om aktiviteter, rekruttering, samarbeid og målgruppe per aktivitetstype. I tillegg er det noen kvantitative spørsmål, eksempelvis om antall jenter og gutter i målgruppen, og anslag for kostnader til deltakeravgift og innkjøp. Vi vurderer at det vil være nyttig å innføre noen flere kvantitative spørsmål til søknadene. Videre tyder tilbakemeldinger fra tilskuddsmottakere i evalueringen på at det for åpne arrangementer er krevende å skille mellom antall deltakere i og utenfor målgruppen. Vi foreslår derfor at spørsmålene om antall jenter og gutter i målgruppen byttes ut med forventet antall deltakere på aktivitetene, og at dette ses opp mot beskrivelse av målgruppen (åpen for alle eller rettet mot barn og unge med identifiserte behov).

For målområde 1, mer mangfoldig, inkluderende og tilgjengelig tilbud til barn og unge, foreslår vi å innføre følgende spørsmål;

- For aktivitetstype 4-1: *Antall dager med tilbudt gratis ferieaktivitet* og *Antall dager med tilbudt lavkost ferieaktivitet*
- For aktivitetstype 4-2: *Antall utprøvningsplasser per år*
- For aktivitetstype 4-3: *Forventet antall utstyrssentraler, Forventet antall unike medlemmer, og Forventet antall utlån per år*

For målområde 2, flere barn og unge deltar i aktivitetstilbud, foreslår vi følgende:

- For aktivitetstype 4-1 til 4-8 og 4-11: *Forventet antall medlemmer eller unike deltakere på fritidsaktiviteter som krever påmelding og Forventet gjennomsnittlig antall deltakere per gjennomførte fritidsaktivitet*
- For aktivitetstype 4-1 (ferieaktiviteter): *Forventet antall barn og unge som deltar i gratis ferieaktiviteter, Forventet antall voksne familiemedlemmer som deltar i gratis ferieaktiviteter, Forventet antall barn og unge som deltar i lavkost ferieaktiviteter og Forventet antall voksne familiemedlemmer som deltar i lavkost ferieaktiviteter*

For målområde 3, bedre koordinering og samarbeid mellom kommunale, frivillige og private aktører som bidrar i arbeidet med målgruppen, foreslår vi følgende spørsmål for kommunale søkere;

- *Forventet antall kommunale enheter involvert i arbeid med hovedsøknad og Forventet antall møter eller andre treffpunkter i forbindelse med utarbeidelse av hovedsøknad*
- *Forventet antall møter eller andre treffpunkter mellom kommunale, frivillige og andre aktører involvert i arbeidet med inkludering av barn og unge og Forventet antall kommunale, frivillige eller andre virksomheter representert per møte eller treffpunkt*

Vi foreslår videre at spørsmålet om frekvens (hvor ofte skal dere tilby aktivitet?) og åpningstider kan besvares gjennom definerte svaralternativer tilpasset hver aktivitetstype.

Rapporterings skjema

For å kunne vurdere måloppnåelse i tilskuddsordningen, er det avgjørende å hente inn data som i så stor grad som mulig synliggjør hva ordningen bidrar til. Gjennom rapportering fra tilskuddsmottakerne innhenter Bufdir informasjon om prosjektene, som de videre benytter i sin rapportering av måloppnåelse i ordningen.

Dagens rapporterings skjema består av spørsmål om kvalitative beskrivelser av måloppnåelse, i tillegg til spørsmål om deltakelse, rekruttering, samarbeid og viktige forhold Bufdir bør være klare over. Det spørres også om utfordringer og suksesskriterier og eventuelle avvik i gjennomføring av de ulike aktivitetstypene. Vi foreslår å benytte de samme kvantitative spørsmålene fra søknadsskjemaet til rapportering også, for å gjøre det lettere både for kommuner, andre

tilskuddsmottakere og Bufdir å undersøke utvikling i aktivitet, deltakelse og samarbeid fra år til år.

Fra evalueringen vet vi at nåværende krav til rapportering, både underveis og i etterkant av slutførte prosjekter, oppleves av flere søkere som omfattende, gjentakende og ressurskrevende. Det er derfor ikke ønskelig å øke den samlede rapporteringsbyrden for tilskuddsmottakere, ved å øke krav til rapportering. Vi tror imidlertid at det er potensial for å forbedre dataflyt ved å benytte flere av de samme spørsmålene i søknaden som utgangspunkt. Dersom disse er forhåndsutfyllt i rapporteringsskjemaet, er det lettere å oppdatere med faktiske tall og beskrivelser, og eventuelt beskrive avvik. Vi anbefaler at spørsmålet om antall deltakere i målgruppen byttes ut med antall deltakere totalt per aktivitet, og at det heller legges til et spørsmål om vurdering av hvorvidt deltakerne er i eller utenfor målgruppen (for aktiviteter som er åpne for alle).

Vi vurderer at det er ryddig at rapporteringsmalen følger samme struktur for ulike aktivitetstyper, og omfatter de samme kriteriene. Samtidig tror vi denne strukturen bidrar til at rapporteringen oppleves som gjentakende for tilskuddsmottakere som har fått tilskudd til flere aktivitetstyper. Vi foreslår å flytte spørsmål om samarbeid (*Har tilskuddet bidratt til økt samarbeid mellom aktørene som arbeider med målgruppen?*) til de overordnede spørsmålene om måloppnåelse. Videre foreslår vi å slå sammen spørsmål om *forhold og utfordringer* og *suksesskriterier* til et nytt spørsmål; *Beskriv eventuelle utfordringer, suksesskriterier eller andre forhold Bufdir bør vite om.*

Bufdir stiller noe ulike krav til ulike mottakere i dag. Øremerkede prosjekter og andre prosjekter med høye tilskuddsbeløp, må redegjøre for måloppnåelse, i tillegg er det valgfritt å rapportere på om tiltaket er blitt evaluert og beskrive utfallet av dette. Vi foreslår å undersøke om det er rom for å gjøre noe større grad av tilpasning i krav til rapportering etter størrelsen på tilskudd. Som tidligere vist, er en stor del av tilskuddene under 500 000 kroner. Det kan være hensiktsmessig å la disse ha et enklere rapporteringsregime, enn mottakere av større beløp. En mulighet kan være at disse rapporterer på en håndfull kvantitative indikatorer og en kort vurdering av overordnet måloppnåelse.

Tabell 3-2: Forslag til omstrukturering og konkretisering av kriterier for måloppnåelse

Kriterium for måloppnåelse	Indikator for å vurdere måloppnåelse	Forslag til nye kvantitative spørsmål i søknads- og rapporteringsskjema	Forslag til endring i eksisterende spørsmål i søknads- og rapporteringsskjema
1. Mer mangfoldig, inkluderende og tilgjengelig tilbud til barn og unge	Flere arenaer og tilbud der barn og unge kan få erfaringer, mestring og gode opplevelser	4-1 (Forventet) antall dager med gratis ferieaktiviteter 4-1 (Forventet) antall dager med lavkost ferieaktiviteter	
	Flere barn, unge og deres familier har tilgang til utstyr som lar dem delta i aktiviteter på fritiden og i ferier	4-3 (Forventet) antall utstyrssentraler 4-3 (Forventet) antall unike medlemmer ved utstyrssentral 4-3 (Forventet) antall utlån (per år)	
	Utprøving av arbeidsmodeller for å inkludere barn og unge	4-2 (Forventet) antall utprøvningsplasser som tilbys (per år)	For alle aktivitetstyper; Søknads- og rapporteringsskjema:
2. Flere barn og unge deltar i aktivitetstilbud	Flere barn og unge og deres familier deltar i fritidsaktiviteter	4-1 til 4-7, 4-11 (Forventet) antall medlemmer eller unike deltakere på aktiviteter som krever innmelding eller påmelding 4-1 til 4-7, 4-11 (Forventet) gjennomsnittlig antall deltakere per gjennomførte aktivitet	- Innføre svaralternativer til spørsmål om frekvens, med hensiktsmessige intervall - Ta bort spørsmål om antall jenter og gutter i målgruppen (erstattes med forventet antall deltakere)
	Flere barn, unge og deres familier deltar i ferieaktiviteter	4-1 (Forventet) antall barn og unge som deltar i gratis ferieaktiviteter 4-1 (Forventet) antall voksne familiemedlemmer som deltar i gratis ferieaktiviteter 4-1 (Forventet) antall barn og unge som deltar i lavkost ferieaktiviteter 4-1 (Forventet) antall voksne familiemedlemmer som deltar i lavkost ferieaktiviteter	Rapporteringsskjema: - Slå sammen spørsmål om utfordringer og suksesskriterier, og spørsmål om forhold - Flytte spørsmål om samarbeid til overordnet spørsmål om måloppnåelse - Forhåndsutfylle informasjon fra søknad i så stor grad det er mulig (aktivetsbeskrivelse, antall deltakere, antall utstyrs-sentraler og utlån, rekruttering, samarbeid, osv.), slik at den som rapporterer kan beskrive avvik, oppdatere med faktiske tall og beskrive måloppnåelse på en effektiv måte
	Flere barn og unge deltar i en åpen møteplass	4-8 (Forventet) antall unike deltakere, per år 4-8 (Forventet) gjennomsnittlig antall deltakere per gang	
3. Bedre koordinering og samarbeid mellom kommunale, frivillige og private aktører som bidrar i arbeidet med målgruppen	Økt koordinering og samarbeid på tvers av kommunale enheter (for kommunale søkere)	(Forventet) antall kommunale enheter involvert i arbeid med hovedsøknad (Forventet) antall møter i forbindelse med utarbeidelse av hovedsøknad	
	Økt koordinering og samarbeid mellom kommune, frivillighet og andre aktører (for kommunale søkere)	- Forventet antall møter eller andre treffpunkter mellom kommunale, frivillige og andre aktører involvert i arbeidet med inkludering av barn og unge - Forventet antall kommunale, frivillige eller andre virksomheter representert per møte eller treffpunkt	

4. Evaluering av forvaltning

Vi vurderer at Bufdirs tildelingspraksis og fordeling av midler er formålstjenlig og i tråd med kriterier og føringer. Generelt virker tilskuddene å nå frem til riktige mottakere, med stor spredning i type aktiviteter og etter geografi. Forvaltningen av ordningen er ressurskrevende, særlig fordi midlene er spredt på et stort antall mottakere og at ordningen stiller krav til kommunal involvering.

For at tilskuddsordningen skal fungere etter hensikten, er det avgjørende at ordningen forvaltes på en god måte. Med *forvaltning* mener vi hvordan ordningen driftes, herunder om aktivitetene som inngår i administrasjonen av ordningen bidrar til måloppnåelse og effektiv ressursbruk.

4.1 Evalueringsspørsmål og indikatorer

I Tabell 4-1 har vi stilt opp evalueringsspørsmålene med tilhørende resultatindikatorer, som vi har tatt utgangspunkt i for å vurdere ordningens forvaltning. Evalueringen av forvaltning baserer seg på tre overordnede spørsmål:

- Tildeles midlene i henhold til intensjonen og kriteriene?
- Tildeles midlene til de riktige mottakerne og aktivitetene?
- Tildeles midlene effektivt?

Det første og andre kulepunktet innebærer vurderinger av formålseffektivitet, mens det tredje kulepunktet er en vurdering av kostnadseffektivitet.

Tabell 4-1: Evaluering av forvaltning – evalueringsspørsmål og resultatindikatorer

Forvaltes tilskuddsordningen på en hensiktsmessig og effektiv måte?	
Evalueringsspørsmål	Resultatindikatorer
Tildeles midlene i henhold til intensjonen og kriteriene?	• Om tildeling av midler er i tråd med mål og intensjoner (korrekt beløp) – Vurdering av Bufdirs tildelingspraksis opp mot kriterier og føringer – Vurdering av fordeling av midler opp mot mål og føringer
Tildeles midlene til de riktige mottakerne og aktivitetene? Er Bufdirs fordeling av midler formålseffektiv? Er informasjon om tilskuddsordningen tydelig kommunisert ut til målgruppen?	• Om tilskuddene når frem til de riktige tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe) – Fordeling av midler på ulike aktivitetstyper – Fordeling av midler på offentlige instanser, frivillige og private aktører – Fordeling av midler på ulike kommuner (geografi, størrelse etc.) – Antall søkere i forhold til størrelse på total mulig søkermengde – Samsvar mellom midler tildelt ulike prosjekter/aktivitetstyper (når tilskuddsmottaker er en kommune) og kommunens realisering av ulike prosjekter/aktivitetstyper • Om informasjon om ordningen når frem til målgruppen – Bufdirs arbeid med å informere om ordningen • Samsvar mellom kommunenes rangering og Bufdirs tildeling av midler
Vurdering av kostnadseffektivitet Er Bufdirs fordeling av midler ressurseffektiv? Er rapporteringskravene hensiktsmessig utformet for at departementet og Bufdir skal få informasjon om måloppnåelse og effektiv bruk av midlene? I hvilken grad fremstår det som hensiktsmessig at midlene tildeles gjennom årlige utlysninger?	• Om forvaltningen av tilskuddsordningene er kostnadseffektiv (produktivitet) – Kostnad ved administrasjon av tilskuddene i Bufdir – Ressursbruk i kommunene forbundet med søknadsprosessen – Kostnader sammenligner med andre lignende ordninger • Om organisering av saksbehandling – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid – Beskrivelse av flaskehalser • Sammenheng mellom målene og rapporteringskriteriene – Grad av komplett (bredde - dekkende for alle målene) – Gir tilstrekkelig informasjon (dybde) til å belyse måloppnåelse per mål – Er egnet for å gi mulighet for å korrigere innsatsen for å øke måloppnåelse • Bufdirs sammenstilling av rapportering for å dokumentere måloppnåelse • Utvikling i søkervolum og type prosjekter som det søkes om midler til

I det videre drøfter vi disse evalueringsspørsmålene i lys av resultatindikatorene som er definert for hvert spørsmål, og vi gir en samlet vurdering av tilskuddsforvaltningen basert på de tre forholdene.

4.2 Tildeling i henhold til intensjon og kriterier

Det første evalueringsspørsmålet handler om å vurdere om midlene tildeles i henhold til hva som er intensjonen og tildelingskriteriene for ordningen. For å besvare det første evalueringsspørsmålet under forvaltning, ser vi hen til kriteriene og føringene som er fastsatt i § 3-4 i forskriften.

Bufdirs tildelingspraksis ligger tett opp mot kriterier og føringer for ordningen

I forskriftens § 3-4 fremgår det at Bufdir i behandlingen av de enkelte søknadene skal legge vekt på

- kvalitet og forventet måloppnåelse
- søknadsbeløp opp mot forventet måloppnåelse
- kommunens rangering av søknader fra frivillige og private organisasjoner

Vår vurdering at er Bufdir i stor grad virker å legge vekt på kvalitet og forventet måloppnåelse i søknadsbehandlingen. Bufdir vurderer hver enkelt søknad som sendes inn på selvstendig grunnlag. Vurderingen foregår skriftlig i Bufdirs egne systemer. Bufdir vurderer blant annet om søknaden

- inneholder en tydelig beskrivelse av innholdet i tilbudet
- har en forventet gode måloppnåelse isolert og sett opp imot søknadsbeløp
- oppfyller kriteriene for den aktuelle aktivitetstypen
- bidrar til å nå målet med fritidserklæringen
- er forbundet med høy risiko

Alle søkere som får avslag, mottar en begrunnelse. Typiske årsaker til avslag kan være at

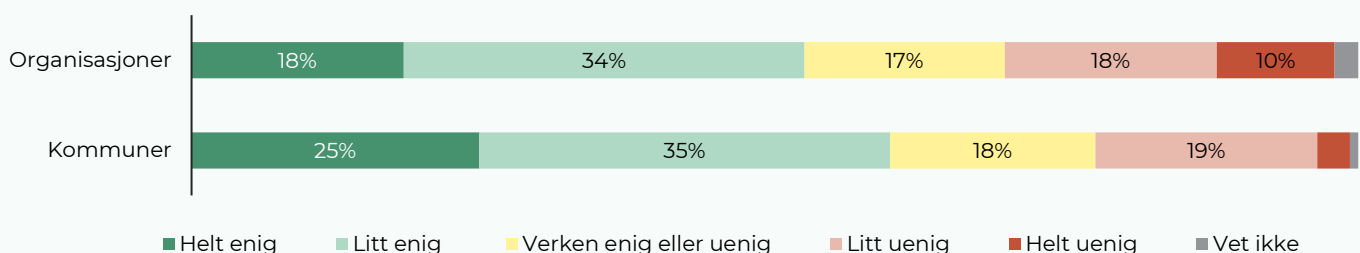
- søknaden holder for lav kvalitet (f.eks. mangelfull aktivitetsbeskrivelse eller svak plan for rekruttering)
- søkeren allerede mottar flerårig tilskudd og derfor kan prioriteres lavere
- søknaden er rangert for lav av kommunen til å kunne prioriteres
- prosjektet retter seg ikke mot målgruppen i deres fritid eller at innholdet i prosjektet er ikke i samsvar med kriteriene for aktivitetstypen
- prosjektet er omfattet av andre tilskuddsordninger eller får finansiering direkte over statsbudsjettet

Generelt fremstår Bufdir søknadsbehandling som transparent. I spørreundersøkelsen til både kommuner og organisasjoner, svarer et flertall av respondentene (henholdsvis 60 og 52 prosent) at de er helt eller litt enig i at *det er tydelig hva Bufdir legger til grunn i sin vurdering av søknader* (se Figur 4-1).

Bufdir har i samtaler vært tydelig på at de vektlegger kommunens rangering av søknader fra frivillige og private aktører. I tilfeller der Bufdir avviker kommunens rangering, begrunnes dette. Bufdir avviker typisk fra kommunenes rangering i tilfeller der de vurderer at søknaden ikke holder tilstrekkelig kvalitet eller at aktøren som har sendt søknaden allerede har et pågående prosjekt som har mottatt flerårig tilskudd. Ettersom det er stor oversøkning på ordningen, har Bufdir valgt å prioritere søknader fra aktører som ikke pågående flerårige prosjekter.

Både kommuner og frivillige/private aktører vi har intervjuet, forteller likevel at de tidvis opplever at det vanskelig å forstå hvorfor Bufdir avviker fra kommunens rangering. Dette kan vitne om en manglende forståelse for roller og ansvar mellom

Figur 4-1: Respondentenes vurdering av påstanden: «Det er tydelig hva Bufdir legger til grunn i sin vurdering av søknader»



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner (N=142) og organisasjoner (N=99). Dataetiketter for alternativ med under 5 % er utelatt fra figuren for å øke lesbarheten

aktørene, og et behov for å konkretisere formålet med kommunenes rangering. Kommunenes rangering skal ikke være en vurdering av søknadenes innhold eller kvalitet. Det er kun Bufdir som forvalter av tilskuddsordningen som skal vurdere innhold og kvalitet.

Hensikten med rangeringen, er å sikre involvering av kommunen og en vurdering av om de innkomne søknadene svarer på lokale behov og kommunens planer (Bufdir, 2023). Det er i veilederen tydeliggjort at rangeringen bør gjøres på grunnlag av konkrete målsettinger for barne- og ungdomsarbeidet i kommunen. Det er også tydelig beskrevet at Bufdir vil gjøre en selvstendig vurdering av hver enkelt søknad, sett opp mot kravene i forskriften. Det kan imidlertid trolig være rom for en tydelig beskrivelse av hva som kan være vanlige årsaker til at Bufdir velger å avvike kommunenes rangering.

Bufdir virker å fordele midlene på en formålstjenlig måte sett i lys av mål og føringer i forskriften

Etter forskriftens § 3-4, skal Bufdir ved den overordnede fordelingen av midler i ordningen hensynta en rekke ulike forhold, herunder:

- antall barn og unge i kommunene
- bruke indikatorer for omfang av utenforskap blant barn og unge i kommunene
- sørge for at midlene fordeles med god geografisk spredning
- sørge for at midlene fordeles mellom de ulike aktivitetstypene

- sørge for at midlene fordeles mellom offentlige instanser og aktører i sivilsamfunnet

Bufdir har utviklet en fordelingsmodell for å fordele midlene mellom kommunene, hvor følgende vekting benyttes:

- Antall barn i lavinntekt (vektes 50 prosent)
- Antall barn og unge i kommunen (vektes 25 prosent)
- Antall barn og unge med innvandrerbakgrunn (vektes 25 prosent)

Generelt er det kommunene med flest barn og unge, som mottar mest midler. Tabell 4-2 viser tildelte midler til et utvalg store og mellomstore kommuner i 2025 og antall barn og unge i den enkelte kommune. Det er være en positiv sammenheng mellom antall barn og unge og tildelte midler, men likevel noen unntak. Sarpsborg har færre barn og unge enn flere av de andre kommunene i tabellen, men mottar likevel mer midler. Dette må ses i sammenheng at Sarpsborg skårer høyere på indikatorer for utenforskap enn både Lillestrøm og Sandnes. Sarpsborg har blant annet et høyere antall barn i vedvarende lavinntekt enn Lillestrøm og Sandnes.

Som tidligere vist i Figur 2-5, er det god geografisk spredning i tildelingen av midler. Fordelingen per landsdel følger i stor grad fordelingen av antall barn og unge i den enkelte landsdel.

Innad i den enkelte kommune forsøker Bufdir å fordele midlene jevnt mellom offentlige instanser og frivillige/private aktører.

Tabell 4-2: Tildelte midler og antall barn og unge i utvalgte kommuner

Kommune	Antall søknader innvilget	Innvilget sum (mill. kr)	Antall barn og unge (tusen, 0–24 år)	Innvilget sum (kr) per barn og unge (0–24 år)
Oslo	56	38,1	194	197
Bergen	9	11,1	84	132
Kristiansand	4	6,7	37	184
Trondheim	4	6,4	64	100
Stavanger	3	4,9	45	109
Sarpsborg	6	4,5	17	266
Bærum	5	4,5	39	113
Fredrikstad	2	3,9	23	166
Lillestrøm	6	3,8	28	137
Sandnes	2	3,7	27	137

Kilde: Nøkkeltall 2025 fra Bufdir. Note: Oversikten gjelder nye vedtak fattet i 2025. I tillegg kommer tilsagn gitt i 2023 og 2024. SSB tabell 07459, hvor antall bar og unge er i 2024

4.3 Tildeling til mottakere og aktiviteter

Det andre evalueringsspørsmålet under forvaltning handler om midler tildeles til de riktige mottakerne og aktivitetene. Dette spørsmålet er strukturert i to delspørsmål:

- Er Bufdirs fordeling av midler formåls effektiv i lys av ordningens overordnede mål?
- Er informasjon om ordningen tydelig kommunisert til målgruppen?

Midlene fordeles på ulike aktivitetstyper

Bufdir fordeler midler mellom de ulike aktivitetstypene og mellom offentlig instanser (kommuner og fylkeskommuner) og frivillige og private aktører. Midlene fremstår jevnt fordelt med hensyn til antall søknader og type aktivitet. Fordelingen mellom det offentlige og sivilsamfunnet varierer noe fra år til år og er dels et resultat av politiske prioriteringer.

I søknadene skal det angis hvilken aktivitetstype det søkes om tilskudd til. Frivillige og private aktører skal sende inn én søknad per aktivitetstype.

Figur 4-2 viser antall innvilgede prosjekter fordelt på aktivitetstyper i perioden 2022 til 2024. Kultur-, fritids- og ferieaktivitet har hatt flest innvilgede prosjekter i perioden. Aktivitetstypen rommer et bredt spekter av aktiviteter, inkludert tiltak som ferieleir, ferietilbud for familier, overnattingsturer, fritidsaktiviteter etter skoletid, teaterlek, leksehjelp og lignende aktiviteter organisert som gruppetilbud (Bufdir, 2023). De 11 andre aktivitetstypene har et betydelig snevrere omfang, og skjevfordelingen i innvilgede prosjekter fremstår derfor som rimelig.

Det er en miks av kommunale og frivillige/private prosjekter som får midler

Nesten samtlige kommuner er påmeldt ordningen og har frivillige og private aktører som søker på ordningen fra sin kommune (359 av 372 kommuner inkludert bydeler var påmeldt ordningen i 2025).

Kommuner sender inn én søknad med flere aktivitetstyper (med unntak for noen aktivitetstyper), mens frivillige og private aktører sender én søknad per aktivitetstype. Som vist i Figur 4-3, får frivillige og private aktører innvilget flest søknader, hvilket må ses i lys av dette. Ser vi på tildelte midler, får kommuner gjennom

hovedsøknaden mer midler enn ordinære søknader fra frivillige og private aktører.

Hvis vi avgrenser til aktivitetstypen *kultur-, fritids- og ferieaktivitet*, som er den mest utbredte, ser vi at frivillige og private aktører får tildelt mest midler og innvilget flest søknader. I perioden 2022–2024, fikk frivillige og private aktører tildelt 930 millioner kroner fordelt på 1 037 prosjekter innenfor *Kultur-, fritids- og ferieaktiviteter*, mens kommuner fikk tildelt 557 millioner kroner gjennom hovedsøknaden, blant annet fordelt på 304 prosjekter innenfor samme aktivitetstype.⁶

Dette må ses i lys av at fritidsaktiviteter i Norge i hovedsak skjer i regi av frivillige organisasjoner, eller som en type samskaping mellom kommune og frivillighet. viser antall innvilgede prosjekter etter type aktør i bevilgningen for 2025. Med frivillige aktører menes organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret. Dette inkluderer blant annet Røde Kors, Stiftelsen Kirkens Bymisjon og KFUK-KFUM Norge.

Det er også et betydelig antall søknader fra offentlig instanser (hovedsakelig kommuner og fylkeskommuner) og private aktører som innvilges. Det store flertallet av påmeldte kommuner sender også inn en egen hovedsøknad (337 av 372 kommuner og bydeler i 2025). Alle kommuner som sendte inn en hovedsøknad i utlysningen for 2025, mottok også midler.

Det ser ut til å ha vært en vekst i antall prosjekter blant private aktører over tid. Private aktører er organisasjoner som er registrert i enhetsregisteret, men som ikke kvalifiserer som frivillig organisasjon eller offentlig virksomhet. Mange av de private aktørene er organisert som aksjeselskap, stiftelser eller samvirke. Disse har til felles med frivillige organisasjoner at de ikke driftes mål om profit (ikke-kommersielle), men er orientert mot å produsere sosiale goder. Eksempler på slike private aktører er Inn på tunet Norge SA, Drive Norge AS og Humlens Have AS.

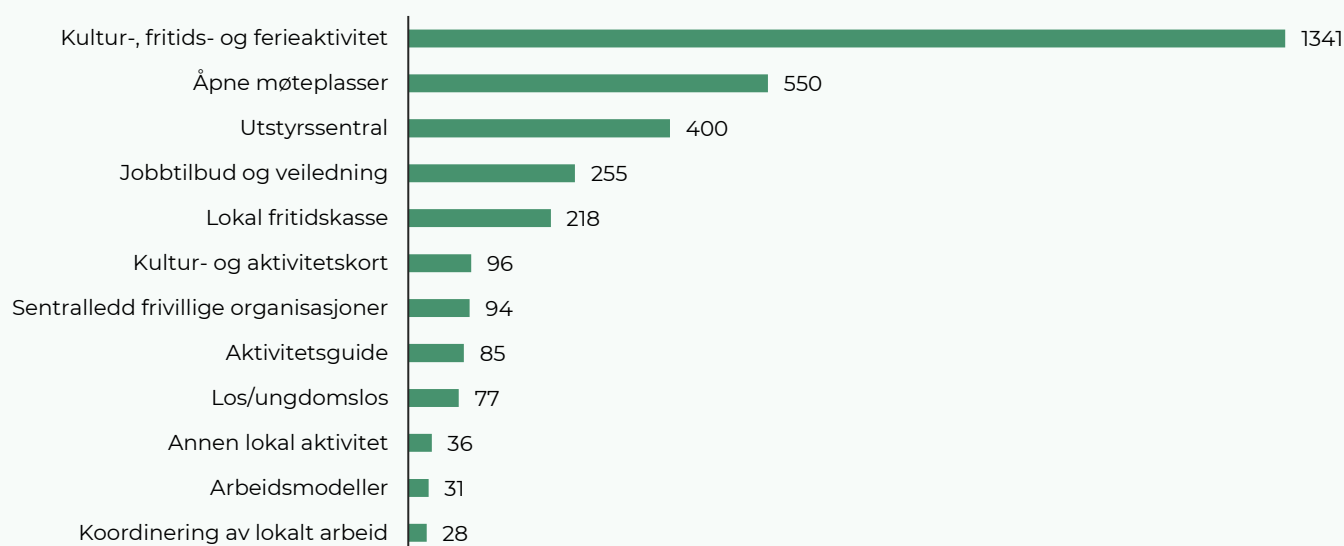
En del stor av midlene går til idrett

For å få en bedre forståelse for hva slags typer aktiviteter som mottar tilskudd, har vi sett nærmere på registreringen av de frivillige aktørene i Frivillighetsregisteret. Det er kun aktører som er registrert i Frivillighetsregisteret som kan defineres som frivillige aktører av Bufdir. Øvrige ikke-offentlige søkere defineres som private aktører.

⁶ Kommunene søker typisk om flere aktivitetstyper innenfor samme hovedsøknad. Ved tildeling, er det opp til den enkelte kommune hvilke av de omsøkte aktivitetstypene de ønsker å prioritere. Det er derfor ikke

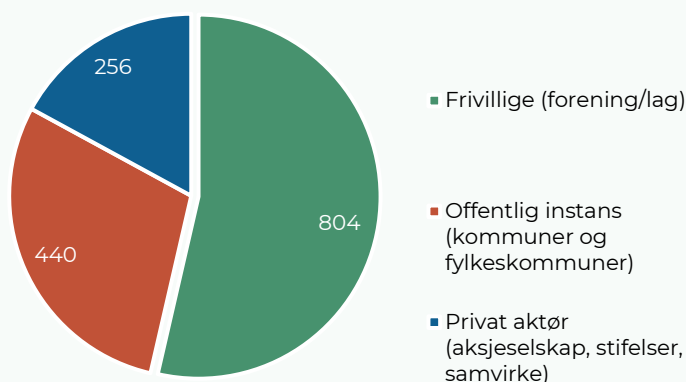
mulig i si sikkert hvor stor del av midlene som gikk til aktivitetstypen *kultur-, fritids- og ferieaktivitet* innenfor hovedsøknaden.

Figur 4-2: Innvilgede prosjekter fordelt på aktivitetstyper (2022–2024)



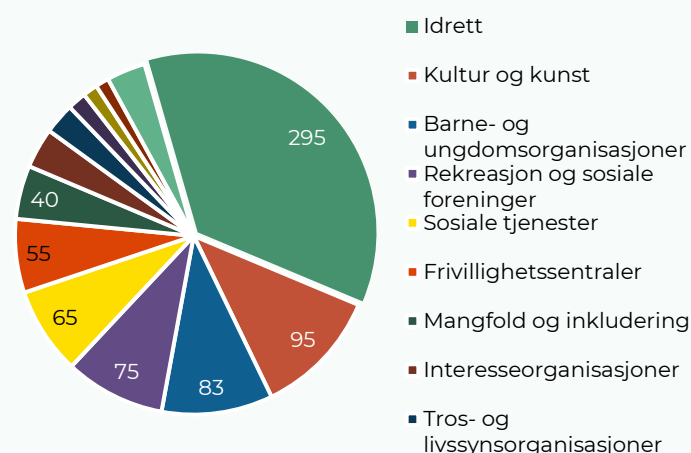
Kilde: Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir

Figur 4-3: Innvilgede søknader etter type aktør (2025)



Kilde: Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir

Figur 4-4: Kategorisering av tilskuddsmottakere registrert i Frivillighetsregisteret (2022–2024)



Kilde: Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir og data fra Frivillighetsregisteret

De frivillige aktørene skal i forbindelse med registreringen i Frivillighetsregisteret gi opplysninger om hvilken kategori eller aktivitetsområde som passer for den aktuelle virksomheten. Kategoriseringen kan gi en pekepinn på hva slags typer aktiviteter aktørene driver med. Som vist i Figur 4-4, er de fleste aktørene registrert under «idrett» eller «kultur og kunst» basert på første oppgitte kategori. Dette tyder på at mange av prosjektene som får innvilget tilskudd, er ulike former for idrettsaktiviteter eller kultur- og kunstaktiviteter. Aktørene som får tilskudd virker å speile sammensetningen av organisasjoner som tilbyr fritidsaktiviteter til barn og unge, dvs. idrett er mest populært og dominerende også i antall organisasjoner. Samtidig viser figuren at det også er mange andre kategorier som benyttes, hvilket

indikerer at det gis tilskudd til et bredt spekter av aktiviteter gjennom ordningen.

Idrett er en viktig oppvekstarena for barn og unge, og deltakelse i idrett har stor verdi som arena for sosial inkludering (Kulturdepartementet, 2021). Undersøkelser, som for eksempel Ungdata (2024), har funnet positive effekter av unges deltakelse i idrett. Det finnes imidlertid også studier som peker på at det mangler robust dokumentasjon på idrettens evne til å adressere samfunnsproblemer (Coalter, 2015), og at idretten er dårlig tilpasset de mest sårbare ungdommene, og at det for disse er viktigere med andre tilbud, som for eksempel fritidsklubber (Persson & Eriksen, 2025). I lys av dette fremstår det som viktig å opprettholde en viss balanse mellom tildeling av midler til

idrettsaktiviteter og andre aktiviteter rettet mot barn og unge.

Det er et betydelig antall søkere på ordningen

Den potensielle søkermengden blant organisasjoner kan være vanskelig å definere ettersom både frivillige organisasjoner og private aktører kan søke på ordningen. Den eneste reelle begrensning for å søke på de fleste aktivitetstyper i ordningen, er at aktøren må være registrert i Enhetsregisteret. Det er om lag én million virksomheter registrert i Enhetsregisteret. Den potensielle søkermengden er derfor svært stor.

For å bryte ned den potensielle søkermengden kan vi avgrense til aktørene som driver frivillig virksomhet rettet mot barn og unge. Virksomheter i Frivillighetsregisteret kan derfor være en mulig søkermengde. Det er rundt 70 000 virksomheter i Frivillighetsregisteret. Sett i forhold til hele Frivillighetsregisteret, er antall frivillige aktører som søker på ordningen relativt begrenset. Innenfor visse kategorier, er likevel andelen betydelig. 31 prosent av *frivillighetssentralene* i Frivillighetsregisteret har søkt på ordningen og fem prosent av aktørene innenfor *mangfold og inkludering* og *sosiale tjenester* har søkt. Samlet tyder dette på at ordningen er godt kjent blant målgruppen.

Kommunene bruker stort sett tildelte midler til aktivitetene de søker om

I forbindelse med etableringen av ordningen i 2022, ble det mulig for kommunene å sende inn en flerårig hovedsøknad. Hovedsøknaden skal omfatte alle kommunens prosjekter innenfor de ulike aktivitetstypene. Kommunene har stor fleksibilitet til å overføre midler fra en aktivitetstype til en annen i deres hovedsøknad etter tildeling. Dette er særlig aktuelt hvis kommunen får innvilget mindre midler enn hva de søkte om. Kommunene står fritt til å omprioritere uten å kontakte Bufdir så lenge overføringen skjer til en aktivitetstype de faktisk har fått tildelt midler til.

Bufdir har i rapportering til BFD dokumentert at kommunene i det store og det hele bruker tildelte tilskuddsmidler til de aktivitetene de søker om. Tall for 2024 viser at kommunene samlet sett budsjetterte med 23,7 prosent av sine totale budsjetterte kostnader til aktivitetstypen kultur-, fritids- og ferieaktivitet, mens forbruket til denne aktivitetstypen var på 28,9 prosent av totale regnskapsførte kostnader. Det fremstår derfor som at kommunene bruker midlene slik de er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet.

Bufdir avkorter midlene til en stor andel av søkerne

I tillegg til de overordnede vurderingskriteriene fastsatt i forskriften, legger Bufdir til grunn om søknaden oppfyller kriteriene for den relevante aktivitetstypen det søkes om midler til.

Den årlige bevilgningen til ordningen over statsbudsjettet har økt fra rundt 570 millioner kroner i 2022 til om lag 760 millioner kroner i 2025. I samme periode har de øremerkede tilskuddene i ordningen økt fra 115 til 145 millioner kroner. Øremerkede midler reduserer potten som tilgjengelig for ordinære søknader.

Bufdir har siden oppstarten av ordningen (2022) prioritert søknader fra aktører som ikke allerede mottar flerårig tilskudd, jf. § 3-4 fjerde ledd i forskriften. I tildelingen for 2025, var om lag 30 prosent av prosjektene 1-årige, fire prosent var 2-årige og 67 prosent var 3-årige.

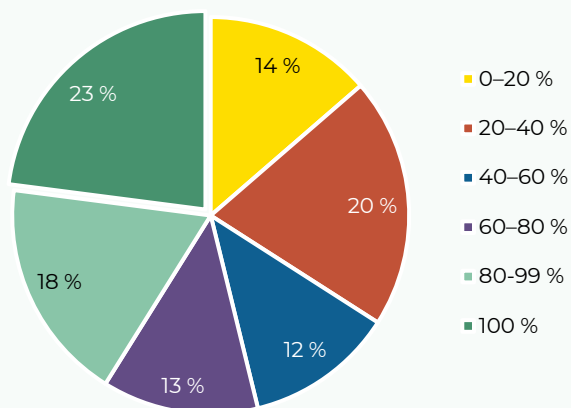
Det er en betydelig grad av oversøking på ordningen og dette tvinger Bufdir til å gjøre en prioritering av hvor midlene skal gå. Bufdir prioriterer gjennom å avkorte (kutte i) midlene til en stor andel av søkerne for å sikre at flest mulig søkere får tildelt midler. Mellom 68 og 84 prosent av innvilgede søknader i perioden 2022–2024 ble avkortet (mottok mindre enn 100 prosent av omsøkt beløp).

Figur 4-5 viser fordeling av innvilgede prosjekter etter tilskudd som andel av omsøkt beløp. Om lag en fjerdedel av prosjektene fikk innvilget fullt omsøkt beløp, mens resten fikk mindre enn hva de søkt om. En betydelig andel av søkeren, om lag en tredjedel, fikk mindre enn 40 prosent.

Omfanget av avkorting innebærer at en relativt stor andel av aktørene som mottar midler gjennom tilskuddsordningen må nedjustere ambisjonsnivået og/eller omprioritere midlene internt i prosjektet (og/eller mellom prosjekter hvis mottaker er en kommune).

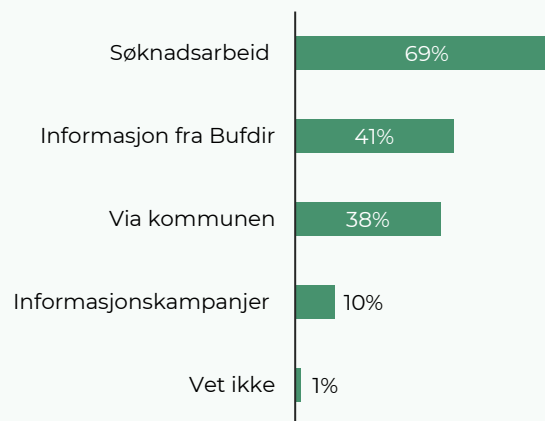
Det fremkommer, både i intervjuer og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen, at arbeidet med å disponere midler etter tildeling, i tilfeller der kommunen kun har fått deler av det omsøkte beløpet, kan være krevende. Det oppgis blant annet at avkorting, uten noen konkrete føringer fra Bufdir om hvilke tiltak som er vurdert som særlig gode, ofte utløser en intern «drakamp» mellom ulike enheter i kommunen. Flere kommuner virker å ha nedsatt egne tverrfaglige samarbeidsgrupper, som i etterkant av tildeling gjennomgår og prioriterer tiltak. Hvordan kommunene prioriterer, varierer, men vanlige tilnærminger synes å være videre-

Figur 4-5: Fordeling av prosjekter etter tilskudd som andel av omsøkt beløp (2022–2024)



Kilde/Note: Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir

Figur 4-6: Respondentenes svar på: Gjennom hvilke kanaler har du fått kjennskap til tilskuddsordningen?



Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner, gjennomført av Oslo Economics. N=216

føring av allerede igangsatte tiltak, samt å prioritere tiltak som vurderes å nå ut til en stor andel av målgruppen.

«Aktiviteter som allerede er startet opp må prioriteres først, så de helst ikke må legges ned igjen. Dermed blir det lite rom for nye aktiviteter når tilskuddet som regel er så mye mindre enn omsøkt beløp.»

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. Note: Det er gjennomført mindre endringer på sitatet for å øke lesbarhet.

Bufdir jobber systematisk med å informere om ordningen

Bufdir bruker flere informasjonskanaler for å informere om ordningen til kommuner og potensielle søkere. Svar på spørreundersøkelsen og innsikt fra intervjuer med både kommuner og organisasjoner, tyder på at Bufdirs arbeid med å informere om ordningen når frem til søkerne og søkerne opplever at informasjonen om aktivitetstyper er forståelig og enkel å forholde seg til.

Figur 4-6 viser hvordan organisasjoner (frivillige og private aktører) oppgir å ha fått kjennskap til ordningen. 69 prosent av respondentene oppgir at de har fått kjennskap til ordningen gjennom søknadsarbeid, mens 41 prosent svarer at de har fått kjennskap gjennom informasjon fra Bufdir. 38 prosent oppgir kommunen som informasjonskanal.

Generelt virker respondentene å være fornøyde med informasjonen de får fra Bufdir. Et flertall av

respondentene både blant kommuner og organisasjoner er helt enig eller enig i at påstanden om at *det er enkelt å forstå hva de ulike aktivitetstypene omfatter av aktiviteter og lett å velge hvilken aktivitetstype som skal benyttes til en gitt aktivitet* (se Figur 4-7). Videre er det kun et mindretall av respondentene (om lag 30 prosent) blant kommuner og organisasjoner som er helt enig eller enig i at *det er utfordrende å finne informasjonen vi trenger på Bufdir sine nettsider*.

Bufdir kan kommunisere bedre hvor mye tilskudd hver kommune kan vente å få

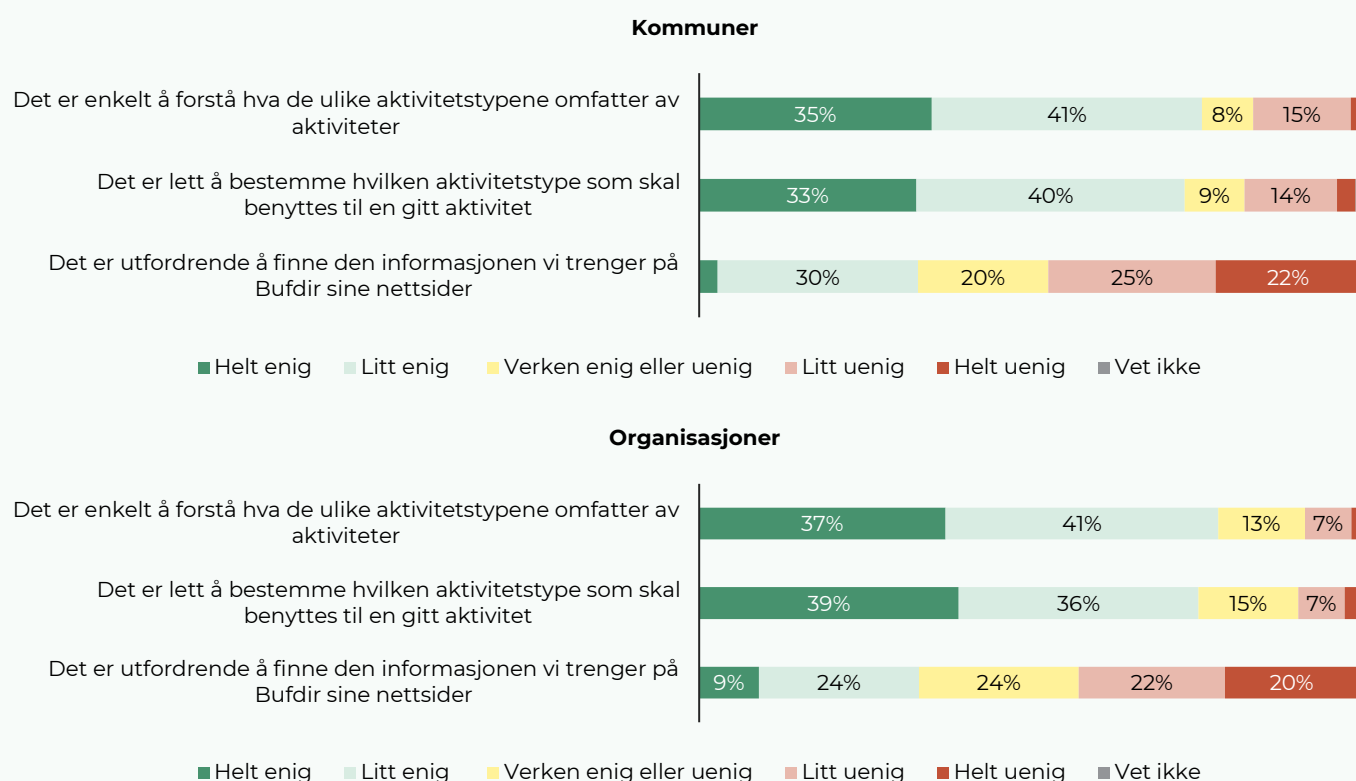
Som tidligere beskrevet, er ordningen preget av betydelig oversøking. Det søkes om langt mer midler enn hva som er tilgjengelig gjennom bevilgningen (én milliard ekstra i 2025).

Oversøkingen gir flere uheldige effekter etter vår vurdering. For det første går det med mye ressurser i kommuner og organisasjoner til søknader som ikke resulterer i prosjekter. Videre fører avkorting i tilskudd til at mange tilskuddsmottakere må nedjustere ambisjonsnivået og innretningen på prosjektet etter tildeling.

Én kommune vi intervjuet, etterlyste mer informasjon hvor mye midler det er realistisk at en kommune på deres størrelse kan forvente gjennom ordningen. Et slikt estimat vil kunne forenkle planleggingsarbeidet til kommunene og gi dem en pekepinn på hvor mye de bør søke om.

Det synes derfor å være et potensial for bedre forventningsavklaring om hvor mye midler hver kommune kan forvente å få. Dette kan bidra til å redusere ressursbruken i kommunene til planlegging av søknader om tilskudd til prosjekter som det uansett ikke er midler tilgjengelig til.

Figur 4-7: Kommuners og organisasjoners vurdering av Bufdirs arbeid med å informere om ordningen



Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner (N=213-215) og kommuner (N=141). Dataetiketter for alternativ med under 5% er utelatt fra figuren for å øke lesbarheten

Involvering av ungdomsrådet i rangeringen praktiseres ulikt

I intervjuer fremkommer det at arbeidet med rangere søknader fra frivillige og private aktører er ulikt organisert på tvers av kommuner.

Særlig involvering av ungdomsrådet løses forskjellig av kommunene. Noen presenterer sitt forslag til ungdomsrådet, mens andre involverer ungdomsrådet i arbeidet med å utarbeide rangeringen. Argumenter for sistnevnte løsning virker i all hovedsak å være at dette bidrar til mer aktiv involvering, sammenlignet med en tilnærming hvor ungdomsrådet kun tar stilling til en allerede gjennomarbeidet rangering. Tilnærmingen beskrives på den andre siden som langt mer ressurskrevende, noe som trolig kan være en forklaring på hvorfor ikke alle kommuner organiserer involveringen på denne måten.

Bufdirs avvikling fra kommunens rangering kan oppleves som vanskelig å forstå

Organisasjonene har delte meninger om hvorvidt det er samsvar mellom kommunenes prioriteringer og Bufdirs tildeling av midler. Som vist Figur 4-8, svarer om lag én tredjedel av respondentene at de er helt eller litt enig i at det er samsvar, mens

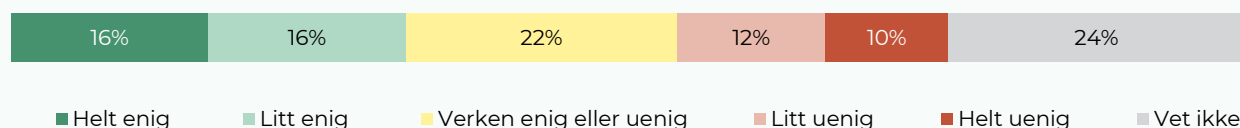
omtrent én fjerdedel svarer at de ikke vet om det er samsvar.

Det er ikke nødvendigvis slik at det er ønskelig med perfekt samsvar mellom kommunenes rangering og Bufdirs tildelingspraksis. Rangeringen skal gi innsikt i lokalt behov og satsninger, men Bufdir skal vurdere flere elementer. De skal blant annet fordele midler geografisk og mellom ulike aktivitetstyper, og de skal vurdere kvalitet på søknad og forventet måloppnåelse. Imidlertid kan rangeringen oppfattes som den endelige vurderingen av søknader, heller enn et signal om lokalt behov. I tilfeller der Bufdir ikke følger kommunenes rangering ved tildeling av midler, opplever noen søkere det som vanskelig. Det stilles spørsmål ved hva som er hensikten med rangeringen, dersom den ikke skal følges. Noen søkere savner også dialog med Bufdir om hvorfor det avvikes fra rangeringen. Noen kommuner uttrykker de samme bekymringene, og opplever kommunikasjonen med søkerne som vanskelig i de tilfeller hvor de selv ikke forstår begrunnelsen.

Kommunene tolker knutepunkt-funksjonen ulikt. Rollen er i varierende grad kjent blant frivilligheten

I spørreundersøkelsen blant kommunene oppgir 85 prosent av de som er søknadsansvarlige at de også

Figur 4-8: Organisasjoners vurdering av påstanden: «Det er samsvar mellom kommunenes prioritering og Bufdirs tildeling av midler»



Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner, gjennomført av Oslo Economics. N=182. Dataetiketter for alternativ med under 5 % er utelatt fra figuren for å øke lesbarheten

ivaretar knutepunktfunksjonen. I over 70 prosent av kommunene er det én person som har ansvaret for funksjonen. Knutepunktfunksjonen er som oftest plassert i enheter for kultur, idrett og fritid, eller tilsvarende. Nesten halvparten av respondentene oppgir at funksjonen er plassert i slike enheter. I de øvrige kommunene er funksjonen plassert ulike steder. Ikke alle kommuner har avklart hvem som besitter knutepunktfunksjonen.

Kommunene varierer i sin forståelse av knutepunktfunksjonens innhold og omfang. Noen arbeider proaktivt ved å oppsøke potensielle søkere, tilby kurs i søknadsarbeid og gi individuell veiledning i søknadsprosessen. Andre har en mer reaktiv tilnærming, der de primært svarer på henvendelser fra søkere.

Mange søkere er ikke kjent med hvem som har ansvar for knutepunktfunksjonen i kommunen. I spørreundersøkelsen blant organisasjoner oppgir kun én av tre at de vet hvem som innehar denne rollen.

De fleste kommuner opplever at frivillige organisasjoner oppsøker dem for veiledning. I spørreundersøkelsen til kommuner oppgir litt under seks av ti kommuner at det er helt eller litt enig i at frivillige organisasjoner oppsøker kontaktperson og/eller knutepunkt for å få veiledning i forbindelse med søknad og/eller rapportering. Bare en av fem er helt eller litt uenig i dette. Svar fra organisasjoner som har svart på undersøkelsen antyder at det er et forbedringspotensial når det gjelder kommunenes

arbeid med å formidle informasjon om ordningen. Mens rett under 40 prosent av respondentene oppgir at de er litt eller helt enige i at kommunen er flink til å formidle informasjon om ordningen, oppgir samtidig rett over en tredjedel av respondentene at de er litt eller helt uenige i samme påstand (se Figur 4-9).

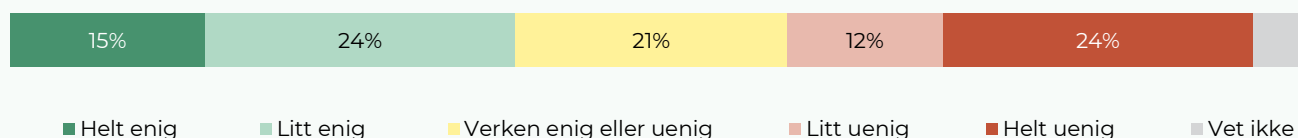
4.4 Vurdering av kostnadseffektivitet

Det tredje forholdet under vurdering av tilskuddsforvaltningen handler om kostnadseffektivitet. Med dette mener vi at ressursene som går med til tilskuddsforvaltningen, ikke skal være større enn hva som er nødvendig for å nå målene med forvaltningen. I dette kapittelet vurderer om forvaltningen av tilskuddsordningen er effektiv og hvordan organiseringen av saksbehandlingen fungerer. Vi går først inn på hvordan arbeidet med hovedsøknaden er organisert i kommunene og deretter ressursbruken i Bufdir og ressursbruken i kommuner og organisasjoner til søknadsarbeid og rapportering.

Arbeidet med hovedsøknaden kan være utfordrende for kommunene

Arbeidet med hovedsøknaden oppleves til dels som en omfattende prosess for kommunene. For noen kommuner kan det være utfordrende å koordinere alle deler av kommunen på tvers av fagområder og eventuelt ulike lokasjoner. Denne utfordringen virker i stor grad å være betinget på størrelsen på kommunen. Store kommuner har typisk flere

Figur 4-9: Organisasjoners vurdering av påstanden: «Kommunen er flink til å formidle informasjon om ordningen»



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. N=206.

prosjekter de ønsker å gjennomføre, og flere personer som må bli enige internt i kommunen om hvilke aktiviteter de skal søke om tilskudd til. Fra større kommuner som Bergen får vi opplyst at koordinering i forbindelse med hovedsøknaden oppleves som svært tidkrevende. Bergen, som er inndelt i åtte bydeler, skulle gjerne ønske seg at hver bydel kan levere en egen hovedsøknad, slik bydelene i Oslo gjør.

«Å samle alle kommunens søknader i en hovedsøknad stimulerer til samarbeid og helhetstenkning i kommunen, og tvinger virksomhetene til å gjøre prioriteringer sammen.»

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. Note: Det er gjennomført mindre endringer på sitatet for å øke lesbarhet.

Organiseringen av arbeidet med hovedsøknaden i kommunene er omtalt nærmere i egen tekstboks på neste side.

Kommunene bestemmer selv hvor de vil plassere ansvaret for å sammenstille hovedsøknaden. Hvor ansvar er plassert i organisasjonen, virker til en viss grad å påvirke hvilke tiltak som prioriteres. Fra én kommune vi intervjuet fikk vi vite at kulturaktiviteter særlig ble prioritert, fordi kontaktpersonen for ordningen var plassert i kulturavdelingen.

Kommunene har delte meninger om omleggingen til én hovedsøknad har vært en forenkling eller ikke. Som vist i Figur 4-10, er kommunene mer negative enn positive til hovedsøknaden. Rett under halvparten av respondentene er helt eller litt enig i at omleggingen ikke var hensiktsmessig, mens litt under en tredjedel er helt eller litt uenig i dette.

Flere kommuner trekker frem at det er krevende å fordele midler mellom prosjekter etter tildeling. I de

aller fleste tilfellene får kommunene tildelt mindre midler enn hva de søkte om, slik at de må tilpasse antall og/eller omfanget av prosjekter. Enkelte kommuner forteller om at det da oppstår uenigheter om hvordan dette skal løses, og hvilket prosjekt som eventuelt skal prioriteres.

«Bufdir overlater til kommunen å gjøre prioritering av bruk av midlene, uten å gi noe signal om hvilken del av søknaden om utløste midlene eller som Bufdir vurderer som viktigst / best / mest spennende tiltak. Dette kan utløse en intern drakamp mellom virksomhetene i kommunen.»

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. Note: Det er gjennomført mindre endringer på sitatet for å øke lesbarhet.

En positiv side av arbeidet med hovedsøknaden som trekkes frem av kommunene, er at det bidrar til bedre oversikt. At kommunene er pålagt å sende i en hovedsøknaden, gjør at ansatte i kommunen ser tiltak opp mot hverandre. Det kan gi innsikt i hvilke typer tilbud det er få eller ingen søknader innen, og det kan gi innsikt i om det søkes om konkurrerende tilbud. Bedre oversikt gjør også at det blir lettere å prioritere mellom ulike prosjekter.

Bufdirs ressursbruk til forvaltning er effektiv i lys av ordningens størrelse

Arbeidet med forvaltning og administrasjon av tilskudd til ligger til avdeling for tilskudd i Bufdir. Det medgår seks årsverk til å forvalte ordningen, hvorav oppgavene handler om

- informasjon om og kunngjøring av ordningen
- søknadsbehandling og tildeling
- oppfølging og rapportering
- veiledning og støtte til søkere

Figur 4-10: Kommunenes vurdering av påstanden: «Det er ikke hensiktsmessig å samle alle kommunale søknader i én hovedsøknad»



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. N=143.

Seks årsverk innebærer en tidsbruk på 10 500 timer i året.⁷ Hvis vi legger til grunn en gjennomsnittlig årsverkskostnad på 1 million kroner og en årlig bevilgning til ordningen på 750 millioner kroner, er ressursbruken i Bufdir i forhold til bevilgningen på 0,08 prosent.⁸

I forbindelse med områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, gjorde DFØ/Difi (2017) en kartlegging av tilskudd til kommunesektoren. DFØ/Difi fant at forvaltnings-effektiviteten (timer brukt per krone i tilskudd) varierte betydelig mellom ulike ordninger, men at variasjonen var uavhengig av størrelsen på den enkelte ordning. Den gjennomsnittlige tidsbruken i forvaltningen (ekskludert søkeres tidsbruk til søknader og rapportering) ble beregnet til 0,04 timer (2 min og 24 sek) per 1000 kroner gitt i tilskudd. Enkelte små tilskuddsordninger skilte seg ut med relativt høye forvaltningskostnader sammenlignet med store ordninger. DFØ/Difi

understreket at det ikke nødvendigvis betyr at man kan konkludere med at små tilskuddsordninger er mindre effektive i forvaltningen sammenlignet med store tilskudd.

Legger vi til grunn anslaget til DFØ/Difi, skulle bevilgningen på 758 millioner kroner i 2024, innebære en ressursbruk på om lag 30 000 timer i året.⁹ Til sammenligning, anslår vi at Bufdir har en ressursbruk på 10 500 timer i året knyttet til å forvalte ordningen. I lys av modellen til DFØ, fremstår Bufdirs forvaltning av ordningen som effektiv.

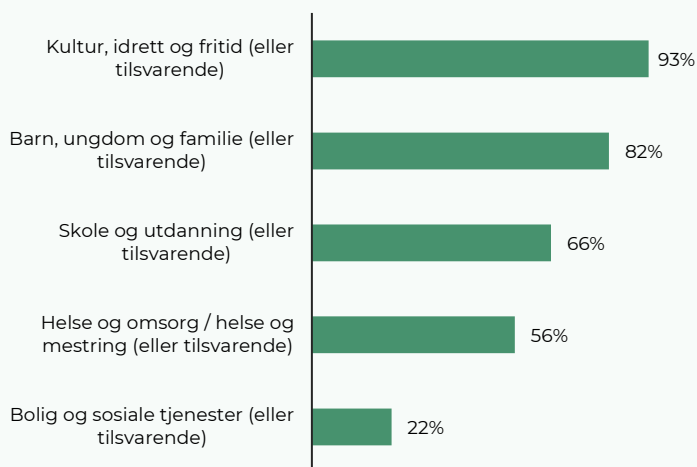
I kartleggingen av tilskudd til kommunesektoren, fant DFØ/Difi også at det var en sammenheng mellom antall mottakere og ressursbruk i forvaltningen. Jo flere mottakere i en tilskudds-ordning, jo mer effektiv er forvaltningen målt i antall timer per 1000-kroner i tilskudd.

Tekstboks: Organisering av arbeidet med hovedsøknaden i kommunene

Svar på spørreundersøkelsen tyder på at de aller fleste kommuner har organisert arbeid med hovedsøknaden som et samarbeid mellom flere ulike kommunale enheter (86 prosent av respondentene oppgir at arbeidet med hovedsøknaden involverer flere kommunale enheter). Sentrale enheter i arbeid med søknadsprosessen inkluderer enhet for kultur, idrett og fritid (eller tilsvarende), som også ofte synes å være enheten som har hovedansvaret for å organisere søknadsbehandlingen, i tillegg til enhet for barn, ungdom og familie (eller tilsvarende). Som vist i Figur 4-11, oppgir et flertall av kommunene at de nevnte enhetene er involvert i søknadsprosessen.

Hvordan samarbeidet er organisert synes imidlertid til dels å variere på tvers av kommunene. En stor andel (80 prosent av respondentene) oppgir at samarbeidet omfatter felles møter for å sikre samarbeid og dialog om søknadene på tvers av enhetene (se Figur 4-12). Videre oppgir 41 prosent av respondentene at de ulike enhetene skriver sin egen søknad som deretter sendes til søknadsansvarlig, mens 24 prosent oppgir at ulike enheter samarbeider direkte i søknadsportalen.

Figur 4-11: Hvilke kommunale enheter er involvert i søknadsprosessen?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. N=123.

⁷ Gitt at ett årsverk består av 1 750 timer, blir tidsbruken: 6 x 1750 timer = 10 500 timer

Figur 4-12: Hvordan er de ulike enhetene involvert i søknadsprosessen?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner, gjennomført av Oslo Economics. N=123.

⁸ 6 mill. / 750 mill. = 0,08 prosent

⁹ 0,04 timer x 756 000 = 30 320 timer

Det medgår også ressurser i kommunene og hos organisasjonene som søker på og rapporterer til ordningen. Denne ressursbruken må tas med i vurderingen av kostnadseffektivitet i ordningen. Ressursbruken i kommuner og organisasjoner er omtalt etter arbeidet med hovedsøknaden.

Kommuner bruker stort sett mindre enn to ukesverk til søknad og rapportering

Vi har kartlagt ressursbruken i kommunen gjennom spørreundersøkelsen. Svarene viser at det er stor variasjon i hvor mye tid som går med til å koordinere og utforme kommunens hovedsøknad. Variasjonen gjenspeiler at kommunene er svært ulike i størrelse, og behovet for koordinering er derfor svært forskjellig.

Figur 4-13 viser hvor mye tid kontaktpersonene i kommunen anslår at de bruker på hovedsøknaden, og hvor mye tid andre kommunalt ansatte bruker. Om lag 60 prosent av kontaktpersonene oppgir at de bruker mellom én og fem dager på hovedsøknaden. Nesten 80 prosent svarer at andre kommunalt ansatte bruker én til fem dager i forbindelse med søknadsprosessen. Det er svært få som oppgir at andre kommunalt ansatte bruker mer enn to ukesverk på hovedsøknaden.

Det er krevende å fastslå den samlede ressursbruken i kommunene ettersom det er så stor variasjon. Vi anslår at fire dagsverk (30 timer) kan være et mulig anslag på gjennomsnittlig tidsbruk til utforming av hovedsøknad per kommune. Til sammenligning har DFØ/Difi (2017) beregnet et gjennomsnitt på 28 timer til søkers tidsbruk i søknadsprosessen basert på anslag for 104 ordninger. Vårt anslag på 30 timer i snitt per kommune, innebærer en samlet ressursbruk til søknadsarbeid i denne tilskuddsordningen på 10 500 timer årlig.¹⁰

Vi har også spurt kommunene om tidsbruk til rapportering, både sluttrapportering og årlig rapportering. Her er det også stor variasjon mellom kommunene. En del respondenter oppgir at de ikke vet ikke hvor mye tid som går til rapportering. Som et anslag, antar vi en tidsbruk til rapportering på seks dagsverk (45 timer) i hver kommune i gjennomsnitt. Til sammenligning har DFØ/Difi beregnet et gjennomsnitt på 32 timer i tidsbruk til rapportering. Vårt anslag innebærer en ressursbruk på 15 750 timer i kommunene årlig.¹¹

Basert på disse forutsetningene, summerer den samlede ressursbruken til søknadsarbeid og

rapportering i kommunene seg til 26 250 timer årlig. Vi understreker at det anslaget er svært usikkert og baserer seg på en gjennomsnittsbetraktning per kommune.

Anslaget inkluderer ikke kommunens tidsbruk til arbeid med knutepunktfunksjonen. Vårt inntrykk er at denne funksjonen utøves på svært ulike måter, fra kommune til kommune, og ressursbruken varierer derfor trolig mellom kommunene. Knutepunktfunksjonen er drøftet nærmere i kapittel 3.4.

Organisasjoner bruker vanligvis under ett ukesverk på søknadsarbeid, men noe mer på rapportering

I spørreundersøkelsen til organisasjoner, har vi også spurt om tidsbruk til søknadsarbeid og rapportering. Som vist i Figur 4-13, er det stor variasjon i oppgitt tidsbruk. Svarene indikerer at tidsbruken til søknadsarbeid blant organisasjonene er noe lavere enn blant kommunene.

Her kan det bemerkes at tidsbruken trolig i stor grad er basert på frivillig innsats og derfor ikke er direkte sammenlignbar med kommunene der søknadsarbeidet er lønnet.

Et mulig anslag kan være to dagsverk (15 timer) til søknadsarbeid i gjennomsnitt per søker. Organisasjonene bruker mindre tid på søknadsarbeidet enn kommune. De sender typisk søknad om én aktivitet per utlysning og har mindre behov for koordinering på tvers.

I 2025 mottok Bufdir om lag 1 850 søknader fra frivillige, private og offentlige instanser utover kommunene. Legger vi vår antakelse om to dagsverk (15 timer) til grunn, innebærer dette en ressursbruk på 27 250 timer til søknadsarbeid.¹²

Det ser ut til å medgå noe mer tid til rapportering enn til søknadsarbeid blant organisasjonen. Her kan et mulig anslag være tre dagsverk (22,5 timer) per organisasjon. I 2025 ble det innvilget om lag 1 100 søknader til frivillige og private aktører utenom kommunene. Legger vi vår antakelse om tre dagsverk (22,5 timer) til grunn, innebærer dette en ressursbruk på 27 250 timer til rapportering.¹³

Den anslåtte samlede ressursbruken til søknadsarbeid og rapportering blant organisasjonene summerer seg til 53 500 timer årlig. Vi understreker at anslaget er svært usikkert og kun er basert på en gjennomsnittsbetraktning.

¹⁰ 30 timer x 350 kommuner = 10 500 timer

¹¹ 45 timer x 350 kommuner = 15 750 timer

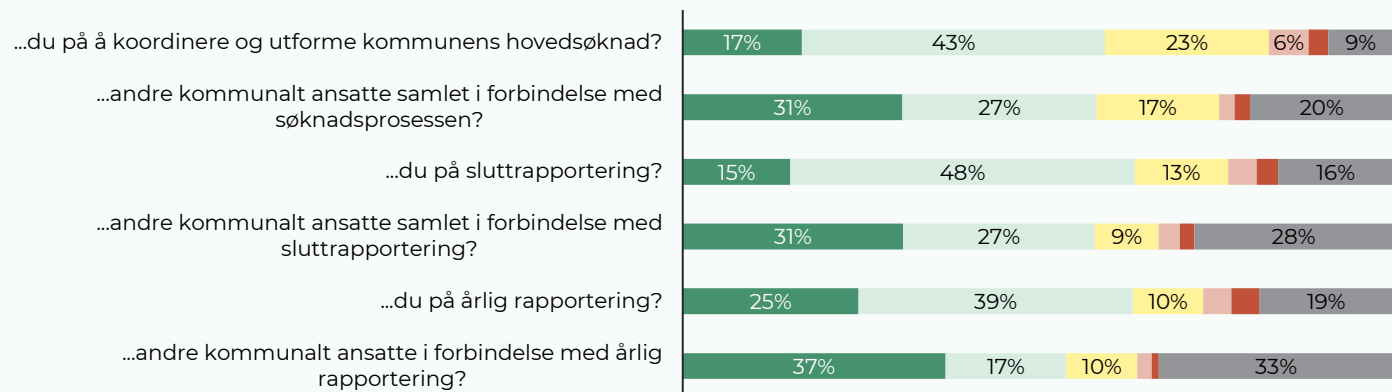
¹² 15 timer x 1850 organisasjoner = 27 750 timer

¹³ 22,5 timer x 1 100 organisasjoner = 24 750 timer

Figur 4-13: Kommuners og organisasjoners tidsbruk til søknadsarbeid og rapportering

Kommuner

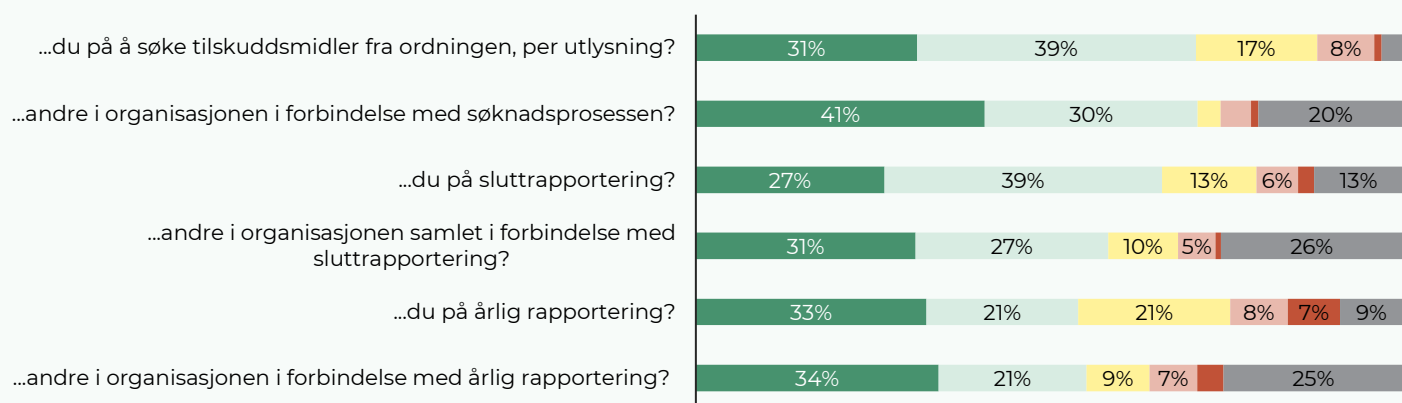
Omtrent hvor mange dags- eller ukesverk bruker...



■ 1-2 dager ■ 2-5 dager ■ Mellom ett og to ukesverk ■ Mellom to og tre ukesverk ■ Mer enn tre ukesverk ■ Vet ikke

Organisasjoner

Omtrent hvor mange dags- eller ukesverk bruker...



■ 1-2 dager ■ 2-5 dager ■ Mellom ett og to ukesverk ■ Mellom to og tre ukesverk ■ Mer enn tre ukesverk ■ Vet ikke

Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner (N=216) og kommuner (N=139), gjennomført av Oslo Economics.
Dataetiketter for alternativ med under 5 % er utelatt fra figuren for å øke lesbarheten

Den samlede ressursbruken i ordningen er stor

I Tabell 4-3 vi oppsummerer forutsetningene som ligger til grunn for beregningene av ressursbruk i kommuner og organisasjoner. Gitt våre forutsetninger, anslår vi en samlet tidsbruk hos kommuner og organisasjoner på 78 750 timer årlig. Gitt en gjennomsnittlig årsverkskostnad på 1 million kroner, har ressursbruken en verdi på 45 millioner kroner i året.

Ved å summere ressursbruken i Bufdir og ressursbruken i kommuner og organisasjoner, finner vi at den samlede ressursbruken knyttet til forvaltning, søknadsarbeid og rapportering er på om lag 90 000 timer, eller 51 millioner kroner, i året.¹⁴ Den anslåtte forvaltningskostnaden er på 6,8 prosent målt i

forhold til en bevilgning på 750 millioner kroner. Estimater inkluderer ikke ressursbruk hos Barne- og familiedepartementet som styrer Bufdir, og eventuelt andre aktører.

Som tidligere nevnt er beregningene basert på gjennomsnittsbetraktninger, og må derfor tolkes med forsiktighet.

Den samlede tidsbruken i ordningen hos Bufdir, kommuner og organisasjoner reflekterer delvis at det er mange søkere på ordningen som får avslag. I tillegg innebærer Bufdirs prioritering om å avkorte midlene til mange søkere, at det er mange søkere som mottar relativt lite midler til hvert prosjekt, men som likevel må bruke tid på rapportering i etterkant.

¹⁴ 10 500 timer + 78 750 timer = 89 250 timer

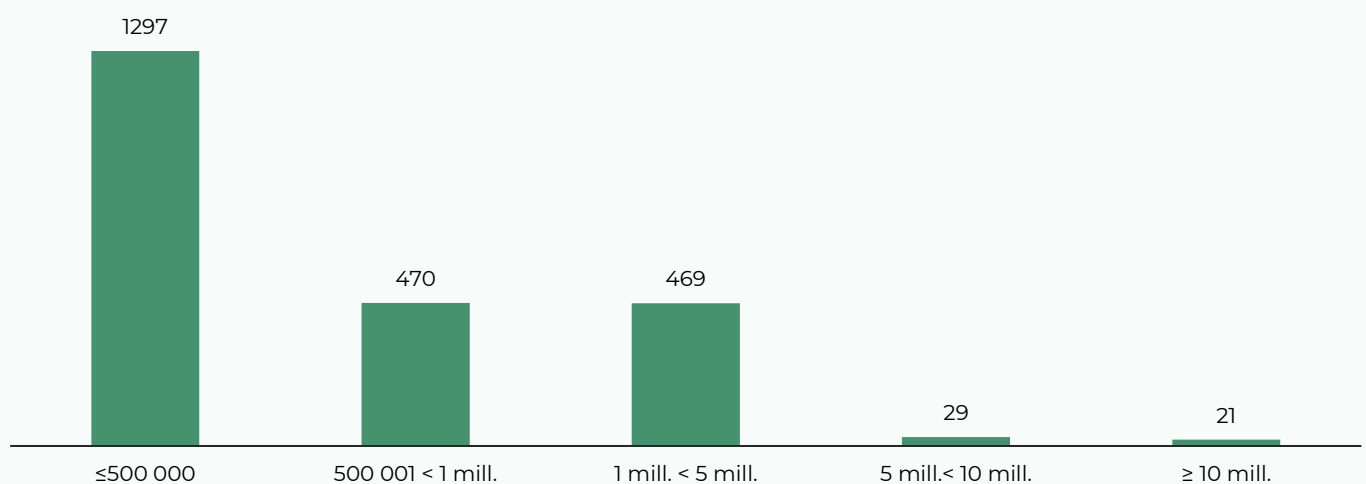
Figur 4-14 at viser at mer enn halvparten av tilskuddsmottakerne i perioden 2022–2024, fikk innvilget mindre enn 500 000 kroner i tilskudd. Et høyt antall mottakere av tilskudd, innebærer også samlet sett en betydelig tidsbruk til rapportering.

Tabell 4-3: Beregning av tidsbruk til søknadsarbeid og rapportering blant kommuner og organisasjoner

Søknadsarbeid		
	Kommuner	Organisasjoner
Anslag tidsbruk per virksomhet (timer)	30	15
Antall virksomhet	350	1 850
Sum tidsbruk (timer)	10 500	27 750
Rapportering		
	Kommuner	Organisasjoner
Anslag tidsbruk per virksomhet (timer)	45	22,5
Antall virksomheter	350	1 100
Sum tidsbruk (timer)	15 750	24 750
Samlet tidsbruk		
	Kommuner	Organisasjoner
Sum tidsbruk (timer)	26 250	52 500
Samlet tidsbruk kommuner og org. (timer)	78 750	

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på svar fra spørreundersøkelse til kommuner og organisasjoner

Figur 4-14: Fordeling av innvilgede søknader etter størrelse på tilskudd (2025). Kroner.



Kilde: Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir, bearbeidet av Oslo Economics

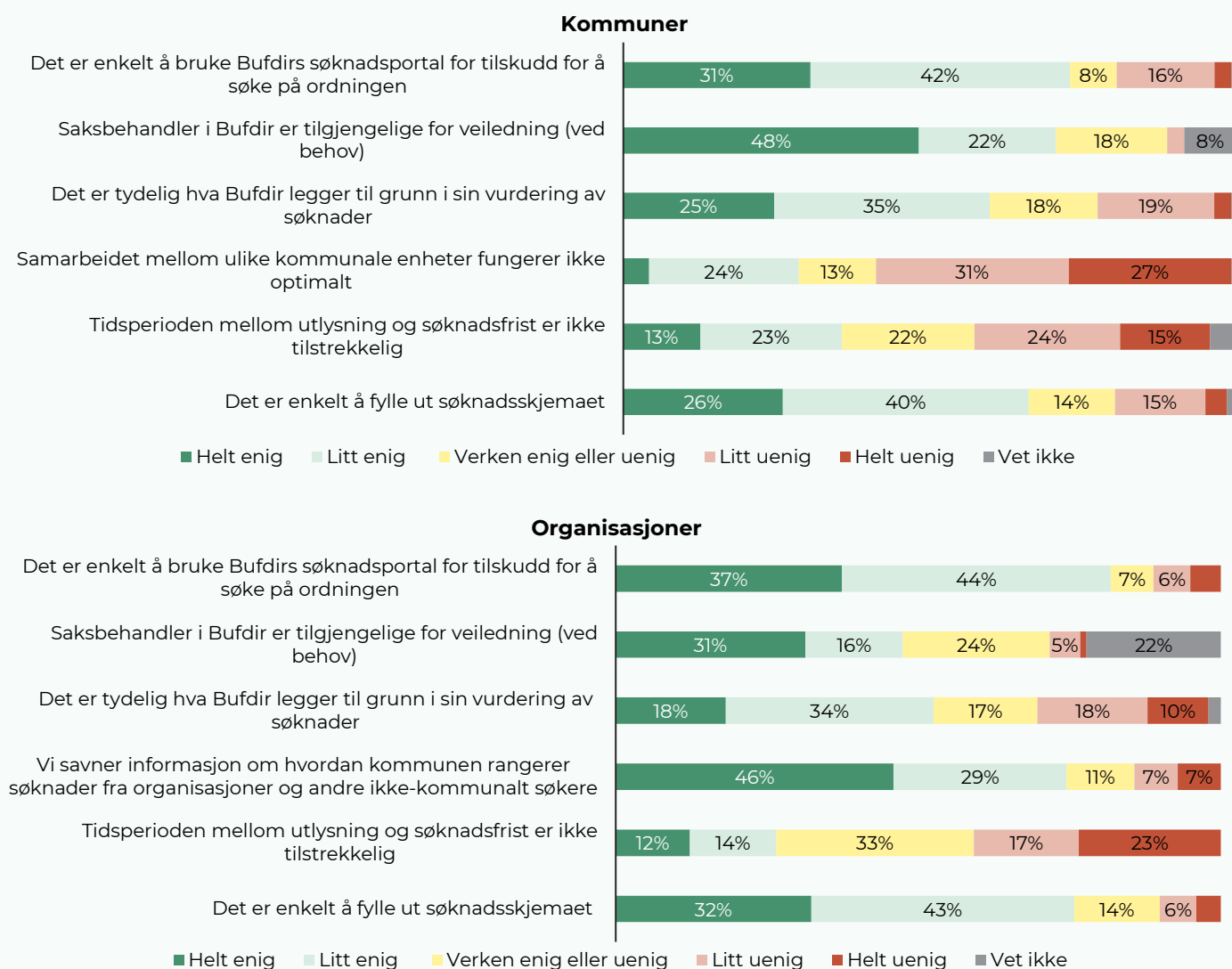
Både kommuner og organisasjoner opplever at søknadsprosessen i stort fungerer godt

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at organisasjonene som har mottatt tilskudd, opplever at søknadsprosessen fungerer godt. Et flertall av respondentene er helt eller litt enig at det er enkelt å bruke Bufdirs søknadsportal og enkelt å fylle ut søknadsskjemaet (se Figur 4-15). Det er imidlertid stor variasjon blant respondentene om de opplever at tidsperioden mellom utlysning og søknadsfrist er tilstrekkelig. Her svarer at en tredjedel av respondentene at de er hverken er enige eller uenig. Svarene henger trolig sammen med hvorvidt man har søkt på ordningen før eller ikke. Erfarne søkere vil trolig har mindre behov for mye tid mellom utlysning og søknadsfrist fordi de kjenner prosessen fra tidligere.

Rundt halvparten av respondentene er enige i at Bufdir er tilgjengelige for veiledning og at det er tydelig hva Bufdir legger til grunn i sin vurdering av søknadene. Om lag tre fjerdedeler av respondentene opplever å savne informasjon om hvordan kommunene rangerer søknader fra organisasjoner og ikke-kommunale søkere. Her har trolig en del kommuner et forbedringspotensial når det gjelder hvordan de kommuniserer med frivilligheten i sitt område.

Kommunene virker i stor grad å ha en lik en vurdering av søknadsprosessen som organisasjonene (se Figur 4-15). Et stort flertall av respondentene opplever at saksbehandler i Bufdir er tilgjengelig for veiledning. Samarbeidet mellom de kommunale enhetene virker å fungere i lys av at et flertall av respondentene er uenig i at samarbeidet ikke fungerer optimalt.

Figur 4-15: Kommuners og organisasjonenes vurdering av søknadsprosessen



Kilde: Spørreundersøkelse til organisasjoner (N 216) og kommuner (N=142) gjennomført av Oslo Economics.

Saksbehandlingstiden reflekterer ordningens størrelse og kompleksitet

Ordningen har et årshjul som strekker seg over flere måneder. Utlysningen lyses ut etter at forslag til statsbudsjett er lagt frem, normalt i midten av oktober. Da vet Bufdir hvor midler satt er foreslått satt av til ordningen. Søknadsfristen er deretter vanligvis i månedsskiftet oktober/november. I 2025, var søknadsfristen 31. oktober. Bufdir gir søkerne minimum tre uker fra utlysning til søknadsfrist.

Vanligvis blir søknadene fra organisasjoner tilgjengelig for rangering hos kommunene fra midten av november etter at Bufdir har foretatt feilrettinger. Deretter har kommunene frist til starten/midten av januar til å rangere søknadene. Søknader som ikke er avhenge av kommunenes rangering blir vurdert umiddelbart etter søknadsfrist. Vanligvis får direktesøkere svar rundt månedsskiftet februar/mars, mens øvrige søkere får svar i månedsskiftet april/mai. Utbetalingen av midler skjer noen uker etter utsending av vedtaksbrev.

Tilskudd til inkludering av barn og unge er den klart største tilskuddsordningen som Bufdir forvalter. Målt etter bevilgning, er *tilskudd til foreldrestøttende tiltak* den nest største prosjektordningen på 43 millioner kroner. Ettersom tilskudd til inkludering er så forskjellig i størrelse fra andre ordninger, er det krevende å sammenligne saksbehandlingstiden på tvers. Mindre tilskuddsordninger, som *tilskudd til foreldrestøttende tiltak* og *tilskudd til tiltak mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer*, har typisk en kortere saksbehandlingstid på 2–3 måneder. Samtidig har disse ordningene en annen forvaltningsmessig rigg der kommuner/frivillige aktørene søker direkte til Bufdir og det er langt færre søknader som Bufdir skal vurdere.

Saksbehandlingstiden påvirkes av antall søknader, behov for samkjøring på tvers i saksbehandlingen, kompleksitet i søknadene og grad av involvering av kommunene. Gitt disse forholdene, har vi ikke grunnlag for å si at saksbehandlingen burde vært kortere enn hva den i er i dag.

Det oppleves som krevende for noen søkere at svar på søknad først kommer i månedsskiftet april/mai. Prosjektene planlegges typisk i januar/februar, men det kan være vanskelig å planlegge på en god måte gitt at det er usikkert om prosjektet får tildelt midler. Midlene må i utgangspunktet brukt opp innen utgangen av desember hvis prosjektet er ettårig, men det er mulig å søke om Bufdir om utvidet prosjektperiode. Denne problemstillingen er først og fremst aktuell for ettårige prosjekter. I praksis velger noen søkere å forskuttere utbetaling av midler for å starte opp prosjektet. Andre oppgir

at de som regel ser seg nødt til å utsette planlegging og/eller oppstart av prosjektet frem til tildeling av tilskudd.

En gjennomgang av innvilgede søknader viser at mange søknader blir avkortet i antall år de får innvilget tilskudd. Tabell 4-4 viser andel innvilgede søknader som søkte om versus fikk tildelt tilskudd for ett år, to år og tre år i perioden 2022–2024. Som vist i tabellen, legger nesten 80 prosent av innvilgede søknader opp til treårig gjennomføring. Likevel er det kun 56 prosent av innvilgede søknader som får tildelt midler for tre år. Fordi det søkes om langt mer midler enn hva som tilgjengelig i ordningen, velger Bufdir å avkorte antall år prosjektene får tildelt midler for. Dette innebærer i praksis at mange prosjekter som ligger opp til gjennomføring over flere år, må gjennomføres i løpet av ett år.

Tabell 4-4: Fordeling av innvilgede søknader etter antall år omsøkt og tildelt (2022–2024)		
År omsøkt midler til	Andel innvilgede søknader etter omsøkte midler	Andel innvilgede søknader etter tildelte midler
Ettårig	16 %	39 %
Toårig	4 %	5 %
Treårig	79 %	56 %
Kilde: Søknads- og rapporteringsdata fra Bufdir		

Dagens ordning er flerårig og det legges i stor grad opp til treårige søknadsbeløp, men likevel er det årlige utlysninger. I lys av dette, kunne ordningen alternativt kun blitt lyst ut hvert tredje år. Vi vurderer at det ville vært fordeler og ulemper ved en slik omlegging. Barrierene for å søke ville trolig blitt større hvis søkere i utgangspunktet måtte gjennomføre treårige prosjekter. Noen aktører ville valgt å la være og søke, og det ville trolig blitt mindre rom for å eksperimentere med ulike type prosjekter. I tillegg ville ordningen trolig blitt mindre tilgjengelig for nye aktører. Samtidig ville en omlegging til treårige utlysninger, reduserte den administrative belastning ved ordningen og medført mindre ressursbruk til saksbehandling, både i Bufdir, kommunene og blant søkerne.

4.5 Samlet vurdering av forvaltning

Samlet sett er vår vurdering at Bufdirs forvaltning av tilskudd skjer i henhold til de kriterier og aktiviteter som er fastsatt for ordningen. Ettersom ordningen omfatter en rekke ulike aktivitetstyper, som alle defineres gjennom ulike krav og kriterier, har involverte aktører mye å sette seg inn i for å kunne forvalte rollene sine på en riktig og effektiv måte.

Generelt virker tilskuddene fra Bufdir å nå frem til de riktige mottakerne, med stor spredning i type aktører og aktiviteter. Fordelingen av tilskudd følger fordelingen av andelen barn og unger per landsdel. Bufdir virker å jobbe systematisk med å informere om ordningen til kommunene og andre potensielle søkere. Vår kartlegging tyder på at Bufdirs arbeid med å informere om ordningen når frem til søkerne, og søkerne opplever at informasjonen om aktivitetstyper er forståelig og enkel å forholde seg til. Samtidig er det en utfordring at flere kommuner og organisasjoner er usikre på hvilken rolle kommunens rangering spiller i den endelige vurderingen, og dermed kommunenes reelle påvirkning på endelig tildeling.

Bufdir avslår mellom halvparten og opp mot 70 prosent av søknadene i et enkeltår. Blant prosjektene som innvilges, blir mer enn halvparten avkortet (får mindre midler enn omsøkt). Avkorting sikrer at et stort antall prosjekter får midler til gjennomføring, men innebærer samtidig mye tidsbruk til søknad og rapportering på relativt små prosjekter. Avkorting innebærer også en risiko for at prosjektene ikke blir gjennomført slik de var tiltenkt. Hensynet til effektivitet i tildeling versus behovet for at midlene treffer flest mulig aktører, må veies opp mot hverandre. Det er ikke nødvendigvis åpenbart at dagens praksis bør endres.

Kommunens sentrale rolle, både i arbeidet med hovedsøknad, som knutepunkt, og i rangering av søknader, utføres ulikt i ulike kommuner. Vår forståelse er at en viss variasjon, er både forventet og ønskelig, nettopp fordi tilpasning til lokale kjennetegn og forhold er noe av målet med at kommunene involveres i forvaltning av ordningen. Store forskjeller i befolkningsstørrelse, geografiske forhold og organisering er noen viktige forhold som har betydning for kommunens innretning og praksis i arbeidet med tilskuddsordningen. I tillegg kommer forskjeller i eksisterende tilbud til barn og unge, grad av samarbeid mellom frivillige og kommunale aktører, som er et resultat av politiske satsinger og annen innsats på dette feltet. Samlet

bidrar variasjonen til at kommunene har svært ulike utgangspunkt i sin forvaltning av ordningen.

I sum fremstår ordningen som ressurskrevende å forvalte isolert sett, og det er få ordninger av tilsvarende størrelse som det er naturlig å sammenligne med. En stor del av ressursbruken er knyttet til søknadsarbeid og rapportering blant søkere og tilskuddsmottakere. Vi anslår en samlet ressursbruk til forvaltning av ordningen på 90 000 timer i året, hvorav kommunene står for 26 000 timer. Estimater er svært usikkert og baserer seg på en gjennomsnittsbetraktning per kommune påmeldt ordningen og organisasjoner som søker.

Lang søknadsbehandling i ordningen er til stor frustrasjon for mange søkere, særlig i prosjekter som søker om ettårige tilskudd, men også prosjekter som har pågått i tre år og venter på svar på søknad om videreføring til en ny periode. Manglende forutsigbarhet under planlegging av aktiviteter i inneværende år, gjør det vanskelig å vurdere bemanningsbehov både i kommunale og andre tiltak.

Den samlede ressursbruken, og lengden på saksbehandlingstid må vurderes i lys av involverte aktører, både i stat (Bufdir) og kommune, frivillig og privat sektor. Vår forståelse er at arbeidet med hovedsøknad, som vurderes å være ressurskrevende for mange kommuner, er viktig av flere årsaker. I tillegg til en direkte effekt, gjennom koordinering av ulike tiltak og prosjekter på tvers av ulike avdelinger i kommunene, forventer vi at dette arbeidet også har en indirekte effekt gjennom økt dialog og samarbeid i kommunens øvrige arbeid på dette området.

Tilsvarende vurderer vi at ressursbruken til knutepunktfunksjonen ikke bare er ment for kortsiktig koordinering av tiltak og prosjekter på tvers av kommunal, frivillig og privat sektor, men også vil gi gevinster for langsiktig samarbeid og utvikling av et mer mangfoldig tilbud til målgruppen. Den samlede ressursbruken bør derfor vurderes ikke bare opp mot forventet aktivitet og deltakelse i de konkrete prosjektene som tilskuddsordningen finansierer, men også indirekte effekter gjennom samarbeid om utvikling av et bedre tilbud på lang sikt. De indirekte effektene kan være minst like viktige som de direkte effektene.

4.6 Innspill til videreutvikling

Basert på evaluering av tilskuddsordningens forvaltning, har vi identifisert noen forbedringsområder. Under presenterer vi våre anbefalinger til videreutvikling av ordningen.

4.6.1 Tydeliggjøre forventet tildeling basert på historikk og kriterier for fordeling

Tilskuddsordningen er preget av stor oversøking. Det er mange kommuner og søkere som legger ned mye tid i søknadsarbeid til prosjekter som ikke får midler, eller som tildeles et langt mindre beløp enn omsøkt. Samtidig har vi fått innsikt i de ganske tydelige kriteriene som ligger til grunn for fordeling av den samlede potten. Et tilbakevendende innspill fra flere av tilskuddsmottakerne vi har vært i kontakt med, er at det oppleves frustrerende å ikke vite hvor mye midler de kan forvente å få. Vi vurderer at særlig kommunene hadde hatt stor nytte av en tydeligere forventningsstyring fra Bufdir om hvor mye midler det er sannsynlig at de vil motta gitt potten som ligger til grunn.

Det er flere forhold ved tilskuddsordningen som skaper usikkerhet rundt hva den endelige tildelingssummen vil bli. Politisk behandling gjennom statsbudsjettet kan resultere i endringer i samlet tildeling fra år til år. Fordelingen av tildeling til henholdsvis kommunale, frivillige og andre søkere kan også endres fra et år til et annet. I tillegg innebærer flerårigheten i tilskuddsordningen at noe av samlet tildeling ett år settes av til utbetalinger de to kommende årene. Likevel er vår vurdering at økt forventningsstyring vil kunne bidra til å redusere unødvendig ressursbruk til både planlegging av aktiviteter og søknadsarbeid fra kommuner og andre søkere, og til saksbehandling i Bufdir. Vi tror tilgjengeliggjøring av samlet tildelingsbeløp fra tidligere år, tildeling per kommune samt overordnet fordeling mellom ulike typer av aktører vil være nyttig for å gi søkerne mer realistiske forventninger til tildeling. En synliggjøring av hvilke kriterier som ligger til grunn for fordeling av den samlede potten, vil videre bidra til å gjøre tildelingsprosessen mer gjennomskiktig.

4.6.2 Videreføre kommunal involvering, men vurdere tiltak for å redusere administrative kostnader og samlet saksbehandlingstid

Vi vurderer at sterk kommunal involvering i forvaltning av tilskuddsordningen er en styrke for ordningen. Krav til hovedsøknad, knutepunktfunksjon og rangering av ikke-kommunale søknader bidrar til økt koordinering av det samlede tilbudet til målgruppen, og informasjon om kommunens vurdering av lokale behov. Krav til involvering av ungdomsråd bidrar til medvirkning av barn og unge.

Kravene til kommunal involvering har samtidig en høy pris, i form av ressursbruk til utarbeiding, rangering og behandling av søknader og lang

saksbehandlingstid. Vi foreslår at Bufdir vurderer å innføre tiltak som kan bidra til å redusere den samlede administrative byrden:

Bufdir kommuniserer tydelig på sine nettidere at søknader for aktører som allerede mottar tilskudd for inneværende periode, ikke prioriteres. Dette er viktig for å sikre forventningsstyring til mulige søkere, og effektivisere saksbehandling. For å redusere de administrative kostnadene og saksbehandlingstiden, kan være hensiktsmessig å frata aktører som allerede mottar tilskudd, muligheten til å sende nye søknader for samme periode. Dette vil bidra til å konsentrere søknadsmengden fra mottakere av treårige tilskudd til hvert tredje år, og redusere den administrative byrden de to neste årene. Vi forventer at dette særlig gjelder kommuner og større frivillige organisasjoner. En slik endring forventes samtidig å kunne påvirke sammen-setningen av prosjekter som det søkes tilskudd til. En mulighet er at det blir færre søknader om nyskapende prosjekter, til fordel for flere om videreføring av allerede etablerte prosjekter som vurderes å ha lavere risiko.

Et mer drastisk tiltak kan være å innføre treårige utlysninger. Fra et forvaltningsperspektiv, vil dette ha flere fordeler. Det vil frigjøre ressurser fra utarbeiding og behandling av søknader i de to årene uten utlysning, både hos søkere, i kommunene som rangerer og Bufdir. Det vil også fjerne uforutsigbarhet gjennom lang saksbehandlingstid i årene det ikke behøver å søkes om midler. Fra et søkerperspektiv vil en slik endring imidlertid ha flere negative konsekvenser. En mulig reduksjon i antall søkere vil, selv om det bidrar til å redusere administrative kostnader i ordningen, også redusere mangfoldet i det samlede aktivitets-tilbudet. Samtidig forventer vi at over-søkingen fortsatt vil være stor, og at behovet for avkorting vil vedvare. Avkorting gjennom å gi ettårig tilskudd i stedet for treårig, vil være vanskeligere enn i dag fordi kontinuiteten svekkes når neste mulighet til å søke om tilskudd først kommer tre år senere. Vi tror at en slik endring vil bidra til færre søknader fra mindre og nyetablerte aktører, til fordel for kommuner og større organisasjoner som har høyere søkerkompetanse og allerede etablerte prosjekter.

En tredje mulighet kan være å øke antall aktører som får øremerkede tilskudd, og redusere potten til frivillige og private aktører med søknader som først skal rangeres av kommunene, og deretter vurderes av Bufdir. En slik endring vil påvirke det samlede aktivitetstilbudet, og gjøre det likere på tvers av kommuner. Kommunenes egne vurderinger av behov for innretning lokalt vil få mindre plass, og

mangfoldet i tilbudet vil reduseres. Det er usikkert hvilken betydning en slik endring vil ha for de samlede administrative kostnadene – det avhenger av hvilke krav som stilles til mottakere av øremerkede tilskudd. Det kan også være at antallet øvrige ikke-kommunale søkere ikke reduseres, selv om den samlede potten til midler minsker.

En fjerde mulighet som kan tenkes å redusere administrative kostnader og samlet saksbehandlingstid, er innsnevring av hvilke aktører som kan søke på ordningen. En mulig begrensning kan være at kun kommuner og frivillige organisasjoner kan søke om midler. En slik endring vil ha negative konsekvenser for mangfoldet i tilbudet, og mulighet for lokal tilpasning.

Alle mulighetene som skisseres over kan isolert sett bidra til å redusere de administrative kostnadene og saksbehandlingstid i ordningen, og dermed gi forvaltningsmessige nyttevirksomheter. Kostnadene ved tiltakene oppstår gjennom mulige effekter på mangfold i aktivitetstilbudet, økt risiko for manglende gjennomførbarhet og annet som kan bidra til å svekke måloppnåelse i ordningen. Det er derfor viktig at forventede administrative besparelser vurderes opp mot forventede konsekvenser for effekter og måloppnåelse i ordningen. Dette undersøkes nærmere i andre delrapport om evaluering av effekter og måloppnåelse.

4.6.3 Ivareta kommunenes fleksibilitet i innretning av sine oppgaver, og samtidig øke muligheten for læring på tvers av kommuner

I likhet med andre områder, viser vår evaluering at kommunene løser oppgavene som følge av tilskuddsordningen på ulike måter. Den sentrale avveiningen i forholdet mellom stat og kommune handler om balansen mellom nasjonale mål på den ene siden, og kommunal handlingsfrihet på den andre siden. I en statlig tilskuddsordning som setter tydelige krav til kommunene, vurderer vi at det er hensiktsmessig at kommunene selv kan bestemme hvordan de oppfyller kravene. Ulik innretning på tvers av kommuner er en naturlig konsekvens av dette.

Forskjeller i forhold som størrelse, demografi, geografi og økonomi medfører at kommunene har ulike forutsetninger for å utføre sine pålagte oppgaver gjennom ordningen. Noen kommuner opplever i større grad enn andre at det er krevende å oppfylle kravene til knutepunktfunksjon, for eksempel. Det er utarbeidet mye godt veiledningsmaterieell i ordningen, men så vidt vi kjenner til er det ikke beskrevet eksempler på hvordan knutepunktfunksjonen kan innrettes på en hensiktsmessig måte i kommuner. Vår informasjonsinnhenting tyder på at i alle fall noen kommuner ville hatt glede av konkrete eksempler på organisering av knutepunktfunksjon i andre kommuner.

5. Overordnet vurdering av alternative finansieringsmodeller

Tilskuddsordning og rammefinansiering kan forstås som to ytterpunkter av mulige finansieringsmodeller, med programfinansiering som en variant i midten. Vurdering av fordeler og ulemper ved de tre alternative modellene er i hovedsak en avveining mellom kommunenes autonomi og handlingsrom, på den ene siden, og statlig styring og innretning av et likeverdig tilbud til hele befolkningen, på den andre siden.

5.1 Mulige finansieringsmodeller

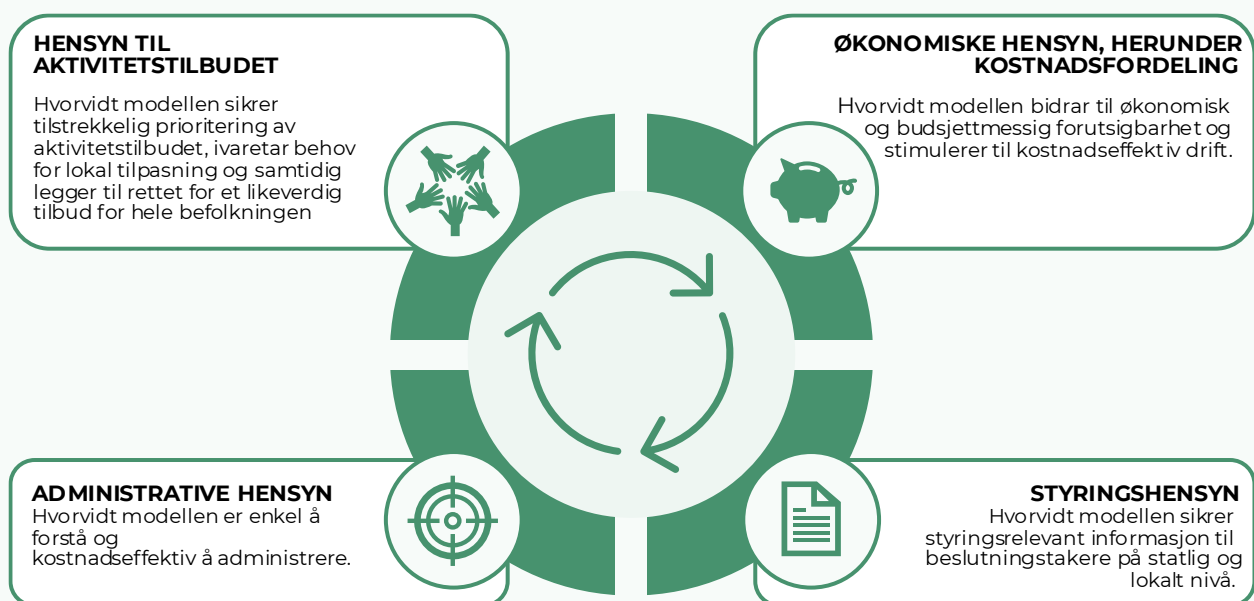
Dagens tilskuddsordning finansierer et stort aktivitetstilbud rettet mot barn og unge, både i kommunal, frivillig og privat regi. Det samme aktivitetstilbudet kunne alternativt vært finansiert på andre måter. To muligheter som vi vurderer som særlig relevante, er *rammefinansiering*, og *programfinansiering*.

Rammefinansiering innebærer at kommunene får overført økonomiske midler fra staten, som de selv kan disponere fritt innenfor rammene av lov og forskrift. Gjennom rammefinansiering kan kommunene bruke ressurser der de vurderer at midlene gir mest nytte. Rammefinansiering er en del av den økonomiske og juridiske ramme-styringen som er et hovedprinsipp for den statlige styringen i Norge, og er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Programfinansiering er, i motsetning til rammefinansiering, ikke et juridisk definert begrep. En grunnleggende forutsetning ved programfinansiering er at eksisterende sektorvise tilskudd slås sammen til ett sektoroverskridende program. I perioden 2020 til 2023 ble programfinansiering testet, gjennom samordning av fem statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år, og deres familier. Tolv kommuner deltok. Et viktig mål for piloten var å øke det lokale handlingsrommet (Utdanningsdirektoratet)

Tilskuddsfinansiering og rammefinansiering kan forstås som to ytterpunkter innenfor mulige finansieringsmodeller, med programfinansiering

Figur 5-1: Overordnede hensyn og kriterier for vurdering av finansieringsmodeller

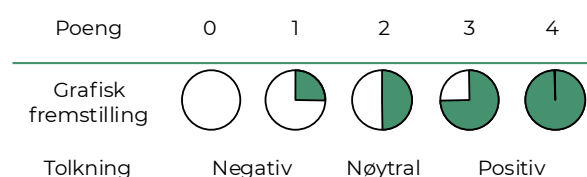


som en variant i midten. Merk at grad av detaljering gjennom krav og kriterier kan variere innenfor de ulike modellene. Dette innebærer at ikke alle tilskuddsordninger er sammenlignbare. Programfinansiering kan også innrettes på forskjellige måter. I våre videre vurderinger tar vi utgangspunkt i tilskuddsordningen i sin nåværende form, og drøfter den opp mot rammefinansiering og programfinansiering som pilotert i 0–24-samarbeidet.

5.2 Fordeler og ulemper ved alternative finansieringsmodeller

I vurdering av finansieringsmodeller, har vi valgt å bruke en analytisk modell bestående av fire overordnede hensyn; hensyn til aktivitetstilbud, økonomiske hensyn, administrative hensyn og styringshensyn. Vi har spesifisert hver av disse hensynene i konkrete vurderingskriterier. I Figur 5-1 presenterer vi overordnede kategorier for vurderingskriterier, med tilhørende forklaringer. Under drøfter vi hver av finansieringsmodellene i lys av de ulike hensynene, og gjør en overordnet vurdering på en femdelt skala (se Figur 5-2). Positive (3,4) eller negative (0,1) vurderinger gis når modeller anses ha særlig fordel eller ulempe sammenlignet med øvrige modeller. Der finansieringsmodellene i liten grad påvirker et gitt kriterium, eller der det finnes positive og negative effekter som antas å utligne hverandre, gis nøytral vurdering (2).

Figur 5-2: Skala for vurdering av finansieringsmodeller



Kilde: Oslo Economics

Merk at vurderingene tar utgangspunkt i finansiering og gjennomføring av aktiviteter i kommunal regi. Hvordan det øvrige aktivitetstilbudet påvirkes under programfinansiering, avhenger blant annet av politiske prioriteringer i kommunene og eventuelle statlige føringer for samarbeid mellom kommuner, frivillige og andre aktører.

5.2.1 Hensyn til aktivitetstilbud

Hensyn til aktivitetstilbudet handler for det første om prioritering av tjenesteområdet, i dette tilfellet

innsats rettet mot inkludering av barn og unge. Gitt finansiering av tjenesteområdet, handler hensynet til aktivitetstilbudet om at finansieringsmodellen skal stimulere til riktig lokal aktivitetsinnretning i de ulike kommunene, og samtidig stimulere til et likeverdig tilbud til hele befolkningen.

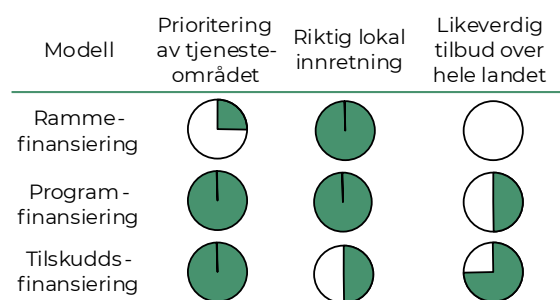
Dagens tilskuddsordning bidrar til å sikre at kommunene prioriterer satsing for inkludering av barn og unge, til tross for at kutt i mange ikke lovpålagte tjenester. Videre er tilskuddsordningen utformet på en måte som til en viss grad balanserer hensynet til likeverdig tilbud i hele befolkningen, på den ene siden, og tilpasning til lokale behov og forhold, på den andre siden. De definerte aktivitets-typene kan forstås som en fastsatt meny av muligheter, som kommuner, frivillige og andre aktører over hele landet kan velge mellom. Den samlede tilskuddspotten fordeles i utgangspunktet mellom kommuner basert på en fordelingsnøkkel som i tillegg til antall barn og unge også hensyntar noen risikofaktorer for utenforskap. Faktisk tildeling skjer basert på hvorvidt antall fra kommunene og organisasjoner i den enkelte kommune, og kvaliteten på søknadene. Det er ikke gitt at kommune får tilskudd tilsvarende hva fordelingsmodellen tilsier. Tilskuddsordningen bidrar til å finansiere én eller flere forhånds-godkjente typer av aktivitet, til barn og unge over hele landet. Kommunens involvering gjennom utarbeiding av hovedsøknad og rangering av ikke-kommunale søknader, bidrar til å hensynta deres vurderinger av hvilke tilbud som i størst grad møter lokale behov. Fordi Bufdir gjør den endelige vurderingen, vurderer vi at hensynet til et likeverdig tilbud (sett fra nasjonalt ståsted) veies tyngst.

Ved rammefinansiering vil kommunene få større handlingsrom til å innrette aktivitetstilbudet slik de vil, i tråd med lokale behov og prioriteringer. I stedet for å velge mellom forhåndsdefinerte aktivitets-typer, kan kommunene definere egne prosjekter. Fra kommunenes ståsted vil det være ønskelig å få større frihet. En bekymring ved rammefinansiering, er at kommuner har mulighet til å nedprioritere innsats for inkludering av barn og unge, og at barn og unge derfor ville få et dårligere tilbud. Forskjeller i behov og prioriteringer fra kommune til kommune ville antakelig bidratt til større variasjoner i innretning av aktivitetstilbudet mellom kommuner. En av måtene dagens tilskuddsordning bidrar til å sikre et mangfold i aktivitetstilbud på tvers av kommuner, er gjennom å tildele tilskudd til frivillige og private aktører, i tillegg til kommunale. Ved rammefinansiering forventer vi at flere kommuner ville prioritert aktiviteter i egen regi, på bekostning av andre aktører.

Ved programfinansiering vil kommunene få mulighet til å velge hvordan de vil prioritere innsatsen sin for å sikre inkludering av barn og unge på ulike arenaer. Handlingsrommet utvides derfor fra ferie- og fritidsaktiviteter, som tilskuddsordningen retter seg mot. Prioritering og koordinering av tiltak som skal bidra til økt deltakelse på ulike arenaer for barn og unge, vil derfor kunne variere fra kommune til kommune. Dersom behovet for inkludering i ferie- og fritidsaktiviteter, relativt til inkludering på andre arenaer, er ulikt fra kommune til kommune, vil programfinansiering kunne bidra til en aktivitetsinnretning som er bedre tilpasset lokale behov og forhold. Fordi finansieringen vil være rettet mot barn og unge i målgruppen, vurderer vi at risikoen for at barn og unge i noen kommuner får et dårligere tilbud i noen kommuner enn i andre, vil være mindre enn i rammefinansiering. Hvorvidt mangfoldet i aktivitetstilbudet endres, vil antakelig variere fra kommune til kommune. Vi forventer derfor større grad av lokal tilpasning, enn ved rammefinansiering.

Oppsummert vurderer vi at tilskudds- programfinansiering i størst grad sikrer at kommunene prioriterer aktiviteter rettet mot inkludering av barn og unge i målgruppen, mens program- og rammefinansiering i størst grad ivaretar hensynet til riktig lokal innretning av aktivitetstilbudet. Videre vurderer vi at tilskuddsfinansiering i størst grad bidrar til et likeverdig tilbud over hele landet. Ramme-finansiering vurderes å i minst grad bidra til et likeverdig tilbud mens programfinansiering skårer midt imellom.

Figur 5-3: Vurdering av hvorvidt modellene stimulerer til et godt aktivitetstilbud



Kilde: Oslo Economics

Den samlede betydningen for aktivitetstilbudet av hver enkelt finansieringsmodell, er usikker. Hvorvidt en økning i kommunalt handlingsrom vil bidra til et bedre tilbud til barn og unge i befolkningen, avhenger av en rekke forhold i kommunene. Ett av funnene fra sluttevalueringen av pilot av programfinansiering, var at kommunene opplevde stor grad

av autonomi, men i liten grad har kultur (erfaring, tankegods og lignende) eller instrumenter (planer, strukturer og lignende) for hvordan dette handlingsrommet kan utnyttes (Oxford Research, 2023). Det kan være grunn til å tro at endringen i utvikling av aktivitetstilbudet ved ramme- eller programfinansiering, som følge av økt autonomi, vil se annerledes ut i kommuner som har mye erfaring med innovasjonsarbeid og omstillingsprosesser, sammenlignet med kommuner som i liten grad har erfaring med dette. I så fall er det en risiko for at enkelte kommuner nyttiggjør seg det økte handlingsrommet og oppnår et aktivitetstilbud som er mer tilpasset lokale forhold, og bedre samordnet med øvrig innsats på feltet, mens andre kommuner får et dårligere tilbud.

5.2.2 Økonomiske hensyn

Prinsippet om økonomiske hensyn skal ivareta kostnadseffektivitet, og økonomisk og budsjettmessig forutsigbarhet. I vurderingen av de kostnadseffektivitet legger vi til grunn at innretningen av det samlede tjenestetilbudet er den samme.

En gjentakende utfordring med tilskuddsordninger er manglende forutsigbarhet. Dagens flerårige tilskuddsordning ivaretar hensyn til forutsigbarhet i større grad enn ettårige tilskuddsordninger. Det er likevel mange tilskuddsmottakere som tildeles ettårige tilskudd. Når det gjelder kostnadseffektivitet i drift, innebærer tilskuddsfinansiering at tilbudet i utgangspunktet skal gjennomføres i tråd med plan for bruk av tilskuddsmidler. Dersom oppslutningen om planlagte aktiviteter er langt lavere enn forventet, for eksempel, vil arrangørens incentiver til å likevel gjennomføre aktiviteten være sterkere enn ved en finansieringsform der de ikke skal rapportere om bruk av midler. På kort sikt kan derfor kostnadseffektiviteten begrenses noe gjennom tilskuddsfinansiering. På lengre sikt vil likevel tilskuddsmottakerne ha incentiver til å tilpasse aktiviteter og innhold til etterspørsel, fordi de plikter å rapportere på resultater. Kommuner har også i dag mulighet til å overføre midler fra en aktivitetstype til en annen innenfor samme søknad, mindre annet er spesifisert i vedtaket fra Bufdir. Avkorting i midler bidrar også til at flere kommuner velger å ikke gjennomføre prosjekter de egentlig søkte om midler til. Vi antar at kostnadseffektivitet er ett av flere hensyn som spiller inn i avgjørelsen om prioritering av ulike aktiviteter.

I hvilken grad rammefinansiering ville bidratt til økt økonomisk og budsjettmessig forutsigbarhet for aktørene på dette området, er usikkert. Økt handlingsrom for kommunene vil innebære

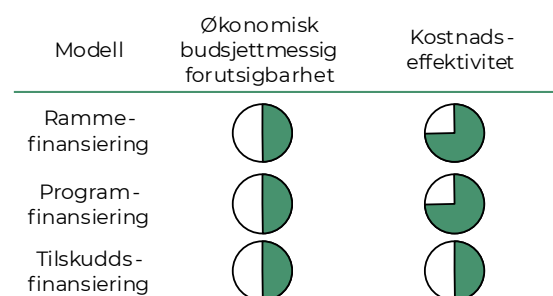
mulighet til å nedprioritere satsing på inkludering av barn og unge, til fordel for andre satsinger. Dette gjelder særlig for kommuner som er nødt til å gjennomføre store budsjettkutt. Flere av personene vi har vært i kontakt med, forteller at tjenestene de finansierer ved hjelp av tilskudd burde vært prioritert i kommunenes egne budsjetter i dag. Uten føringer for bruk av midlene, kan det derfor være at finansiering til aktiviteter på inkluderingsfeltet ville opplevdes mer uforutsigbar enn i dagens situasjon, i alle fall i noen kommuner. I gjennomføring av aktiviteter, forventer vi at kommuner har sterke incentiver til kostnadseffektiv drift, som følge av høy bevissthet rundt alternativ anvendelse av midlene.

I hvilken grad programfinansiering ville gitt endret forutsigbarhet, avhenger av lengden på programperioden. I utgangspunktet forventer vi at forutsigbarheten vil være den samme som i dagens tilskuddsordning, siden denne også gir mulighet for flerårige tilskudd. Fordi programfinansiering ville økt kommunenes fleksibilitet til å omprioritere midler mellom et større antall prosjekter og tiltak rettet mot den samme målgruppen, forventer vi at kostnadseffektiviteten ville økt, sammenlignet med dagens situasjon.

Oppsummert vurderer vi at økonomisk og budsjettmessig forutsigbarhet kan være utfordrende i alle finansieringsmodeller, av ulike årsaker. Muligheten for flerårig finansiering gjør at dagens tilskuddsfinansiering gir en større forutsigbarhet enn ettårige tilskuddsordninger, men saksbehandling bidrar til en lang periode med usikkerhet før svar på nye søknader. Med rammefinansiering har kommuner i utgangspunktet mulighet til å planlegge langvarige aktiviteter, men prioritering av lovpålagte oppgaver i en krevende økonomisk situasjon bidrar til uforutsigbarhet om videreføring likevel. Programfinansiering sikrer prioritering av tjenestetilbudet, men innebærer i likhet med tilskuddsfinansiering usikkerhet om hva som skjer etter gjennomført programperiode.

Kostnadseffektiviteten forventes å være større i rammefinansiering og programfinansiering enn i tilskuddsfinansiering, fordi vi forventer at kommunen har sterkere incentiver til å gjøre hensiktsmessige tilpasninger i tjenestetilbudet når de ikke behøver å forholde seg til skisserte prosjektbeskrivelser og dokumentasjon av eventuelle endringer. I tillegg forventer vi at kommuner vil være mer bevisst alternativkostnaden ved finansiering av tjenestetilbudet, som ytterligere forsterker incentiver til kostnadseffektivitet.

Figur 5-4: Vurdering av økonomiske hensyn



Kilde: Oslo Economics

5.2.3 Administrative hensyn

De administrative hensynene innebærer at forvaltningen skal være så enkel som mulig, i betydningen at berørte aktører ikke påføres store administrasjonskostnader som følge av at ordningen er vanskelig å forstå eller ressurskrevende å forvalte.

Dagens tilskuddsordning er svært ressurskrevende, samlet sett. Et stort antall involverte aktører, både kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører, bruker tid til å utarbeide søknader. Alle disse søknadene skal behandles og vurderes av Bufdir. I tillegg til å koordinere søknader til egne prosjekter gjennom én hovedsøknad, har kommunen en administrativ oppgave i å rangere ikke-kommunale søkere.

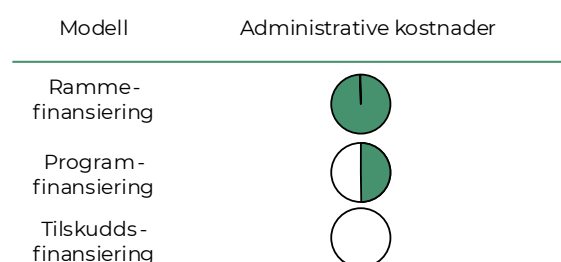
Rammefinansiering vil innebære en reduksjon i administrativt arbeid, sammenlignet med dagens tilskuddsordning. Den omfattende saksbehandlingen i Bufdir faller bort, og kommunene har ikke de samme formelle kravene til sitt arbeid med søknader, rapportering, rangering av søknader og knutepunktfunksjonen. Vi vurderer samtidig at et godt og mangfoldig tjenestetilbud i praksis vil forutsette samordning mellom ulike tjenestemråder i kommunene, og samarbeid mellom kommunale og frivillige aktører, uavhengig av formelle krav.

Programfinansiering vil administrativt ligge et sted mellom tilskudds- og rammefinansiering. Den statlige ressursbruken reduseres, og noen av de formelle kravene til kommunene faller bort sammenlignet med tilskuddsfinansiering. Samtidig forventer vi at behovet for samordning av ulike tiltak ikke bare innenfor dagens tilskuddsordning, men også øvrige tiltak rettet mot målgruppen ville bidratt til at kommunens rolle blir enda viktigere enn i dag.

Oppsummert vurderer vi at rammefinansiering vil ha de laveste administrative kostnadene, mens tilskuddsfinansiering har de høyeste administrative

kostnadene. Programfinansiering befinner seg i midten.

Figur 5-5: Vurdering av administrative hensyn



Kilde: Oslo Economics

5.2.4 Styringshensyn

Prinsippet om styringshensyn skal ivareta hensyn til overordnet politisk og administrativ styring. Vurderingskriteriet innenfor styringshensyn er hvorvidt finansieringsmodellen sikrer styringsrelevant informasjon til beslutningstakerne. Slik informasjon omfatter blant annet rapportering av aktivitet og deltakelse, og oppnådde resultater og effekter. Uavhengig av finansieringsmodell, gjør måleutfordringer det vanskelig å hente inn den informasjonen som er aller mest interessant for politisk og administrativ styring – nemlig tilskuddets reelle effekt på utenforskap både på individ- og samfunnsnivå. Styringsrelevant informasjon som kan rapporteres omfatter derfor i hovedsak resultater knyttet til aktivitet og deltakelse.

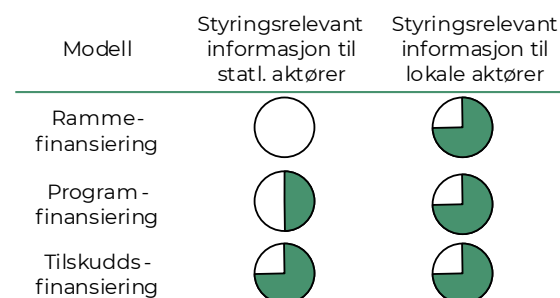
Dagens tilskuddsordning sikrer viktig styringsinformasjon til direktoratet og departementet. Den informasjonen som formidler gjennom søknadsrunder hvert år, er utgangspunktet for statlig tildeling av midler. Tilsvarende er informasjonen som formidler gjennom fremdrifts- og slutt-rapporter, avgjørende for kontroll og revisjon av bruk av midlene.

Rammefinansiering vil redusere styringsrelevant informasjon fra kommuner til statlige beslutningstakere, fordi det ikke følger krav om rapportering med bruk av midlene. Vi forventer imidlertid at prosjektene fortsatt vil rapportere på resultater og effekter i noen grad, men at denne rapporteringen skjer til kommunen.

Hvorvidt programfinansiering endrer overføring av styringsrelevant informasjon, avhenger av hvilke krav som følger med finansieringen. En mer overordnet rapportering av indikatorer på tvers av ulike tiltak, kan eksempelvis gi relevant informasjon om målgruppen samlet sett, men mindre tiltaksspesifikk informasjon.

Oppsummert forventer vi at styringsrelevant informasjon vil formidler til lokale beslutningstakere, altså kommunen, uavhengig av finansieringsmodell. I tilskuddsfinansiering formidler styringsrelevant informasjon også til statlige aktører gjennom krav til søknader og rapportering, i motsetning til rammefinansiering som ikke har krav til rapportering. Vi forventer at programfinansiering vil ligge et sted i midten, avhengig av hvilke krav som settes til søknader og rapportering.

Figur 5-6: Vurdering av styringshensyn



Kilde: Oslo Economics

5.3 Samlet vurdering

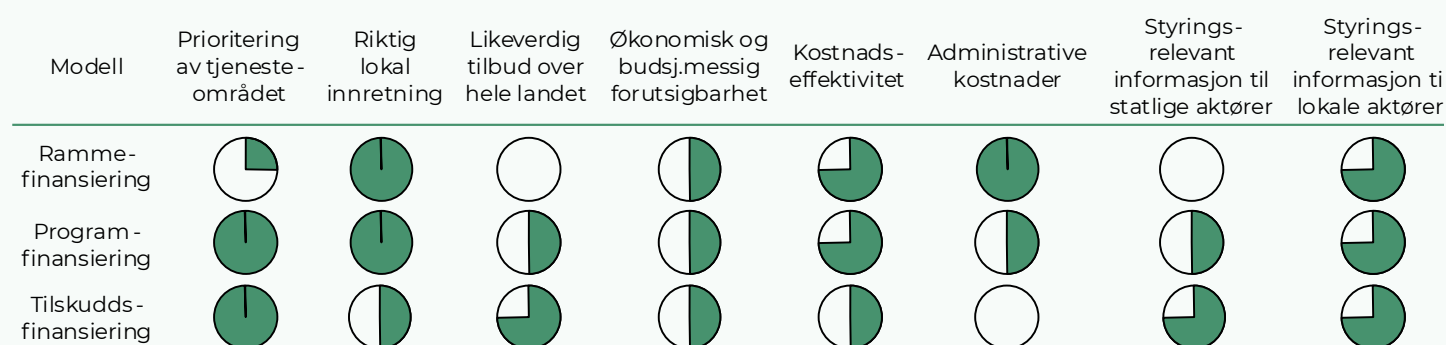
Vår vurdering av fordeler og ulemper ved alternative finansieringsmodeller er i hovedsak en avveining mellom kommunenes autonomi og handlingsrom, på den ene siden, og statlig styring og innretning av et likeverdig tilbud til hele befolkningen, på den andre siden.

En sentralisert tilskuddsordning gir størst mulighet for statlig styring og påvirkning over tilbudet over hele landet, og sikrer prioritering av aktiviteter rettet mot målgruppen. Kostnaden ved dette er en høy samlet ressursbruk, fordelt på mange involverte aktører.

Rammefinansiering gir kommunene det største handlingsrommet til å bruke midler på den måten de selv vurderer er hensiktsmessig og kostnads-effektiv, basert på lokale behov og forhold. Rammefinansiering innebærer derfor en desentralisering av beslutningsmyndighet, fra stat til kommune, og en reduksjon i administrative kostnader. Finansiering av satsing på dette området må samtidig konkurrere med en rekke andre kommunale tjenesteområder, og i en stram kommuneøkonomi er det risiko for at motvirkning av utenforskap blant barn og unge blir nedprioritert for lovpålagte oppgaver.

Programfinansiering kan innrettes på ulike måter, men vil prinsipielt fungere en mellomting mellom statlig tilskuddsfinansiering og rammefinansiering. Kommunene vil ha handlingsrom til å innrette

Figur 5-7: Samlet, overordnet vurdering av alternative finansieringsmodeller



Kilde: Oslo Economics

tjenestetilbudet i tråd med lokale behov og forhold, og kan prioritere og koordinere ulike tiltak rettet mot den definerte målgruppen. Beslutningsmyndigheten er derfor mer desentralisert enn i tilskuddsfinansiering, men mer sentralisert enn i rammefinansiering fordi midlene bindes til målgruppen. Vi forventer at programfinansiering vil ha en større kostnadseffektivitet, og lavere administrative kostnader enn tilskuddsfinansiering. På den andre siden forventer vi at den vil gi mindre styringsrelevant informasjon til statlige beslutningsaktører.

Det er usikkert hvorvidt finansieringsmodellene vil påvirke opplevd forutsigbarhet for kommunene. Vi forventer at dette vil variere fra kommune til kommune, og avhenge av hvilke kommunale aktører som blir spurt. Flerårigheten i dagens ordning gir økt forutsigbarhet, sammenlignet med ettårige tilskudd. I den grad politisk og administrativ ledelse i kommunen vurderer at

nyten av inkludering av barn og unge lavere enn hva politisk og administrativ ledelse på statlig nivå gjør, vil rammefinansiering innebære redusert forutsigbarhet.

Noe vi ikke har drøftet i denne overordnede vurderingen, er hvordan ulike finansieringsmodeller påvirker samarbeid mellom kommunale, frivillige og andre aktører som bidrar til arbeid med målgruppen. Dette er et viktig spørsmål. Dagens tilskuddsordning bidrar til å sikre at det samlede tjenestetilbudet kombinerer aktiviteter i kommunal, frivillig og privat regi. Ønsket om koordinering og samarbeid mellom de ulike aktørene, reflekteres også i krav til ordningen. I den grad det er ønskelig å videreføre et slikt samarbeid, vil dette forutsette at kommunen tar ansvar for å koordinere innsatsen på feltet. Siden en slik koordinering krever ressurser, tror vi det vil være behov for noen overordnede føringer for bruk av midler på dette området.

6. Samlet vurdering

Tilskudd til inkludering av barn og unge er en stor og ambisiøs tilskuddsordning. Ordningen gir kommuner, organisasjoner og private tilskuddsmottakere fleksibilitet i innretning av aktivitetstilbud, og vurderes som svært relevant. Kommunens rolle vurderes å være hensiktsmessig for å sikre koordinering og samarbeid, samtidig som antallet involverte aktører gir en høy samlet ressursbruk.

Tilskuddsordningens innretning på papiret (utforming), har stor betydning for tildeling og bruk av midler i praksis (forvaltning). Det er derfor viktig å se ordningens utforming og forvaltning i sammenheng. Under trekker vi frem noen sentrale egenskaper ved ordningen, og drøfter fordeler og ulemper ved disse.

Tilskudd til inkludering av barn og unge er en **stor og ambisiøs tilskuddsordning**. Etter sammen-
slåingen av tre tidligere ordninger er det nå én stor, samlet pott som fordeles og tildeles en rekke nokså ulike typer av tiltak, som alle skal bidra til å gi barn og unge mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. Både kommunale, fylkeskommunale, frivillige og private aktører kan søke om midler. Fordelen med dette er at kommuner og andre arrangører får mulighet til å legge til rette for inkluderende deltakelse på en rekke ulike måter, tilpasset lokale behov. En ulempe er at behov for detaljering av retningslinjer, krav og kriterier innenfor forskjellige aktivitetstyper bidrar til at søkere på ordningen har mye informasjon å sette seg inn i.

Videre er det vanskelig å undersøke ønskede effekter av ordningen, som følge av **begrenset målbarhet**. Dette gjelder også andre tiltak rettet mot samme målgruppe. Mens det langt på vei er mulig å identifisere etablering av møteplasser, aktivitet og deltakelse, er det ikke mulig å måle i hvilken grad ordningen bidrar til økt mestring for den enkelte, eller redusert utenforskap på samfunnsnivå. De ønskede effektene avhenger ikke bare av deltakelse i aktivitet, men også av forhold som handler om fysisk og psykisk helse, familie-situasjon, skole og utdanning.

Vi vurderer at det er en styrke at det er definert rapporteringskrav på aktivitet og deltakelse i ordningen. Dette er observerbare størrelser som er

viktige trinn på veien mot bruker- og samfunns-effekter. Samtidig mangler det konkrete måltall for å følge utvikling i de observerbare størrelsene. Vi vurderer derfor at det er potensial for å omstrukturere og konkretisere kriterier for måloppnåelse.

Kommunene har en sentral rolle i ordningen, gjennom arbeid med hovedsøknad, rangering av ikke-kommunale søkere og som knutepunkt-funksjon. Kommunens rolle bidrar til lokal koordinering og forankring av det samlede tilbudet til målgruppen, og større grad av tilpasning av lokale behov. Samtidig medfører involvering av kommunen økt samlet ressursbruk, og lenger saksbehandlingstid. Vår vurdering er at kommuner som allerede har en koordinert innsats mot denne målgruppen, og samarbeider godt både på tvers av kommunale enheter og med frivilligheten, har et godt utgangspunkt for å effektivt kunne nyttiggjøre seg av tilskuddsmidler. Andre kommuner, som i liten grad har koordinert innsatsen hverken internt i kommunen eller i samarbeid med frivillige og andre aktører, opplever kravene til kommunen som ressurskrevende.

Den kommunale innsatsen bør, etter vår vurdering, ikke bare forstås som en kostnad ved forvaltning av denne tilskuddsordningen, men som en investering i et bedre langsiktig samarbeid og økt koordinering av lokal innsats rettet mot barn og unge. Vår vurdering er derfor at variasjonen i kommunal ressursbruk knyttet til arbeid med hovedsøknad, rangering av ikke-kommunale søknader og knutepunktfunksjon må vurderes i lys av svært ulike utgangspunkt. I den grad tilskuddsordningen bidrar til bedre samarbeid og koordinering på tvers av lokale aktører, gjennom krav til kommunene, er dette en ønsket gevinst i seg selv.

Inkludering av barn og unge, og forebygging av utenforskap, er et **politisk satsingsområde** (Regjeringen, 2025; Barne- og familiedepartementet, 2025). Samtidig opplever norske kommuner stadig større press på sine budsjetter. Mange vi har vært i kontakt med forteller at statlige tilskudd er avgjørende for å drive forebyggende arbeid blant barn og unge i kommunen, selv om de skulle ønske at de kunne finansiert dette selv. Det er derfor ingen tvil om at ordningen er svært relevant, og treffer et viktig behov både hos kommunale, frivillige og andre søkere.

Tilskuddsfinansiering innebærer høye administrative kostnader, i form av søknads- og

rapporteringsarbeid og saksbehandling for involverte aktører. I tillegg kommer uforutsigbarhet i planlegging av aktiviteter etter inneværende tilskuddsperiode. Vår vurdering er at muligheten for treårige tilskudd er en anerkjennelse av behovet for økt forutsigbarhet i planlegging av tiltak for denne målgruppen. Flerårige tilskudd bidrar samtidig til å redusere den samlede ressursbruken. Samlet innebærer flerårige tilskudd til at tilskuddsordningen i praksis ligger noe nærmere driftsmidler enn prosjektmidler som typisk er ettårige.

Vurdering av fordeler og ulemper ved **alternative finansieringsmodeller** er i hovedsak en avveining mellom kommunenes autonomi og handlingsrom, på den ene siden, og statlig styring og innretning av et likeverdig tilbud til hele befolkningen, på den andre siden. En sentralisert tilskuddsordning gir størst mulighet for statlig styring og påvirkning over tilbudet over hele landet. Kostnaden ved dette er en høy samlet ressursbruk, fordelt på mange involverte aktører. Rammefinansiering gir kommunene det største handlingsrommet til å bruke midler på den måten de selv vurderer er hensiktsmessig og kostnadseffektiv, basert på lokale behov og forhold. Finansiering av aktivitetstilbudet på dette området må samtidig konkurrere med en rekke andre tjenesteområder. I en stram kommuneøkonomi er det en risiko for at å motvirke utenforskap blant barn og unge blir nedprioritert. Programfinansiering vil prinsipielt fungere en som mellomting mellom statlig tilskuddsfinansiering og

rammefinansiering. Vi forventer at ressursbruken ved programfinansiering vil være lavere enn ved tilskuddsfinansiering, men høyere enn i rammefinansiering.

Våre foreløpige innspill til videreutvikling av ordningen (kapittel 3.6 og 4.6), er basert på evaluering av utforming og forvaltning, og ikke effekter og måloppnåelse som behandles i en egen delrapport. Det innebærer at flere av forslagene må vurderes med forbehold. En konkret anbefaling knyttet til utforming er å omstrukturere og konkretisere kriterier for måloppnåelse, og å forenkle skjemaer for søknader og rapportering blant annet ved økt bruk av forhåndsutfylling. En konkret anbefaling knyttet til forvaltning er å tydeliggjøre forventet tildeling til kommuner og organisasjoner, basert på historikk og kriterier for fordeling. Vi vurderer at kommunenes involvering i ordningen er en styrke, og at kravene som settes både til hovedsøknad, knutepunktfunksjon og rangering av ikke-kommunale søknader virker hensiktsmessige. Samtidig medfører oppfyllelsen av kravene høy ressursbruk, særlig fordi omfanget av søknader er så stort. Vi har drøftet noen fordeler og ulemper ved ulike tiltak som kan bidra til å redusere søknadsbunken og dermed også administrative kostnader i utarbeiding, rangering og vurdering av søknader. Vi viser til andre delrapport, om evaluering av effekter og måloppnåelse, for ytterligere drøfting av denne problemstillingen.

7. Referanser

- Bakken, A. (2025). *Ungdata 2025. Nasjonale resultater*. NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Bakken, A., & Enstad, F. (2025). *Ungdata junior 2025 - nasjonale resultater*. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA OsloMet – storbyuniversitetet. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3211807/NOV-A-Rapport-3-2025.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barne- og familiedepartementet. (2025). *Meld. St. 28 (2024–2025)*. Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20242025/id3105151/>
- Bufdir. (2023). *Tilskudd til inkludering av barn og unge - veileder til kontaktperson i kommunen*. Bufdir. Hentet fra <https://cms.bufdir.no/siteassets/tilskudd/inkludering-av-barn-og-unge/veileder-til-kontaktperson-i-kommunen.pdf>
- Bufdir. (2023). *Veileder til Forskrift om tilskudd til inkludering av barn og unge*. Bufdir. Hentet fra https://cms.bufdir.no/siteassets/tilskudd/inkludering-av-barn-og-unge/Veileder_til_forskrift_2023/
- Bufdir. (2025). *Veileder til kontaktperson i kommunen*.
- Coalter, F. (2015). Sport-for-Change: Some Thoughts from a Sceptic. *Social Inclusion*, 3(3). Hentet fra <https://doi.org/10.17645/si.v3i3.222>
- Dif/DFØ. (2017). *Områdegjennomgang - kartlegging av tilskudd til kommunesektoren*. Oslo: Difi/DFØ. Hentet fra <https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2017/R0617-Omr%C3%A5degjennomgang-kartlegging-av-tilskudd-til-kommunesektoren.pdf>
- Fløtten, T., & Skog Hansen, I. (2018). *Fra deltakelse - Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo 2018:04. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2018/20653.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024b). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med prinsipper og retningslinjer. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, 12). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - Med prinsipper og retningslinjer*. Hentet oktober 29, 2025 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/h-2477-veileder-statlig-styring.pdf>
- Kulturdepartementet. (2021). *Sterkere tilbake – En mer inkluderende idrett*. Kulturdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7f819b4ef66e4e559476ec9b235b6a96/regjeringens-idrettsstrategi-nett.pdf>
- Lovdata. (2022). *Forskrift om tilskudd til inkludering av barn og unge*. Hentet 2025 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-11-23-3261>
- Menon. (2024). *Tilskudd på etterskudd*.
- Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Regjeringen.
- Oslo Economics, Hyggen og Ekhaugen. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Oslo: Oslo Economics på oppdrag for Barne- og familiedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/015adcd9442b462e998821e3ee1b2973/samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf>
- Oxford Research. (2023). *Følgeevaluering av pilot for programfinansiering. Sluttrapport*. Kristiansand: Oxford Research.
- Persson, M. F., & Eriksen, I. M. (2025). Sports participation as a reflection of social inclusion in youth: a holistic exploration of sport within young people's lives. *Sports, Education and Society*, 1-12. doi:<https://doi.org/10.1080/13573322.2025.2451354>
- Rapport fra ekspertgruppe. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede*

tilskudd til kommunesektoren.
Finansdepartementet. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf

Regjeringen. (2025). *Regjeringen med nullvisjon for utenforskap*. Hentet mars 2025, 1 fra
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-med-nullvisjon-for-utenforskap/id3089970/>

Senter for statlig økonomistyring. (2007). *Veileder i evaluering av statlige tilskuddsordninger*.
Senter for statlig økonomistyring. Hentet fra
<https://www.dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>

SSB. (2025). *SSB tabell 07459*. Hentet september 2025 fra
<https://www.ssb.no/statbank/table/07459>

Ungdata. (2024). *ungdata.no*. Hentet oktober 24, 2025 fra <https://www.ungdata.no/ungdom-og-idrett/>

Utdanningsdirektoratet. (u.d.). *Pilot for programfinansiering*. Hentet oktober 29, 2025 fra <https://0-24-samarbeidet.udir.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/>



oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo