



Evaluering av tilskuddsordning på oppdrag for Helsedirektoratet
Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk

Evaluering av tilskuddsordningen
«Studenter - psykisk helse og
rusmiddelbruk»

Juni 2023

Rapporten er utarbeidet for
Helsedirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Forord

På oppdrag fra Helsedirektoratet har Deloitte gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*.

Oppdraget er gjennomført i perioden november 2022 til juni 2023. Ved Deloitte har evalueringen blitt gjennomført av et team bestående av Line M. Johansen (prosjektleder), Nora Valen og Ingrid Kalsnes. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner.

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt opp som informanter i forbindelse med evalueringen, og som gjennom intervju har delt sine erfaringer og refleksjoner knyttet til tilskuddsordningens utforming, effekter og finansieringsform med evalueringsteamet. Dette gjelder både representanter fra studentsamskipnader, universitet og kommuner.

Takk også til alle som deltok på evalueringsworkshopen våren 2023 for gode og nyttige diskusjoner og innspill mot slutten av prosessen.

Til slutt vil vi takke Helsedirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Siv-Lise Bendixen Stærk, for godt samarbeid og god dialog gjennom oppdragsperioden.



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Sammendrag

Om evalueringen

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd med den hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. En statlig tilskuddsordning har med andre ord ikke en verdi i seg selv, men er et virkemiddel staten kan benytte for å bidra til å nå nasjonale målsetninger på ulike samfunnsområder. Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir, for å følge opp forvaltningen og bruken av tilskuddsmidler, og for å vurdere hvorvidt selve utformingen av tilskuddsordningen er god.

Helsedirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Evalueringen fokuserer på tilskuddsordningens måloppnåelse, utforming og effekter. Oppdragsgiver ønsker også å få belyst om tilskuddsordningen er en hensiktsmessig finansiering av de aktiviteter som gjennomføres ved hjelp av tilskudd fra ordningen.

Formålet med evalueringen er dermed å undersøke og vurdere om tilskuddet virker i samsvar med intensjonen, og om tilskuddsordningen er innrettet slik at den både legger til rette for at intensjonene med ordningen kan oppfylles, og at det er tydelig både hva man ønsker å oppnå og hvordan ordningen skal følges opp. Videre er det et formål å vurdere hvorvidt en tilskuddsordning er en hensiktsmessig finansieringsmetode.

Følgende hovedproblemstillinger har vært lagt til grunn for evalueringen:

1. Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?
2. Hvilke effekter har tilskuddsordningen?
3. Er tilskuddsordningen en hensiktsmessig finansiering av samskipnadens aktiviteter lagt under tilskuddsordningen?

Tilskuddsordningen *Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk* ble opprettet i 2016, med formål om å bedre studentenes psykiske helse.¹ Ordningen ble da forvaltet av Kunnskapsdepartementet som en ettårig tilskuddsordning. I 2017 ble tilskuddsordningen overført til Helse- og omsorgsdepartementet, og Helsedirektoratet fikk ansvar for forvaltning av ordningen. I 2019 ble det innført flere endringer i tilskuddsordningens regelverk, og tilskuddsordningen ble omgjort til en treårig ordning.

I takt med endringer i tilskuddsordningens forvaltning og regelverk, har også utlyst sum endret seg. Da tilskuddsordningen ble opprettet i 2016, var «potten» på 5 millioner kroner. Da tilskuddsordningen ble flyttet til Helse- og omsorgsdepartementet, ble tilskuddsordningen slått sammen med midler for rusforebyggende innsats til en total sum på 10 millioner kroner. I påfølgende år har tilskuddsordningen blitt styrket i takt med sittende regjeringers satsing på psykisk helse, og i 2022 ble det delt ut 41,8 millioner kroner fra tilskuddsordningen. I 2023 ble midlene fra tilskuddsordningen for første gang kuttet, og tilskuddsordningens budsjett ble halvert.

Gjennomføring av evalueringen

I gjennomføringen av evalueringen er det gjort en dokumentanalyse der blant annet styringsdokumenter for tilskuddsordningen og tilskuddssøknader og rapportering fra tilskuddsmottakere er gjennomgått og analysert. I tillegg er det gjennomført et betydelig antall intervjuer. Tilnærmet alle tilskuddssøkere i 2019 og 2022 er intervjuet, i tillegg til tilskuddsforvalter Helsedirektoratet og en representant for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse som forvalter tilskudd til studentsamskipnadens velferdstjenester. Det er også gjennomført en evalueringsworkshop, der en rekke tilskuddsmottakere deltok i diskusjoner knyttet til utvalgte tema.

Sentrale funn i evalueringen

Utforming av tilskuddsordningen

I henhold til DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger, kjennetegner blant annet følgende kriterier en god utforming av en tilskuddsordning:

- Ordningen har et konkret og utvetydig formål
- Det er definert en målgruppe som er konkret, entydig, relevant og målbar

¹ Kunnskapsdepartementet. *Ny ordning skal bedre studentenes psykiske helse*. Publisert 14.06.2016. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/nyheter/2016/ddds/id2503999/>

- Det er definert et måltall (en forventet måloppnåelse) som er konkret, entydig, relevant og målbar

Regelverket for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* inneholder alle hovedelementer som ifølge Økonomiregelverket i staten *skal* inngå i regelverket for en statlig tilskuddsordning. Likevel er det Deloitte sin vurdering at det er et klart forbedringspotensial knyttet til utformingen av tilskuddsordningen. Forbedringspotensialet er både knyttet til de enkelte elementene i regelverket, samt konsistensen mellom disse elementene. Når det gjelder **mål for ordningen** er det Deloitte sin vurdering at dette ikke er tilstrekkelig klart og tydelig, blant annet fordi målet er svært vidt. Vi mener at det gjennom mål for ordningen bør fremgå tydeligere hva som er ønskede bruker- og samfunnseffekter, i tråd med føringer fra DFØ. For eksempel kan formålet gjerne beskrives som en ønsket tilstand hos målgruppen. Deloitte stiller også spørsmål ved om den betydelige utvidelsen av formålet som ble gjort fra 2019, var intendert og i samsvar med intensjonen med tilskuddsordningen.

Det er viktig at det i tilskuddsordningens regelverk skilles tydelig mellom **målgruppe** for ordningen og mulige tilskuddsmottakere. Dette skillet er per i dag ikke tilstrekkelig tydelig, og Deloitte mener det er behov for at det går tydeligere frem av regelverket at det er *studenter* som er tilskuddsordningens målgruppe. Deloitte mener også det er klare forbedringspotensialer knyttet til tilskuddsordningens **tildelingskriterier**. Dette gjelder både behov for en tydeliggjøring av hva som er absolutte krav for å motta tilskudd, og en tydeliggjøring av hvilke momenter det i forbindelse med tilskuddsforvalters skjønnsutøvelse *kan* eller *skal* legges vekt på. Videre er det Deloitte sin vurdering at de ulike vektete kriteriene som fremgår av tilskuddsordningens regelverk, i varierende grad fremstår som relevante for å sikre høy grad av måloppnåelse, og det er også uklart hva som legges i enkelte kriterier.

Tilskuddsordningens **kriterier for måloppnåelse** bidrar etter Deloitte sin vurdering ikke i tilstrekkelig grad til å belyse brukereffekter av de enkelte tiltakene som mottar tilskudd, eller av tilskuddsordningen samlet sett. De kriterier for måloppnåelse som foreligger per i dag, har etter vår vurdering ikke en tilstrekkelig tydelig sammenheng med tilskuddsordningens formål, og flere av kriteriene omhandler kvantitative data i form av hvor mange tiltak som er gjennomført og hvor mange i målgruppen som er nådd. Deloitte savner i denne sammenheng en redegjørelse for hvordan disse kvantitative dataene er ment å belyse tilskuddsordningens måloppnåelse. I henhold til DFØs veiledning om utforming av tilskuddsordninger, er kriterier for måloppnåelse indikatorer eller «kjennetegn» som er egnet til å belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen, og som hovedregel bør det fastsettes både mål og tilhørende kriterier for måloppnåelse for bruker- og/eller samfunnseffekter. Deloitte mener det er viktig at det fastsettes kriterier for måloppnåelse som har en tydeligere sammenheng med formålet enn det som per i dag er tilfelle, og som kan benyttes til å belyse *brukereffekter* i større grad enn dagens kriterier gjør.

Svakheter ved kriteriene for måloppnåelse får også følger for **rapporteringen** som kreves fra tilskuddsmottakerne, da denne i hovedsak skal knyttes opp mot tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse. Per i dag mener Deloitte at rapporteringskravene som omhandler måloppnåelse fremstår som generelle og uklare, noe som innebærer at det kan variere mye hva det i praksis rapporteres om, og i mange tilfeller er rapporteringen rettet mot aktiviteter heller enn effekter. Dette medfører etter Deloitte sin vurdering en svakhet ved rapporteringen, og bidrar til at informasjonen om måloppnåelse og brukereffekter til dels er mangelfull.

Deloitte mener det er behov for å gjennomgå tilskuddsordningens utforming for å sikre at denne i større grad enn det som i dag er tilfelle, følger de prinsipper for utforming av statlige tilskuddsordninger som er nedfelt i Økonomiregelverket for staten og veileder fra DFØ. Sentralt i denne sammenheng er en gjennomgang og vurdering av tilskuddsordningens mål/formål, som i økt grad bør innrettes slik at det beskriver ønskede bruker- og samfunnseffekter. En tydeligere målbeskrivelse vil også gi et bedre utgangspunkt for gjennomgang og revisjon av de øvrige hovedelementene av tilskuddsordningen.

Måloppnåelse og effekter

Det foreligger i liten grad dokumenterte effekter av tiltak og aktiviteter som har fått tilskudd gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Dette har sammenheng både med at kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav i liten grad er rettet mot effekter, og at krav til rapportering i varierende grad følges opp. Følgelig er det store variasjoner i innholdet i rapporteringen fra tilskuddsmottakerne. I mange tilfeller rapporteres det primært om gjennomførte aktiviteter, og i betydelig mindre grad om effektene av aktivitetene. Det pekes i mange tilfeller på sannsynlige sammenhenger mellom tiltak, resultater og effekter, men uten at det foreligger konkret informasjon om hvorvidt de aktuelle effektene *faktisk* inntreffer. Sannsynlighet for at ønskede effekter skal inntreffe omtales også i mange tilfeller i generelle ordelag, uten at sammenhengene sannsynliggjøres konkret for de aktuelle tiltakene og målgruppen for tiltakene. Intenderte effekter som det vises til er i all hovedsak økt trivsel, bedre psykisk helse og redusert rusmiddelbruk, og er dermed nært relatert til tilskuddsordningens målsetning. Når det gjelder trivselsfremmende tiltak, er det i mange tilfeller enklere for tilskuddsmottakerne å vise til måloppnåelse enn når det gjelder effekter for den

psykiske helsen og rusmiddelbruk. Hvorvidt trivselsfremmende tiltak i sin tur bidrar til reduserte utfordringer knyttet til studenters psykiske helse og rusmiddelbruk, slik mange tilskuddsmottakere antar at de vil, vil imidlertid kunne variere. Som også enkelte tilskuddsmottakere påpeker, vil dette blant annet kunne avhenge av hvilke grupper av studenter tiltakene er rettet mot, og hvilke grupper man i praksis når ut til. Etter Deloitte's vurdering vil særlig effektene kunne påvirkes av om dette er grupper av studenter som med stor sannsynlighet har moderat eller lav risiko for å utvikle psykiske helseproblemer og/eller rusmiddelproblemer, eller om dette er grupper av studenter som har høy risiko når det gjelder å utvikle psykiske helseproblemer og/eller rusmiddelproblemer.

Mange av tiltakene som finansieres av tilskuddsordningen er i tillegg av forebyggende karakter, og det pekes på at man som følge av dette ikke vil kunne se konkrete effekter på den psykiske helsen og/eller omfang av problematisk rusmiddelbruk før etter flere år. Aktørene som er involvert i gjennomføringen av tiltakene viser imidlertid stort engasjement og synes å ha stor tro på tiltakene de har satt i gang. I hovedsak vises det også til at tilskuddet har betydelig addisjonalitet, og at det ikke hadde vært mulig å prioritere gjennomføringen av tiltaket uten å motta tilskudd.

Deloitte har ingen grunn til å tvile på tilskuddsmottakernes intensjoner og ambisjoner, og at man basert på forskning og generell kunnskap om forebygging mener at de ulike tiltakene vil ha ønsket effekt ikke bare på studentenes trivsel, men også på *psykisk helse og rusmiddelbruk*. Basert på uttalelsene fra tilskuddsmottakerne, vil dermed tilskuddsordningen kunne ha potensiale for høy måloppnåelse. Hvorvidt alle tiltak virker i samsvar med intensjonen, er likevel vanskelig å vite. Med tanke på at det benyttes betydelige offentlige midler gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*, er det derfor Deloitte's vurdering at det bør stilles tydeligere krav til rapporteringen, under dette krav til rapportering om brukereffekter. Der det er for tidlig å påvise effekter, bør det i større grad enn i dag gjøres greie for antatte sammenhenger og effekter, og begrunnes konkret hvorfor man mener *akkurat dette tiltaket*, med *akkurat denne målgruppen*, vil bidra til ønskede effekter. Vi merker oss også til dels vesentlige forskjeller i rapporteringen mellom tilskuddsmottakere som har gjennomført evalueringer, og de som ikke har det. Dette synliggjør etter Deloitte's vurdering viktigheten av at det gjennomføres evalueringer av tiltakene, både for å få et bedre grunnlag for å vurdere effektene av de konkrete tiltakene, og for å øke kunnskapen om hvilke tiltak som virker, hvem de virker for og hvilke faktorer som påvirker *om* og *hvordan* tiltakene virker.

Finansiering av samskipnadens aktiviteter

Tiltakene som finansieres gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er rettet både mot psykisk helse, trivsel, læringsmiljø og studiemiljø, samt rusmiddelforebygging. Samtidig har vertskommunene et lovfestet ansvar for helsetjenestene til studenter, og utdanningsinstitusjonene har ansvar for å sørge for et fullt forsvarlig læringsmiljø. Det er ikke noe åpenbart skille mellom hvilke aktiviteter som finansieres av tilskuddsordningen, og hvilke aktiviteter som kan finansieres gjennom andre finansieringskilder til studentsamskipnadene, som f. eks tilskudd til velferdstjenester over Kunnskapsdepartementets budsjett.

Når det gjelder helsetjenestene, skal studentsamskipnadens helsetjenester være supplerende til det kommunale helsetilbudet. Grenseoppdragningen mellom kommunen og studentsamskipnadens ansvar for helsetjenester til studenter er imidlertid uklar, og det er ikke åpenbart når vertskommunen har oppfylt sitt ansvar og når det er snakk om henholdsvis *kompenserende* eller *supplerende* tjenester fra studentsamskipnadens side. I enkelte tilfeller kan det se ut til at studentsamskipnadene ved hjelp av tilskudd fra tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* tilbyr helsetjenester som en kompensasjon for et mangelfullt tilbud fra vertskommunens side. Deloitte mener det er uheldig dersom dette er tilfelle, og at det er behov for å undersøke nærmere hvilke tjenester dette gjelder og omfanget av dette. I den sammenheng synes det også å være behov for å tydeliggjøre hvilket helsetilbud rettet mot studenter som forventes å komme inn under vertskommunens ansvar. I den grad tilskudd benyttes for å ivareta tjenester som formelt er vertskommunens ansvar, er det Deloitte's vurdering at det er en risiko for at tilskuddet bidrar til å «skjule» et mulig mangelfullt tjenestetilbud til studenter fra kommunehelsetjenestens side.

Ansaret for å legge til rette for et godt studiemiljø og å arbeide for å bedre det helhetlige læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen er et felles ansvar for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene, selv om det er utdanningsinstitusjonene som har det overordnede ansvaret. I og med at tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* har som del av sitt formål å fremme trivsel blant studentene, kan ikke Deloitte se at det er noe prinsipielt som taler mot at tilskuddet kan benyttes på tiltak som har som formål å bidra til et godt studie- og læringsmiljø. Vi mener imidlertid at det er viktig at studentsamskipnadene har et tett samarbeid med utdanningsinstitusjonene i forbindelse med denne typen tiltak, noe som ikke alltid synes å være tilfelle.

Deloitte stiller også spørsmål ved om det er i samsvar med intensjonen med tilskuddsordningen å ha et så bredt formål og å åpne for et bredt spekter av tiltak og aktiviteter (f. eks knyttet til lærings- og studiemiljø) som ikke nødvendigvis har en klar forankring i det forebyggende psykiske helsearbeidet, og/eller rusmiddelforebyggende arbeid. Vi mener, som det

også poengteres fra flere av studentsamskipnadene, at det har en verdi i seg selv at samskipnadene har en kobling inn mot Helsedirektoratet. Per i dag opplyses den aktuelle tilskuddsordningen å være den eneste formelle koblingen mellom aktørene. Øvrige statlige tilskudd til studentsamskipnadene tildeles over Kunnskapsdepartementets budsjett, og de ulike tilskuddsordningene ses i liten eller ingen grad i sammenheng.

Deloitte mener at formålet til tilskuddsordningen bør avgrenses slik at oppmerksomheten tydeligere rettes mot psykisk helse og rusmiddelbruk, og at rene trivselsfremmende tiltak ikke bør finansieres ved hjelp av denne tilskuddsordningen, med mindre det kan sannsynliggjøres at de vil ha en effekt med hensyn til psykisk helse og/eller rusmiddelbruk. En slik endring vil etter Deloitte vurdering bidra til å underbygge Helsedirektoratets forvaltningsansvar for tilskuddsordningen. I tillegg mener vi det er viktig at det etableres systemer for samhandling og koordinering mellom de ulike statlige myndighetene som forvalter tilskudd til studentsamskipnadene, slik at man unngår en tilskuddsordning som eksisterer helt løseveit og «på siden av» øvrig finansiering og øvrige satsingsområder innenfor sektoren.

Deloitte mener samlet sett at det er hensiktsmessig å opprettholde tilskudd til tiltak for å bedre studentenes psykiske helse og redusere rusmiddelrelaterte problemer som en søkbar tilskuddsordning, til tross for de ulemper dette medfører i form av blant annet ressursbruk og utfordringer knyttet til forutsigbarhet. Vi mener fordelene synes å være større enn ulempene, blant annet ved at tilskuddet muliggjør prioritering av forebyggende tiltak, utviklingsarbeid og utprøving av tiltak og arbeidsmetoder.

Anbefalinger

Selv om tilskuddsmottakerne selv vurderer måloppnåelsen som god, og tilskuddsordningens addisjonalitet vurderes å være høy, er det etter Deloitte vurdering et åpenbart potensial for ytterligere dokumentasjon av måloppnåelse og effekter. Deloitte har basert på evalueringen en del anbefalinger om tiltak som vi mener kan bidra til økt tydelighet og konsistens i utformingen av tilskuddsordningene, bedre kunnskap om måloppnåelse og effekter, og økt tydelighet knyttet til ansvar for oppgaver som per i dag til dels finansieres ved hjelp av tilskuddsordningen. Våre anbefalinger er oppsummert nedenfor.

Deloitte anbefalinger basert på evalueringen av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*:

1. Det bør defineres klarere hvilke bruker- og samfunns effekter som forventes å komme ut av tilskuddsordningen, og hvem som er målgruppe for ordningen.
2. Det bør defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse for tilskuddsordningen, og klargjøres hva som kjennetegner god måloppnåelse.
3. Tildelingskriteriene for tilskuddsordningen bør gjennomgås og justeres, slik at det blant annet gis tydelige føringer for hvem som kan motta tilskudd, krav og vilkår for å motta tilskudd, og slik at kriterier for tildeling av tilskudd er tydelige og gir godt grunnlag for prioritering av søknader.
4. Det bør fastsettes rapporteringskrav for tilskuddsordningen som er klare og tydelige, og som i økt grad sikrer informasjon om måloppnåelse og effekter.
5. Rapporteringskrav og krav om evaluering av tiltak bør i økt grad følges opp av tilskuddsforvalter.
6. Det bør oppfordres til og legges til rette for å samarbeide om evalueringer av tiltak som mottar tilskudd. Det bør også arbeides for å etablere en beste praksis for evaluering av tiltak.
7. Det bør vurderes å avgrense tilskuddsordningens formål, slik at dette samsvarer med tittel for tilskuddsordningen, og avgrenses til målsetninger som omhandler psykisk helse og rusmiddelbruk. Trivselsfremmende tiltak vil likevel kunne motta tilskudd, men da under forutsetning av at man kan sannsynliggjøre effekter på psykisk helse og/eller rusmiddelbruk.
8. Det bør tydeliggjøres hvilket tilbud om helsetjenester som forventes å komme inn under vertskommunens ansvar, og hva som er å regne som et «supplerende helsetilbud» i regi av studentsamskipnadene, slik at man får et bedre grunnlag for å vurdere om studentsamskipnadenes tilbud tidvis kompenserer for mangelfulle tjenester fra kommunenes side.
9. Det bør legges til rette for økt dialog og koordinering mellom Helsedirektoratet og ansvarlige for øvrige statlige tilskudd til studentsamskipnadene, for å sikre en helhetlig finansiering av velferdstjenestene rettet mot studenter, og redusere risikoen for fragmenterte og kortsiktige satsinger og prioriteringer.

Innhold

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| FORORD | 3 |
| SAMMENDRAG..... | 4 |
| 1 INNLEDNING..... | 10 |
| 1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET..... | 10 |
| 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER | 10 |
| 1.3 AVGRENSNING..... | 11 |
| 1.4 METODISK TILNÆRMING | 11 |
| 1.4.1 Dokumentanalyse | 11 |
| 1.4.2 Intervju | 11 |
| 1.4.3 Evalueringsworkshop..... | 12 |
| 1.5 RAPPORTENS OPPBYGGING | 12 |
| 2 OM TILSKUDDSORDNINGEN..... | 13 |
| 3 TILSKUDDSORDNINGENS UTFORMING | 15 |
| 3.1 INNLEDNING | 15 |
| 3.2 KRAV TIL EN TILSKUDDSORDNINGENS UTFORMING..... | 15 |
| 3.3 TILSKUDDSORDNINGENS MÅL..... | 16 |
| 3.4 MÅLGRUPPE FOR TILSKUDDSORDNINGEN | 18 |
| 3.5 POTENSIELLE TILSKUDDSMOTTAKERE | 19 |
| 3.6 KRITERIER FOR TILDELING AV TILSKUDD | 19 |
| 3.7 KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE..... | 22 |
| 3.8 OPPFØLGING, KONTROLL OG RAPPORTERINGSKRAV | 23 |
| 3.9 OPPSUMMERING OG VURDERING | 25 |
| 4 MÅLOPPNÅELSE OG EFFEKTER..... | 28 |
| 4.1 INNLEDNING | 28 |
| 4.2 HVORDAN MÅLE EFFEKTER AV EN TILSKUDDSORDNING? | 28 |
| 4.3 NÅS DEN DEFINERTE MÅLGRUPPEN? | 30 |
| 4.4 HVILKE EFFEKTER HAR TILSKUDDSORDNINGEN? | 33 |
| 4.4.1 <i>Typen tiltak og rapportering fra tilskuddsmottakere</i> | 33 |
| 4.4.2 <i>Resultater og effekter av tiltakene</i> | 36 |
| 4.5 TILSKUDDETS ADDISJONALITET..... | 39 |
| 4.6 OPPSUMMERING OG VURDERING | 40 |
| 5 FINANSIERING AV SAMSKIPNADENES AKTIVITETER | 42 |
| 5.1 INNLEDNING..... | 42 |
| 5.2 ANSVAR OG ROLLER | 42 |
| 5.2.1 <i>Ansvar for helsetjenester og forebyggende arbeid</i> | 43 |
| 5.2.2 <i>Ansvar for læringsmiljø og studiemiljø</i> | 45 |
| 5.3 FINANSIERING AV STUDENTSAMSKIPNADENES VELFERDSARBEID | 46 |
| 5.4 FINANSIERING GJENNOM TILSKUDDSORDNING – FORDELER OG ULEMPER | 48 |
| 5.5 OPPSUMMERING OG VURDERING | 49 |
| 6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER | 51 |
| REFERANSER | 54 |

Figurer

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1: Sentrale tema og problemstillinger | 11 |
| Figur 2: Endringer i tilskuddsordningen | 13 |
| Figur 3: Oversikt over tildelte midler gjennom tilskuddsordningen 2016-2023 | 14 |
| Figur 4: Resultatkjede for en tilskuddsordning | 29 |
| Figur 5: Resultatkjede for tilskuddsordningen Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk | 30 |
| Figur 6: Kategorisering av tiltak som har fått støtte i tilskuddsperioden 2019-2022 | 34 |
| Figur 7: Informasjon som fremgår av rapportering fra tilskuddsmottakere | 35 |
| Figur 8: Tilskuddsmottakeres beskrivelse av effekter av tiltak finansiert gjennom tilskuddsordningen | 37 |
| Figur 9: Andel studenter som rapporterer om henholdsvis god og dårlig livskvalitet. | 39 |
| Figur 10: Deltakere i evalueringsworkshopens svar på spørsmål om kompensierende tjenester | 42 |

Tabeller

| | |
|------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1: Vekting av tildelingskriterier i regelverk | 20 |
|------------------------------------------------------|----|

1 Innledning

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd til utvalgte aktører for å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. I denne evalueringen undersøker vi måloppnåelse og effekter av en tilskuddsordning som skal bidra til å fremme god helse og trivsel blant studenter, samt forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk. Evalueringen fokuserer også på hvordan utformingen av tilskuddsordningene bidrar til god måloppnåelse, og vurderer hvorvidt en tilskuddsordning er den mest hensiktsmessige måten å finansiere studentsamskipnadens aktiviteter på området på.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir, for å følge opp forvaltningen og bruken av tilskuddsmidler, og for å vurdere selve utformingen av tilskuddsordningen. I 2018 igangsatte Helsedirektoratet et systematisk arbeid for å evaluere skjønnsmessige og øremerkede tilskuddsordninger under kapittel 765 i statsbudsjettet. En av tilskuddsordningene under kapittel 765 er ordningen «Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk». Tilskuddsordningen har blant annet som formål å fremme god helse og trivsel blant studenter, samt forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk. Det er primært studentsamskipnader som kan søke på tilskuddsordningen.

Helsedirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Evalueringen fokuserer på måloppnåelse, utforming og effekter av tilskuddet. Oppdragsgiver ønsker også å få belyst om tilskuddsordningen er en hensiktsmessig finansiering av samskipnadens aktiviteter innen psykisk helse og rusmiddelforebygging.

I neste avsnitt gjør vi greie for formålet med evalueringen, og de problemstillinger som har ligget til grunn for våre undersøkelser. Deretter vil vi i kapittel 1.4 redegjøre for den metodiske tilnærmingen og datagrunnlaget evalueringen baserer seg på.

1.2 Formål og problemstillinger

Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir, for å følge opp forvaltningen og bruken av tilskuddsmidler, og for å vurdere selve utformingen av tilskuddsordningen. I henhold til en veileder om evaluering av statlige tilskuddsordninger fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), vil ofte følgende spørsmål være sentrale i en evaluering av en tilskuddsordning:

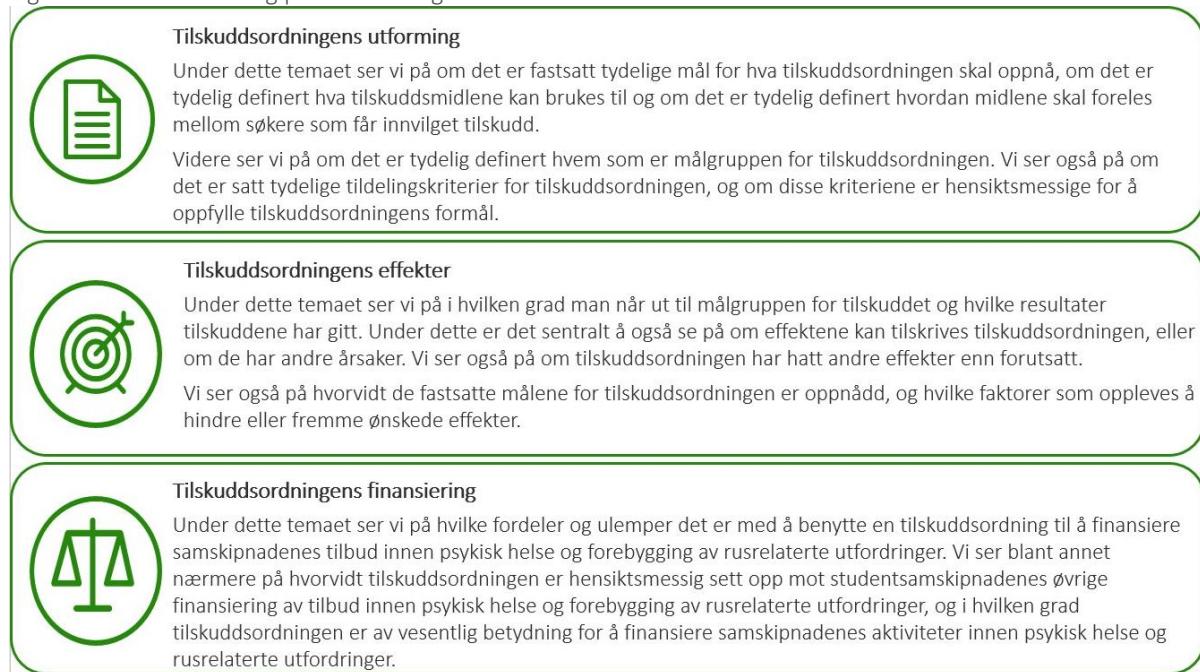
- Virker tilskuddet i samsvar med intensjonen?
- Forvaltes ordningen effektivt og på en hensiktsmessig måte, og i tråd med de føringer som er gitt?
- Er ordningen innrettet slik at den legger til rette for at intensjonene ved oppretting av ordningen kan nås, og slik at det er tydelig hva man ønsker å oppnå samt hvordan ordningen skal følges opp?

I en evaluering kan man velge å ikke undersøke alle disse elementene, men snarere prioritere å se nærmere på enkelte av dem. I evaluering av tilskuddsordningen *Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk* er det vurdert som mest relevant å vurdere tilskuddets måloppnåelse og effekter, samt utforming. En vurdering av forvaltningen av tilskuddsordningen inngår derfor ikke i evalueringen.

Formålet med evalueringen er dermed å undersøke og vurdere om tilskuddet virker i samsvar med intensjonen, og om tilskuddsordningen er innrettet slik at den både legger til rette for at intensjonene med ordningen kan oppfylles, og at det er tydelig både hva man ønsker å oppnå og hvordan ordningen skal følges opp. Videre er det et formål med evalueringen å vurdere hvorvidt en tilskuddsordning er en hensiktsmessig finansiering av de aktivitetene som gjennomføres ved hjelp av tilskuddsordningen.

Sentrale tema og problemstillinger som er undersøkt som en del av evalueringen, er nærmere beskrevet i figuren under.

Figur 1: Sentrale tema og problemstillinger



1.3 Avgrensning

Tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* ble opprettet i 2016, og har i de påfølgende årene hatt ulik størrelse og forvaltning (ytterligere omtalt i kapittel 2). Denne evalueringen vil kun vurdere tilskuddsordningen i perioden fra 2019 og frem til og med 2021. Endringer i utforming, målgruppe, og formål med tilskuddsordningen før 2019 faller dermed utenfor denne evalueringens mandat.

1.4 Metodisk tilnærming

1.4.1 Dokumentanalyse

Som del av evalueringen har Deloitte gjennomført en innholdsanalyse av styringsdokumenter for tilskuddsordningen samt offentlige utredninger, statsbudsjett mv. der tilskuddsordningen eller relaterte tema er omtalt. Også relevante pressemeldinger, uttalelser til media mv. er gjennomgått. I tillegg er det gjennomført en innholdsanalyse som omfatter alle søknader om tilskudd, vurderinger av søknadene fra forvalters side, tilskuddsbrev/avslagsbrev samt rapportering fra tilskuddsmottakere fra 2019 og frem til 2022.

Dokumentanalysen har hatt flere formål:

- For det første har dokumentanalyse vært benyttet for å innhente bakgrunnsinformasjon om tilskuddsordningen. Deloitte har blant annet sett på omfanget av søknader og tildelinger, samt omtaler av tilskuddsordningen i statsbudsjettet og andre sentrale dokument.
- Dokumentanalyse av tilskuddsordningens regelverk og øvrige styringsdokumenter har videre vært sentralt for å vurdere tilskuddsordningens utforming, og hvorvidt utformingen er tydelig og hensiktsmessig.
- Analysen av søknader og rapportering fra tilskuddsmottakere har bidratt til informasjon om hva midlene har blitt brukt til, og om måloppnåelse og effekter av tilskuddet.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte aktører som har søkt om tilskudd. Det er gjennomført intervju med 15 aktører (ANSA, elleve studentsamskipnader, en kommune og to universitet). Det er i tillegg gjennomført intervju med Samskipnadsrådet, med representanter som forvalter tilskuddsordningen *Studenter – psykiske helse og rusmiddelbruk* i Helsedirektoratet og med en representant fra

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) som er ansvarlig for forvaltning av driftsmidler til samskipnadenes generelle velferdsarbeid. Det er totalt gjennomført 18 intervjuer.

1.4.3 Evalueringsworkshop

Deloitte gjennomførte også en evalueringsworkshop 3. mai 2023, digitalt på Teams. På workshopen deltok representanter fra ti studentsamskipnader og ett universitet. I tillegg deltok en representant fra Helsedirektoratet som observatør. Formålet med evalueringsworkshopen var å kvalitetssikre noen sentrale funn og vurderinger fra evalueringen, få ytterligere innsikt i problemstillingene og få deltakernes innspill til spissing og konkretisering av vurderinger og anbefalinger.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er inndelt i følgende hovedkapitler: I dette kapitlet, **kapittel 1**, har det blitt gitt en introduksjon til evalueringen. Kapitlet omfatter en presentasjon av bakgrunnen for evalueringen, samt en beskrivelse av formål og problemstillinger, i tillegg til en kort presentasjon av metodisk tilnærming og datagrunnlag for evalueringen.

Kapittel 2 gir en kort introduksjon til tilskuddsordningen som skal evalueres. I tillegg presenteres bakgrunnsinformasjon om omfang av tilskuddsordningen og utviklingen de siste årene.

I **kapittel 3** vurderes utformingen av tilskuddsordningen, herunder tilskuddsordningens mål og målgruppe, tildelingskriterier, kriterier for måloppnåelse og oppfølging og kontroll.

Kapittel 4 tar retter oppmerksomhet mot tilskuddsordningens effekter, og i hvilken grad tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen.

Kapittel 5 tar for seg det tredje hovedtemaet i evalueringen, og gjør en vurdering av om tilskudd er et hensiktsmessig virkemiddel for å finansiere de aktiviteter som det er gitt tilskudd til.

I **kapittel 6** gjør vi en samlet vurdering av sentrale funn i evalueringen, både med hensyn til måloppnåelse og virkninger, og med hensyn til å vurdere hvorvidt funnene tilsier at det er behov for å gjøre endringer i innrettingen av tilskuddsordningen. I dette kapitlet oppsummeres også Deloitte's anbefalinger.

2 Om tilskuddsordningen

Helsedirektoratet har ansvar for å forvalte en rekke tilskuddsordninger innen blant annet helse- og sosialtjenester, rus og tannhelse. I 2021 hadde Helsedirektoratet ansvar for 187 tilskuddsordninger med et budsjett på 21 461 millioner kroner.² ³ Flere av tilskuddsordningene er imidlertid refusjonsordninger eller øremerkede tilskudd til navngitte mottakere. Det er kun 47 av tilskuddsordningene som Helsedirektoratet forvalter som er søkbare ordninger med åpen konkurranse.⁴ Totalrammen på disse tilskuddsordningene er i underkant av 3 milliarder.

I 2018 igangsatte Helsedirektoratet et systematisk arbeid for å evaluere skjønnsmessige og øremerkede tilskuddsordninger under kapittel 765 i statsbudsjettet. En av tilskuddsordningene under kapittel 765 er tilskuddsordningen «Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk». Tilskuddsordningen har som formål å fremme god helse og trivsel blant studenter, samt forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk. Videre skal tilskuddsordningen «fremme nytenkning, samarbeid og kunnskapsdeling om forebyggende rusarbeid og psykisk helsearbeid mot studenter.» Studentsamskipnader, samt universiteter, høyskoler eller studentorganisasjoner som har samarbeidsavtale med en studentsamskipnad, kan søke på tilskuddet. I tillegg er ANSA, studentorganisasjonen for norske studenter i utlandet, også søknadsberettiget.⁵

Tilskuddsordningen *Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk* ble opprettet i 2016, med formål om å bedre studentenes psykiske helse.⁶ Ordningen ble da forvaltet av Kunnskapsdepartementet som en ettårig tilskuddsordning. I 2017 ble tilskuddsordningen overført til Helse- og omsorgsdepartementet, og Helsedirektoratet fikk ansvar for forvaltning av ordningen. I 2019 ble det innført flere endringer i regelverket (ytterligere omtalt i kapittel 3), og midlene ble lyst ut for en periode på tre år for å gi mer forutsigbarhet i studentsamskipnadens forebyggende arbeid innen rus og psykisk helse.

Figur 2: Endringer i tilskuddsordningen



I takt med endringer i tilskuddsordningens forvaltning og regelverk, har også utlyst sum endret seg. Da tilskuddsordningen ble opprettet i 2016, var «potten» på 5 millioner kroner. Da tilskuddsordningen ble flyttet til Helse- og omsorgsdepartementet, ble ordningen slått sammen med midler for rusforebyggende innsats til en total sum på 10 millioner kroner. I påfølgende år har tilskuddsordningen blitt styrket i takt med sittende regjeringers satsing på psykisk helse, og i 2022 ble det delt ut 41,8 millioner kroner fra tilskuddsordningen.

I tilskuddsordningens regelverk står det at innvilgelse av tilskuddsmidler utover ett år gjøres med forbehold om videreføring i statsbudsjettet påfølgende år. I 2023 ble midlene fra tilskuddsordningen for første gang kuttet, og

² Helsedirektoratet. *Tilskuddsrapport 2021 – Helsedirektoratets forvaltning av tilskuddsmidler*.

³ Dette inkluderer enkelte tilskuddsordninger der Helsedirektoratet har delegert forvaltningsansvaret til andre, eksempelvis statsforvalterne, fylkeskommunen eller Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse

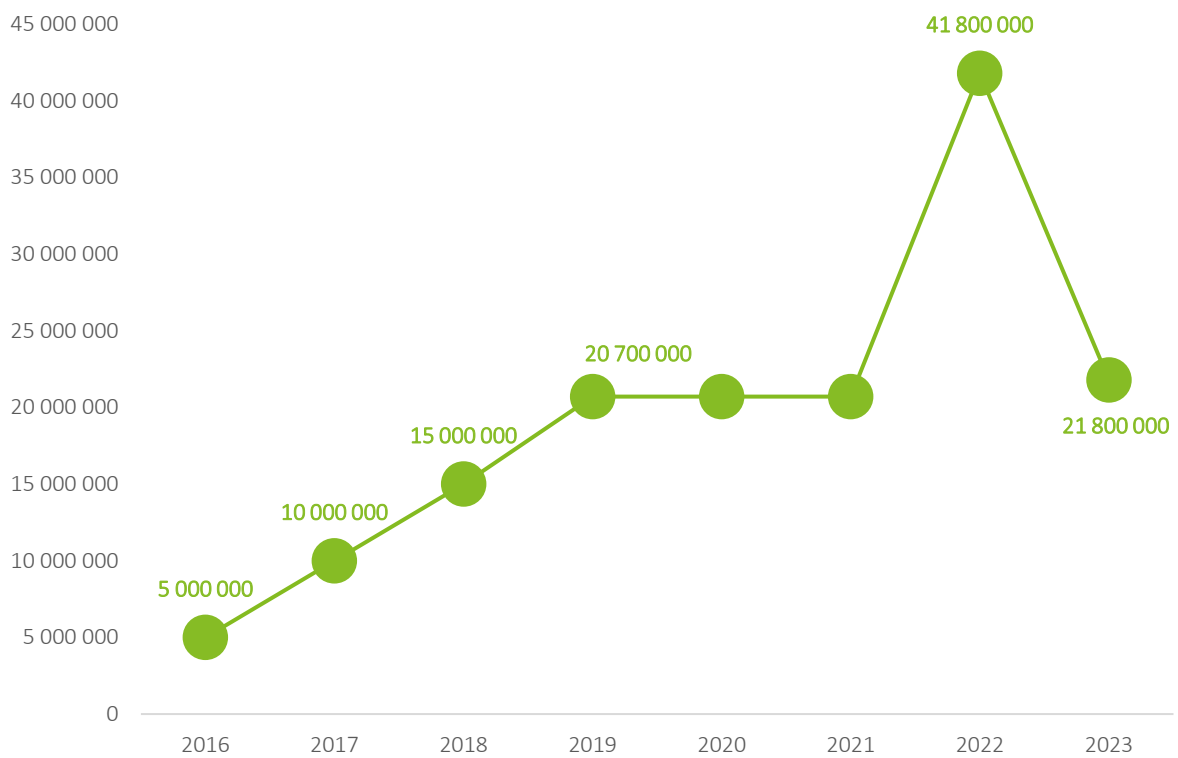
⁴ Dette inkluderer ordninger som er delegert til statsforvalter.

⁵ Helsedirektoratet (2023). *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Sist faglig oppdatert: 27.04.2023. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/studenter--psykisk-helse-og-rusmiddelbruk#regelverk-dette-ma-vaere-med-i-rapporteringe>

⁶ Kunnskapsdepartementet (2016). *Ny ordning skal bedre studentenes psykiske helse*. Publisert 14.06.2016. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/nyheter/2016/ddds/id2503999/>

tilskuddsordningens budsjett ble halvert. Figuren under illustrer endringen i utlyst sum fra tilskuddsordningen fra tilskuddsordningens opprettelse.

Figur 3: Oversikt over tildelte midler gjennom tilskuddsordningen 2016-2023



3 Tilskuddsordningens utforming

3.1 Innledning

En statlig tilskuddsordning opprettes og benyttes som virkemiddel for å nå mål av samfunnsmessig verdi. Utformingen av tilskuddsordningen kan ha stor innvirkning på hvilke effekter man oppnår gjennom tilskuddet, og dermed på hvorvidt tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen. Utformingen av en tilskuddsordning handler om å avgjøre hovedelementene i tilskuddsordningen og nedfelle disse i et regelverk. Regelverket skal derfor inneholde beskrivelser av hovedelementene i tilskuddsordningen, som mål og målgruppe, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og et opplegg for oppfølging og kontroll. For å bidra til høy måloppnåelse og ønskede effekter, er det sentralt at utformingen understøtter målet med tilskuddet og gir grunnlag for en kostnadseffektiv forvaltning.⁷

I dette kapitlet gjør vi en vurdering av om tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er tilstrekkelig godt utformet. Sentralt i denne sammenheng er en vurdering av hvorvidt hovedelementene i tilskuddsordningen er utformet på en måte som er egnet til å bidra til måloppnåelse og til at tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen.

3.2 Krav til en tilskuddsordnings utforming

Statlige tilskudd er et viktig økonomisk virkemiddel for å nå politisk fastsatte mål. I henhold til DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger, vil måten en tilskuddsordning er utformet på, påvirke hvorvidt tilskuddene oppnår ønskede resultater. Det er derfor sentralt at hovedelementene i en tilskuddsordning er tydelige, både for potensielle tilskuddsmottakere og for tilskuddsforvalter. Dårlig utforming av tilskuddsordningen, for eksempel manglende konsistens eller dårlig tilpasning til målgruppen, kan gi liten positiv effekt eller negative og utfordrettede virkninger. En god utforming av hovedelementene i tilskuddsordningen er derfor sentralt for at målet for tilskuddsordningen skal kunne nås.

Når tilskuddsordningers utforming evalueres, er formålet å identifisere elementer som har et forbedringspotensial, samt å vurdere ordningen som helhet (herunder hvordan ulike enkeltelementer henger sammen og om summen av elementene gir akseptable resultater). I henhold til DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger, kjennetegner blant annet følgende kriterier god utforming:

- Ordningen har et konkret og utvetydig formål
- Det er definert en målgruppe som er konkret, entydig, relevant og målbar
- Det er definert et måltall (en forventet måloppnåelse) som er konkret, entydig, relevant og målbar

Formålet, eller målet, til tilskuddsordningen er en beskrivelse av hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Formålet bør tydeliggjøre ønskede bruker- og samfunnseffekter. Formuleringen av formål er sentralt for hvordan de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen utformes, eksempelvis kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier.⁸ Formålet skal *ikke* inneholde spesifikasjoner knyttet til hvilke produkter, tjenester eller aktiviteter tilskuddet skal gå til. I et veiledningsnotat fra DFØ utdypes det at målet for en tilskuddsordning er «en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand for målgruppen.»⁹

Videre skal det i regelverket beskrives hvilken **målgruppe** tilskuddsordningen skal nå, med andre ord hvilken sluttgruppe i samfunnet som skal påvirkes gjennom tilskuddsordningen. I henhold til DFØs veileder for utforming av tilskuddsordninger, er målgruppe og tilskuddsmottaker som regel ulike aktører.

Kriterier for måloppnåelse er kjennetegn som bidrar til å belyse hvorvidt, og i hvilken grad, tilskuddsordningen oppfyller ordningens formål. Som regel er det nødvendig med flere kriterier for å dekke flere sider av målet, og kriteriene bør belyse både brukereffekter og samfunnseffekter i tillegg til resultater knyttet til produktet eller tjenesten som tilskuddet har bidratt til å finansiere.

⁷ Finansdepartementet (2003). *Regelverk for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsett 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022. Kapittel 6.

⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Veiledning om utforming av tilskuddsordninger*. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger>

⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020). *Veiledningsnotat. Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Oppdatert versjon 2020.

Basert på formålet, skal det utarbeides **tildelingskriterier**. Tildelingskriteriene skal avgrense hvem som er potensielle tilskuddsmottakere, gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til og hvordan tilskudd skal fastsettes. Det er sentralt at kriteriene utformes på en slik måte at de støtter opp under tilskuddsordningens formål.

Av regelverk for økonomistyring i staten går det frem at det som del av utformingen av tilskuddsordningen også må utarbeides et opplegg for **oppfølging og kontroll**. Et sentralt formål i denne forbindelse, er å sikre at tilskudd blir brukt i tråd med vilkårene for tildeling. Rapporteringskrav til tilskuddsmottakere vil være sentralt for å skape et godt grunnlag for slik oppfølging og kontroll, og for å kunne gjøre en samlet vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse.

Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten skal en tilskuddsordnings regelverk regulere hovedelementene som omtales i Bestemmelsenes punkt a til d (henholdsvis mål og målgruppe for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og opplegg for oppfølging og kontroll) og eventuelt også bokstav e (evaluering).

3.3 Tilskuddsordningens mål

Målet for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* går frem av tilskuddsordningens regelverk. I henhold til regelverket er formålet med tilskuddsordningen å:

fremme god helse og trivsel blant studenter og forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk. Tilskuddsordningen skal fremme nytenkning, samarbeid og kunnskapsdeling om forebyggende rusarbeid og psykisk helsearbeid mot studenter. Ordningen skal benyttes til å følge opp funnene i Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT).¹⁰

Når tilskuddsordningen ble opprettet i 2016, var formålet betydelig kortere: «Formålet med tilskuddsordningen er å styrke studenters psykiske helse.» Med virkning fra 2019 ble det imidlertid gjort en større revisjon av regelverket, og formålet ble utvidet til den formuleringen som fremgår av regelverket i dag. Forebygging av problemer knyttet til rusmiddelbruk ble da en del av formålet, i tillegg til at det ble presisert at tilskuddsordningen skal fremme nytenkning, samarbeid og kunnskapsdeling. Det opplyses både fra Helsedirektoratet og fra flere av studentsamskipnadene at det var dialog med studentsamskipnadene i forbindelse med revisjonen av regelverket, og at studentsamskipnadene fikk anledning til å komme med uttalelser og innspill til endringer.

I intervju med aktører som har søkt om eller mottatt tilskudd, går det frem at tilskuddsordningens formål oppleves som tilstrekkelig tydelig, og at midlene kan benyttes til prosjekt som bidrar til å sikre god psykisk helse blant studenter (herunder både forebyggende og behandlende tiltak) eller som er rettet mot å forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk. Samtlige tilskuddsmottakere opplyser også at tiltakene deres er basert på funn fra Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT).

Også formuleringen om at tilskuddsordningen skal fremme nytenkning, samarbeid og kunnskapsdeling, har bred oppslutning blant de potensielle tilskuddsmottakerne. I evalueringsworkshopen som ble arrangert i forbindelse med evalueringen av tilskuddsordningen, ble det fremhevet at det kan være behov for å tydeliggjøre hva man legger i et begrep som «nytenkning», og hvorvidt dette er absolutte krav til tiltakene det søkes støtte til. I ett tilfelle kommenteres det at en samskipnad lot være å søke om tilskudd fordi de oppfattet at det var et krav at tiltaket skulle kunne defineres som nytenkning, og at de vurderte at egne prosjekter ikke var tilstrekkelig innovative eller nyskapende til å kunne oppfylle dette vilkåret. Andre samskipnader peker på at de ikke har fortolket formuleringen like strengt, og at de oppfatter både at det kan variere regionalt hva som oppfattes som nytenkning, og at det kan være nytenkning å «gjøre gamle ting på nye måter». Generelt vises det til at det er hensiktsmessig at forventningene om nytenkning inngår i formålet, ettersom dette er inspirerende og bidrar til at tilskuddsøkerne har fokus på utvikling.

Det vises imidlertid til at selve navnet på ordningen kan være misvisende, ettersom det kan tolkes som at tiltak *både* må være rettet mot rusforebygging og psykisk helse. Helsedirektoratet avkrefter dette i intervju, og opplyser også at de ikke har fått spørsmål fra søkere om dette.

Selv om formålet til tilskuddsordningen oppleves å være tydelig, blir det også vist til at formålet er svært bredt. De intervjuede opplever at det er stor fleksibilitet og romslighet i hvilke tiltak som kan få støtte for å oppfylle tilskuddsordningens formål. Dette blir fremhevet som positivt av tilskuddsmottakerne. Ettersom studentsamskipnadene har ulik størrelse og tilgang på ressurser, gjør en tilskuddsordning med et fleksibelt og

¹⁰ Helsedirektoratet (2023). *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Sist faglig oppdatert: 27.04.2023. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/studenter--psykisk-helse-og-rusmiddelbruk#regelverk-dette-ma-vaere-med-i-rapporteringe>

romslig formål det mulig å søke støtte til et bredt spenn av prosjekter som passer inn i studentsamskipnadens arbeid.

Til tross for at tilskuddssøkerne i all hovedsak gir positive tilbakemeldinger når det gjelder tilskuddsordningens formål, er det Deloitte sin vurdering at det er noen iboende utfordringer knyttet til måten formålet med tilskuddsordningen er formulert på. Deloitte mener at formålet ikke i tilstrekkelig grad er konkret og utvetydig, eller beskriver den ønskede tilstanden for målgruppen. Vi mener for det første at det er en noe uklar sammenheng mellom tilskuddsordningens tittel og formål. Tittelen gir inntrykk av at tilskuddsordningen utelukkende er rettet mot psykisk helse og rusmiddelbruk, mens formålsbeskrivelsen er betydelig bredere og viser til trivsel og helse mer generelt, i tillegg til rusmiddelbruk. Basert på formålsbeskrivelsen er det vår vurdering at tilskuddsordningen blant annet åpner for å gi tilskudd til rene trivselsfremmende aktiviteter, uten at disse trenger å knyttes opp mot forebyggende arbeid relatert til psykisk helse og/eller rusmiddelbruk. Ut fra tilskuddsordningens tittel og historikk, stiller vi spørsmål ved om denne betydelige utvidelsen av formålet er intendert. Også tiltak relatert til studentenes helse generelt, ikke bare psykisk helse, vil være innenfor tilskuddsordningens formål. Med andre ord er det en svært vid formålsbeskrivelse.

Samtidig er det verdt å merke seg at psykisk helse, forebyggende arbeid og trivsel er begreper som overlapper, og kan betegne til dels samme fenomen. Store medisinske leksikon beskriver eksempelvis at psykisk helse i stor grad handler om opplevd trivsel:

Psykisk helse kan beskrives som en opplevelse av å ha det bra, med muligheter til å virkeliggjøre sine talenter, mestre vanlige belastninger i livet, finne glede i arbeid og aktivitet samt delta og bidra i samfunnet. Psykisk helse handler slik om vår til enhver tid opplevelse av trivsel.¹¹

Selv om trivsel er en viktig komponent i god psykisk helse, mener Deloitte det er viktig å skille mellom *forebyggende tiltak* og mer generelle *trivselstiltak*, all den tid tilskuddsordningens formålsbeskrivelse legger opp til at tilskuddsmidlene kan benyttes på rene trivselsfremmende tiltak.

FHI definerer at forebyggende arbeid har som mål å «forebygge sykdom ved å redusere nivået av kjente risikofaktorer hos personen selv og i miljøet.»¹² Forebyggende arbeid kan foregå på tre nivå:

- **Universell forebygging:** tiltak rettet mot folk flest (eller mot hele befolkningsgrupper) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko.
- **Selektiv forebygging:** tiltak som rettes mot grupper med kjent og forhøyet risiko for å utvikle sykdom
- **Indikativ forebygging:** tiltak rettet mot individer med høy sykdomsrisiko eller høyt symptomnivå

Videre skiller FHI *forebyggende arbeid* fra *helsefremmende arbeid*, som også kan forstås som tiltak som blant annet skal bidra til å øke trivsel. FHI definerer målet med helsefremmende arbeid slik: «å bedre den psykiske helsen ved for eksempel å øke graden av velvære, selvbilde, optimisme, positiv atferd, mestring og evne til å takle motgang og belastninger i livet. Helsefremmende tiltak kan også dreie seg om å tilrettelegge støttende faktorer i det sosiale miljøet slik at resultatet blir økt livskvalitet og trivsel.»

Vi merker oss videre at en del av formålet med tilskuddsordningen beskriver *aktiviteter/tjenester* som inngår i tilskuddsordningens resultatkjede («fremme god helse og trivsel blant studenter og forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk»), heller enn å være orientert mot ønskede *effekter for målgruppen* (se kapittel 4.2 for utdypende beskrivelser av de ulike elementene i resultatkjeden). Dagens målformulering kunne etter vår vurdering med fordel beskrevet *ønsket fremtidig tilstand* på en tydeligere måte, for eksempel ved å vise til at målet er studenter som trives, har god helse og i liten grad opplever utfordringer knyttet til rusmiddelbruk. Eventuelt kan målet beskrive *ønsket endring* enda tydeligere, gjennom å vise til at målsetningen er å øke trivselen, redusere helseutfordringer og redusere omfanget av problemer knyttet til rusmiddelbruk blant studenter.

Det at formålet er mer prosessorientert enn effektorientert, kan slik Deloitte ser det gjøre det krevende å måle effekter av tilskuddsordningen, og Deloitte mener man bør vurdere å beskrive ønskede brukereffekter tydeligere enn i dagens formulering. Ønskede samfunnseffekter er ikke omtalt som del av formålet i det hele tatt, og Deloitte mener at man også bør vurdere å inkludere ønskede samfunnseffekter som en del av formålet. Samfunnseffektene vil i mindre grad enn brukereffektene kunne knyttes direkte opp mot tiltakene og aktivitetene som mottar tilskudd,

¹¹ Andresen, A. J. W. (2021). «Psykisk helse» i Store Medisinske Leksikon. Tilgjengelig fra: https://sml.snl.no/psykisk_helse. Sist oppdatert: 11. august 2021.

¹² Major, E. F., Dalgard, O. S., Mathisen, K. S., Nord, E., Ose, S., Rognerud, M. og Aarø, L. E. (2011): *Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. Rapport 2011: 1, Nasjonalt folkehelseinstitutt.

ettersom samfunnseffekter gjerne er mer langsiktige. Det vil også kunne være en rekke forhold som påvirker og bidrar til visse samfunnseffekter, også ut over de aktuelle tiltakene og aktivitetene. Likevel kan en omtale av samfunnseffekter i tilskuddsordningens formål bidra til å gi retning for tiltakene, og tydeliggjøre hvilke langsiktige mål og prioriteringer som ligger til grunn for at tilskuddsordningen er opprettet.

Når det gjelder andre del av formålet, som viser til at tilskuddsordningen skal fremme nytenkning, samarbeid og kunnskapsdeling, kan ikke Deloitte se at denne formuleringen bidrar til å beskrive en ønsket tilstand hos målgruppen for tilskuddsordningen. Vår vurdering er at både nyskaping, samarbeid og kunnskapsdeling heller beskriver *ønskede egenskaper* ved tiltakene eller aktivitetene som får støtte gjennom tilskuddsordningen, enn *hva man ønsker å oppnå* med tilskuddet. Dette er, slik vi vurderer det, dermed ikke noe som bør stå i tilskuddsordningens formålsbeskrivelse, men heller noe som bør inngå i tildelingskriteriene i den grad det vurderes som viktig for å sikre tiltak og aktiviteter som i størst mulig grad bidrar til de ønskede effektene. Tilsvarende gjelder for den siste setningen i formålet, om at «Ordnings skal benyttes til å følge opp funnene i Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT).» Dette sier noe om utgangspunktet for ordningen, og angir slik vi forstår det et krav tiltak må oppfylle for å kunne være tilskuddsberettiget, men sier ikke noe om hva man ønsker å oppnå gjennom tilskuddsordningen. Det å følge opp funnene i SHoT-undersøkelsen bør etter Deloitte vurdering ikke være et mål i seg selv, men heller et virkemiddel for å sikre at det arbeides systematisk for å oppnå mål om studenter som trives, har god helse og i liten grad opplever utfordringer knyttet til rusmiddelbruk¹³. Dersom det er en klar *forventning* om – eller til og med et *krav* om – at funn i SHoT-undersøkelsen skal ligge til grunn for tiltak som søker støtte fra tilskuddsordningen, er dette noe som bør fremgå under tilskuddsordningens tildelingskriterier.

Ifølge Reglement for økonomistyring i staten skal det være tydelig hva staten vil oppnå med en tilskuddsordning. Deloitte mener at det ikke er åpenbart at dette kravet er oppfylt for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*, med så vide formålsbeskrivelser som tilskuddsordningene har per i dag, og med mangelfulle beskrivelser av ønskede effekter.

3.4 Målgruppe for tilskuddsordningen

I regelverket for tilskuddsordningen, under overskriften *Mål for ordningen* og i forlengelsen av beskrivelsen av formålet, står det at målgruppen er studentsamskipnader, samt universiteter/høgskoler og studentorganisasjoner som har en samarbeidsavtale med studentsamskipnaden. I henhold til DFØs veileder for utforming av tilskuddsordninger, er det imidlertid *sluttgruppen i samfunnet* man ønsker å påvirke gjennom tilskuddet som skal defineres som målgruppe.¹⁴ Dette vil i mange tilfeller ikke være det samme som tilskuddsmottaker.

Ettersom tilskuddsordningens formål er å «fremme god helse og trivsel *blant studenter* og forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk», oppfatter Deloitte at det er *studenter* som er den egentlige målgruppen for tilskuddsordningen. Dette er også det som formidles av tilskuddssøkerne som er intervjuet, blant disse er det ingen tvil om at det er studenter som er målgruppen for tilskuddsordningen. Studentsamskipnader (og universiteter, høgskoler og studentorganisasjoner) er dermed mulige tilskuddsmottakere, og ikke målgruppe for tilskuddet. Tilskuddsordningens regelverk inneholder med andre ord misvisende informasjon om hvem som er tilskuddsordningens målgruppe.

Deloitte merker seg at da tilskuddsordningen var forvaltet av Kunnskapsdepartementet, var målgruppen definert som studenter. Deloitte kjenner ikke til årsaken til endringen i definisjon av målgruppe. Vi mener imidlertid det er viktig at omtalen av målgruppe rettes opp så snart som mulig, slik at det fremgår utvetydig at det er studenter som er målgruppen for tilskuddsordningen.

Det er ingenting i utformingen av tilskuddsordningen som tilsier at tiltak skal være rettet mot spesifikke undergrupper av studenter. Dette har muligens sammenheng med at målet for tilskuddsordningen er svært vidt formulert. Samtidig, dersom en intensjon med ordningen er å redusere andelen studenter som opplever dårlig trivsel, psykiske helseutfordringer og negative konsekvenser av rusmiddelbruk, kan man vurdere om det kan være hensiktsmessig å snevre inn målgruppen ved for eksempel å i økt grad innrette tiltak mot grupper av studenter som er i risikogrupper for å oppleve overnevnte problem. Slik Deloitte vurderer det, bør imidlertid en slik vurdering ses i sammenheng med en tydeliggjøring av hva som er ønskede effekter av tilskuddsordningen.

¹³ Vår fortolkning av tilskuddsordningens målsetning, formulert som en ønsket tilstand hos målgruppen.

¹⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Veiledning om utforming av tilskuddsordninger*. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger>

3.5 Potensielle tilskuddsmottakere

I henhold til regelverket for tilskuddsordningen *Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk* kan studentsamskipnader, samt universiteter, høyskoler, fagskoler og studentorganisasjoner som har samarbeidsavtale med studentsamskipnaden, søke på tilskuddsordningen. I regelverket er det også spesifisert at ANSA, studentorganisasjonen for norske studenter i utlandet, kan søke på tilskuddsordningen.

Det ble fra 2019 gjort en endring i regelverket, ved å åpne for at studentorganisasjoner og fagskoler kan være blant søkerne, samt at ANSA kan søke om tilskudd. Før dette var potensielle tilskuddsmottakere avgrenset til studentsamskipnader samt universiteter/høyskoler som hadde samarbeidsavtale med studentsamskipnaden.

Hvem som er potensielle tilskuddsmottakere er godt kjent blant de intervjuede aktørene, og overnevnte utvidelse omtales i intervju som en positiv endring. Samarbeidet mellom studentsamskipnader og universiteter, høyskoler og studentorganisasjoner har gjort det mulig å gjennomføre andre type prosjekt enn tidligere, og har bidratt til et tettere samarbeid mellom studentsamskipnadene og lærestedene. Et universitet peker på at samarbeidet har vært essensielt for å lykkes med tiltaket som er finansiert av tilskuddsordningen; mens universitetet har system og rammer for å raskt nå ut til studentene, er det samskipnaden som best kjenner til hvilke utfordringer studentene har og hvordan tiltaket bør innrettes.

«Samarbeidet mellom studentsamskipnaden og universitetet er essensielt for å gjennomføre tiltaket. Universitetet har systemene for å nå ut til studentene, mens samskipnaden kjenner studentene, hvilke problemer de har og hvordan de kan løses.»

- Representant fra universitet

Selv om utvidelsen av potensielle tilskuddsmottakere i hovedsak oppleves som positiv, pekes det i intervju også på at samarbeid mellom studentsamskipnader og læresteder kan medføre dilemmaer i etterkant av prosjektperioden knyttet til hvem som skal videreføre finansieringen av tiltaket.

Tilskuddsordningen er også godt kjent blant studentsamskipnadene. I 2019 søkte alle studentsamskipnadene¹⁵ på tilskuddsmidlene og i 2022 søkte 12 av 14¹⁶ studentsamskipnader om midler. Representanter fra Helsedirektoratet som behandler søknadene, bekrefter at de fleste potensielle tilskuddsmottakerne søker om tilskudd. Det er også få av øvrige søkere som faller utenfor målgruppen, og Helsedirektoratet mottar i liten grad spørsmål fra andre aktører om de kan søke på tilskuddet eller ikke.

I intervju påpekes det imidlertid at studentorganisasjoner trolig er lite kjent med muligheten for å søke på tilskuddet i samarbeid med samskipnadene. Det vises til at studentorganisasjonene burde fått mer informasjon om tilskuddsordningen, og at det ville vært formålstjenlig å etablere et tettere samarbeid mellom samskipnad og studentorganisasjoner i arbeidet med forebygging innen rus og psykisk helse. Det er kun én studentorganisasjon som har søkt om midler fra tilskuddsordningen i 2019, og én studentorganisasjon som har søkt i 2022.

Det er Deloitte sin vurdering at det går tydelig frem av tilskuddsordningens regelverk hvem som er potensielle søkere. Det at en svært stor andel av disse søker, og at det i svært liten grad forekommer søknader fra andre enn disse, bekrefter slik vi vurderer det at det ikke er vesentlige uklarheter knyttet til hvilke aktører som kan søke om tilskudd.

3.6 Kriterier for tildeling av tilskudd

I henhold til DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, skal alle tilskuddsordninger ha tildelingskriterier, og herunder beregningsregler, som fastsetter hvem som omfattes av ordningen og hvordan støttebeløp til den enkelte skal beregnes. Disse kriteriene kan være objektive eller skjønnsmessige.

Tildelingskriteriene har ifølge DFØs veiledning om utforming av tilskuddsordninger tre formål:

1. gi grunnlag for avgrensning av hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere
2. gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til
3. gi holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes/beregnes

Tildelingskriterier for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* går frem av tilskuddsordningens regelverk. I regelverket står det at det gjøres en skjønnsmessig vurdering med utgangspunkt i forventet måloppnåelse. I tillegg er det definert hvordan prosjektet, søknaden og budsjettet skal vektas i

¹⁵ I tillegg søkte ANSA, tre universitet og et studentparlament på midlene.

¹⁶ I tillegg søkte ANSA, to universitet og fire andre organisasjoner på midlene.

tilskuddsberegningen. I disse tre hovedkategoriene er det definert enkeltstående kriterier, jf. tabellen under. I vurdering av tilskudd blir de ulike kriteriene gitt en score fra 0 til 5, som blir regnet om til en totalscore i prosent.

Tabell 1: Vekting av tildelingskriterier i regelverk

| | Vekting | Kriterier |
|-----------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prosjekt | 50 % | <ul style="list-style-type: none">• Fokus på forebyggende arbeid• Fokus på utvikling av tjenestetilbud• Fokus på systematisk og helhetlig arbeid• Overføringsverdi til og samarbeid mellom samskipnader• Grad av innovasjon og nyttenking |
| Søknad | 30 % | <ul style="list-style-type: none">• Måltetthet og kriterier for måloppnåelse• Kunnskapsbasert metode• Planlegging av aktiviteter og tidsplan• Plan for evaluering inkludert finansiering av evaluering• Plan for videreføring etter endt prosjektperiode |
| Budsjett | 20 % | <ul style="list-style-type: none">• Klart og presist budsjett• Kost-nytte-vurdering• Plan for finansiering |

I tillegg til overnevnte kriterier, går det frem under kapittelet om tildelingskriterier i tilskuddsordningens regelverk at *det gis tilskudd til:*

- Alle prosjekter skal evalueres. Inntil 10 prosent av prosjektmidlene kan benyttes til finansiering av evalueringsarbeidet.
- Bevilgningen skal ikke gå til å finansiere eksisterende tilbud eller stillinger for målgruppen.
- Det kan også innvilges støtte til tiltak som bidrar til systematisk utvikling av kunnskapen om studenters helse og trivsel, eller til tiltak som stimulerer studiestedene til å etablere retningslinjer for rusmiddelbruk og andre rusmiddelforebyggende tiltak ved studiestedene.

Under et eget punkt i regelverket (*Tillegg og presiseringer*), fremgår det at «Det skal søkes om midler for en periode på 3 år. Innvilgelse av tilskuddsmidler utover ett år gjøres med forbehold om videreføring i statsbudsjettet påfølgende år».

Dokumentanalysen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, viser at forvalters vurderingsskjema som benyttes for hver enkelt søknad, inneholder to «må-krav»:

- At det er 3-årige prosjekter
- At det foreligger en plan for evaluering

I vurderingsskjemaet foreligger ingen informasjon om hvorvidt det er vurdert om tilskudd planlegges benyttet til å finansiere eksisterende tilbud eller stillinger.

I intervju med tilskuddsmottakere vises det til at tildelingskriteriene og vektingen mellom de i hovedsak er tydelig og enkelt å forstå. Flere av søkerne som har mottatt avslag på tilskuddsmidler forteller imidlertid at de var overrasket over å få avslag, og opplever at tildelingskriteriene er utydelige. Søkerne som har fått avslag opplever at tiltak som ligner deres eget har fått tilskudd, og at det er uklart hvorfor akkurat de har fått avslag.

Selv om tilskuddsmottakerne i liten grad har noe å utsette på tildelingskriteriene, er det Deloitte sin mening at det er enkelte forbedringspunkt også knyttet til tilskuddsordningens tildelingskriterier:

- I vurderingen av søknadene omtales to «må-krav». I regelverket er det imidlertid ikke tydeliggjort at oppfyllelse av disse to kravene er absolutte vilkår for å motta tilskudd. Begge kravene fremgår, men kravet om evaluering er plassert i en liste sammen med informasjon om hva det kan gis tilskudd til og hva bevilgningen ikke kan benyttes til. Dette fremstår etter Deloitte sin vurdering som uryddig, og kan bidra til uklarheter når det gjelder betydningen av punktene. Kravet om 3-årige prosjekter fremgår også av

regelverket, men inngår ikke under tildelingskriteriene, og etter Deloitte vurdering kan det med fordel tydeliggjøres at også dette er et vilkår for å motta tilskudd.

- Informasjon om potensielle tilskuddsmottakere fremgår ikke under tildelingskriteriene, men derimot under et eget punkt i regelverket. Av et utredningsnotat fra DFØ går det frem at informasjon om hvem som er potensielle tilskuddsmottakere, naturlig hører inn under tildelingskriteriene.¹⁷ Dette er en viktig avgrensning av hvem som kan motta tilskudd, hvilket er et av formålene med tildelingskriteriene.
- De ulike vektete kriteriene fremstår i varierende grad som relevante for å sikre høy grad av måloppnåelse, og det er også uklart hva som legges i enkelte punkt. Blant annet mener Deloitte at det er uklart hva som vurderes under punktene «Målrettethet og kriterier for måloppnåelse» og «Kunnskapsbasert metode». I tillegg merker vi oss at flere av kriteriene tilknyttet prosjekt er svært generelle. Et eksempel på det er «Fokus på forebyggende arbeid.» Deloitte stiller i denne sammenheng spørsmål ved at verken trivsel, psykisk helse eller rusmiddelbruk er omtalt i tilknytning til tildelingskriteriene, noe som etter vår vurdering medfører svak sammenheng mellom mål for tilskuddsordningen og tildelingskriterier. Det er Deloitte vurdering at det for å sikre måloppnåelse i større grad burde vært lagt vekt på antatte effekter av tiltakene ved fordeling av tilskudd.
- Vektleggingen og prioriteringen av ulike sider ved søknaden og prosjektet burde etter vår vurdering vært utdypet ved å tydeliggjøre hvilke momenter det i forbindelse med skjønnsutøvelsen *kan* legges vekt på, hvilke momenter det *skal* eller *ikke skal* legges vekt på, og hvilke momenter som skal tillegges *særlig vekt*. Vi merker oss at det i vurderingsskjemaet som benyttes av forvalter angis hvor stort bidrag til resultatet hvert av momentene har, men dette er ikke informasjon som fremgår av tildelingskriteriene. En tydeliggjøring av hvilken betydning disse ulike momentene kan få i vurderingen av søknaden, er etter Deloitte sin vurdering viktig. Kriterier som er tydelig relatert til tilskuddsordningens formål, og som vektlegges etter en viss prioritering, vil kunne bidra til mer målrettet fordeling av tilskuddet med tanke på forventede effekter. Deloitte stiller spørsmål ved om dagens svært åpne og generelle kriterier er egnet som grunnlag for prioriteringer mellom søknader.
- Som omtalt i kapittel 3.3 fremgår det av tilskuddsordningens formål at ordningen skal benyttes til å følge opp funnene i Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT). Deloitte oppfatter ut fra dette at det er et krav om at tiltak må kunne relateres til funn i SHoT-undersøkelsen, en oppfatning som også gjennomgående bekreftes i intervju med tilskuddssøkere. Likevel er ikke dette omtalt under tilskuddsordningens tildelingskriterier. Dersom dette er et krav for å kunne motta støtte fra tilskuddsordningen, eller noe som skal vektlegges i prioriteringen, må dette etter vår vurdering også tas inn som en del av tilskuddsordningens tildelingskriterier.

Deloitte vurderer at det vide formålet med tilskuddsordningen, som i liten grad omfatter ønskede effekter, bidrar til å vanskeliggjøre tydelighet rundt tildelingskriterier. Videre mener vi at det brede spennet i tiltak og aktiviteter som får tilskudd (se kapittel 4.4 for oversikt over hva tilskuddsmidlene har blitt benyttet til), dels skyldes at tilskuddsordningens regelverk i liten grad spesifiserer eller gir eksempler på hva midlene kan gå til for å oppfylle tilskuddsordningens formål. Denne store variasjonen fremheves av mange aktører som en positiv ting, gitt de store forskjellene mellom samskipnadene og variasjoner i studentenes utfordringer og behov. Samtidig er det i mange tilfeller også vanskelig å se tydelig hvordan tiltak skal bidra til antatt ønskede effekter i form av høy grad av trivsel, god helse og liten grad av problematisk rusmiddelbruk blant studentene. Uklare tildelingskriterier kan også få som konsekvens at forvaltningen av ordningen blir unødig ressurskrevende. Av et veiledningsnotat fra DFØ blir det i tillegg pekt på en annen utfordring i forbindelse med søknadsbehandlingen:

Når det endelige utfallet av søknadsbehandlingen ikke beror på et regelverk med forskrifts innhold, men på et individuelt skjønn som utøves for hver enkelt søknad, er det i realiteten de innkomne søknadene som i stor grad avgjør hva det gis tilskudd til. I slike tilfeller påhviler det tilskuddsforvalteren et særlig stort ansvar for å velge ut de søknadene som samlet sett gir best grunnlag for å oppnå effektene som tilsiktes med ordningen.

¹⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020). *Veiledningsnotat. Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Oppdatert versjon 2020.

Dette understreker etter Deloitte vurdering viktigheten av at tildelingskriteriene utformes slik at de understøtter målet med tilskuddsordningen, slik DFØ i sin veiledning om utforming av tilskuddsordninger påpeker at de må. DFØ viser også til at tildelingskriteriene bør utformes på bakgrunn av en problemanalyse som dokumenterer problemet og tilstanden som tilskuddsordningen skal bidra til. En slik analyse vil også kunne klargjøre hvilke antatte årsakssammenhenger som ligger til grunn for tilskuddsordningen. Denne typen analyser vil kunne gi et bedre grunnlag for å utlede gode tildelingskriterier, og for å legge til rette for høy grad av måloppnåelse.

Deloitte finner videre grunn til å kommentere at dokumentanalysen i forbindelse med evalueringen viser manglende overensstemmelse mellom informasjon i tilskuddsordningens regelverk og i tildelingsbrevene til tilskuddsmottakerne, om hva midlene kan brukes til. I tildelingsbrevet til tilskuddsmottakere står det eksempelvis at tilskuddet ikke skal dekke utgifter til innkjøp av utstyr eller investeringer. Denne begrensningen er ikke nevnt i tilskuddsordningens regelverk, men er imidlertid omtalt i standardvilkårene for tilskudd fra Helsedirektoratet. På den annen side er det ikke nevnt i tildelingsbrevet at tilskuddet ikke kan benyttes til å finansiere eksisterende stillinger eller tilbud, til tross for at dette er nevnt som en avgrensning i regelverket. Dette kravet synes det etter Deloitte vurdering å være behov for å tydeliggjøre, da vi gjennom intervju og dokumentanalyse merker oss at det forekommer at tilskudd tildelt i 2022 benyttes til å finansiere stillinger og tilbud som allerede har eksistert i flere år (ved hjelp av tidligere tildelt tilskudd). Hvorvidt disse situasjonene kommer inn under avgrensningen som er nevnt i regelverket, fremstår per i dag som noe uklart.

3.7 Kriterier for måloppnåelse

I henhold til DFØs veiledning om utforming av tilskuddsordninger, er kriterier for måloppnåelse indikatorer eller «kjennetegn» som er egnet til å belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen. Det kan ifølge DFØ være behov for å belyse resultater eller måloppnåelse på flere nivåer, for eksempel ved at enkelte av kriteriene relateres til produktet/tjenesten tilskuddet har bidratt til å finansiere. Imidlertid presiseres det av DFØ at det som hovedregel bør fastsettes både mål og tilhørende kriterier for måloppnåelse for bruker- og/eller samfunnseffekter.

I regelverket for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er det et eget punkt om kriterier for måloppnåelse for ordningen. Her står det at måloppnåelse for ordningen som helhet vurderes ut fra følgende kriterier:

- Antall og type helsefremmende og forebyggende tiltak som er gjennomført
- Antall studenter omfattet av helsefremmende/forebyggende tiltak
- Oppfølging av funn i Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT)
- Utvikling av retningslinjer for rusmiddelbruk og rusmiddelforebyggende tiltak ved studiestedene
- Gjennomført samarbeid og kunnskapsdeling
- Ny kunnskap om studenters psykiske helse og rusmiddelproblematikk

Under opplistingen står videre følgende under *Kriterier for måloppnåelse for ordningen*:

Fra andre kilder:

Resultater fra Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT)

De første kriteriene for måloppnåelse i opplistingen over er av kvantitativ art, der det skal vurderes hvor mange i målgruppen som er nådd og hvor mange tiltak som er gjennomført. Deloitte savner i denne sammenheng en redegjørelse for hvordan disse kvantitative dataene er ment å belyse tilskuddsordningens måloppnåelse, eksempelvis hvor mange, og eventuelt hvem, i målgruppen som må nås for at tilskuddet har høy måloppnåelse. I intervju pekes det også på at antall deltakere som benytter et tilbud kan være et lite presist mål på hvor høy måloppnåelse tilbudet har. Dersom det er en økning i bruk av rådgivningstjenesten til en studentsamskipnad, kan dette for eksempel skyldes at antall studenter på studiestedet har økt, og ikke nødvendigvis at tilskuddsordningen har hatt en effekt. Selv om mange har benyttet seg av et tilbud, er det heller ikke sikkert at det er de «riktige» studentene som er nådd. Det pekes blant annet på at det ikke nødvendigvis er studentene som har størst behov for det som benytter seg av møteplasser og sosiale tiltak, og at det er en viss risiko for at man i hovedsak når ut til studenter som uansett opplever høy grad av trivsel, god helse og ingen utfordringer knyttet til rusmiddelbruk. I sistnevnte tilfelle vil antall studenter som deltar ha liten effekt på hvorvidt målene nås. Samlet sett er det Deloitte vurdering at overnevnte kriterier ikke bidrar til å belyse hvorvidt tiltakene fremmer god helse og trivsel blant studenter, eller forebygger problemer knyttet til rusmiddelbruk.

Vi stiller også spørsmål ved kriteriet «Oppfølging av funn i Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT)», og hvordan dette i seg selv skal kunne benyttes som et kriterium for måloppnåelse. At tiltak tar utgangspunkt i behov

som fremkommer gjennom SHoT-undersøkelsen, er etter Deloitte sin vurdering ikke i seg selv en god indikator på om målene med tilskuddsordningen nås. Vi har likevel forståelse for at dette er inkludert i opplistingen av kriterier, da dette per i dag også inngår som et ledd i tilskuddsordningens formål. Som omtalt i kapittel 3.3 og 3.6, er det vår vurdering at tiltakenes forankring i funn i SHoT-undersøkelsen ikke er noe som bør fremgå under formålsbeskrivelsen, men derimot noe som bør tas inn som en del av tildelingskriteriene. At *resultater* fra SHoT-undersøkelsen benyttes som kilde for å vurdere måloppnåelsen, mener vi imidlertid er svært relevant. Dersom dette benyttes som et kriterie for måloppnåelse, mener vi at det bør angis hvilke data fra SHoT-undersøkelsen som anses som gode indikatorer på måloppnåelse. Deloitte mener at det ikke er tilstrekkelig å kun henvise til at «resultater fra Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (ShoT)» vil være en relevant kilde.

Deloitte mener også at øvrige punkt som inngår under kriteriene for måloppnåelse har forbedringspotensial:

- Når det gjelder «Utvikling av retningslinjer for rusmiddelbruk og rusmiddelforebyggende tiltak ved studiestedene» er vi usikre på om retningslinjer i seg selv er egnet til å bidra til måloppnåelse. Det er slik vi ser det godt mulig at det finnes en tydelig sammenheng mellom det å ha retningslinjer og omfanget av utfordringer knyttet til rusmiddelbruk. Imidlertid fremstår ikke dette som åpenbart. Deloitte mener derfor at kriteriet heller bør vise til *virkingen* av tiltakene enn til tiltakene i seg selv, for eksempel ved å si noe om hvordan man erfarer at retningslinjene påvirker studentenes rusmiddelbruk. Informasjon for å belyse et slikt kriterium kan for eksempel innhentes fra målgruppen (studentene).
- «Gjennomført samarbeid og kunnskapsdeling» er også et kriterium for måloppnåelse som etter Deloitte vurdering bør tydeliggjøres. Dette må ses i sammenheng med en revisjon av formålet med tilskuddsordningen, jf. vår vurdering i kapittel 3.3 om at samarbeid og kunnskapsdeling heller er et virkemiddel for måloppnåelse enn et mål i seg selv, og at dette dermed synes å høre hjemme under tildelingskriteriene heller enn under mål for tilskuddsordningen. Dersom verdien av samarbeid og kunnskapsdeling anses som stor, kan det likevel være aktuelt å ha kriterier som er knyttet opp mot disse momentene. Vi mener imidlertid at det da må defineres tydeligere hva som anses å være sentrale kjennetegn på at man lykkes, heller enn å vise til samarbeid og kunnskapsdeling generelt.
- «Ny kunnskap om studenters psykiske helse og rusmiddelproblematikk» er det siste tildelingskriteriet som er listet opp i regelverket for tilskuddsordningen. I denne forbindelse mener vi det er viktig å spørre seg hvorfor ny kunnskap er viktig. Umiddelbart er det naturlig å se for seg at ny kunnskap er viktig fordi dette bidrar til at man kan iverksette gode og målrettede tiltak, og dermed øke måloppnåelsen. Med andre ord kan ny kunnskap være et delmål, men det vil primært være *når denne kunnskapen benyttes* for å revidere tiltak eller utvikle nye tiltak at den bidrar til ønskede brukereffekter. Vi vil foreslå at kriteriet omformuleres noe, slik at dette hensyntas.

Som nevnt tidligere er det også vår vurdering at det er behov for å tydeliggjøre formålet med tilskuddsordningen ytterligere, og vi mener i forlengelsen av det at det er viktig at det fastsettes kriterier for måloppnåelse som har en tydeligere sammenheng med formålet enn det som per i dag er tilfelle, og som kan benyttes til å belyse brukereffekter i større grad enn dagens kriterier gjør. Dette kan for eksempel være kvalitative kriterier som baserer seg på de evalueringene tilskuddsmottakerne skal gjennomføre, og kriteriene kan dels innrettes mot målgruppens (altså studentenes) tilbakemelding om hvilken merverdi ulike tiltak har med hensyn til helse, trivsel og/eller rusmiddelbruk.

3.8 Oppfølging, kontroll og rapporteringskrav

Gjennom et system for oppfølging og kontroll skal det blant annet sikres at tilskudd benyttes i henhold til krav og vilkår. Rapportering fra tilskuddsmottaker vil være et viktig grunnlag for å utøve oppfølging og kontroll, og vil også være sentralt for at tilskuddsforvalter skal kunne vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse.

I regelverket for tilskuddsordningen «Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk» er det et eget punkt om oppfølging og kontroll. Her fremgår følgende:

Helsedirektoratet kan føre kontroll med:

at bevilgningen brukes etter kravene i regelverk og tilskuddsbrev

at opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen er korrekte, jf.

bevilgningsreglementet §10, annet ledd.

I henhold til regelverket for tilskuddsordningen skal tilskuddsmottakere rapportere på bruk av midler innen 1. april året etter at tilskuddsmidlene ble tildelt. Det går videre frem at det skal rapporteres på bruk av midler for hele

kalenderåret. Rapporteringstidspunkt oppleves av tilskuddsmottakerne som hensiktsmessig. I intervju blir det av flere vist til at rapporteringstidspunkt tidligere var satt til 1. november, noe som medførte at tilskuddsmottakerne ikke fikk rapportert på alle aktivitetene fra samme år. Dette ble opplevd som uhensiktsmessig og rotete.

Selv om tilskuddsordningen er treårig, skal tilskuddsmottakere rapportere på bruk av midler årlig. Dette er ikke presisert i regelverket for tilskuddsordningen, men fremgår av tilskuddsbrevene. Av tilskuddsbrevene går det også frem at det er «forenklet rapportering tilskuddsår 1 og 2». Det fremgår ikke nærmere hva det innebærer at rapporteringen er forenklet, og hvilke rapporteringskrav det eventuelt ikke er behov for å svare på disse årene. Ulike krav til rapporteringen de ulike årene er heller ikke nedfelt i tilskuddsordningens regelverk, noe Deloitte mener er uheldig.

Det går frem av tilskuddsordningens regelverk at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne må inneholde informasjon om måloppnåelse, regnskap og revisorattestasjon. Når det gjelder måloppnåelse, skal rapporteringen inneholde «tilskuddsmottakerens vurdering av hvordan gjennomførte tiltak har bidratt til måloppnåelsen». Her skal det ses hen til punkt 6 i regelverket, som omtaler kriteriene for måloppnåelse.

Videre fremgår det av rapporteringskravene at det skal rapporteres på mål og resultater oppnådd gjennom tilskuddet, og det vises til følgende fire punkt:

- Antall studenter som har vært inkludert i helsefremmende eller forebyggende tiltak
- Antall studenter som har mottatt tilbud knyttet opp mot psykisk helse og/eller rus
- Utvikling av ny kunnskap om studenters psykiske helse og/eller rusmiddelproblematikk
- Resultater og funn fra evaluering etter endt prosjektperiode

I tillegg står det i tildelingsbrevet at «fremdriftsplan» inngår som andre rapporteringskrav. Dette er ikke nærmere spesifisert, og det går ikke frem om formålet er at tilskuddsmottakerne skal rapportere på om fremdriftsplanen er overholdt, eller ev. justere fremdriftsplanen 1. og 2. tilskuddsår dersom det er nødvendig. I tildelingsbrevet fremgår også en del krav til bruken av tilskuddet, blant annet at det skal benyttes til tiltak som beskrevet i søknaden, samt at tilskuddet ikke skal dekke utgifter til innkjøp av utstyr eller investeringer. Som nevnt i kapittel 3.6 inneholder imidlertid ikke tildelingsbrevene noe punkt om at tilskuddet ikke skal benyttes til å finansiere eksisterende stillinger eller tilbud, til tross for at dette er nevnt som en avgrensning i tilknytning til regelverkets tildelingskriterier.

Deloitte mener at informasjon om rapporteringskrav ikke er tilstrekkelig tydelig og konsistent. Samme rapporteringskrav bør fremgå av både regelverk og tildelingsbrev, slik at det ikke er uklarheter i hva tilskuddsmottakerne skal rapportere på. Rapportering skal blant annet gjennomføres med utgangspunkt i kriteriene for måloppnåelse. Som omtalt i kapittel 3.7 mener Deloitte at tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse ikke i tilstrekkelig grad fungerer som indikatorer på måloppnåelse. De er i flere tilfeller svært generelle, omtaler i liten eller ingen grad effekter, og det er etter Deloitte vurdering ikke tydelig hvordan kriteriene kan benyttes for å vurdere måloppnåelsen verken for enkelttiltak eller tilskuddsordningen som helhet.

Fra intervju går det frem at det varierer hvor tydelige samskipnadene synes at rapporteringskravene er. Enkelte viser til at det er uklart hvor omfattende rapporteringen skal være, og at det som følge av dette trolig er stor variasjon i hvor mye samskipnadene rapporterer om. Enkelte opplyser at de ikke har forholdt seg til rapporteringskravene, men snarere skrevet det de opplever som viktig å formidle. Det blir videre påpekt at det i selve rapporteringsskjemaet heller ikke alltid er tydelig hva som skal stå hvor, eller det legges opp til at samme opplysninger må gjentas flere steder. Samtidig som enkelte etterlyser tydeligere føringer fra Helsedirektoratet på hva det skal rapporteres på, viser andre til at det trolig er nødvendig med en fleksibel og bred rapporteringsform på denne tilskuddsordningen. Ettersom tilskuddet favner bredt og rommer mange ulike tiltak, er det nødvendig at rapporteringen også er tilsvarende bred og romslig.

«Jeg har bare skrevet de tingene jeg synes har vært viktig [i rapporteringen], og har ikke vært så opptatt av kriteriene som står der, men det har fungert greit. Det viktigste er jo å vise at pengene fungerer.»

- representant for studentsamskipnad

Til tross for noen uklarheter i hva tilskuddsmottakerne skal rapportere på, opplever de fleste at de har gitt tilstrekkelige rapporteringer. De fleste samskipnadene har heller ikke fått tilbakemelding fra Helsedirektoratet knyttet til sin rapportering, og antar derfor at Helsedirektoratet har mottatt tilstrekkelige opplysninger. Noen få tilskuddsmottakere har fått tilbakemelding om at de har mangelfull rapportering, eksempelvis at det har manglet evaluering av tiltaket, og opplever at dialogen med Helsedirektoratet i disse tilfellene har vært god.

Hesledirektoratet opplyser i intervju at rapporteringene fra tilskuddsmottakerne i stor grad inneholder rapportering på aktiviteter, og i mindre grad rapportering knyttet til tiltakenes måloppnåelse. I regelverket til tilskuddsordningen står det at som del av rapporteringen skal det presenteres funn fra en evaluering av tiltaket. Det varierer imidlertid hva tilskuddsmottakerne legger i dette. Flere tilskuddsmottakere skriver eksempelvis bare i rapporteringene noen setninger om hvilken effekt de opplever at tiltaket har hatt, mens andre legger ved en hel evalueringsrapport. Hesledirektoratet opplyser i intervju at til tross for at de opplever manglende rapportering fra evalueringer, har de heller ikke vært strenge på å etterspørre eller forvente dette. Deloitte mener disse utfordringene sannsynligvis har sammenheng med hvordan både tilskuddsordningens mål, rapporteringskrav og kriterier for måloppnåelse er utformet, og at det etter Deloitte sin vurdering er en for svak sammenheng mellom de ulike elementene, i tillegg til at både målsetning og øvrige momenter fremstår svært vide og dermed kan være krevende å forholde seg til i rapporteringsøyemed.

Deloitte mener som omtalt tidligere at det er behov for å revidere både tilskuddsordningens formålsformulering og kriterier for måloppnåelse. Siden kriteriene for måloppnåelse skal legges til grunn for rapporteringen vil dette også påvirke rapporteringskravene. Per i dag mener Deloitte at rapporteringskravene som omhandler måloppnåelse fremstår som generelle og uklare, og flere tilskuddsmottakere viser også til i intervju at det er noe uklart hva som må inngå i rapporteringen. Dette innebærer at det kan variere mye hva det i praksis rapporteres om, og i mange tilfeller er rapporteringen rettet mot aktiviteter heller enn effekter, noe som etter Deloitte sin vurdering ikke er overraskende gitt påpekte utfordringer knyttet til tilskuddsordningens regelverk. Dette medfører etter Deloitte sin vurdering en svakhet ved rapporteringen, og medfører at informasjonen om måloppnåelse og brukereffekter til dels er mangelfull.

Ut over innholdet i rapporteringen, mener Deloitte at strukturen rundt rapporteringen synes hensiktsmessig. Både med hensyn til tidspunkt på året, og med hensyn til at omfanget av rapporteringen opplyses å være noe mindre de to første årene av treårsperioden. Sistnevnte føringer bør imidlertid nedfelles i regelverket, slik at det tydeliggjøres hvilken rapportering det er forventninger om hvert enkelt år. Det er også Deloitte sin vurdering at «må-kravet» om evaluering bør følges opp i større grad enn det som opplyses å være praksis. Evalueringer av tiltakene vil på ulike vis kunne gi indikasjoner på hvorvidt tiltakene bidrar til ønskede effekter, enten gjennom kvalitative eller kvantitative data. Dette er viktig informasjon som må innhentes for å kunne vurdere om tilskuddsordningen fungerer i samsvar med intensjonen.

3.9 Oppsummering og vurdering

I henhold til DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger, kjennetegner blant annet følgende kriterier en god utforming av en tilskuddsordning:

- Ordningen har et konkret og utvetydig formål
- Det er definert en målgruppe som er konkret, entydig, relevant og målbar
- Det er definert et måltall (en forventet måloppnåelse) som er konkret, entydig, relevant og målbar

Regelverket for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rus* inneholder alle hovedelementer som ifølge Økonomiregelverket i staten skal inngå i regelverket for en statlig tilskuddsordning:

- a) mål for ordningen (inkludert målgruppe)
- b) kriterier for måloppnåelse
- c) tildelingskriterier
- d) oppfølging og kontroll

Likevel er det Deloitte sin vurdering at det er et klart forbedringspotensial knyttet til utformingen av tilskuddsordningen. Forbedringspotensialet er både knyttet til de enkelte elementene og til konsistensen mellom disse. Når det gjelder **mål for ordningen** er det vår vurdering at dette ikke er tilstrekkelig klart og tydelig, blant annet fordi målet er svært vidt. Vi mener at det i mål for ordningen tydeligere bør fremgå hva som er ønskede bruker- og samfunns effekter for tilskuddsordningen, i tråd med føringer fra DFØ. For eksempel kan formålet gjerne beskrives som en ønsket tilstand hos målgruppen. En formålsbeskrivelse som tydelig beskriver ønskede brukereffekter, vil etter Deloitte sin vurdering legge bedre til rette for å måle effekter av tilskuddsordningen enn dagens formålsbeskrivelse. Videre mener vi at enkelte elementer som i dag inngår i tilskuddsordningens mål/formål, heller bør inngå som en del av tildelingskriteriene. Slik formålsbeskrivelsen er beskrevet i dag, er formålet for tilskuddsordningen svært vidt, og åpner blant annet for at midlene kan benyttes til rene trivselsfremmende tiltak, uten at disse relateres til psykisk helse eller rusmiddelbruk. Deloitte stiller spørsmål ved om den betydelige utvidelsen av formålet som ble gjort fra 2019, var intendert og i samsvar med intensjonen med tilskuddsordningen.

Det er viktig at det i tilskuddsordningens regelverk skilles tydelig mellom **målgruppe** for ordningen og mulige tilskuddsmottakere. Dette skillet er per i dag ikke tilstrekkelig tydelig, og Deloitte mener det er behov for at det går tydeligere frem av regelverket at det er *studenter* som er tilskuddsordningens målgruppe. Deloitte mener også at det, for å bidra til høy måloppnåelse, kan være hensiktsmessig å vurdere om tilskuddsordningen målgruppe bør snevres inn til undergrupper av studenter som er i særlig risiko for å oppleve dårlig trivsel, psykiske helseutfordringer og/eller negative konsekvenser av rusmiddelbruk. En slik vurdering bør eventuelt ses i sammenheng med en tydeliggjøring av hva som er ønskede effekter av tilskuddsordningen.

Deloitte mener også det er klare forbedringspotensialer knyttet til tilskuddsordningens **tildelingskriterier**. Dette gjelder både en tydeliggjøring av hva som er absolutte krav for å motta tilskudd, og en tydeliggjøring av hvilke momenter det i forbindelse med tilskuddsforvalters skjønnsutøvelse *kan* legges vekt på, hvilke momenter det *skal* eller ikke skal legges vekt på, og hvilke momenter som skal tillegges *særlig* vekt. informasjon om hvem som er mulige tilskuddsmottakere bør også inngå som del av tildelingskriteriene.

Videre er det Deloitte vurdering at de ulike vektete kriteriene som fremgår av tilskuddsordningens regelverk, i varierende grad fremstår som relevante for å sikre høy grad av måloppnåelse, og det er også uklart hva som legges i enkelte punkt. Deloitte stiller også spørsmål ved at verken trivsel, psykisk helse eller rusmiddelbruk er omtalt i tilknytning til tildelingskriteriene, noe som etter vår vurdering medfører svak sammenheng mellom mål for tilskuddsordningen og tildelingskriterier. Det er Deloitte vurdering at det for å sikre måloppnåelse i større grad burde vært lagt vekt på antatte effekter av tiltakene ved fordeling av tilskudd, og at dagens svært åpne og generelle kriterier ikke i tilstrekkelig grad er egnet som grunnlag for prioriteringer mellom søknader på et vis som bidrar til høy måloppnåelse.

Tilskuddsordningens **kriterier for måloppnåelse** bidrar etter Deloitte vurdering ikke i tilstrekkelig grad til å belyse brukereffekter av tiltakene som mottar tilskudd og av tilskuddsordningen samlet sett. De kriterier for måloppnåelse som foreligger per i dag, har etter vår vurdering ikke en tilstrekkelig tydelig sammenheng med tilskuddsordningens formål, og flere av kriteriene omhandler kvantitative data i form av hvor mange tiltak som er gjennomført og hvor mange i målgruppen som er nådd. Deloitte savner i denne sammenheng en redegjørelse for hvordan disse kvantitative dataene er ment å belyse tilskuddsordningens måloppnåelse. I henhold til DFØs veiledning om utforming av tilskuddsordninger, er kriterier for måloppnåelse indikatorer eller «kjennetegn» som er egnet til å belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen, og som hovedregel bør det fastsettes både mål og tilhørende kriterier for måloppnåelse for bruker- og/eller samfunns effekter.

Deloitte mener det er viktig at det fastsettes kriterier for måloppnåelse som har en tydeligere sammenheng med formålet enn det som per i dag er tilfelle, og som kan benyttes til å belyse *brukereffekter* i større grad enn dagens kriterier gjør. Dette kan for eksempel være kvalitative kriterier som baserer seg på de evalueringene tilskuddsmottakerne skal gjennomføre, og kriteriene kan dels innrettes mot målgruppens (altså studentenes) tilbakemelding om hvilken merverdi ulike tiltak har med hensyn til helse, trivsel og/eller rusmiddelbruk.

Svakheter ved kriteriene for måloppnåelse får også følger for **rapporteringen** på bruk av tilskuddsmidler som kreves fra tilskuddsmottakerne, da rapporteringen i hovedsak skal knyttes opp mot tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse. Per i dag mener Deloitte at rapporteringskravene som omhandler måloppnåelse fremstår som generelle og uklare, noe som innebærer at det kan variere mye hva tilskuddsmottakerne i praksis rapporterer på. I mange tilfeller er rapporteringen rettet mot aktiviteter heller enn effekter. Dette medfører etter Deloitte sin vurdering en svakhet ved rapporteringen, og bidrar til at informasjonen om måloppnåelse og brukereffekter til dels er mangelfull.

Deloitte mener det er behov for å gjennomgå tilskuddsordningens utforming for å sikre at denne i større grad enn det som i dag er tilfelle, følger de prinsipper for utforming av statlige tilskuddsordninger som er nedfelt i Økonomiregelverket for staten og veileder fra DFØ. Sentralt i denne sammenheng er en gjennomgang og vurdering av tilskuddsordningens mål/formål, som i økt grad bør innrettes slik at det beskriver ønskede bruker- og samfunns effekter. En tydeligere målbeskrivelse vil også gi et bedre utgangspunkt for gjennomgang og revisjon av de øvrige hovedelementene av tilskuddsordningen.

Deloitte mener videre at en tydeliggjøring av tilskuddsordningens formål og kriterier for måloppnåelse ikke nødvendigvis trenger gå på bekostning av tilskuddsordningens fleksibilitet. Som omtalt i kapittel 3.3 mener flere av tilskuddsmottakerne at det er viktig at tilskuddsordningen er fleksibel, og at det er rom for ulike typer tiltak, samt at tiltak kan endres og justeres i tråd med lokale behov og samfunnsendringer (eksempelvis pandemien). Det er med andre ord viktig å beholde tilskuddsordningens fleksibilitet. Deloitte mener at det er mulig å sikre dette, *samtidig* som man innretter tilskuddsordningen slik at det i større grad enn i dag rettes oppmerksomhet mot hva

man ønsker å oppnå gjennom ordningen og tiltakene som mottar tilskudd, samt stiller tydeligere krav til rapportering om måloppnåelse og effekter.

4 Måloppnåelse og effekter

4.1 Innledning

En tilskuddsordning er et økonomisk virkemiddel myndighetene kan ta i bruk for å bidra til å nå mål av samfunnsmessig betydning. Som omtalt i kapittel 3 om tilskuddsordningens utforming, er formålet til tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* å fremme god helse og trivsel blant studenter og forebygge problemer knyttet til rusmiddelbruk gjennom å følge opp funnene i Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT). Tiltakene som blir finansiert av tilskuddsordningen skal videre fremme nytenkning, samarbeid og kunnskapsdeling om forebyggende rusarbeid og psykisk helsearbeid mot studenter.

I dette kapitlet beskrives måloppnåelse og effekter av tilskuddsordningen. I våre undersøkelser av måloppnåelse legger vi for det første vekt på å undersøke hvorvidt tilskuddet når ut til tilskuddsordningens målgruppe. Dette er en sentral forutsetning for å kunne nå de øvrige målene. Videre undersøker vi hvilke effekter som kan knyttes til tiltak som har mottatt tilskudd, og om effektene kan relateres til målene for tilskuddsordningen.

4.2 Hvordan måle effekter av en tilskuddsordning?

En statlig tilskuddsordning opprettes for å bidra til å nå prioriterte mål for samfunnet, som ikke forventes å kunne nås uten tilskuddet. Dette er begrunnelsen for at tilskuddsordninger opprettes, og det er viktig å kunne si noe om hvorvidt tilskuddsordningen «virker» som forventet, for å vurdere om det er grunnlag for å opprettholde en tilskuddsordning over tid. Hvis man ved hjelp av tilskudd ikke når målene som lå til grunn for opprettelsen av tilskuddsordningen, bør statlige myndigheter vurdere om tilskuddsordningen enten skal legges ned eller endres. Vurderinger av måloppnåelse og effekter er med andre ord viktig for å sikre effektiv bruk av offentlige midler. Som det går frem av DFØs veileder om evaluering av statlige tilskuddsordninger: «Et tilskudd har ingen verdi i seg selv, men er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål.»¹⁸

Med bakgrunn i en tilskuddsordnings fastsatte kriterier for måloppnåelse, skal tilskuddsmottakere rapportere om oppnådde resultater. Som et ledd i forvaltningen av tilskuddsordningen sammenstiller så tilskuddsforvalter informasjonen som formidles fra tilskuddsmottakerne, for å få innsikt i de samlede resultatene fra tilskuddsordningen, og hvorvidt ordningen fungerer som intendert. Ifølge veiledning i utforming av tilskuddsordninger fra DFØ, bør «[h]ovedvekten i denne resultatrapporteringen (...) ligge på bruker- og/eller samfunnsnivå. Informasjon som belyser måloppnåelse kan innhentes fra flere kilder, for eksempel fra tilskuddsmottaker, statistikk, ulike registre og evalueringer.»¹⁹

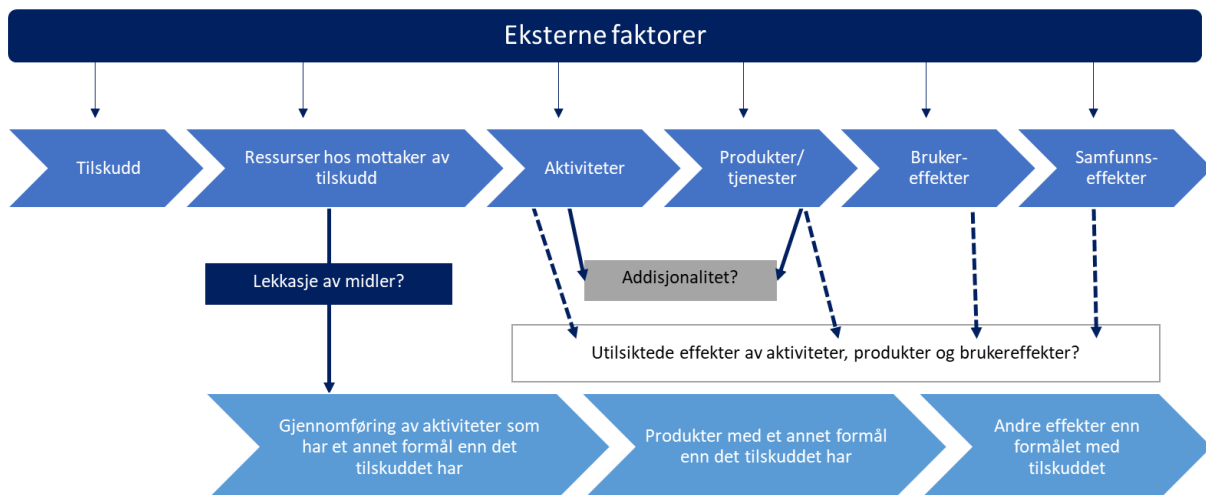
Som omtalt i kapittel 3.8 er det fastsatt krav til rapportering for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusforebygging*. I vurderingen av effekter baserer vi oss derfor på sekundærdata i form av rapportering fra tilskuddsmottakere, i tillegg til primærdata som er hentet inn gjennom intervju og workshop i forbindelse med evalueringen.

Sentralt i effektevalueringer er resultatkjeden, et rammeverk for å analysere resultatene av en innsats. Et eksempel på en slik resultatkjede for en effektevaluering av en tilskuddsordning er gjengitt i figuren under.

¹⁸ Senter for statlig økonomistyring (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Veileder. Side 7.

¹⁹ Direktoratet for økonomiforvaltning (2022). *Veiledning om utforming av tilskuddsordninger*. Sist oppdatert 29. november 2022. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger>

Figur 4: Resultatkjede for en tilskuddsordning²⁰



De eksterne faktorene øverst i figuren viser til at ingen tilskuddsordning eksisterer i et vakuum. Hvordan en tilskuddsordning faktisk fungerer, og i hvilken grad den bidrar til effektiv ressursutnyttelse og måloppnåelse, kan avhenge av faktorer utenfor både tilskuddseiers, tilskuddsforvalters og tilskuddsmottakers kontroll. Dette er derfor forhold vi er oppmerksomme på i evalueringen av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*.

Virkingen av en tilskuddsordning kommer av at tilskuddsmottakere mottar ressurser som de ikke ellers ville ha disponert, og at disse ressursene benyttes til å skape eller styrke aktiviteter og/eller tjenester som er relevante for å nå målet med tilskuddsordningen. Dersom tilskuddsmidlene brukes til ønskede aktiviteter og/eller tjenester, har tilskuddsordningen skapt addisjonalitet. Det betyr at tilskuddsordningen har ført til en endring som uten tilskuddsordningen ikke hadde funnet sted. Dersom tilskuddet brukes til aktiviteter med andre formål enn bestemt, betegnes dette som at tilskuddsordningen lekker. I slike tilfeller og man kan forvente en lavere grad av måloppnåelse, og i tillegg kan tilskuddsmottaker bryte reglene for tilskuddsordningen.²¹ En tilskuddsordning kan skape både addisjonalitet og lekke samtidig.

Til høyre i resultatkjeden vurderes de faktiske effektene av tilskuddet. Som oftest er det her graden av **måloppnåelse** vurderes, med mindre tilskuddsordningens mål kun er knyttet til aktiviteter eller produkter. Brukereffektene viser til effekten av tilskuddsordningen på målgruppen, som igjen påvirker utviklingen i samfunnet (samfunnseffektene). Det å oppnå ønskede effekter kan imidlertid være en langsiktig målsetning. Særlig kan det ofte ta lang tid før tilskuddets samfunnseffekter oppstår, eller før de blir observerbare. Det er derfor særlig brukereffektene vi ønsker å få kunnskap om i evalueringen av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Som omtalt i kapittel tre, vurderer Deloitte det slik at målsetningen for tilskuddsordningen beskriver aktivitetene og tjenestene i større grad enn de ønskede effektene. Ut fra vår forståelse av tilskuddsordningen, og omtaler blant annet i tidligere statsbudsjett, velger vi å tolke det dit hen at det på brukernivå er et mål om at tilskuddet skal bidra til å *øke trivselen, redusere helseutfordringer og redusere omfanget av problemer knyttet til rusmiddelbruk blant studenter*. Ønskede samfunnseffekter fremgår ikke eksplisitt av tilskuddsordningens gjeldende regelverk. Vi velger derfor å utlede disse basert på tilskuddsordningens opprinnelige regelverk, der det viser til psykiske helseutfordringer negative virkninger i form av økt frafall og dårlig studiegjennomstrømming, samt se dette i sammenheng med relevant forskning og teori. Vi oppfatter basert på dette at ønskede samfunnseffekter kan beskrives som at flere studenter gjennomfører studiene på normert tid, frafall reduseres, flere kommer i jobb og færre vil trenge langvarige helsetjenester eller offentlige ytelser.

Når det gjelder måling av effekter av konkrete tiltak og aktiviteter, er det ikke slik at man uten videre kan fastslå årsaks- virkningsforholdene med sikkerhet. Som figuren over viser eksisterer ikke tilskuddsordningene i et vakuum, og det er ofte en rekke andre forhold i samfunnet som kan påvirke hvorvidt man oppnår ønskede effekter. Dette

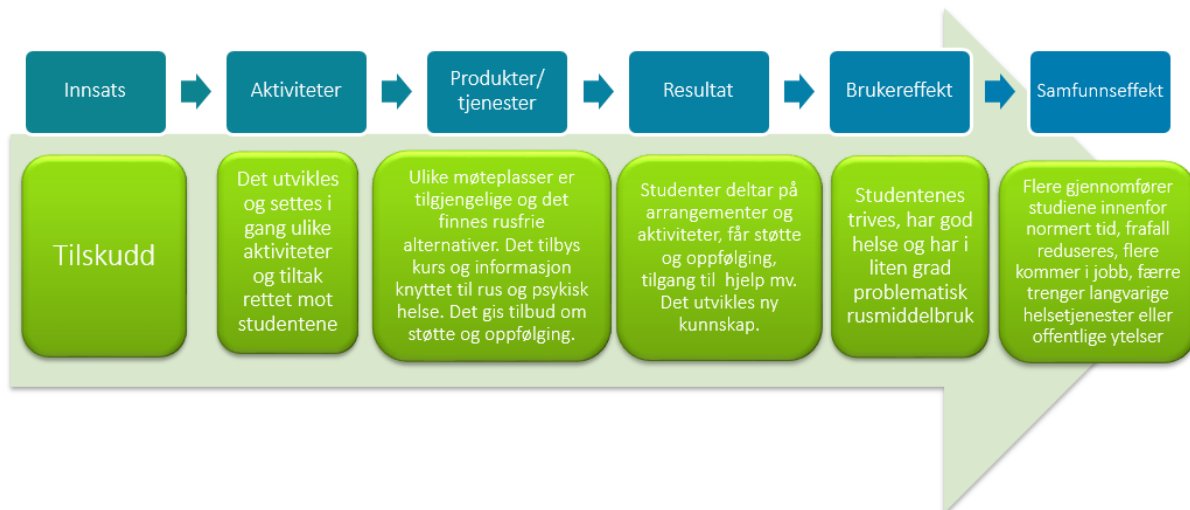
²⁰ Senter for Statlig Økonomistyring (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Veileder. Side 21.

²¹ Lekkasjer er en form for utilsiktet virkning av en tilskuddsordning. Tilskuddsordninger kan ha utilsiktede virkninger som enten demper måloppnåelsen, eller som har virkninger utover tilskuddsordningens formål.

er en viktig faktor å ta hensyn til også i evalueringen av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*.

Nedenfor er en forenklet resultatkjede for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*, som illustrerer forventede sammenhenger mellom tilskudd, aktiviteter, kortsiktige resultater og til slutt brukereffekter og samfunnseffekter. De ulike leddene i resultatkjeden er utledet av regelverket for tilskuddsordningen og omtaler i statsbudsjettet, med unntak av omtalen av samfunnseffekter. Disse er ikke omtalt i tilskuddsordningens regelverk, og er derfor utledet av andre kilder som omtalt over.

Figur 5: Resultatkjede for tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*



For at tilskuddet skal virke slik resultatkjeden forutsetter, er det viktig at antakelsene om sammenhenger stemmer, og at aktivitetene som settes i gang faktisk bidrar til de ønskede resultatene i første omgang, og dernest til ønskede effekter. For at tilskuddsordningen skal virke i samsvar med intensjonen, er det også sentralt at aktivitetene rettes mot en målgruppe der det er potensiale for å oppnå effekter. Dette er tema for neste delkapittel, før vi i kapittel 4.4 kommer nærmere inn på hvilke resultater og effekter man kan knytte til tilskuddet.

4.3 Nå den definerte målgruppen?

Tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er rettet mot studenter, da sluttgruppen i samfunnet som man ønsker å påvirke gjennom tilskuddsordningen er studentene.²² Tiltakene må derfor på et eller annet vis rettes mot studenter. Ut over dette er ikke målgruppen for aktivitetene definert gjennom tilskuddsordningens regelverk eller andre styringsdokumenter. Fokus på forebyggende arbeid tilsier at tiltak kan være universelle, men selv om formålet med ordningen ikke omtaler mål om endring eksplisitt, må man ut fra tilskuddsordningens historikk kunne anta at en sentral målsetning for tilskuddsordningen er å øke andelen studenter som opplever trivsel i studiesituasjonen, redusere omfanget av ulike helseutfordringer, samt redusere andelen studenter som opplever å ha et problematisk rusmiddelbruk. Ved opprettelse av tilskuddsordningen i 2016 ble det vist til at formålet var å styrke studenters psykiske helse, og bakgrunnen for opprettelsen av tilskuddsordningen var blant annet resultatene av SHoT-undersøkelsen som viste at flere studenter slet med psykiske helseutfordringer, stress og manglende mestringsevne. En eventuell ambisjon om å redusere andelen studenter som rapporterer om denne typen utfordringer, medfører etter Deloitte sin oppfatning at tiltak primært bør være rettet mot risikogrupper samt grupper av studenter som allerede opplever enten mistrivsel, psykiske plager eller et problematisk rusmiddelbruk (henholdsvis selektive tiltak og indiserte tiltak). Universelle tiltak kan også være hensiktsmessige med hensyn til forebygging av overnevnte utfordringer, men det kan være utfordrende å påvise konkrete effekter av disse.

En gjennomgang av søknader og rapportering viser at alle tiltakene som er finansiert gjennom tilskuddsordningen har studenter som målgruppe. Enkelte tiltak retter seg mot spesifikke grupper av studenter (eksempelvis

²² Som omtalt i kapittel 3 omtaler regelverket for tilskuddsordningen studentsamskipnader som tilskuddsordningens målgruppe (samt universiteter/høyskoler og studentorganisasjoner som har samarbeidsavtale med studentsamskipnaden). Som vi påpeker i kapittel 3 er det imidlertid sluttgruppen i samfunnet som man ønsker å påvirke gjennom tilskuddet som skal defineres som målgruppe. Dette trenger ikke være det samme som tilskuddsmottaker. Vi velger derfor her å definere studenter som tilskuddsordningens målgruppe, selv om dette ikke fremgår av omtalen av målgruppe i tilskuddsordningens regelverk.

førsteårsstudenter, studenter i behandling for psykiske plager eller studenter som bor i studentbolig). Samskipnadene har i varierende grad begrunnet valget med å rette tiltakene mot spesifikke grupper av studenter. Flere av tiltakene som finansieres gjennom tilskuddsordningen er imidlertid selektive tiltak som er spesifikt rettet mot førsteårsstudenter. At tiltakene kun rettes mot førsteårsstudenter begrunnes blant annet med at førsteårsstudenter kan være en sårbar gruppe studenter som er særlig utsatt for å oppleve ensomhet, faglige utfordringer i studiehverdagen og psykiske plager. I enkelte søknader blir tiltakene rettet mot førsteårsstudenter begrunnet med at det er avgjørende at studenter får en god studiestart for å danne nettverk, trives og gjennomføre studiet. Dersom studenter raskere finner seg til rette faglig og sosialt, øker sjansen for trivsel og håndtering av studenttilværelsen på en god måte, påpekes det. Videre vises det i andre søknader, rettet mot studenter som bor i studentbolig, til at det er nødvendig med spesifikke tiltak og sosiale møteplasser for studenter i studentboliger fordi «at studentene trives på studiestedene, og ikke minst der de bor, er viktige for den psykiske helsen».

De fleste tiltakene som har fått støtte gjennom tilskuddsordningen gjelder imidlertid for samtlige studenter (eksempelvis sosiale møteplasser, alkoholfrie arrangement, kurs og gruppetilbud, rådgivning og samtaletilbud). Studenter som ønsker det, kan da møte opp og/eller melde seg på aktivitetene. Generelle tiltak rettet mot alle studenter begrunnes i flere tilfeller ved henvisninger til funn fra SHoT-undersøkelsen, som viser utfordringer i betydelige deler av studentmassen (eksempelvis at 38 prosent av studentene har høy eller alvorlig risikoferd knyttet til alkohol og at over 30 prosent av studentene har utfordringer knyttet til ensomhet²³), eller bare generelle henvisninger til at SHoT-undersøkelsen viser at det er behov for tiltak rettet mot studenters psykiske helse og trivsel.

Tilskuddsmottakerne opplever i hovedsak at de har nådd ut til målgruppen for tiltaket sitt. Det blir i intervju vist til at behovet for tiltakene oppleves som stort, og at det som regel er mange studenter som benytter tilbudene som er finansiert av tilskuddsordningen. Basert på rapportering fra tilskuddsmottakerne, er det imidlertid vanskelig å tallfeste nøyaktig hvor mange studenter som benytter tilbudene. Som omtalt i kapittel 4.4.1 varierer det hvorvidt tilskuddsmottakere har rapportert på hvor mange studenter som har vært inkludert i helsefremmende eller forebyggende tiltak, eller hvor mange studenter som har mottatt tilbud knyttet opp mot psykisk helse og/eller rus i henhold til regelverket. Basert på dokumentasjon Deloitte har mottatt, ser det heller ikke ut til at Helsedirektoratet har etterspurt denne informasjonen konkret, ut over at det i regelverket for tilskuddsordningen fremgår at antall studenter man har nådd ut til skal fremgå av rapporteringen.

Under pandemien måtte en del av tiltakene og tilbudene som hadde fått tilskudd gjennomføres digitalt. En del samskipnader måtte også innføre antallsbegrensninger på arrangement og tilbud, eller avlyse planlagte tiltak. Samskipnadenes erfaringer med disse endringene er delte. Enkelte samskipnader opplevde at «digital trøtthet» blant studentene gjorde det vanskeligere å få studenter til å delta på eller benytte digitale tilbud. Andre samskipnader opplevde at digitale arrangement og grupper fungerte godt under pandemien, og peker på at selv om det var færre deltakere, var tilbudene særlig viktig for de studentene som benyttet seg av det.

I intervju blir det videre vist til at pandemien har endret hvilke studenter som har behov for tiltak som finansieres gjennom tilskuddsordningen, der samskipnadene opplever at det er en større studentgruppe som har behov for forebyggende tiltak sammenlignet med før pandemien. I tillegg har det vært en endring i hvilke typer tiltak studentene har hatt behov for, og flere samskipnader har som følge av dette sett behov for å justere aktiviteter underveis i tilskuddsperioden. Én samskipnad bestemte seg eksempelvis for å gjennomføre eksamensmestringskurs som følge av at mange studenter følte seg lite forberedt til eksamen etter pandemien.

Det er også andre faktorer enn pandemi som har påvirket hvor enkelt det har vært for samskipnadene å nå ut til sin målgruppe. Eksempelvis har enkelte tiltak blitt gjennomført via digitale verktøy (app, webinar, o.l.), der det i noen tilfeller har vært utfordrende for målgruppen å benytte verktøyet grunnet utfordringer med tekniske løsninger.

²³ Tallene er fra SHoT-undersøkelsen i 2018, og begrunnelsene er hentet fra søknader for tilskuddsperioden 2019-2022.

Fra enkelte tilskuddsmottakere stilles det spørsmål ved hvor målrettet en del av tiltakene som har mottatt tilskudd er. Mange av tiltakene, som eksempelvis sosiale møteplasser og arrangement, er universelle tiltak som rettes mot hele studentmassen. Samtidig peker enkelte tilskuddsmottakere på at det er en del studenter som er i en sårbar situasjon helsemessig, og som er i risiko for å utvikle psykiske helseutfordringer. Det oppleves imidlertid at en del av de universelle tiltakene ikke treffer de som trenger det mest, og at det gjerne er de studentene som uansett deltar aktivt sosialt som også deltar på en del universelle tiltak i form av møteplasser, arrangementer mv., mens man i betydelig mindre grad når ut til risikogrupperne. Det fremheves at en del tiltak bør målrettes bedre, og at samskipnadene i større grad bør satse på tiltak som rettes mot risikogrupperne og de som ikke selv aktivt oppsøker sosiale aktiviteter og arenaer. For å nå ut til målgruppen er det behov for mer oppsøkende virksomhet, blir det kommentert.

«Det er ikke generelle møteplasser studentene trenger. Tiltakene må være mer målrettet for å ha effekt relatert til helse. Det er viktig å nå ut til de som faktisk er i risiko, og ikke bare inkludere de som selv oppsøker ulike sosiale arenaer.»

- Representant for studentsamskipnad

I forskningen er det imidlertid ikke et tydelig svar på hvorvidt universelle, selektive eller indikative tiltak er best egnet for å redusere psykiske plager hos befolkningen. Helsedirektoratet skriver i sine nasjonalfaglige råd knyttet til utarbeiding av lokale folkehelseiltak at det i folkehelsearbeidet er viktig å både ha befolkningsrettede tiltak som når hele befolkningen, i tillegg til tiltak spesifikt rettet mot høyrisikogrupper. Helsedirektoratet viser til «forebyggingsparadokset» i sin begrunnelse av hvorfor det er nødvendig med universelle tiltak i tillegg til tiltak rettet mot høyrisikogrupper:

Forebyggingsparadokset innebærer, satt på spissen, at den totale folkehelseeffekten av et forebyggende tiltak er minst der problemene er størst. Intuitivt ønsker vi ofte å prioritere de gruppene som har størst risiko for uhelse. (...) Å nå de som trenger det mest er et viktig mål. Men i et folkehelseperspektiv er det ikke nødvendigvis mer målretting som er det mest effektive. Forebyggingsparadokset sier tvert imot at den største effekten på totaltallene oppnås ved universelle strategier – tiltak som treffer bredt. I store befolkningsgrupper er riktignok risikoen per person lavere, men totalantallet personer er så mye større at effekten i sum også blir stor. Høyrisikogrupper har riktignok stor risiko, men er gjerne liten i antall.²⁴

Helsedirektoratet påpeker videre at universelle tiltak kan være den beste måten å nå risikogrupper på, ettersom mer selektive tiltak kan virke mot sin hensikt gjennom å være stigmatiserende for gruppene man ønsker å nå.

Det er slik Deloitte ser det ingen tvil om at tiltakene er rettet mot målgruppen, ved at alle tiltak er rettet mot studenter. Samtidig merker vi oss at det er til dels stor variasjon i hvorvidt tiltak og aktiviteter er universelle eller om de rettes mot nærmere definerte grupper av studenter, og da særlig grupper som av ulike årsaker anses å være i risiko for mistrivsel, psykiske helseutfordringer eller en problematisk rusmiddelbruk. Det stilles i regelverket for tilskuddsordningen ingen krav om å rette tiltak mot spesifikke grupper av studenter, og regelverkets krav oppfylles dermed gjennom å rette tiltakene mot studenter generelt. Samtidig finner vi grunn til å fremheve de kritiske bemerkningene som kommer frem i evalueringen, der det stilles spørsmål ved effekten av enkelte universelle tiltak, og om man gjennom disse tiltakene når ut til de studentene som trenger det mest.

Det er vår vurdering at innretting av tiltak og aktiviteter, og hvilken gruppe av studenter man når ut til, definitivt vil kunne ha innvirkning på tilskuddsordningens måloppnåelse. Samtidig vil vi bemerke at tilskuddsordningens målformulering per i dag er svært vid, og vi anerkjenner at mange universelle tiltak kan falle innenfor kategorien *trivselsfremmende* tiltak og dermed bidra til å nå målet om trivsel. Imidlertid er det etter vår vurdering ingen automatikk i at trivselsfremmende tiltak også har den effekt at de bidrar til redusert omfang av psykiske helseutfordringer og/eller reduserer omfanget av problemer knyttet til rusmiddelbruk. Dette vil kunne avhenge av hvor godt man når ut til ulike deler av studentpopulasjonen. For å redusere omfanget av psykiske helseutfordringer og/eller problemer knyttet til rusmiddelbruk, mener vi det er mulig at effekten vil være størst dersom man innretter tiltak spesifikt mot grupper av studenter som anses å være i særlig risiko for å oppleve utfordringer enten relatert til psykisk helse eller rusmiddelbruk.

Selv om universelle tiltak som sosiale møteplasser, arrangement, o.l. kan være godt egnet for å nå mange studenter, og i mange sammenhenger kan være viktige forebyggende tiltak, mener Deloitte at det vil være vanskelig å måle hvilken effekt tiltakene har hatt og om studenter i risikogruppen har blitt fanget opp og/eller deltatt på universelle tiltak. Det kan være en risiko for at det forekommer en viss uintendert seleksjon i tilknytning til noen av de universelle tiltakene, ved at det primært er studenter som i utgangspunktet kan omtales som «sosiale» og som i stor grad benytter ulike sosiale arenaer og deltar på arrangementer, som også vil velge å delta

²⁴ Helsedirektoratet (2016). *Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen*. Først publisert 24. april 2016, sist faglig oppdatert 21. juni 2023.

i aktiviteter og tiltak finansiert gjennom tilskuddsordningen, selv om disse i utgangspunktet er rettet mot alle studenter. På den annen side er det også en risiko for at studenter som mangler sosialt nettverk og er ensomme, og kanskje er i risiko for å utvikle psykisk helseutfordringer, *ikke* vil oppsøke disse aktivitetene og møteplassene. Dette innebærer at universelle tiltak potensielt kan utvikle seg til å bli selektive, men da uten at de er rettet mot særskilte risikogrupper. For å kunne si noe om effekter av universelle tiltak vil det derfor kunne være nødvendig med grundige analyser av hvilke studenter som har deltatt på tiltaket. Vi mener også at det å sannsynliggjøre effekter av universelle tiltak krever høy bevissthet rundt gjennomføringen av tiltaket og hvordan det skal kunne bidra til ønskede effekter. Som omtalt i kapittel tre mener vi derfor det bør gjøres en vurdering av tilskuddsordningens mål, basert på en problemanalyse, og at man i den forbindelse både bør sikre økt fokus på effekter, og gjøre en vurdering av hvor vid det er hensiktsmessig at tilskuddsordningen er. Som nevnt tidligere i rapporten, trenger imidlertid ikke en eventuell «innstramning» stå i motsetning til ivaretagelse av fleksibiliteten i tilskuddsordningen. Deloitte vil også presisere viktigheten av at tiltak på ulike nivå (universelle, selektive og indikative), kan være hensiktsmessige med hensyn til å oppnå ønskede effekter av tilskuddsordningen. Tydelige begrunnelser for tilnærmingen, og redegjørelser for hvordan og hvorfor tiltaket er hensiktsmessig med tanke på å oppnå ønskede effekter, vil imidlertid være viktig.

4.4 Hvilke effekter har tilskuddsordningen?

4.4.1 Typer tiltak og rapportering fra tilskuddsmottakere

Som omtalt i kapittel 3 har tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* et bredt formål, noe som medfører at pengene også brukes på en rekke ulike tiltak. Tiltakene som mottok tilskudd fra tilskuddsordningen i 2019, kan grovt deles inn i følgende kategorier (også presentert i Figur 6²⁵):

- **Møteplasser og sosiale tiltak:** tiltak med formål om å skape et godt studiemiljø, opprette sosiale arenaer og gjennomføre lavterskelarrangement. Det er stort sprik i hvilke typer tiltak som er innført i denne kategorien. Tiltakene inkluderer blant annet fysiske møterom/samlingsrom, badeklubb, treningstilbud, arrangement i fadderuken, strikkeklubb, vaffeltorsdag og tiltak for å styrke studentfrivilligheten.
- **Kurs og gruppetilbud:** tiltak i form av kurstilbud og gruppetilbud innen et bredt spekter av tema, eksempelvis søvnvansker, ensomhet, stressmestring, «ta-ordet», tankevirus, selvtillit, livsstil, lederkurs for foreningsledere og undervisning for nye faddere.
- **Rusforebygging:** tiltak i form av rusfrie arrangement, utvikling av alkoholpolicy og opplæring til ansatte, studenter og studentorganisasjoner i rusforebygging.
- **Finansiering av psykologstillinger eller annet helsepersonell:** tilskuddsmidler benyttes til å ansette psykologer, sexologer og jordmødre i studentsamskipnadene.
- **Mentorordninger eller andre oppfølgingstilbud:** tiltak som mentorordninger har som formål å sikre faglig og sosial integrering av studenter på læringsinstitusjonen.
- **Kunnskapsutvikling:** tiltak med formål om å utvikle ny kunnskap, herunder om studenters psykiske helse og hvilke tiltak som kan ha en forebyggende effekt.
- **Digitale selvhjelpsverktøy:** tilskuddsmidler benyttes til å utvikle, utprøve, eller kjøpe lisenser til digitale selvhjelpsverktøy studenter kan benytte.

²⁵ En del av tiltakene passer inn i flere kategorier. Det er totalt gitt støtte til 17 ulike tilskuddsmottakere i 2019, og av disse passer seks av tiltakene inn i to eller flere kategorier.

Figur 6: Kategorisering av tiltak som har fått støtte i tilskuddsperioden 2019-2022



Det er klart flest tiltak i form av møteplasser, sosiale tiltak, kurs og gruppetilbud som blir finansiert gjennom tilskuddsordningen. En del av studentsamskipnadene har imidlertid mottatt støtte til «sammensatte tiltak» som omfatter en rekke ulike typer prosjekt og tiltak. Det er derfor noen tiltak som kommer inn under flere av kategoriene over, da studentsamskipnaden har søkt om midler til et tiltak som har flere formål, eksempelvis både å etablere et godt bomiljø i studentboliger, gjennomføre lavterskelaktiviteter, gi kompetanseheving til ansatte i psykisk helse og rusmiddelbruk og utvikle kurs og seminar på tema innen psykisk helse og rus. Deloitte stiller spørsmål ved hvor målrettede enkelte slike «sammensatte tiltak» er, med tanke på at de favner en bred målgruppe og mange ulike aktiviteter.

Hos én tilskuddsmottaker overføres tilskuddet i sin helhet til studiestedets vertskommune. Kommunen disponerer midlene i dialog og samarbeid med studiestedet og samskipnaden. Tilskuddet brukes i stor grad til å delfinansiere stillinger (helsepersonell), kurs og andre tiltak ved kommunens helsestasjon for ungdom og studenter. Helsestasjonen har 12 stillinger, hvorav tre av stillingene er psykologer som kun jobber opp mot studenter.

I rapporteringen oppgir flere tilskuddsmottakere også at de benytter tilskuddsmidlene til informasjonsarbeid av ulikt slag. Informasjonsarbeidet varierer i omfang og innhold. Enkelte tilskuddsmottakere oppgir at de har stått på stand på universiteter og høyskoler for å informere om samskipnadens tjenester og tilbud innen psykisk helse og rus. Andre viser til at de har holdt innlegg og foredrag om egne tilbud på andre arenaer. Noen tilskuddsmottakere oppgir også at de har informert om egne tilbud på nett og sosiale medier.

Noen tilskuddsmottakere oppgir å ha benyttet tilskuddsmidlene til å ha utarbeidet ulike informasjonskampanjer for å rette fokus mot psykisk helse og/eller rus. Det er blant annet eksempler på informasjonskampanjer med formål om å få flere menn til å søke psykologhjelp og informasjonskampanjer som skal bidra til mer bevisst forhold til egen drikkekultur.

Felles for de fleste tilskuddsmottakere er at informasjonsarbeidet, i henhold til tilskuddsmottakernes egen rapportering, kun utgjør en liten andel av tilskuddsmottakerne sitt arbeid med tiltak fra tilskuddsordningen. Av en tilskuddsmottaker påpekes det imidlertid i rapporteringen at promotering av tilbud er krevende for små samskipnader som ikke har egen kommunikasjonsavdeling, og at de har brukt mer tid på markedsføring enn de antok det ville være behov for når de søkte om tilskuddsmidlene.

Det varierer i hvilken grad effekter av tiltakene beskrives i søknader og rapportering på bruk av midler. I noen søknader vises det eksplisitt til at tiltak forventes å ha en forebyggende effekt med hensyn til psykisk helse og rusmiddelbruk. I andre tilfeller vises det mer generelt til ønsker om å etablere møteplasser og aktiviteter for studentene, og «gi studentene faglig og sosial trygghet», for å bidra til en bedre studiehverdag.

I den skriftlige rapporteringen fra tilskuddsmottakerne fremgår det også i liten grad hvilke effekter tiltakene har eller har hatt. Som det går frem av Figur 8, innrettes rapporteringen i hovedsak mot å beskrive aktiviteter og antall studenter som har mottatt tilbud knyttet opp mot psykisk helse og/eller rusmiddelforebygging. I noen tilfeller vises det også bare til at «alle aktiviteter som er arrangert for studenter er tilbudt alle studenter», uten at det er spesifisert hvor mange som faktisk har deltatt på tilbudene. I rapporteringen er det også en del beskrivelser av hvordan tiltakene bidrar til å følge opp funn i SHoT. Dette er også i stor grad i samsvar med ordningens rapporteringskrav og kriterier for måloppnåelse, som henviser til antall og type tiltak, antall studenter, om/at/hvordan funn i SHoT-undersøkelsen følges opp, hvorvidt man kan vise til samarbeid og kunnskapsdeling og hvorvidt det er utviklet ny kunnskap.

Figur 7: Informasjon som fremgår av rapportering fra tilskuddsmottakere²⁶



Som omtalt i kapittel 3, er et av kravene til rapportering å omtale resultater og funn fra evaluering etter endt prosjektperiode. I Deloitte's gjennomgang av rapportering, fremgår det imidlertid at bare om lag halvparten av tilskuddsmottakerne har gjennomført en slik evaluering.

Omfang og innhold i evalueringene varierer. Enkelte tilskuddsmottakere viser i sin rapportering kun til at det er gjennomført en evaluering, og omtaler funnene kort, uten at egen rapport fra evalueringen er lagt ved.²⁷ Andre evalueringer omtaler resultat og utfordringer i gjennomføring av tiltak, uten at bruker- og samfunns effekter adresseres. I disse tilfellene er med andre ord evalueringen rettet mer mot prosessen enn mot effektene av tiltakene. De fleste tilskuddsmottakerne har ikke lagt ved evalueringene i sin rapportering, og omtaler kun funnene kort. I flere tilfeller er det heller ikke omtalt *hvordan* informasjonen er samlet inn, eller hvorvidt målgruppen er involvert i gjennomføringen av evalueringen. Ettersom Deloitte ikke har hatt tilgang til å lese de fleste evalueringene i sin helhet, er det utfordrende for Deloitte å vurdere kvaliteten på evalueringene.

Et fåtall av evalueringene er mer omfattende undersøkelser eller forskningsrapporter, der det er benyttet metoder som dybdeintervju med målgruppen, spørreundersøkelser, o.l. I disse evalueringene er det i større grad gjort undersøkelser med hensyn til hvilken effekt tiltaket har hatt for den enkelte bruker (se nærmere omtale av hva evalueringene viser nedenfor). Noen samskipnader opplyser også at de skal i gang med å gjennomføre forskningsprosjekt og større evalueringer av tiltaket sitt i ny tilskudsperiode.

Det varierer hvem som har vært involvert i evalueringene. I enkelte tilfeller er evalueringen basert på undersøkelser blant målgruppen, og i andre tilfeller er evalueringen basert på meningene til ansatte som har jobbet med å utarbeide og gjennomføre tiltaket. Variasjonen i evalueringenes omfang og innhold kan slik Deloitte

²⁶ Deloitte har kun gjennomgått tilskuddsmottakernes sluttrapportering og evalueringer (fra 2022).

²⁷ Deloitte tar høyde for at tilskuddsmottakerne i disse tilfellene kan ha gjennomført og sendt en evaluering til Helsedirektoratet. Deloitte har imidlertid ikke sett alle evalueringene som omtales i rapporteringen.

vurderer det trolig henge sammen med at det fra Helsedirektoratets side ikke foreligger spesifikke krav til hvem som skal involveres i evalueringen eller hva innholdet i evalueringen skal være.

I henhold til regelverket kan inntil ti prosent av søknadssummen benyttes på å gjennomføre en evaluering. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt dette er hensiktsmessig bruk av tilskuddsmidler, og om det ville vært mer ressurseffektivt å gjennomføre en større, felles forskningsbasert evaluering eller kunnskapsoppsummering av alle tiltakene som er finansiert av tilskuddsordningen for å få mer kunnskap om tiltakenes effekt.

Tiltakene som p.t. får støtte av tilskuddsordningen dekker imidlertid et svært bredt spekter av ulike formål og aktiviteter, og Deloitte vurderer at det av den grunn vil være vanskelig å gjennomføre en felles evaluering. Deloitte mener det kan være mer hensiktsmessig å oppfordre tilskuddsmottakerne til å samarbeide om å gjennomføre evalueringer av aktiviteter som er finansiert av tilskuddsordningen, særlig i tilfeller der tilskuddsmottakernes aktiviteter er relativt like. Slike samarbeid vil gjøre det enklere og mer ressurseffektivt å gjennomføre større evalueringer av tiltakene, som kan bidra til å gi mer inngående innsikt i tiltakenes effekter. Det bør også legges til rette for å dele erfaringer fra gjennomføring av evalueringer. I denne forbindelse bør man ha mål om å etablere en beste praksis for evalueringer, som inkluderer både tilnærming, metode og verktøy.

Å gjennomføre felles evalueringer og å samarbeide om å etablere en beste praksis, vil også bidra til at tilskuddsmottakere kan dele erfaringer om tiltakenes effekt med hverandre. I henhold til tilskuddsordningens regelverk, skal tilskuddene nemlig bidra til at det blir «gjennomført samarbeid og kunnskapsdeling». Deloitte gjennomgang av rapportering finner at under halvparten av tilskuddsmottakerne har skrevet om dette i sin sluttrapportering. Det varierer også hva tilskuddsmottakerne legger i samarbeid, der noen viser til samarbeid med andre samskipnader, mens andre beskriver hvordan tiltaket/aktiviteten som er finansiert gjennom tilskuddsordningen har bidratt til bedre samarbeid med studiestedet, studentfrivilligheten eller kommunen. Det er svært få tilskuddsmottakere som har omtalt hvordan de har bidratt til kunnskapsdeling.

I intervju med tilskuddsmottakere forteller imidlertid de fleste at tiltaket deres på ulikt vis har bidratt til samarbeid med ulike aktører. Flertallet har også deltatt på ulike arenaer og samlinger der de har delt kunnskap om sitt tiltak, eksempelvis på SHoT-konferansen, studenthelsekonferansen og i kompetansenettverket for studenters suksess i høyere utdanning. Samskipnadsrådet har også tatt initiativ til å etablere egne faggrupper for studentsamskipnadene, blant annet for helse, der det også har blitt delt informasjon om tiltakene.

Deloitte anser de store variasjonene i hva det rapporteres om, og at det i relativt liten grad rapporteres om effekter, til å være en direkte følge av tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav. Som omtalt i kapittel 3 vurderes disse å være til dels uklare og å ha en relativt svak sammenheng med tilskuddsordningens mål. Kriteriene for måloppnåelse er også i liten eller ingen grad knyttet til ønskede effekter på bruker- eller samfunnsnivå. Som det går frem av dette kapitlet, gjør disse faktorene det krevende å beskrive og vurdere tilskuddsordningens effekter. Deloitte merker seg også at det er stor variasjon i hvorvidt rapporteringen fra tilskuddsmottakerne inneholder informasjon om punktene som det ifølge regelverket for tilskuddsordningen skal rapporteres om. Vi mener at det, i tillegg til å gjennomgå og justere rapporteringskravene, også er viktig at tilskuddsforvalter i økt grad følger opp og sikrer at det rapporteres i samsvar med de krav som er stilt.

I neste kapittel omtales resultater og effekter av de enkelte tiltak og tilskuddsordningen som helhet, så langt det har vært mulig å fremskaffe informasjon om dette gjennom skriftlig rapportering og intervjuer.

4.4.2 Resultater og effekter av tiltakene

De fleste tilskuddsmottakerne som ikke har gjennomført evalueringer, omtaler likevel resultater av sine tiltak i rapporteringen til Helsedirektoratet. Rapporteringen omhandler imidlertid i liten grad bruker- og samfunnseffekter, men viser snarere til hvorfor samskipnadene opplever tiltakene som viktige og hva de vil bidra med overfor studentene. Flere av tiltakene blir omtalt som vellykkede eller å ha oppnådd ønskede effekter fordi samskipnadene «opplever å få positive tilbakemeldinger fra studentene» og fordi «tilbudene er populære og i stor grad blir benyttet».

I figur 8 har vi samlet utvalgte sitat og stikkord fra intervju og rapportering som viser til hvordan studentsamskipnadene beskriver hva som er resultater og antatte effekter av tiltakene som er finansiert ved hjelp av tilskuddet.

Figur 8: Tilskuddsmottakeres beskrivelse av effekter av tiltak finansiert gjennom tilskuddsordningen

Nye venner
Flere henvendelser til psykisk helsetjeneste
Viktig for å danne sosiale nettverk
Faglig og sosial integrering bidrar til
forebygging av psykiske helseproblemer
Fysisk aktivitet har en positiv effekt på psykisk helse, og er viktig for å forebygge depresjon og ensomhet
Tiltaket har løftet studentfrivilligheten. Studentfrivilligheten er viktig for forebygging og inkludering
Forebygge ensomhet
Enklere å snakke om misbruk av alkohol
Har satt psykisk helse på agendaen

I intervju og rapportering på bruk av tilskuddsmidler, viser de fleste tilskuddsmottakerne til at deres tiltak bidrar til å redusere psykiske plager blant studenter. Både etablering av møteplasser, sosiale arrangement, mentorordninger, styrking av studentfrivillighet og rusfrie arenaer omtales som viktige for å bidra til at studenter danner nettverk, er mindre ensomme og blir integrert på studiestedet. Tilskuddsmottakerne viser til at dette er viktig for å bidra til god psykisk helse blant studenter. Effektene omtales imidlertid i generelle ordelag, og det vises i liten grad til for eksempel statistikk for å underbygge de antatte sammenhengene. I mange av rapporteringene er det også beskrevet på hvilken måte iverksatte tiltak *kan* ha en positiv effekt. Det er eksempelvis mange formuleringer som «tiltak/aktiviteter som tilbys vil være helsefremmende, og kan forebygge negativ utvikling mtp psykisk helse», «det er mye forskning på sammenhengen mellom psykisk helse og fysisk aktivitet, noe vi får bekreftet gjennom våre tiltak» og «studenter som deltar og er engasjert i studentfrivilligheten er mindre ensomme enn andre studenter». Få av tilskuddsmottakerne kan imidlertid vise til at tiltakene har hatt en konkret effekt på studentenes psykiske helse, med unntak av anekdotiske utsagn.

Effekten av psykologer, kurs og gruppetilbud blir av tilskuddsmottakere i stor grad målt gjennom hvor mange som benytter tilbudet, og det er ingen tilskuddsmottakere som kan vise til om tilbudene faktisk har medført en *reduksjon* i psykiske plager blant målgruppen. I rapportering og intervju blir det imidlertid vist til at tiltaket forventes å fungere som et forebyggende tiltak for lettere psykiske problemer og/eller hverdagsutfordringer, fungere som tidlig intervensjon og forebygge og redusere symptomer på psykiske lidelser.

Blant fåtallet av prosjektene som har gjort større evalueringer/forskningsprosjekt blir brukereffekter i større grad omtalt. For ett av tiltakene som er rettet mot læringsmiljø/studiemiljø, er særlig effekten på sosial og faglig integrering undersøkt. Evalueringen som er gjennomført viser at studenter som deltok på tiltaket kom bedre ut på mange av de variablene som antas å være sentrale for studiemestring og et godt studentliv. Eksempelvis viste evalueringen at studenter som deltok på tiltaket kjente flere medstudenter fra studiet, hadde høyere trivsel og følte seg mer inkludert på studiestedet, sammenlignet med studenter som ikke hadde deltatt på det aktuelle tiltaket.

Flere evalueringer er gjennomført uten samme type omfattende spørreundersøkelser, men har heller benyttet dybdeintervju og tilbakemeldinger fra brukergruppen for å få innsikt i brukereffekter. Studenter har blant annet gitt tilbakemelding om at sosiale møteplasser har gitt dem flere venner og høyere trivsel på studiestedet, eller at tiltak rettet mot rusmiddelforebygging har gjort studenter med bevisste på eget drikkemønster og har medført at de har redusert inntaket av alkohol.

«Ved å tilgjengeliggjøre tjenestene våre rundt psykisk helse, har vi lyktes med å fange opp studentene tidlig, og vi har derfor i mange tilfeller unngått at små utfordringer har utviklet seg til et mye større problem».

- tilskuddsmottaker i rapportering til Helsedirektoratet

Flere av tilskuddsmottakerne omtaler i intervju at det er vanskelig å tydelig peke på hva som er effektene av tilskuddsordningen, siden mange av de finansierte aktivitetene er knyttet til forebyggende arbeid. En tilskuddsmottaker viser i intervju til at de ikke har grunnlag for å si at studentenes psykiske helse har blitt bedre som følge av tiltakene, og at de må iverksette følgeforskning for å kunne si noe konkret om tiltakenes effekt på psykisk helse og/eller rusmiddelbruk. Det påpekes at det også er vanskelig å sette opp et klart årsak-virkning-forhold i vurdering av tilskuddsordningens effekt, all den tid en rekke andre faktorer kan påvirke dette. At flere studenter eksempelvis oppsøker et hjelpetilbud kan både skyldes at antall studenter har økt, at tilbudet har blitt bedre eller at tilbudet har blitt mer kjent.

I tillegg vises det til at koronapandemien har endret forutsetningen for å gjennomføre tiltakene, og at også studentmassen har blitt endret av pandemien. Som omtalt i kapittel 4.3 medførte pandemien at flere måtte endre eller avlyse planlagte tiltak, og at det har vært vanskeligere å nå ut til målgruppen. Samtidig blir det i intervju også pekt på at det uavhengig av pandemien vil være vanskelig å måle effekten av forebyggende tiltak på studenters psykiske helse, og at det ikke er sikkert at man ville hatt mer kunnskap om tiltakenes effekt dersom det ikke hadde vært en pandemi.

Som følge av varierende og dels manglende evalueringer, samt rapportering som i hovedsak fokuserer på aktivitetsrapporteringer fremfor måloppnåelse, finnes det begrenset informasjon om hvilke bruker- og samfunnseffekter tilskuddsordningen har. I intervju opplyser imidlertid de fleste tilskuddsmottakerne at tiltaket har hatt forventede effekter, men at noen har blitt overrasket over hvor stort behov for tiltakene har vært.

«Det er vanskelig å si om prosjektet har gitt en effekt helsemessig, men jeg tror at når flere aktører har fokus på studenters psykiske helse, blir det også lettere å gi et godt tilbud.»

- representant fra studentsamskipnad

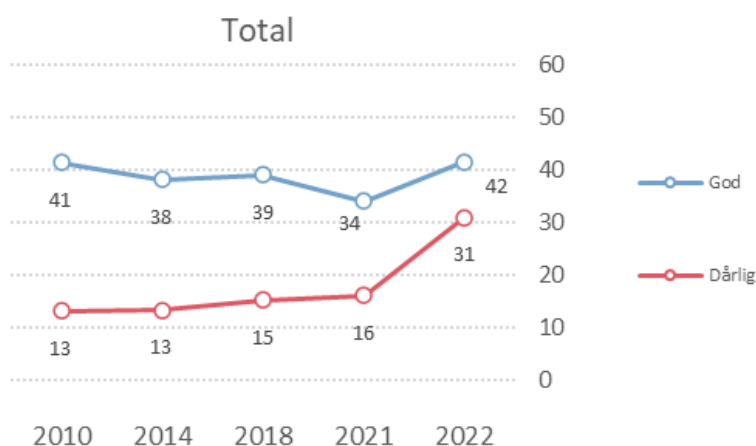
Under tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse vises det også til at informasjon kan hentes fra andre kilder, og det henvises da til resultater fra SHoT-undersøkelsen. Dette kriteriet er ikke nærmere utdypet, men vi vil anta at det her henvises til hvorvidt undersøkelsen viser positiv utvikling med hensyn til trivsel, helse og rusmiddelbruk. Dette har de senere årene ikke vært tilfelle. Tvert imot viser den sist gjennomførte SHoT-undersøkelsen (2022) at en økende andel av studentene opplever å ha dårlig livskvalitet, forekomsten av psykiske plager har økt jevnt i løpet av de årene SHoT-undersøkelsen er gjennomført, omtrent én av fem studenter rapporterer om utenforskap og isolasjon, og det er fremdeles rundt 40 prosent av respondentene som viser til risikofylt eller skadelig alkoholbruk.²⁸

Deloitte's gjennomgang av rapportering på bruk av tilskuddsmidler, viser også at flere av tilskuddsmottakerne viser til at resultatene på SHoT-undersøkelsen i liten grad har endret seg i tilskuddsperioden, og viser med dette at det fortsatt er behov for tiltakene de har iverksatt. Det blir også pekt på at en av årsakene til at resultatene på SHoT ikke har endret seg er at prosjektene må forstås som langvarige tiltak, og at trender innen psykisk helse og rusmiddelbruk kan ta lang tid å snu.

Figur 9 hentet fra rapport fra SHoT-undersøkelsen i 2022, og viser andel studenter som rapporterer om henholdsvis god og dårlig livskvalitet. Andelen som rapporterer om god livskvalitet har økt noe, men samtidig er det også en vesentlig økning i andelen studenter som rapporterer om dårlig livskvalitet.

²⁸ Sivertsen, B. og Johansen, M. S. (2022). *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse. Hovedrapport 2022*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Figur 9: Andel studenter som rapporterer om henholdsvis god og dårlig livskvalitet.



Resultater fra SHoT-undersøkelsen brukes i noen tilfeller også til å vise at tiltakene kan ha ønsket effekt. En tilskuddsmottaker viser blant annet i sin rapportering til at SHoT-undersøkelsen i 2022 viser en økning i antall studenter som oppsøker, og får, psykologhjelp sammenlignet med 2018. Det påpekes at dette kan ha sammenheng med at tilskuddsmottakeren har benyttet tilskuddsmidlene til å etablere et nettbasert psykologtilbud. En annen tilskuddsmottaker, som blant annet har benyttet midlene til å gjennomføre tiltak og arrangement i fadderuka, viser i sin rapportering til at studiestedet har en positiv endring i mottak av studenter sammenlignet med 2018 i SHoT-undersøkelsen i 2022.

Deloitte mener at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne i for liten grad inneholder konkret informasjon om effekter og resultater av tiltak og aktiviteter som gjennomføres ved hjelp av tilskudd. Det at et tiltak/tilbud er populært og blir benyttet av mange, sier etter vår vurdering lite om *effektene* av tiltaket/tilbudet på brukergruppen, og enda mindre om hvorvidt effektene kan relateres til målsetningene for tilskuddsordningen.

I de fleste tilfeller viser tilskuddsmottakere både i skriftlig rapportering og i intervju til at de mener tiltak de har iverksatt på ulikt vis bidrar til å forebygge psykiske helseproblemer. I mange tilfeller omtales imidlertid sammenhengene mellom tiltak og effekter i generelle ordelag, og Deloitte mener det er behov for ytterligere konkretisering og sannsynliggjøring av sammenhenger mellom tiltak og effekter. Dette kan for eksempel gjøres ved å målrette tiltak ytterligere, slik at tiltak rettes mot grupper av studenter som er i særlig risiko for psykiske helseproblemer og der det er økt sannsynlighet for at tiltakene som iverksettes vil kunne bidra positivt og forebyggende.

Samtidig anerkjenner Deloitte at det er krevende å dokumentere effekter av forebyggende tiltak, og tiltak og aktiviteter vil i mange tilfeller måtte «virke» over lengre tid før det er mulig å se statistiske effekter av disse. Det er også vanskelig å vite hvordan tilstanden i den aktuelle populasjonen ville vært uten tiltakene som er gjennomført. SHoT viser i liten grad forbedring over tid, men man må ta høyde for at det er mulig at en enda større andel av studentene ville svart negativt på spørsmål om for eksempel trivsel og psykisk helse dersom de aktuelle tiltakene *ikke* hadde eksistert. Samtidig merker vi oss at det er store forskjeller mellom tilskuddsmottakerne, og at resultater og årsakssammenhenger belyses betydelig bedre i de tilfeller der det er gjennomført systematiske evalueringer enn i de tilfeller dette ikke er gjort. For å få bedre kunnskap om effekter av tiltakene, og for å få grunnlag for å kunne målrette tiltak og aktiviteter bedre, mener derfor Deloitte at det er viktig at kravet om evaluering følges tettere opp fremover.

4.5 Tilskuddets addisjonalitet

I intervju viser tilskuddsmottakerne gjennomgående til at det ikke ville vært mulig å gjennomføre tiltakene og aktivitetene uten tilskuddet. Av tilskuddsmottakerne vurderes med andre ord tilskuddets addisjonalitet som vesentlig, og svarene indikerer at tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at tilskuddsmottakere kan tillegge tilskuddet en større effekt enn det faktisk har, og det er derfor mulig at den utløsende effekten likevel ikke er så høy som først antatt.

De fleste som søker om tilskudd, får også innvilget dette. I 2019 var det kun fem av 25 søkere som fikk avslag. Blant søkerne som fikk avslag, oppgir de fleste i intervju at de ikke har hatt mulighet til å gjennomføre tiltakene de søkte

om støtte til, fordi det ikke har vært rom til å prioritere midler fra grunnfinansieringen eller semesteravgiften til å finansiere de planlagte tiltakene.

Blant søkere som har fått innvilget tilskudd, har de fleste fått avkortning i søknadsbeløp. I 2019 fikk 15 av 17 tilskuddsmottakere avkortning, og avkortningen varierte fra 35 000 kr til over 800 000 kr. I 2022 fikk 24 av 25 tilskuddsmottakere avkortning i søknadsbeløp, og avkortningen varierte fra 2500 kr til over 2 800 000 kr.

De fleste tilskuddsmottakerne opplever at de har klart å gjennomføre planlagte prosjekter til tross for avkortede søknadsbeløp, og at de har møtt forståelse fra Helsedirektoratet i tilfeller der de har måttet gjennomføre mindre justeringer i prosjektet grunnet avkortning i beløp. Det er imidlertid ikke bedt om reviderte planer for tiltaket fra Helsedirektoratets side. Deloitte stiller spørsmål ved at det avkortes store andeler av søknadssummer, uten at søkere blir bedt om å gi tilbakemelding på hvilke konsekvenser dette får, og om det eventuelt er tiltak som må nedskaleres eller ikke kan gjennomføres. Dette medfører i praksis at tilskuddssøker kan prioritere hvilke aktiviteter som gjennomføres og hvilke som nedprioriteres, noe som kan ha stor betydning for effekter og måloppnåelse.

Som omtalt i kapittel 2, er tilskuddsmidlene halvert i statsbudsjettet for 2023. Kuttet er ikke begrunnet i statsbudsjettet, men i en nyhetsartikkel vises det til behov for å harde prioriteringer i budsjettet grunnet den økonomiske og sikkerhetspolitiske situasjonen. I nyhetsartikkelen påpekes det også at regjeringen har styrket satsingen på psykisk helse generelt, noe som også vil komme studentene til gode.²⁹ I intervju med tilskuddsmottakere, blir det imidlertid vist til at halveringen av midlene gjør det svært utfordrende å få gjennomført planlagte tiltak. Mange forteller at de vil klare å opprettholde tjenestetilbudet gjennom 2023 fordi de kan få overføre ubrukte midler, men at de vil måtte kutte i stillinger og tiltak dersom kuttet vedvarer påfølgende år. Dette beskrives som særlig utfordrende for studentsamskipnader som har brukt tilskuddsmidlene til å ansette personell. Det pekes også på at reduksjonen av tilskuddsmidler er særlig utfordrende fordi det også er kuttet i grunnfinansieringen til studentsamskipnaden. Finansieringen av studentsamskipnadens velferdstilbud er nærmere omtalt i kapittel 5.

4.6 Oppsummering og vurdering

Det foreligger i liten grad dokumenterte effekter av tiltak og aktiviteter som har fått tilskudd gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Dette har sammenheng både med at kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav i liten grad er rettet mot effekter, og at krav til rapportering i tillegg i varierende grad følges opp. Følgelig er det store variasjoner i innholdet i rapporteringen fra tilskuddsmottakerne, og i mange tilfeller rapporteres det primært om gjennomførte aktiviteter, og i betydelig mindre grad om effektene av aktivitetene.

I rapporteringen pekes det i mange tilfeller på sannsynlige sammenhenger mellom tiltak, resultater og effekter, men uten at det foreligger konkret informasjon om hvorvidt de aktuelle effektene faktisk inntreffer. Sannsynlighet for at ønskede effekter skal inntreffe omtales også i mange tilfeller i generelle ordelag, uten at sammenhengene sannsynliggjøres konkret for de aktuelle tiltakene og målgruppen for tiltakene. Intenderte effekter som det vises til er i all hovedsak økt trivsel, bedre psykisk helse og redusert rusmiddelbruk, og er dermed nært relatert til tilskuddsordningens målsetning.

Når det gjelder trivselsfremmende tiltak, er det i mange tilfeller enklere for tilskuddsmottakerne å vise til måloppnåelse enn når det gjelder effekter for den psykiske helsen og rusmiddelbruk. Hvorvidt trivselsfremmende tiltak i sin tur bidrar til reduserte utfordringer knyttet til psykisk helse og rusmiddelbruk, slik mange tilskuddsmottakere antar at de vil, vil imidlertid kunne variere. Som også enkelte samskipnader påpeker, vil dette blant annet kunne avhenge av hvilke grupper av studenter tiltakene er rettet mot, og hvilke grupper man i praksis når ut til. Særlig vil effektene etter Deloittes vurdering kunne påvirkes av om dette er grupper av studenter som med stor sannsynlighet har moderat eller lav risiko for å utvikle psykiske helseproblemer og/eller rusmiddelproblemer, eller om dette er grupper av studenter som har høy risiko for å utvikle psykiske helseproblemer og/eller rusmiddelproblemer.

I tillegg er mange av tiltakene som finansieres av tilskuddsordningen av forebyggende karakter, og det pekes på at man som følge av dette ikke vil kunne se konkrete effekter på den psykiske helsen og/eller omfang av problematisk rusmiddelbruk før etter flere år. Aktørene som er involvert i gjennomføringen av tiltakene viser imidlertid stort engasjement og synes å ha stor tro på tiltakene de har satt i gang. I hovedsak vises det også til at tilskuddet har

²⁹ NRK (2022). *Flere studenttilbud for psykisk helse kan forsvinne – tillitsvalgt bekymret*. Publisert 13. november 2022, sist oppdatert 16. november 2022. Hentet fra: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/studenter-og-samskipnaden-bekymret-for-at-tilbud-for-psykisk-helse-pa-universitetene-kan-forsvinne-1.16168563>

betydelig addisjonalitet, og at det ikke hadde vært mulig å prioritere gjennomføringen av tiltaket uten å motta tilskudd.

Deloitte har ingen grunn til å tvile på tilskuddsmottakernes intensjoner og ambisjoner, og at man basert på forskning og generell kunnskap om forebygging mener at de ulike tiltakene vil ha ønsket effekt ikke bare på studentenes trivsel, men også på *psykisk helse og rusmiddelbruk*. Basert på uttalelsene fra tilskuddsmottakerne, vil dermed tilskuddsordningen kunne ha potensiale for høy måloppnåelse. Hvorvidt alle tiltak virker i samsvar med intensjonen, er likevel vanskelig å vite. Med tanke på at det benyttes betydelige offentlige midler gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*, er det derfor Deloitte vurdering at det bør stilles tydeligere krav til rapporteringen, under dette krav til rapportering om brukereffekter. Der det er for tidlig å påvise effekter, bør det i større grad enn i dag gjøres greie for antatte sammenhenger og effekter, og begrunnes konkret hvorfor man mener *akkurat dette tiltaket*, med *akkurat denne målgruppen*, vil bidra til ønskede effekter. Vi merker oss også til dels vesentlige forskjeller i rapporteringen mellom tilskuddsmottakere som har gjennomført evalueringer, og de som ikke har det. Dette synliggjør etter Deloitte vurdering viktigheten av at det gjennomføres evalueringer av tiltakene, både for å få et bedre grunnlag både for å vurdere effektene av de konkrete tiltakene, og for å øke kunnskapen om hvilke tiltak som virker, hvem de virker for og hvilke faktorer som påvirker *om* og *hvordan* tiltakene virker.

5 Finansiering av samskipnadenes aktiviteter

5.1 Innledning

Ansvar for studenters psykiske helse, trivsel, og lærings- og studiemiljø er delt mellom flere aktører. Både kommunene, utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene har på ulikt vis ansvar og roller inn mot dette arbeidet. I noen tilfeller kan grensedragningene mellom ansvaret til de ulike aktørene imidlertid være noe uklare, og vi går i dette kapitlet nærmere inn på ansvarsfordelingen og ser denne opp mot hvilke tiltak og aktiviteter som finansieres ved hjelp av tilskuddsordningen. I denne sammenheng er det også et relevant moment at tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* forvaltes av Helsedirektoratet, mens øvrig statlig finansiering til Studentsamskipnadene i all hovedsak ligger under Kunnskapsdepartementets budsjettansvar.

Vi vurderer også fordeler og ulemper med å finansiere tiltak og aktiviteter gjennom en tilskuddsordning, sett opp mot andre mulige finansieringsmåter. I denne sammenheng drøfter vi blant annet hvordan tilskuddsordningen kan ses i sammenheng med annen finansiering, med hensyn til i hvilken grad og hvordan prosjektfinansierte tiltak og aktiviteter over tid kan overføres til ordinær drift. Et sentralt spørsmål er hvilken fleksibilitet studentsamskipnadene har i sin finansiering, og hvor avhengige de er av tilskuddsmidlene for å kunne arbeide blant annet med forebyggende aktiviteter rettet mot psykisk helse og rusmiddelproblematikk.

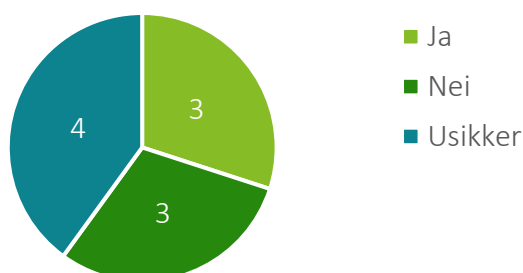
5.2 Ansvar og roller

Tiltakene som finansieres gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er, som omtalt i de foregående kapitlene, både rettet mot psykisk helse, trivsel, læringsmiljø og studiemiljø, samt rusmiddelforebygging. Studentsamskipnadene har imidlertid ikke ansvar alene for å sikre at studenter får tilstrekkelig helsetjenester, velferdstjenester og et godt studie- og læringsmiljø. Vertskommunene og utdanningsinstitusjonene spiller også en viktig rolle i dette arbeidet.

Ansvarsfordelingen mellom aktørene kan imidlertid være noe uklar. I evalueringsworkshopen som ble gjennomført med tilskuddsmottakere, fikk deltakerne spørsmål om det er en risiko for at tilskuddet benyttes til å finansiere tjenester som «et plaster på såret» fordi andre aktører ikke oppfyller sitt ansvar. Som illustrert i figuren under, er tilskuddsmottakerne delt i synet på hvorvidt dette er en risiko. Flest er usikre (fire tilskuddsmottakere) på om det er en risiko for at tilskuddet har en slik kompensereffekt. Tre tilskuddsmottakere er enig i at det er en risiko for at tilskuddet benyttes til å finansiere tjenester for å kompensere for at andre aktører ikke oppfyller sine oppgaver, og tre tilskuddsmottakere er uenig i at det er en risiko for at dette forekommer.

Figur 10: Deltakere i evalueringsworkshopen svar på spørsmål om kompensereffekt

Er det risiko for at tilskuddet brukes til å finansiere tjenester "som plaster på såret" fordi andre aktører ikke oppfyller sitt ansvar godt nok? N=10



Nedenfor utdyper vi hvordan ansvaret til de ulike aktørene er nedfelt i regelverk, og drøfter enkelte utfordringer og dilemmaer knyttet til rollene og ansvarsfordelingen.

5.2.1 Ansvar for helsetjenester og forebyggende arbeid

En rekke av tiltakene som er finansiert av tilskuddsordningen har som formål å gi forebyggede og behandlende tilbud til studenter med psykiske helseutfordringer. Det går også frem av tilskuddsordningens tittel og formål at tiltakene blant annet skal være rettet mot studenters (psykiske) helse. Eksempler på tiltak som er rettet mot psykisk helse er ansettelse av psykologer som skal gi konsultasjoner og henvise studenter til spesialisthelsetjenesten ved behov.

Kommunene har, i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, et ansvar for å tilby nødvendige helsetjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Dette inkluderer også studenter som er bosatt, men ikke folkeregistrerte, i kommunen. Ansvaret innebærer også å sikre helsefremmende og forebyggende arbeid til alle som oppholder seg i kommunen (helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3). I *NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene*, er det vurdert om kommuner som har mange bosatte studenter har behov for ekstra finansiering for å kunne gi denne gruppen tilstrekkelige tjenester. I NOUen pekes det på at kommunene har ansvar for å legge til rette for å ta imot studentene på en god måte, men at de ikke har behov for ekstra finansiering som følge av at det bor mange studenter i kommunen. Dette begrunnes med at kommunene har få direkte utgifter knyttet til studentene, og at studentene i tillegg bidrar til økt aktivitet i kommunen.³⁰

Studentsamskipnadene på sin side har i henhold til studentsamskipnadsloven § 3 «(...) til oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested.» I forskrift om studentsamskipnader utdypes det hva som ligger i «studentvelferdstjenester»:

Studentvelferdstjenester er velferdstjenester til studenter hvor formålet er å støtte opp om de særskilte behov studentene har i kraft av sin livssituasjon som studenter. Studentvelferdstjenester er tjenester til studenter innen kantine, bolig, trening, helse- og omsorgstjenester, rådgivning, studentsosiale, -demokratiske, -faglige og -kulturelle tiltak, barnehageplasser til barn av studenter og salg av studielitteratur til studenter.³¹

Også studentsamskipnadene har med andre ord ansvar for helse- og omsorgstjenester til studentene. Samtidig fremgår det av forarbeidene til studentsamskipnadsloven³² at studentsamskipnadene har stor grad av frihet til selv å bestemme innholdet i begrepet «studentvelferd», og til å fastsette hvilke tjenester studentsamskipnaden skal drive. Innholdet i velferdstjenestene omtales også i forslag til ny lov om universiteter og høyskoler. Der pekes det blant annet på at studentsamskipnadenes nå til dels fungerer som et supplement til offentlige tjenester:

Studentsamskipnadenes formål er å ivareta studentenes velferdsbehov ved de enkelte lærestedene. Oppfatningen av hva studentenes velferdsbehov består av, har utviklet seg over tid i takt med samfunnsendringer og avhengig av behovene ved de enkelte lærestedene. Studentsamskipnadene leverer nå også tjenester som et supplement til offentlige tjenester, for eksempel tilbud om psykolog, fastlege og rådgivningstjenester.³³

Til tross for at kommunene har et generelt, lovfestet ansvaret for helsetjenester til personer som oppholder seg i kommunen, har altså de fleste studentsamskipnader i tillegg et helsetilbud til sine studenter. Helsetilbudene varierer imidlertid i omfang og innhold. Mens noen studentsamskipnader tilbyr egne fastleger og psykologer til studentene, har andre samskipnader i hovedsak rådgivere som kan gi forebyggende og lavterskel veiledning innenfor blant annet psykiske helse. Allerede i 2008 nedsatte Helse- og omsorgsdepartementet en arbeidsgruppe for å vurdere hvordan man kan samarbeide om å gi et godt tilbud til studentbefolkningen når det gjelder psykisk helsearbeid og -vern. I rapporten fra arbeidsgruppen ble det vist til store variasjoner mellom samskipnadene når det gjelder helsetilbudet til studentene. Arbeidsgruppen peker i sin konklusjon på at noen av hovedutfordringene på det tidspunktet var å sikre klare ansvarsforhold, finansiering av tilbudet og samhandling mellom studentsamskipnadens helsetjenester, vertskommunen og det regionale helseforetaket. Det blir blant annet trukket frem et behov for å rydde i et system preget av ulike finansieringskilder med ulike formål. Også i denne rapporten vises det til at «Studentsamskipnadene (...) gjennom sitt velferdsarbeid [skal] supplere det generelle helse- og velferdstilbudet ellers i samfunnet.»³⁴

Denne evalueringen viser at studentsamskipnader fremdeles i varierende grad samarbeider med vertskommunen om å tilby helsetjenester til studenter. I noen kommuner gir kommunen et tilskudd til studentsamskipnadene til deres arbeid med psykisk helse for studenter. Andre steder er det et tett samarbeid, og i ett tilfelle overfører samskipnaden tilskuddsmidlene den mottar fra tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* til

³⁰ NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. august 2022. Side 236.

³¹ Forskrift om studentsamskipnader, § 8 første ledd.

³² Ot.prp.nr.71 (2006-2007). *Om lov om studentsamskipnader*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2007. Kapittel 11.

³³ NOU 2020:3. *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 13. februar 2020. Side 58.

³⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2018). *Psykisk helsetjeneste for studenter*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet. Avgitt 16. oktober 2008.

kommunen, slik at kommunen disponerer tilskuddet blant annet til å utvide kapasiteten ved helsestasjon for ungdom og studenter, og slik styrker helsetjenestene rettet mot studentene. Denne ordningen er beskrevet på følgende vis i den aktuelle studentsamskipnadens årsregnskap for 2021:

SiÅs, NMBU og Ås kommune inngikk i 2021 en samarbeidsavtale om helsestasjonstjenester. NMBU overfører 0,8 mill. kr og SiÅs 1 mill. kr til helsestasjon for unge og studenter. Helsedirektoratet har bevilget 1,1 mill. kr i tilskudd til tiltak innenfor studenters psykiske helse/rus i 2021. Disse midler brukes på helsestasjonen.³⁵

I evalueringworkshopen som ble avholdt med tilskuddsmottakere, gikk det frem at de fleste tilskuddsmottakerne opplever grensene mellom kommunens og studentsamskipnadens arbeid innen helsetjenester som tydelig på papiret: Kommunen har et «sørge-for-ansvar» for at studenter har tilstrekkelige helsetjenester, og studentsamskipnaden kan bidra med supplerende tilbud. Samtidig pekte flere tilskuddsmottakere på at dette skillet ikke alltid fungerer i praksis, ettersom manglende kapasitet i kommunehelsetjenesten kan medføre at studenter ikke mottar tilstrekkelige helsetjenester av vertskommunen. Det kommenteres at studenter gjerne anses som en ressurssterk gruppe, og dermed ikke når opp i kommunens prioriteringer. I workshopen ble det blant annet pekt på at studenter i noen kommuner ikke får anledning til å benytte kommunens tilbud om rask psykisk helsehjelp fordi kapasiteten er for dårlig. Videre ble det også vist til at det i kommunene er varierende grad av bevissthet om at kommunen har ansvar for å ivareta studenters helse. Vertskommunene opplyses også å ha varierende kunnskap om i hvor stor grad samskipnadene avlaster det kommunale helsetilbudet. På ett av de større studiestedene blir det kommentert at det gjennomføres flere tusen konsultasjoner årlig gjennom samskipnadens rådgivning. Dersom kommunene skulle overtatt denne oppgaven, ville det medført en stor kostnad.

Som følge av manglende kapasitet i kommunehelsetjenesten, mener de fleste studentsamskipnadene at det er nødvendig at de tilbyr forebyggende og behandlende tilbud innen psykisk helse. Tilskuddsmidlene benyttes derfor i flere tilfeller til å finansiere oppgaver som fra samskipnadens side vurderes å være kommunens ansvar, men som kommunene ikke klarer å ivareta i tilstrekkelig grad på grunn av manglende kapasitet. Eksempler på dette er studentsamskipnader som har brukt tilskuddsmidlene til å ansette psykologer som kan ha konsultasjoner og henvise studenter til spesialisthelsetjenesten ved behov.

I evalueringworkshopen ble det påpekt at det ikke nødvendigvis er et problem at samskipnadene benytter tilskuddsmidler til å utføre oppgaver som egentlig er kommunens ansvar. Ettersom studentsamskipnadene kjenner studentpopulasjonen bedre enn kommunene, kan de også gi bedre og mer tilpassede tjenester til studentene. I evalueringworkshopen ble det imidlertid understreket at studentsamskipnadene må kompenseres tilstrekkelig dersom de skal gjennomføre oppgaver som i utgangspunktet ligger til kommunen, og at tilskuddsmidlene alene ikke er tilstrekkelig. Dette er også noe som påpekes fra Norsk Studentorganisasjons side:

Samskipnadens helsetilbud skal være supplerende til kommunale og statlige tjenester. Dette vil si at de skal behandle mildere psykiske plager. I dag opplever samskipnadene å måtte ta betydelig mer ansvar siden vertskommunene ikke har tilstrekkelig med kapasitet. Det er et stort behov for økt finansiering av psykososiale tilbud for studenter og bedre samarbeid med aktuelle aktører som det offentlige helsevesenet.³⁶

Fra flere samskipnader kommenteres det også at det er store regionale forskjeller når det gjelder tilbudet både i vertskommunene og i studentsamskipnadene. Dette avhenger blant annet av kommunestørrelse og av tilgang til kompetanse i både kommunen og i samskipnaden. Enkelte peker basert på dette på at det er bra at det er mulig å finne lokale løsninger, men at det uansett er behov for et tettere samarbeid mellom kommunehelsetjenesten og studentsamskipnaden slik at man kan finne rett balanse når det gjelder ansvar og roller.

Basert på det som kommer frem gjennom evalueringen, finner Deloitte grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt tilskuddet bidrar til å kompensere for det som – i alle fall fra en del samskipnaders side – oppleves å være manglende kommunale tjenestetilbud grunnet ressursmangel i kommunehelsetjenesten. Deloitte mener det er uheldig dersom dette er tilfelle, og at det er behov for å undersøke nærmere hvilke tjenester dette gjelder og omfanget av dette. I den sammenheng synes det også å være behov for å tydeliggjøre hvilket tjenestetilbud som forventes å komme inn under vertskommunens ansvar, og hva som er å regne som et «supplerende helsetilbud» i regi av studentsamskipnadene. I den grad tilskudd benyttes for å ivareta tjenester som formelt er vertskommunens ansvar, er det en risiko for at tilskuddet bidrar til å opprettholde en ansvarsforskrivelse fra vertskommunens side, og «skjule» et mulig mangelfullt tjenestetilbud fra kommunehelsetjenestens side.

³⁵ Studentsamskipnaden i Ås (2021). *Årsmelding og årsregnskap 2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.sias.no/getfile.php/1366491-1651741988/Web/Dokumenter/%C3%85rsmeldinger/%C3%A5rsmelding%202021.pdf>

³⁶ Norsk studentorganisasjon (2022) *Studenters psykiske helse – en varslet katastrofe*. Tilgjengelig fra: <https://student.no/om-nso/dokumenter/studenters-psykiske-helse>

I tilfeller der tilskuddet benyttes av kommunen, til å finansiere stillinger i tilknytning til kommunens tjenestetilbud rettet mot studenter, mener også Deloitte at det er viktig å avklare hvorvidt tilskuddet benyttes til å dekke et tjenestetilbud som uansett er kommunens ansvar, eller om det her er snakk om et supplerende tilbud som av praktiske hensyn er samordnet med øvrig kommunalt tjenestetilbud.

5.2.2 Ansvar for læringsmiljø og studiemiljø

Flere av tiltakene som er finansiert av tilskuddsordningen har som formål å bedre studenters læringsmiljø og studiemiljø, og bidra til faglig og sosial integrasjon på studiestedet. Eksempler på dette er mentorordninger, aktiviteter i fadderuker, sosiale møteplasser, o.l.

Det er utdanningsinstitusjonene som har det overordnede ansvaret for studenters læringsmiljø:

Styret har ansvar for at læringsmiljøet på institusjonen er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd.³⁷

Læringsmiljø defineres i universitets- og høyskoleloven som «de forholdene som virker inn på studentenes muligheter til å tilegne seg kunnskap, og som er av betydning for studentenes fysiske og psykososiale helse. I et helhetlig læringsmiljø inngår fysiske, digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold som del av det helhetlige læringsmiljøet.» Videre presiseres det i regelverket at institusjonene, sammen med studentsamskipnadene, skal legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet/bedre det helhetlige læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen (jf. hhv. universitets- og høyskoleloven § 4-3 nr. 3 og samskipnadsloven § 5 første ledd).

I evalueringsworkshopen som ble arrangert i forbindelse med evalueringen, gikk det frem at tilskuddsmottakerne opplevde det som tydelig at utdanningsinstitusjonene har ansvar for å sikre et godt læringsmiljø for studentene. Det ble imidlertid pekt på at utdanningsinstitusjonene i varierende grad har tatt ansvar for å gjennomføre læringsmiljøtiltak. Årsaken er blant annet begrenset økonomisk handlingsrom. Det påpekes imidlertid at stadig flere utdanningsinstitusjoner ser viktigheten av å innføre tiltak rettet mot psykisk helse og trivsel, for å redusere frafall og bidra til økt studiemestring. En rekke av tiltakene som er finansiert av tilskuddsordningen er også samarbeid mellom studentsamskipnader og universiteter/høyskoler.

Hvorvidt tilskuddsmidlene skal benyttes til å finansiere læringsmiljøaktiviteter, er tilskuddsmottakerne uenige om. Mens enkelte tilskuddsmottakere har tatt et bevisst valg om å ikke finansierer læringsmiljøaktiviteter med midler fra tilskuddsordningen, og påpeker at dette er helsemidler som bør benyttes til tiltak som er mer direkte helserelaterte, benytter andre studentsamskipnader tilskuddsmidler til å igangsette lærings- og studiemiljøaktiviteter, som eksempelvis mentorordninger og ulike sosiale møteplasser og aktiviteter på campus.

Ansvaret for å legge til rette for et godt studiemiljø og å arbeide for å bedre det helhetlige læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen er – som omtalt over – et felles ansvar for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene, selv om det er utdanningsinstitusjonene som har det overordnede ansvaret. Tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* har også som del av sitt formål å fremme trivsel blant studentene, og ut fra det nåværende formålet med tilskuddsordningen er det ingenting som tilsier at tiltakene nødvendigvis må ha effekter på studentenes psykiske helse og/eller rusmiddelbruk, i tillegg til å være trivselsfremmende. Med bakgrunn i disse faktorene kan ikke Deloitte se at det er noe prinsipielt som taler mot at tilskuddet kan benyttes på tiltak som har som formål å bidra til et godt studie- og læringsmiljø. Rollene som er tillagt henholdsvis Utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene i aktuelt regelverk, tilsier også at studentsamskipnadene skal ha en sentral rolle i arbeidet med å ivareta et godt studie- og læringsmiljø, selv om det er utdanningsinstitusjonene som har det overordnede ansvaret for læringsmiljøet. Vi mener imidlertid at det, ut fra det felles ansvaret studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene har, og med bakgrunn i informasjon fra intervju, vil være viktig at studentsamskipnadene har et tett samarbeid med utdanningsinstitusjonene i forbindelse med denne typen tiltak. Deloitte's dokumentgjennomgang og intervjuer viser at dette også er tilfellet for de fleste tilskuddsmottakere, men at samarbeidet i varierende grad er formalisert. Samarbeid mellom en del samskipnader og studiesteder er formalisert gjennom samarbeidsavtaler, styringsgrupper eller andre faste møtearenaer. I noen tilfeller er det ikke etablert fast samarbeid mellom samskipnaden og studiestedet, og samarbeidet om enkeltarrangement fungerer mer «ad hoc». Deloitte's dokumentgjennomgang og intervjuer viser også at det er én tilskuddsmottaker som i rapportering ikke opplyser om at det gjennomføres samarbeid med studiestedet, til tross for at tilskuddet benyttes til å arrangere sosiale arrangement på campus.³⁸

³⁷ Universitets- og høyskoleloven § 4-3 nr. 1.

³⁸ Deloitte har ikke intervjuet denne tilskuddsmottakeren, og kan derfor ikke se bort fra at det forekommer samarbeid som ikke er omtalt i rapporteringen.

Vi finner også, som omtalt i kapittel 3, grunn til å stille spørsmål ved om det er i samsvar med intensjonen med tilskuddsordningen å ha et så bredt formål og å åpne for et bredt spekter av tiltak og aktiviteter som ikke nødvendigvis har en klar forankring i det forebyggende psykiske helsearbeidet, og/eller rusmiddelforebyggende arbeid. Dette ser vi også i sammenheng med forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen, som ligger hos Helsedirektoratet. I et brev fra Helse- og omsorgsdepartementet fra 2021, om videreføring av tilskuddsordningen, pekes det på at et formål med å videreføre tilskuddsordningen med Helsedirektoratet som forvalter, og over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, blant annet skal bidra til å sikre målrettede tiltak for forebygging av psykiske helseplager og rusmiddelbruk, samt oppfølging av resultater fra SHoT-undersøkelsen.³⁹ Denne begrunnelsen underbygges per i dag ikke av tilskuddsordningens utforming, slik Deloitte ser det, da tilskuddsordningen har et betydelig bredere nedslagsområde, og også omfatter rene trivselsfremmende tiltak.

Deloitte mener at bredden i tiltak som kommer inn under tilskuddsordningen, gjør ordningen lite målrettet og vanskeliggjør arbeidet med å sikre god og målrettet bruk av offentlige midler. Den store bredden av tiltak som finansieres ved hjelp av tilskuddsmidlene medfører også at det ikke er åpenbart at dette er en tilskuddsordning som hører hjemme under Helsedirektoratets ansvarsområde. Siden det er en rekke studie- og læringsmiljøaktiviteter blant tiltakene, bør disse etter Deloittes vurdering i økt grad ses i sammenheng med øvrig finansiering av disse aktivitetene, og ansvaret for disse aktivitetene. Dette kommer vi nærmere inn på i neste delkapittel.

5.3 Finansiering av studentsamskipnadens velferdsarbeid

Flere samskipnader viser i intervju til at tilskuddsmidlene utgjør en sentral del av finansieringen av samskipnadens forebyggende arbeid rettet mot psykisk helse. I tillegg benyttes midler fra et årlig tilskudd til studentsamskipnadens velferdsarbeid, semesteravgift og i noen tilfeller tilskudd fra kommuner og/eller spesialisthelsetjenesten til å finansiere faste tilbud innen psykisk helse, og i noen tilfeller også forebyggende arbeid eller ulike prosjekter. Studentsamskipnadene har under pandemien også fått tildelt «koronamidler» fra Kunnskapsdepartementet som har blitt benyttet i samskipnadens velferdsarbeid. De ulike finansieringskildene er omtalt under.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) forvalter studentsamskipnadens «**grunnfinansiering**» til velferdsarbeid, som er et årlig tilskudd til velferdsarbeid over Kunnskapsdepartementets budsjett. Tilskuddet består av et basistilskudd som er likt for alle samskipnader, samt en variabel del som avhenger av antall studenter og antall barn i studentbarnehage. Tilskuddet skal benyttes til velferdstjenester ved samskipnadene, under dette helse- og omsorgstjenester, rådgivning, studentsosiale tiltak, barnehageplasser, kantine, bolig, trening, og demokratiske, -faglige og -kulturelle tiltak. Som følge av at studentsamskipnadene ikke må rapportere på bruk av velferdsmidlene, foreligger det ikke en oversikt over hvor mye av tilskuddet som eventuelt benyttes til arbeid rettet mot trivselsfremmende tiltak, psykisk helse og forebygging av problemer knyttet til rusmiddelbruk. Med andre ord er det ikke mulig å undersøke hvor stor overlapp det i praksis er i bruken av disse midlene sett i forhold til tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Imidlertid kan velferdsmidlene benyttes til alt av velferdstjenester, noe som innebærer at de i prinsippet kan benyttes til akkurat samme tiltak og aktiviteter som finansieres ved hjelp av tilskuddsordningen som forvaltes av Helsedirektoratet.

I budsjettet for 2023 er tilskuddet til samskipnadens velferdsarbeid nesten halvert, sett i forhold til året før. I 2022 ble det bevilget 107,5 millioner kr til studentsamskipnadens velferdsarbeid⁴⁰, men dette var redusert til 59 millioner kr i 2023⁴¹. Som følge av dette har HK-dir redusert den variable delen av tilskuddet som baseres på antall studenter og antall barn i studentbarnehage. Den faste summen til hver enkelt samskipnad er ikke redusert, noe som medfører at reduksjonen i tilskudd til velferdsarbeid er større i de store samskipnadene enn de små.

Den årlige **semesteravgiften** utgjør også en sentral del av studentsamskipnadens finansiering knyttet til velferdsarbeid. Flere tilskuddsmottakere peker i intervju på at drift av basisaktiviteter i deres helsetilbud (eksempelvis rådgivning) i hovedsak finansieres gjennom semesteravgiften.

Noen studentsamskipnader mottar også **midler fra kommunen eller helseforetaket** i sin region som en kompensasjon for at de avlaster kommune- og spesialisthelsetjenesten ved å gi helsetjenester til studenter. Dette gjelder imidlertid ikke alle samskipnader, og det varierer også hvor mye samskipnadene mottar.

³⁹ Helse- og omsorgsdepartementet (2021). Videreføring av tilskuddsordningen Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk. Brev til Helsedirektoratet datert 28. juni 2021.

⁴⁰ Prop. 1 S (2021-2022). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2022. Kunnskapsdepartementet

⁴¹ Prop. 1 S (2022-2023). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2023. Kunnskapsdepartementet

Under pandemien har samskipnadene også mottatt ekstrabevilgninger («**koronamidler**») fra Kunnskapsdepartementet til å gjennomføre sosiale og psykososiale tiltak for studenter.⁴² Studentsamskipnadene har kunnet benytte midlene fritt, og det har ikke forelagt krav til måloppnåelse eller rapportering. Fra enkelte studentsamskipnader stilles det spørsmål ved hvor målrettet disse midlene har blitt benyttet. Det presiseres at mange studenter har fått nytte godt av disse midlene og har hatt glede av dem, men det kommenteres også at det er stor usikkerhet knyttet til om midlene har kommet de studentene til gode som virkelig hadde behov for det som følge av pandemien.

Midlene fra **tilskuddsordningen «Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk»** blir i intervju omtalt som sentral for å kunne gjennomføre aktivitetene som er finansiert gjennom tilskuddet. Flere tilskuddsmottakere viser til at semesteravgift, tilskudd over KDs budsjett og midler fra kommune og/eller helseforetak allerede er bundet opp i drift og faste tilbud, og at det ikke er rom for å benytte disse midlene til utprøving av nye tiltak innen psykisk helse og forebyggende arbeid. Det vises derfor til at tilskuddet er av vesentlig betydning for å kunne drive med forebyggende arbeid og utviklingsarbeid. Fra noen samskipnader pekes det på at øvrig finansiering ikke strekker til for å dekke behovet for lavterskel helsetjenester, for eksempel psykologstillinger, og at tilskuddet derfor er et kjærkomment supplement til øvrig finansiering for å kunne bemanne opp den psykiske helsetjenesten og tilby både individuelle konsultasjoner og gruppetilbud. Som vi har sett tidligere i rapporten, benyttes tilskuddet til et svært bredt spekter av ulike tiltak, både læringsmiljøtiltak, behandling, forebyggende arbeid og utviklingsarbeid.

Det blir – fra mange av tilskuddsmottakerne – kommentert til at det er viktig i seg selv at tilskuddsordningen forvaltes av Helsedirektoratet. Som omtalt i kapittel 2, lå tilskuddsordningen tidligere under Kunnskapsdepartementet, men ble i 2017 overført til Helse- og omsorgsdepartementet. Tilskuddsmottakerne påpeker at det er nødvendig at Helsedirektoratet fortsetter å forvalte ordningen for å sikre at det blir satt tilstrekkelig lys på studenters helse. Det vises også til at denne organiseringen medfører at Helsedirektoratet får en viktig kobling til studentene og samskipnadene, og at dette er den eneste forbindelsen inn mot Helsedirektoratet.

Som påpekt over, er det imidlertid ulikt i hvilken grad studentsamskipnadene benytter tilskuddet til direkte helserelaterte tiltak, eller til tiltak som er rettet mot lærings- og studiemiljø mer generelt. I intervju blir det også pekt på fra Helsedirektoratets side at direktoratet ikke har noen annen rolle i finansieringen av studentsamskipnadenes velferdsarbeid enn denne tilskuddsordningen, da øvrig statlig finansiering fortsatt ivaretas av Kunnskapsdepartementet. Dette medfører at Helsedirektoratet ikke kan påvirke den øvrige langtidfinansieringen av studentsamskipnadene, og direktoratet har i tillegg lite kontakt med Kunnskapsdepartementet/HK-dir om tilskuddsordningen og studentsamskipnadenes finansiering.

Deloitte mener det er uheldig at tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* fremstår som helt løsrevet og isolert fra øvrig statlig finansiering, all den tid aktivitetene som finansieres gjennom tilskuddsordningen i stor grad overlapper med tiltak og aktiviteter som finansieres ved hjelp av øvrige statlige tilskudd. For å sikre en langsiktig satsing, og at tilskuddsordningen fungerer i samspill med andre satsingsområder og finansieringsordninger, mener Deloitte det er behov for å iverksette tiltak for økt koordinering og dialog mellom ulike statlige myndigheter.

Samtidig anerkjenner Deloitte viktigheten av at studentsamskipnadene – som har et ansvar for å sørge for supplerende helse- og omsorgstjenester til studenter – har en tilknytning til Helsedirektoratet. Per i dag er denne tilskuddsordningen den eneste formelle koblingen mellom aktørene. Det kan derfor være av stor betydning for samskipnadene at forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen også i fremtiden ligger hos Helsedirektoratet. Det er imidlertid Deloitte vurdering at det vil være hensiktsmessig å skille noe tydeligere mellom finansiering av helserelaterte aktiviteter på den ene siden, og studiemiljørelaterte aktiviteter på den annen side. Dette innebærer at Deloitte mener at formålet til tilskuddsordningen bør avgrenses slik at oppmerksomheten tydeligere rettes mot psykisk helse og rusmiddelbruk (i samsvar med tilskuddsordningens tittel), og at rene trivselsfremmende tiltak ikke bør finansieres ved hjelp av denne tilskuddsordningen, med mindre det kan sannsynliggjøres at de vil ha en effekt med hensyn til psykisk helse og/eller rusmiddelbruk.

⁴² Kunnskapsdepartementet (2021). *Regjeringen vil gi 140 millioner til å hjelpe studentene faglig og sosialt*. Publisert: 20.12.2021. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gi-140-millioner-til-a-hjelpe-studentene-faglig-og-sosialt/id2892891/>

5.4 Finansiering gjennom tilskuddsordning – fordeler og ulemper

Som omtalt over, gis det fra tilskuddsmottakerne/-søkerne gjennomgående uttrykk for at tilskuddsordningen er av vesentlig betydning for å kunne sette i verk tiltak og aktiviteter som de vurderer at det er stort behov for blant studentene. Hvorvidt midlene bør gis gjennom en tilskuddsordning, eller på annet vis, er det imidlertid delte meninger om blant tilskuddsmottakerne.

Noen *fordeler* som nevnes med tanke på å finansiere aktivitetene ved hjelp av en søkbar tilskuddsordning er:

- Det å måtte definere et prosjekt og søke om tilskudd kan være «skjerpende» og bidra til at man tenker nytt og utviklingsrettet
- Prosjektmidler må benyttes i samsvar med søknad og tilskuddsbrev, og kan ikke omprioriteres midt i perioden man har fått tilskudd til
- Etablering av et prosjekt bidrar til engasjement, motivasjon og eierskap til arbeidet
- Prosjektmidler gir mulighet for utviklingsarbeid og innovasjon som det ikke er rom for innenfor ordinær drift, da dette er et langsiktig arbeid uten umiddelbare, synlige resultater

Samtidig pekes det også på *ulemper* ved å finansiere det som vurderes å være viktige tjenester, aktiviteter og utviklingsarbeid gjennom en søkbar tilskuddsordning:

- Midlertidighet er en utfordring, da det i mange tilfeller vises til at *behovene* ikke er midlertidige, men at det er vanskelig å se hvordan man kan klare å videreføre tiltak etter prosjektperioden
- Det er ressurskrevende å søke om tilskudd og rapportere på mottatt tilskudd
- Risiko for at finansiering av aktiviteter og tjenester er avhengig av prosjektmidler, og ikke videreføres når tilskuddet opphører.
- Ved langvarige tilskudd, eller videreføring over flere perioder (f.eks. seks år) er det risiko for langvarige midlertidige ansettelse, og risiko for manglende etterlevelse av arbeidsmiljøloven.

Noen tilskuddsmottakere mener at det ville vært mer hensiktsmessig med et **fast tilskudd per student**. Det vises til at alle studenter har like stort behov for gode tiltak og tilbud rettet mot psykisk helse og rusmiddelforebygging, og at det derfor er problematisk dersom noen samskipnader ikke kan gi et like godt tilbud til sine studenter som følge av at de har fått avslag på søknad om tilskudd. Andre viser på motsatt side til at et fast tilskudd, der man ikke må søke om spesifikke prosjekt, øker risikoen for at midlene forsvinner inn i drift og ikke brukes til innovasjon og nytenkning. Enkelte påpeker også at å måtte planlegge et prosjekt og søke på et tilskudd bidrar til engasjement og motivasjon.

I intervju blir det også vist til at det kan være hensiktsmessig dersom tilskuddet blir delt i to: **en fast sum per student og en søkbar tilskuddspott**. Det vil medføre mer forutsigbarhet, men samtidig gi engasjement og motivasjon gjennom å søke på tilskudd til enkeltprosjekter. Imidlertid forutsetter dette en total «pott» av en viss størrelse, blir det påpekt. Med reduksjonen i bevilgning til tilskuddsordningen fra 2023, kan denne modellen fremstå som et mindre aktuelt alternativ, er det enkelte som kommenterer.

De fleste tilskuddsmottakerne er imidlertid fornøyd med at midlene forvaltes gjennom en tilskuddsordning der midlene fordeles over tre år. Flere påpeker at endringen fra å motta midler for en ettårsperiode til en treårsperiode har gitt mer forutsigbarhet og mulighet for langsiktig planlegging. Da midlene kun ble gitt for ett år av gangen hadde tilskuddsmottakerne kort tid på å benytte midlene, samt rapportere på hvordan de var brukt. Dette påvirket også hvilke typer prosjekter tilskuddet ble benyttet på: det opplyses at det var flere arrangementer i form av engangshendelser, og med usikker effekt på lengre sikt, og mindre grad av innovasjon og utviklingsarbeid enn man ser etter at ordningen ble treårig.

Ulempen med en treårig tilskuddsordning er imidlertid at søkere som ikke får innvilget tilskudd må vente lenge før de på nytt får muligheten til å søke om midler. Det blir også vist til at tilskuddsordningens innretning ikke inneholder noen mekanismer for å sikre at tiltaket vil overføres som en fast del av samskipnadens drift etter endt prosjektperiode. Det medfører at tilbud som finansieres av tilskuddsordningen skaper forventning og etterspørsel blant studenter, og dermed er sårbart for kutt. I andre tilskuddsordninger reduseres gjerne tilskuddsbeløpet med en viss sum hvert år, slik at tilskuddsmottaker må legge inn egne midler for å sikre et varig tilbud. Det pekes på at tilsvarende kunne vært mulig for denne tilskuddsordningen. Denne utfordringen forsterkes muligens av det faktum at tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* forvaltes av Helsedirektoratet over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, mens øvrig statlig finansiering av studentsamskipnadens aktivitet finansieres over Kunnskapsdepartementets budsjett. Dette medfører en risiko for at ulike finansieringsordninger ikke ses i sammenheng, og tilskuddsordningen risikerer å «leve sitt eget liv» noe på siden av øvrig finansiering. Fra

Helsedirektoratet kommenteres det at det er ganske uvanlig at Helsedirektoratet finansierer stillinger i en sektor der direktoratet ikke har noen påvirkning på langtidsfinansieringen.

I statsbudsjettet for 2023 er det for eksempel kutt både i tilskuddet til velferdsarbeid som forvaltes av HK-dir og i tilskuddet til psykisk helse og rusmiddelforebygging som forvaltes av Helsedirektoratet. I realiteten kan de to tilskuddene i stor grad benyttes til de samme eller lignende aktiviteter. Etersom forvaltningen av ordningen er lagt til to ulike direktorat, er det en risiko for at budsjettkutt foretas isolert for hver ordning, og i liten grad ses i sammenheng med tanke på hvor mye samskipnadens finansiering totalt reduseres med.

Deloitte anerkjenner at det er både fordeler og ulemper knyttet til søkbare tilskuddsordninger. Dette gjelder også tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Fra flere tilskuddsmottakere vises det til at prosjektfinansieringen gir mulighet til utviklingsarbeid og forebyggende aktiviteter som det ellers kan være vanskelig å prioritere, blant annet på grunn av langsiktigheten i arbeidet og at man ofte ikke kan se umiddelbare effekter. Dette mener Deloitte er et viktig poeng, som underbygger behovet for en søkbar tilskuddsordning. Det er også viktig å anerkjenne elementene av motivasjon, engasjement og eierskap som det å arbeide med et prosjekt kan bidra til. Samtidig mener vi det er svært viktig å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet. Det er også Deloitte sin vurdering at det – for å kunne forsvare det å ha en søkbar tilskuddsordning – er viktig at tilskuddsordningen har et klart og utvetydig mål, og aktivitetene som finansieres gjennom tilskuddsordningen bør helst skille seg ut fra studentsamskipnadens kjerneoppgaver. For eksempel ved å være tydelig utviklingsrettet, og å rette oppmerksomhet mot utvikling og utprøving av tiltak. Dette er per i dag kun i noen grad tilfelle, og det er i stor grad opp til tilskuddssøkerne å vurdere hva de vil benytte tilskuddsmidlene til og i hvilken grad dette er aktiviteter som skiller seg fra andre av samskipnadens aktiviteter. Deloitte mener, som tidligere nevnt, at det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre målet med tilskuddsordningen, og at det i større grad enn i dag også med fordel kan stilles krav til hvilke typer tiltak og aktiviteter som kan finansieres gjennom tilskuddsordningen. En avgrensning kan imidlertid medføre manglende finansiering av tiltak som per i dag er finansiert gjennom tilskuddsordningen, for eksempel helsetjenester som grenser opp mot vertskommunenes ansvar, og læringsmiljøarbeid som utdanningsinstitusjonene har overordnet ansvar for. En avgrensning av tilskuddsordningen bør derfor ses i sammenheng med en gjennomgang av ansvar og roller, og av de ulike finansieringsordningene som skal bidra til at ulike aktører kan ivareta sitt ansvar.

5.5 Oppsummering og vurdering

Tiltakene som finansieres gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er rettet både mot psykisk helse, trivsel, læringsmiljø og studiemiljø, samt rusmiddelforebygging. Samtidig har vertskommunene et lovfestet ansvar for helsetjenestene til studenter, og utdanningsinstitusjonene har ansvar for å sørge for et fullt forsvarlig læringsmiljø. Det er heller ikke noe åpenbart skille mellom hvilke aktiviteter som finansieres av tilskuddsordningen, og hvilke aktiviteter som kan finansieres gjennom tilskudd til velferdstjenester over Kunnskapsdepartementets budsjett.

Når det gjelder helsetjenestene, skal studentsamskipnadens helsetjenester være supplerende til det kommunale tilbudet. Grenseoppdragningen er imidlertid uklar, og det er ikke åpenbart når vertskommunen har oppfylt sitt ansvar og når det er snakk om henholdsvis *kompenserende* eller *supplerende* tjenester fra studentsamskipnadens side. I enkelte tilfeller kan det se ut til at studentsamskipnadene ved hjelp av tilskudd fra tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* tilbyr helsetjenester som en kompensasjon for et mangelfullt tilbud fra vertskommunens side, og det vises til både manglende kapasitet i kommunehelsetjenesten og manglende kunnskap om vertskommunens ansvar for helsetjenester til studenter. Deloitte mener det er uheldig dersom dette er tilfelle, og at det er behov for å undersøke nærmere hvilke tjenester dette gjelder og omfanget av dette. I den sammenheng synes det også å være behov for å tydeliggjøre hvilket tjenestetilbud som forventes å komme inn under vertskommunens ansvar. I den grad tilskudd benyttes for å ivareta tjenester som formelt er vertskommunens ansvar, er det Deloitte sin vurdering at det er en risiko for at tilskuddet bidrar til å «skjule» et mulig mangelfullt tjenestetilbud fra kommunehelsetjenestens side.

Ansvar for å legge til rette for et godt studiemiljø og å arbeide for å bedre det helhetlige læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen er et felles ansvar for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene, selv om det er utdanningsinstitusjonene som har det overordnede ansvaret. I og med at tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* har som del av sitt formål å fremme trivsel blant studentene, kan ikke Deloitte se at det er noe prinsipielt som taler mot at tilskuddet kan benyttes på tiltak som har som formål å bidra til et godt studie- og læringsmiljø. Vi mener imidlertid at det er viktig at studentsamskipnadene har et tett samarbeid med utdanningsinstitusjonene i forbindelse med denne typen tiltak, noe som ikke alltid synes å være tilfelle.

Deloitte stiller også spørsmål ved om det er i samsvar med intensjonen med tilskuddsordningen å ha et så bredt formål og å åpne for et bredt spekter av tiltak og aktiviteter som ikke nødvendigvis har en klar forankring i det forebyggende psykiske helsearbeidet, og/eller rusmiddelforebyggende arbeid. Vi mener, som det også poengteres fra flere av studentsamskipnadene, at det har en verdi i seg selv at samskipnadene har en kobling inn mot Helsedirektoratet. Per i dag opplyses den aktuelle tilskuddsordningen å være den eneste formelle koblingen mellom aktørene. Øvrige statlige tilskudd til studentsamskipnadene tildeles over Kunnskapsdepartementets budsjett, og de ulike tilskuddsordningene ses i liten eller ingen grad i sammenheng. Deloitte mener at det vil være hensiktsmessig å skille noe tydeligere mellom finansiering av helserelaterte aktiviteter på den ene siden, og studiemiljørelaterte aktiviteter på den annen side. Som allerede omtalt, mener vi at formålet til tilskuddsordningen bør avgrenses slik at oppmerksomheten tydeligere rettes mot psykisk helse og rusmiddelbruk, og at rene trivselsfremmende tiltak ikke bør finansieres ved hjelp av denne tilskuddsordningen, med mindre det kan sannsynliggjøres at de vil ha en effekt med hensyn til psykisk helse og/eller rusmiddelbruk. En slik endring vil etter Deloittes vurdering bidra til å underbygge Helsedirektoratets forvaltningsansvar for tilskuddsordningen. Samtidig er det en utfordring at Helsedirektoratet ikke har noe ansvar for øvrig finansiering av studentsamskipnadenes aktivitet, noe som kan vanskeliggjøre langsiktige satsinger, og overføring av vellykkede prosjekter til drift. Vi mener derfor det er viktig at det etableres systemer for samhandling og koordinering mellom ulike statlige myndigheter som forvalter tilskudd til studentsamskipnadene, slik at man unngår en tilskuddsordning som eksisterer helt løsrevet og «på siden av» øvrig finansiering og øvrige satsingsområder innenfor sektoren.

Deloitte mener samlet sett at det er hensiktsmessig å opprettholde tilskudd til tiltak for å bedre studentenes psykiske helse og redusere rusmiddelrelaterte problemer som en søkbar tilskuddsordning, til tross for de ulemper dette medfører i form av blant annet ressursbruk og utfordringer knyttet til forutsigbarhet. Vi mener fordelene synes å være større enn ulempene, blant annet ved at tilskuddet muliggjør prioritering av forebyggende tiltak, utviklingsarbeid og utprøving av tiltak og arbeidsmetoder. Imidlertid mener vi det er behov for å tydeliggjøre målet med tilskuddsordningen, og å sørge for en tydeliggjøring av hva som er studentsamskipnadenes ansvar opp mot øvrige aktører som vertskommunene og utdanningsinstitusjonene.

6 Konklusjon og anbefalinger

En statlig tilskuddsordning opprettes for å bidra til å nå mål av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Tilskuddsordningen har med andre ord ingen verdi i seg selv, men er et virkemiddel for å nå et mål. Det er derfor viktig å undersøke om en tilskuddsordning «virker» i samsvar med intensjonen, som grunnlag for å kunne vurdere om den bør opprettholdes eller ikke.

Evalueringen av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* viser at tilskuddet er svært viktig for at studentsamskipnadene (og andre aktører som mottar tilskudd) skal kunne gjennomføre aktivitetene som finansieres ved hjelp av tilskuddsordningen. En sentral konklusjon i evalueringen er derfor at tilskuddsordningen har høy grad av addisjonalitet, ved at tilskuddet er av vesentlig betydning for tiltakenes eksistens. Tiltakene synes også å være innenfor de målsetninger som er formulert for tilskuddsordningen, som vel og merke er svært vide etter Deloitte's vurdering.

Imidlertid er det vanskelig å si med sikkerhet om tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen. Dette har i stor grad sammenheng med **tilskuddsordningens utforming**, som etter Deloitte's vurdering har betydelig forbedringspotensial:

- Mål/formål for ordningen er ikke tilstrekkelig klart og tydelig, blant annet med bakgrunn i at det er svært vidt. Deloitte mener at det i mål for ordningen tydeligere bør fremgå hva som er ønskede bruker- og samfunns effekter, i tråd med føringer fra DFØ. For eksempel kan formålet gjerne beskrives som en ønsket tilstand hos målgruppen.
- Målgruppe for tilskuddsordningen er *studenter*, men dette er ikke tilstrekkelig tydelig nedfelt i tilskuddsordningens regelverk. I tillegg bør det etter Deloitte's mening vurderes om det kan være hensiktsmessig å identifisere undergrupper blant studentene som tiltak særlig bør innrettes mot for å bidra til høy måloppnåelse.
- Tildelingskriteriene for tilskuddsordningen fremstår til dels som utydelige, og Deloitte stiller spørsmål ved om kriteriene for tildeling av tilskudd er egnet som grunnlag for prioriteringer mellom søknader på et vis som bidrar til høy måloppnåelse.
- Tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse bidrar etter Deloitte's vurdering ikke i tilstrekkelig grad til å belyse brukereffekter av tiltakene som mottar tilskudd og av tilskuddsordningen samlet sett. Deloitte mener det er viktig at det fastsettes kriterier for måloppnåelse som har en tydeligere sammenheng med formålet enn det som per i dag er tilfelle, og som kan benyttes til å belyse *brukereffekter* i større grad enn dagens kriterier gjør.
- Svakheter ved kriteriene for måloppnåelse får også følger for rapporteringen som kreves fra tilskuddsmottakerne, da denne i hovedsak skal knyttes opp mot tilskuddsordningens kriterier for måloppnåelse. Per i dag mener Deloitte at rapporteringskravene som omhandler måloppnåelse fremstår som generelle og uklare, noe som innebærer at det kan variere mye hva det i praksis rapporteres om, og i mange tilfeller er rapporteringen rettet mot aktiviteter heller enn effekter.

Deloitte mener det er behov for å gjennomgå tilskuddsordningens utforming for å sikre at denne fremover i større grad følger de prinsipper for utforming av statlige tilskuddsordninger som er nedfelt i Økonomiregelverket for staten og veileder fra DFØ. Vi finner også grunn til å stille spørsmål ved om den vide målformuleringen tilskuddsordningen i dag har, er i samsvar med tilskuddsordningens intensjon.

Mangler ved utformingen av tilskuddsordningen medfører også at informasjonen om **måloppnåelse og effekter** av tiltakene som mottar tilskudd, og tilskuddsordningen som helhet, er mangelfull:

- Selv om tilskuddsordningen har høy grad av addisjonalitet, foreligger det i liten grad dokumenterte effekter av tiltak og aktiviteter som har fått tilskudd gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Dette har sammenheng både med at kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav i liten grad er rettet mot effekter, og at krav til rapportering i tillegg i varierende grad følges opp. I tillegg er mye av det forebyggende arbeidet langsiktig, slik at det til dels kan ta flere år før man kan se konkrete effekter.
- Fra tilskuddsmottakerne vises det i mange tilfeller til forventede sammenhenger mellom tiltak, resultater og effekter, men uten at det foreligger konkret informasjon om hvorvidt de aktuelle effektene faktisk

inntreffer. Sannsynlighet for at ønskede effekter skal inntreffe omtales også i mange tilfeller i generelle ordelag, uten at sammenhengene sannsynliggjøres konkret for de aktuelle tiltakene og målgruppen for tiltakene.

- Deloitte stiller også spørsmål ved om målgruppen for tiltakene i enkelte tilfeller er for vid, og mener det er grunn til å vurdere nærmere om de universelle tiltakene som mottar tilskudd treffer de som trenger det mest og dermed bidrar til ønskede effekter. Samtidig er det flere eksempler på at tilskuddsmottakerne viser til at studentene gir tilbakemelding om at aktivitetene som mottar tilskudd er svært viktige for dem, og at man forventer at de vil ha effekt på enten omfang av psykiske helseutfordringer eller rusmiddelbruk.

Deloitte mener at det bør stilles tydeligere krav til rapporteringen fra tilskuddsmottakerne, under dette krav til rapportering om brukereffekter. Der det er for tidlig å påvise effekter, bør det i større grad enn i dag gjøres greie for antatte sammenhenger og effekter, og begrunnes konkret hvorfor man mener *akkurat dette tiltaket*, med *akkurat denne målgruppen*, vil bidra til ønskede effekter. Vi mener også at kravet om evaluering av tiltak bør følges opp i større grad enn i dag, da tilskuddsmottakers egen evaluering er en viktig kilde til informasjon om virkninger av gjennomførte tiltak.

I evalueringen er det også vurdert hvorvidt **tilskuddsordningen er tilstrekkelig godt koordinert med andre finansieringskilder** studentsamskipnadene har, og **om en søkbar tilskuddsordning er en hensiktsmessig måte å finansiere aktuelle tiltak på**. Tiltakene som finansieres gjennom tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* er rettet både mot psykisk helse, trivsel, læringsmiljø og studiemiljø, samt rusmiddelforebygging. Imidlertid er det også andre aktører som har et lovfestet ansvar for disse oppgavene:

- Kommunene har ansvar for å tilby nødvendige helsetjenester til personer som oppholder seg i kommunen, noe som også inkluderer studenter.
- Utdanningsinstitusjonene har overordnet ansvar for å sikre et forsvarlig læringsmiljø.

Deloitte mener det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt tilskuddet bidrar til å kompensere for det som til dels oppleves å være mangelfulle kommunale tjenestetilbud grunnet ressursmangel i kommunehelsetjenesten. I den grad tilskudd benyttes for å ivareta tjenester som formelt er vertskommunens ansvar, er det en risiko for at tilskuddet bidrar til å opprettholde en ansvarsforskrivelse fra vertskommunens side, og «skjule» et mulig mangelfullt tjenestetilbud til studenter fra kommunehelsetjenesten. Det er derfor viktig å undersøke dette nærmere, og i den sammenheng synes det også å være behov for å tydeliggjøre hvilket helsetilbud til studenter som forventes å komme inn under vertskommunens ansvar, og hva som er å regne som et «supplerende helsetilbud» i regi av studentsamskipnadene.

Tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk* har også som del av sitt formål å fremme trivsel blant studentene, og ut fra det nåværende formålet med tilskuddsordningen er det ingenting som tilsier at tiltakene nødvendigvis må ha effekter på studentenes psykiske helse og/eller rusmiddelbruk, i tillegg til å være trivselsfremmende. Med bakgrunn i disse faktorene kan ikke Deloitte se at det er noe prinsipielt som taler mot at tilskuddet kan benyttes på tiltak som har som formål å bidra til et godt studie- og læringsmiljø. Vi mener imidlertid at det, ut fra det felles ansvaret studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene har, vil være viktig at studentsamskipnadene har et tett samarbeid med utdanningsinstitusjonene i forbindelse med denne typen tiltak, noe som ikke alltid synes å være tilfelle.

Deloitte mener samlet sett at det er hensiktsmessig å opprettholde tilskudd til tiltak for å bedre studentenes psykiske helse og redusere rusmiddelrelaterte problemer som en søkbar tilskuddsordning, til tross for de ulemper dette medfører i form av blant annet ressursbruk og utfordringer knyttet til forutsigbarhet. Vi mener fordelene synes å være større enn ulempene, blant annet ved at tilskuddet muliggjør prioritering av forebyggende tiltak, utviklingsarbeid og utprøving av tiltak og arbeidsmetoder.

Deloitte mener også at det fremstår som hensiktsmessig at Helsedirektoratet beholder ansvaret for å forvalte tilskuddsordningen, for å sikre at studentsamskipnadene har en tydelig forankring inn mot Helsedirektoratet. Det er imidlertid Deloitte vurdering at tilskuddsordningens brede formålsbeskrivelse kan bidra til å undergrave viktigheten av Helsedirektoratets forvaltningsansvar, ved at også rene trivselsfremmende tiltak kommer inn under tilskuddsordningen, og at helsefokuset dermed svekkes. Vi mener det er sentralt at det gjøres en ny vurdering av hva som er intensjonen med tilskuddsordningen, og at det sørges for at formålet beskriver ønskede effekter i samsvar med intensjonen. Det bør også klargjøres hva som er studentsamskipnadenes ansvar opp mot øvrige aktører som vertskommunene og utdanningsinstitusjonene, slik at man reduserer risikoen for at tiltak som finansieres gjennom tilskuddsordningen kompenserer for at andre aktører ikke oppfyller sitt ansvar.

Vi mener samlet sett at evalueringen viser at tilskuddsordningen har potensiale for god måloppnåelse og en rekke viktige effekter for brukerne. Imidlertid er det etter vår vurdering et potensial for ytterligere måloppnåelse og effekter, og det er viktig at det fremover genereres mer og bedre informasjon om effekter av tiltakene som mottar støtte. Deloitte har gjennom rapporten kommet med en del anbefalinger om tiltak som vi mener kan bidra til økt tydelighet og konsistens i utformingen av tilskuddsordningen, bedre kunnskap om måloppnåelse og effekter, og bedre sammenheng og koordinering mellom ulike aktører som synes å ha til dels overlappende ansvar. Våre mest sentrale anbefalinger er oppsummert nedenfor.

Deloitte anbefalinger basert på evalueringen av tilskuddsordningen *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*:

1. Det bør defineres klarere hvilke bruker- og samfunnseffekter som forventes å komme ut av tilskuddsordningen, og hvem som er målgruppe for ordningen.
2. Det bør defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse for tilskuddsordningen, og klargjøres hva som kjennetegner god måloppnåelse.
3. Tildelingskriteriene for tilskuddsordningen bør gjennomgås og justeres, slik at det blant annet gis tydelige føringer for hvem som kan motta tilskudd, krav og vilkår for å motta tilskudd, og slik at kriterier for tildeling av tilskudd er tydelige og gir godt grunnlag for prioritering av søknader.
4. Det bør fastsettes rapporteringskrav for tilskuddsordningen som er klare og tydelige, og som i økt grad sikrer informasjon om måloppnåelse og effekter.
5. Rapporteringskrav og krav om evaluering av tiltak bør i økt grad følges opp av tilskuddsforvalter.
6. Det bør oppfordres til og legges til rette for å samarbeide om evalueringer av tiltak som mottar tilskudd. Det bør også arbeides for å etablere en beste praksis for evaluering av tiltak.
7. Det bør vurderes å avgrense tilskuddsordningens formål, slik at dette samsvarer med tittel for tilskuddsordningen, og avgrenses til målsetninger som omhandler psykisk helse og rusmiddelbruk. Trivselsfremmende tiltak vil likevel kunne motta tilskudd, men da under forutsetning av at man kan sannsynliggjøre effekter på psykisk helse og/eller rusmiddelbruk.
8. Det bør tydeliggjøres hvilket tilbud om helsetjenester som forventes å komme inn under vertskommunens ansvar, og hva som er å regne som et «supplerende helsetilbud» i regi av studentsamskipnadene, slik at man får et bedre grunnlag for å vurdere om studentsamskipnadenes tilbud tidvis kompenserer for mangelfulle tjenester fra kommunenes side.
9. Det bør legges til rette for økt dialog og koordinering mellom Helsedirektoratet og ansvarlige for øvrige statlige tilskudd til studentsamskipnadene, for å sikre en helhetlig finansiering av velferdstjenestene rettet mot studenter, og redusere risikoen for fragmenterte og kortsiktige satsinger og prioriteringer.

Referanser

- Andresen, A. J. W. (2021). «*Psykisk helse*» i Store Medisinske Leksikon. Tilgjengelig fra: https://sml.snl.no/psykisk_helse. Sist oppdatert: 11. august 2021.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020). *Veiledningsnotat. Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Oppdatert versjon 2020.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). *Veiledning om utforming av tilskuddsordninger*. Sist oppdatert: 29. november 2022.
- Finansdepartementet (2003). *Regelverk for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003.
- Helse- og omsorgsdepartementet. Lov om kommunale helse- og omsorgstjeneste m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). LOV-2022-11-25-86.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2018). *Psykisk helsetjeneste for studenter*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet. Avgitt 16. oktober 2008.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2021). *Videreføring av tilskuddsordningen Studenter - psykisk helse og rusmiddelbruk*. Brev til Helsedirektoratet datert 28. juni 2021.
- Helsedirektoratet (2016). *Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen*. Først publisert 24. april 2016, sist faglig oppdatert 21. juni 2023
- Helsedirektoratet (2021). *Tilskuddsrapport 2021 – Helsedirektoratets forvaltning av tilskuddsmidler*.
- Helsedirektoratet (2023). *Studenter – psykisk helse og rusmiddelbruk*. Sist faglig oppdatert: 27.04.2023
Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/studenter--psykisk-helse-og-rusmiddelbruk#regelverk-dette-ma-vaere-med-i-rapporteringe>
- Kunnskapsdepartementet. Forskrift om studentsamskipnader. FOR-2008-07-22-828
- Kunnskapsdepartementet. Lov om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven). LOV-2021-06-11-81.
- Kunnskapsdepartementet. Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). LOV-2022-06-17-68.
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Ny ordning skal bedre studentenes psykiske helse*. Publisert 14.06.2016.
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/nyheter/2016/ddds/id2503999/>
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Regjeringen vil gi 140 millioner til å hjelpe studentene faglig og sosialt*. Publisert: 20.12.2021. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gi-140-millioner-til-a-hjelpe-studentene-faglig-og-sosialt/id2892891/>
- Major, E. F., Dalgard, O. S., Mathisen, K. S., Nord, E., Ose, S., Rognerud, M. og Aarø, L. E. (2011): *Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. Rapport 2011: 1, Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Norsk studentorganisasjon (2022) *Studenters psykiske helse – en varslet katastrofe*. Tilgjengelig fra: <https://student.no/om-nso/dokumenter/studenters-psykiske-helse>
- NOU 2020:3. *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 13. februar 2020.
- NOU 2022:10 *Inntektssystemet for kommunene*. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. august 2022
- NRK (2022). *Flere studenttilbud for psykisk helse kan forsvinne – tillitsvalgt bekymret*. Publisert 13. november 2022, sist oppdatert 16. november 2022. Hentet fra: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/studenter-og-samskipnaden-bekymret-for-at-tilbud-for-psykisk-helse-pa-universitetene-kan-forsvinne-1.16168563>

Ot.prp.nr.71 (2006-2007). Om lov om studentsamskipnader. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2007.

Prop. 1 S (2018-2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2019. Helse- og omsorgsdepartementet.

Prop. 1 S (2019-2020). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2020. Helse- og omsorgsdepartementet.

Prop. 1 S (2020-2021). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2021. Helse- og omsorgsdepartementet.

Prop. 1 S (2021-2022). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2022. Helse- og omsorgsdepartementet.

Prop. 1 S (2022-2023). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2023. Helse- og omsorgsdepartementet.

Prop. 1 S (2021-2022). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2022. Kunnskapsdepartementet

Prop. 1 S (2022-2023). Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak). For budsjettåret 2023. Kunnskapsdepartementet.

Senter for statlig økonomistyring (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Veileder.

Sivertsen, B. og Johansen, M. S. (2022). *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse. Hovedrapport 2022*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Studentsamskipnaden i Ås (2021). *Årsmelding og årsregnskap 2021*. Tilgjengelig fra:

<https://www.sias.no/getfile.php/1366491-1651741988/Web/Dokumenter/%C3%85rsmeldinger/%C3%A5rsmelding%202021.pdf>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS