



Evaluering på oppdrag for Helsedirektoratet
Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse

Desember 2023

«Evaluering av tilskudd til Verdensdagen
for psykisk helse»

Desember 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 *Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*.

Oppdraget er gjennomført i tidsperioden september til desember 2023. Evalueringen har blitt gjennomført av et prosjektteam bestående av Line M. Johansen (prosjektleder) og Martin B. B. Nygaard. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner.

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt opp som informanter, og som gjennom intervju har delt sine vurderinger og refleksjoner knyttet til tilskuddsordningens regelverk og effekt. Dette gjelder både representanter for Verdensdagen, og enkeltarrangører.

Til slutt vil vi takke Helsedirektoratet for oppdraget, og våre kontaktpersoner Kristine O. Møller og Marianne Thoresen for godt samarbeid og god dialog i gjennomføringen av prosjektet.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stein Ove Songstad', with a long horizontal flourish extending to the right.

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 hensiktsmessig og legger til rette for at målene for ordningen skal nås.

Verdensdagen for psykisk helse (heretter omtalt som *Verdensdagen*) er en internasjonal FN-dag som markeres 10. oktober hvert år. Markeringen av dagen i Norge koordineres av organisasjonen Mental Helse, som har etablert en kampanjeorganisasjon internt for å koordinere markeringen av dagen. Kampanjeorganisasjonen er i sin helhet finansiert ved hjelp av tilskuddsordningen «Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse». Tilskuddet er øremerket i statsbudsjettet, og bevilges over kap. 765 *Psykisk helse, rus og vold*, post 71 *Brukere og pårørende*. I Helse -og omsorgsdepartementets budsjettproposisjon for 2024 er det foreslått 5,6 mill. kroner til formålet. I forbindelse med Verdensdagen er det en rekke ulike arrangører som har markeringer rundt om i landet. Disse mottar ikke tilskudd, men kan blant annet benytte materiell som de mottar fra den nasjonale kampanjeorganisasjonen.

Helsedirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen *Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*. Evalueringen fokuserer på tilskuddets resultater og effekter, og hvorvidt regelverket for ordningen er hensiktsmessig utformet.

Følgende hovedproblemstillinger har ligget til grunn for evalueringen:

1. Er regelverket utformet på en hensiktsmessig måte for å sikre god gjennomføring, rapportering og måloppnåelse?
2. Hvilke resultat og effekter gir tilskuddsordningen sett opp mot formålet?

I gjennomføringen av evalueringen er det gjort en dokumentanalyse der blant annet styringsdokumenter for tilskuddsordningen, resultater fra spørreundersøkelser rettet mot enkeltarrangører og befolkningen og rapportering fra tilskuddsmottaker er gjennomgått og analysert. Videre er det gjennomført intervju med tilskuddsforvalter, tilskuddsmottaker og fem ulike enkeltarrangører.

Funn og vurderinger

Evalueringen viser at Verdensdagen i stor grad når ut til målgruppene som er definert gjennom tilskuddsordningens regelverk, både gjennom kampanjeaktiviteter rettet direkte mot befolkningen og gjennom enkeltmarkeringer. Tilskuddsmottaker sørger for at det innhentes informasjon som kan belyse effekter og måloppnåelse for Verdensdagen, og det er Deloitte sin vurdering at denne informasjonen indikerer at **effektene og resultatene** samsvarer godt med de mål som er definert for tilskuddsordningen. Denne vurderingen underbygges av intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, selv om det ikke er mulig å påvise sikre årsakssammenhenger mellom tiltak og effekter. Det er den nasjonale kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen som mottar statstilskudd, mens effektene som oppnås er et resultat også av de mange enkeltmarkeringene rundt omkring i landet. Evalueringen viser imidlertid at den nasjonale kampanjeorganisasjonens virksomhet har stor betydning også for enkeltmarkeringene, både gjennom materiellpakker, digitale ressurser og ikke minst ved at kampanjeorganisasjonen bidrar til å bygge Verdensdagen som merkevare og sikrer en nasjonal overbygning og koordinering som de ulike arrangørene verdsetter. Samlet sett er det derfor Deloitte sin vurdering at tilskuddet synes å ha betydelig addisjonalitet, og har betydning også for enkeltmarkeringene rundt om i landet, som sammen med kampanjeorganisasjonen bidrar til de totale effektene av Verdensdagen.

Samtidig viser evalueringen at det er flere forbedringsområder knyttet til **utformingen av tilskuddsordningen**. Til tross for at målformuleringen for tilskuddsordningen viser til hva som er ønskede bruker- og samfunnseffekter for tilskuddet, viser evalueringen at målet kan tydeliggjøres ytterligere. Deloitte mener at det bør skilles tydeligere mellom hva som er tilskuddsordningens ønskede samfunnseffekt, hva som er ønskede brukereffekter og hva som er resultatmål som skal bidra til at de ulike effektmålene nås. Evalueringen viser videre at det ikke er samsvar mellom målbeskrivelsen i departementets siste budsjettproposisjon, og målbeskrivelsen i gjeldende regelverk for tilskuddsordningen.

Kriteriet for måloppnåelse som er beskrevet i gjeldende regelverk for tilskuddsordningen, oppfyller etter Deloitte vurdering ikke krav og forventninger til kriterier for måloppnåelse slik disse beskrives gjennom blant annet DFØ sin veiledning om utforming av statlige tilskuddsordninger. Deloitte mener at kriteriet ikke har en tilstrekkelig tydelig kobling til målene for tilskuddsordningen, og at kriteriet som er formulert ikke er tilstrekkelig konkret og entydig med hensyn til hva som er å anse som indikatorer på måloppnåelse. For å sikre tydelige kriterier for måloppnåelse, som fungerer som reelle indikatorer eller kjennetegn på om målene for ordningen nås, mener derfor Deloitte at det er behov for å videreutvikle denne delen av regelverket for tilskuddsordningen, og sikre at det blir utviklet et sett med kriterier for måloppnåelse som har en tydelig kobling mot både resultatmålene og effektmålene for tilskuddsordningen.

Samtidig er det viktig å bemerke at det for denne typen tilskuddsordning, der tilskuddet gjennom statsbudsjettet er øremerket til en navngitt mottaker, ikke er formelle krav til utarbeidelse av et regelverk for tilskuddsordningen. Likevel mener Deloitte at det – som for andre statlige tilskudd – er viktig med tydelighet rundt hva som er målet med tilskuddet, og det er viktig at man kan gjøre treffsikre vurderinger av måloppnåelse, for å sikre effektiv bruk av offentlige midler.

Anbefalinger

Deloitte har basert på evalueringen noen anbefalinger om tiltak som vi mener kan bidra til økt tydelighet og konsistens i tilskuddsordningens regelverk, og bedre kunnskap om måloppnåelse og effekter. Våre anbefalinger er oppsummert nedenfor.

Deloitte anbefalinger basert på evalueringen av *tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*:

1. *Det bør defineres tydeligere hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet, gjennom å skille tydeligere mellom samfunnseffekter, brukereffekter og resultatmål.*
2. *Det bør sikres samsvar mellom målformuleringer i budsjettproposisjonene og regelverket for tilskuddsordningen*
3. *Det bør defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse, i form av et sett med indikatorer på hvorvidt målene er nådd. Kriteriene for måloppnåelse bør også kobles tydeligere til målformuleringen*
4. *Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å definere noen krav til hva tilskuddet skal brukes til, blant annet for å tydeliggjøre forventninger til den nasjonale kampanjeorganisasjonens rolle og bidrag med hensyn til å oppnå ønskede effekter*

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG.....	4
OM EVALUERINGEN	4
FUNN OG VURDERINGER	4
ANBEFALINGER.....	5
1 INNLEDNING.....	8
1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET.....	8
1.2 OM TILSKUDDSDORDNINGEN OG VERDENDSDAGEN FOR PSYKISK HELSE	8
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	10
1.4 AVGRENSNING.....	11
1.5 METODISK TILNÆRMING	11
1.5.1 Dokumentanalyse	11
1.5.2 Intervju	12
2 UTFORMING AV TILSKUDDSDORDNINGENS REGELVERK.....	13
2.1 INNLEDNING.....	13
2.2 KRAV TIL UTFORMING AV TILSKUDDSDORDNINGER OG REGELVERK.....	13
2.3 MÅL FOR TILSKUDDSDORDNINGEN	14
2.4 KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE.....	16
2.5 TILDELINGSKRITERIER	17
2.6 OPPFØLGING, KONTROLL OG RAPPORTERING	18
2.7 VURDERING.....	18
3 TILSKUDDETS EFFEKT	22
3.1 INNLEDNING.....	22
3.2 HVORDAN MÅLE EFFEKTER AV EN TILSKUDDSDORDNING?	22
3.3 NÅR TILSKUDDET UT TIL MÅLGRUPPENE?	23
3.3.1 Enkeltmarkeringer	24
3.3.2 Kommunikasjonsaktiviteter i regi av kampanjeorganisasjonen	28
3.3.3 Befolkningens kjennskap til Verdensdagen	28
3.4 HVLKE EFFEKTER HAR TILSKUDDET?	28
3.4.1 Kampanjeorganisasjonens betydning for enkeltmarkeringene.....	29
3.4.2 Verdensdagens rapportering om måloppnåelse og effekter.....	30
3.5 BIDRAR TILSKUDDET TIL STYRKET PSYKISK FOLKEHELSE?	31
3.6 VURDERING.....	31
4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	34
REFERANSER	36

Figurer

Figur 1: Utvikling i bevilgning til tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse.	9
Figur 2: Tema og problemstillinger for evalueringen	11
Figur 3: Målformulering for tilskuddsordningen, nåværende og forrige regelverk.	15
Figur 4: Regelverkets tildelingskriterier	17
Figur 5: Foreslått programteori for tilskuddets effekt.....	23
Figur 6: Skjematisk illustrasjon for hvordan kampanjeorganisasjonen jobber for å nå ut til befolkningen	24
Figur 7: Markeringer fordelt på arena	25
Figur 8: Antall markeringer per år	25
Figur 9: Fylkesvis oversikt over antall markeringer i 2022	26
Figur 10: Enkeltmarkeringer fordelt på type markering.....	27
Figur 11: Målgruppe for enkeltmarkeringer	27
Figur 12: Effekter av Verdensdagen	30

Tabeller

Tabell 1: Tema for årlige markeringer av Verdensdagen	10
---	----

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 utforming av regelverket og effektene av en tilskuddsordning som skal blant annet skal bidra til å øke befolkningens kunnskap om psykisk helse gjennom markering av den internasjonale Verdensdagen for psykisk helse.

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 tilskuddsordningen «Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse». Tilskuddsordningen er øremerket Mental Helse, og en separat kampanjeorganisasjon i Mental Helse som utarbeider tematikk, kommunikasjonsaktiviteter og materiell i forbindelse med markering av den internasjonale Verdensdagen for psykisk helse (heretter omtalt som *Verdensdagen*). Tilskuddet har blant annet som formål å øke befolkningens kunnskap om og engasjement rundt psykisk helse.

Helsedirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen *Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*. Evalueringen fokuserer på utformingen av regelverket for tilskuddsordningen og resultater og effekter av ordningen.

1.2 Om tilskuddsordningen og Verdensdagen for psykisk helse

Verdensdagen for psykisk helse er en internasjonal FN-dag som markeres 10. oktober hvert år. Markeringen av dagen i Norge koordineres av organisasjonen Mental Helse, som har etablert en kampanjeorganisasjon internt for å koordinere markeringen av dagen. Kampanjeorganisasjonen består av en kampanjeleder og en rådgiver, men kampanjen trekker også på ressurser fra Mental Helse for øvrig, slik som kommunikasjonsressurser. Organisasjonen gis et øremerket tilskudd til dette arbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet. Det er ifølge tilskuddsforvalter ikke kjent når og hvordan tilskuddet først ble opprettet, eller når det ble øremerket til Mental Helse. Tidligere har også andre organisasjoner koordinert markeringen av Verdensdagen for psykisk helse. Tilskuddet dekker Mental Helses koordinering og aktiviteter knyttet til Verdensdagen.

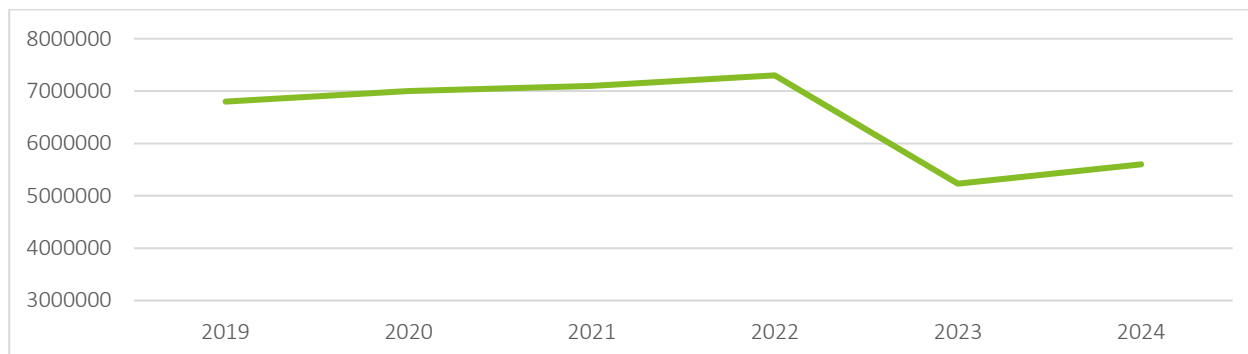
Tilskuddet gis over statsbudsjettets kap. 765 *Psykisk helse, rus og vold*, post 71 *Brukere og pårørende mv*. Tilskuddet forvaltes av Helsedirektoratet.

Bevilgningen til tilskuddsordningen har over flere år vært ganske stabil, men ble redusert fra 7,3 mill. kroner i 2022 til 5,2 mill. kroner i 2023. Reduksjonen var et resultat av Stortingets behandling av Prop. 1 S (2022-2023), hvor det opprinnelig ble foreslått en inflasjonsjustert videreføring av nivået fra 2022. Bevilgningen ble i forbindelse med revidert budsjett (RNB) oppjustert med 111 000 kroner til 5 311 000 kroner. Justeringen i RNB i 2023 skyldtes en generell justering for ekstraordinær lønns- og prisvekst som ble gjort for alle utgiftsposter i 2023. Foreslått bevilgning i Prop. 1 S (2023-2024)¹ er på 5,6 mill. kroner for 2024.

Figuren på neste side viser utviklingen i bevilgning til tilskuddsordningen i perioden 2019 til 2024.

¹ Helse- og omsorgsdepartementet. 2023. *Prop. 1 S (2023-2024)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997928/>

Figur 1: Utvikling i bevilgning til tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse²³.



Det overordnede målet for bevilgningen er ifølge Prop. 1 S (2023-2024) å «(...) øke befolkningens forståelse av egen psykisk helse, hva som bidrar til god og dårlig psykisk helse, redusere stigma og å øke åpenheten om psykisk helse i samfunnet.» I regelverket for tilskuddsordningen gis det en noe mer utfyllende beskrivelse, der det vises til at målet blant annet er å bidra til å øke befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse (se tekstboks til høyre).

Verdensdagen markeres hvert år av frivillige arrangører, bl.a. kommuner, bedrifter og organisasjoner rundt omkring i landet. Markeringene er ikke begrenset til selve dagen, og finner sted over en periode både før og etter 10. oktober.

Kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen i Mental Helse understøtter de lokale markeringene ved å utarbeide tema, grafisk profil og annet materiell til de årlige kampanjene, mens enkeltarrangørene på sin side gjennomfører arrangementer i sitt lokalmiljø. Det gis ikke økonomisk støtte til enkeltarrangørene ved hjelp av tilskuddet, og tidsbruk og annen innsats knyttet til arrangementene dekkes av arrangørene selv. Enkeltarrangørene har imidlertid mulighet for å bestille en gratis «basispakke» med materiell til sin markering, og benytter i tillegg tematikken og annet digitalt materiell som er utarbeidet av kampanjeorganisasjonen. Materiell og annet utstyr utover det som inngår i «basispakken», som eventuelt benyttes i gjennomføringen av arrangementene, kan bestilles gjennom en nettbutikk, hvor kostnaden må dekkes av arrangøren selv. I tillegg gjennomfører Mental Helse kommunikasjonsaktiviteter som når direkte ut til befolkningen, slik som reklamekampanjer og podkaster.

«Målet er å bidra til å øke befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse ved å mobilisere til tiltak som kan styrke den psykiske folkehelsen, redusere stigma og øke forståelsen av hva som bidrar til å styrke eller svekke den psykiske helsen.»

Regelverk for tilskuddsordning: Verdensdagen for psykisk helse, side 1.

Målgruppen for tilskuddet er, ifølge regelverket for ordningen, i første rekke de ulike organisasjoner, kommuner, private og offentlige virksomheter, helsetjenesten, skoler og andre lokale/regionale aktører som er ansvarlige for å arrangere enkeltarrangementer i forbindelse med Verdensdagen. Den endelige målgruppen er imidlertid befolkningen generelt.

² Nominelle tall.

³ Helse- og omsorgsdepartementet. 2023. *Prop 1 S (2023-2024)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997928/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2019. *Prop 1 S (2019-2020)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671560/>

Helsedirektoratet. 2023. *Justert tilskuddsbrev for 2023*.

Helsedirektoratet. 2023. *Tilskuddsbrev for 2023*.

Helsedirektoratet. 2022. *Tilskuddsbrev for 2022*.

Helsedirektoratet. 2021. *Tilskuddsbrev for 2021*.

Kampanjeorganisasjonen i Mental Helse utvikler hvert år et nytt tema for markeringen, som retter fokus mot ulike forhold ved psykisk helse. Temaene er gjerne også knyttet til aktuelle hendelser som påvirker den psykiske helsen i befolkningen, slik som under pandemiårene 2020-2022.

Tabell 1: Tema for årlige markeringer av Verdensdagen

År	Tema	Beskrivelse
2020	Spør mer!	Alle har behov for å bli sett. Det å bli sett gir en følelse av å høre til og være viktig. Tilhørighet er grunnleggende for god psykisk helse.
2021	Livet under og etter en pandemi. Følg opp!	Temaet er livet under og etter pandemien, og hvor verdifullt fellesskap er for å forebygge ensomhet og utenforskap. Mange og lange måneder med sosial avstand, isolasjon og usikkerhet har satt sine spor i samfunnet.
2022	Vi trenger hverandre. #løftblikket	Pandemi, krig, klimakriser, flyktningkriser og livskriser. Etter to år i krisemodus, så ser det ut som vi går en usikker og utfordrende tid i møte. Det skal vi ikke trenge å gjøre alene.
2023	Vi trenger å høre til. #lagplass	Kampanjen setter fokus på å jobbe for å gjøre våre viktigste møteplasser mer inkluderende.

1.3 Formål og problemstillinger

Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir. I henhold til 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:⁴

- 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. Denne evalueringen ser, i henhold til oppdragsgivers ønske, på tilskuddets effekt og regelverkets utforming. Med bakgrunn i at tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse er øremerket i statsbudsjettet, inngår ikke ordinær søknadsbehandling og tildeling av tilskuddsbeløp som en del av Helsedirektoratets forvaltning av ordningen. En vurdering av forvaltningen av tilskuddsordningen inngår derfor ikke i evalueringen.

Tema og problemstillinger som har vært sentrale i evalueringen fremgår av figuren på neste side.

⁴ Senter for statlig økonomistyring. 2007. *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Veileder. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger>

Figur 2: Tema og problemstillinger for evalueringen

Regelverkets utforming



Under dette temaet vurderer vi om regelverket for tilskuddsordningen er hensiktsmessig utformet, og om det bidrar til å sikre god gjennomføring, rapportering og måloppnåelse. Vi ser konkret på regelverkets utforming med hensyn til mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav, samt om det er tydelig hva tilskuddet kan brukes til.

Tilskuddets effekt



Under dette temaet vurderer vi hvilke resultater og effekter tilskuddsordningen har, om de er i samsvar med tilskuddsordningens målsettinger, om tilskuddet når ut til de definerte målgruppene, og om det eksisterer hindringer for at tilskuddet får ønsket effekt

1.4 Avgrensning

Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse har ifølge opplysninger fra Helsedirektoratet eksistert i ulike former over tid. Mental Helse har koordinert markeringen av kampanjen siden 1992. Denne evalueringen vil kun vurdere tilskuddsordningen i årene 2020 til 2022. Der datagrunnlaget i evalueringen gir grunnlag for det, og det vurderes som relevant, omtales imidlertid også senere og tidligere år. Endringer i utforming, målgruppe, og formål med tilskuddsordningen før 2020 faller likevel utenfor denne evalueringens mandat.

1.5 Metodisk tilnærming

1.5.1 Dokumentanalyse

Som del av evalueringen har Deloitte gjennomført en innholdsanalyse av styringsdokumenter for tilskuddsordningen samt statsbudsjett mv. der tilskuddsordningen eller relaterte tema er omtalt. Videre har vi fått tilgang til resultater fra spørreundersøkelser rettet mot arrangører av enkeltmarkeringer i forbindelse med Verdensdagen og spørreundersøkelser rettet mot befolkningen. Spørreundersøkelsene rettet mot enkeltarrangørene er gjennomført av kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen, mens befolkningsundersøkelsene er gjennomført av YouGov, på oppdrag fra kampanjeorganisasjonen. Spørreundersøkelser, og resultatene av disse, er gjennomgått for perioden 2020-2022, utenom for 2020, hvor det ikke ble gjennomført en befolkningsundersøkelse. I tillegg er søknader, tilskuddsbrev og rapportering fra tilskuddsmottaker fra 2020 og frem til 2023 gjennomgått.

Dokumentanalysen har hatt flere formål:

- For det første har dokumentanalyse vært benyttet for å innhente bakgrunnsinformasjon om tilskuddsordningen. Deloitte har blant annet sett på omtale av tilskuddsordningen i statsbudsjettet.
- Dokumentanalyse av tilskuddsordningens regelverk og øvrige styringsdokumenter har videre vært sentralt for å vurdere utformingen av regelverket for ordningen, og hvorvidt utformingen av dette er tydelig og hensiktsmessig.
- Gjennomgang av søknader og rapportering fra tilskuddsmottaker har bidratt til informasjon om hva midlene har blitt brukt til, og om måloppnåelse og effekter av tilskuddet.

1.5.2 Intervju

For å få dybdekunnskap om hvilke effekter tilskuddet gir, hvilke forhold som oppleves å påvirke måloppnåelsen, effekten av tilskuddet og hvorvidt regelverket for tilskuddsordningen oppleves å være hensiktsmessig utformet, har vi gjennomført intervjuer som en del av evalueringen. Det er gjennomført intervjuer med tilskuddsforvalter Helsedirektoratet, tilskuddsmottaker ved kampanjeleder for Verdensdagen og kommunikasjonssjef i Mental Helse, og fem ulike enkeltarrangører som gjennomførte aktiviteter i forbindelse med Verdensdagen i 2022. Totalt har ti personer deltatt i intervjuene som er gjennomført. Enkeltarrangørene som er intervjuet hører hjemme i alle deler av landet, og består av en bedrift/arbeidsgiver, en barnehage, en kommune, en utdanningsinstitusjon, og en frivillig organisasjon.

2 Utforming av tilskuddsordningens regelverk

Utformingen av en tilskuddsordning, i form av et regelverk for ordningen, kan ha stor innvirkning på hvilke effekter man oppnår gjennom tilskuddet, og dermed på hvorvidt tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen. I dette kapittelet gjør vi en vurdering av om regelverket for tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse er tilstrekkelig godt utformet.

2.1 Innledning

En statlig tilskuddsordning opprettes og benyttes som virkemiddel for å nå mål av samfunnsmessig verdi. Utformingen av tilskuddsordningen, i form av et regelverk for ordningen, kan ha stor innvirkning på hvilke effekter man oppnår gjennom tilskuddet, og dermed på hvorvidt tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen. I de fleste tilfeller dreier utformingen av en tilskuddsordning seg om å utarbeide et regelverk for ordningen, som omfatter sentrale momenter som blant annet mål og målgruppe for tilskuddet, samt kriterier for måloppnåelse.

I dette kapittelet gjør vi en vurdering av om regelverket for tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse er tilstrekkelig godt utformet. Sentralt i denne sammenheng er en vurdering av hvorvidt hovedelementene i tilskuddsordningen, som er regulert i tilskuddsordningens regelverk, er utformet på en måte som er egnet til å bidra til måloppnåelse og til at tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen.

Gjeldende versjon av regelverket for tilskuddsordningen ble vedtatt av Helse- og omsorgsdepartementet 10. februar 2022. Før dette ble regelverket endret i 2018 og 2013. Helsedirektoratet utformer regelverket, mens tilskuddseier Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for å godkjenne regelverket.

2.2 Krav til utforming av tilskuddsordninger og regelverk

Som en hovedregel skal regelverket for statlige tilskuddsordninger, i henhold til økonomiregelverket i staten⁵ regulere følgende elementer:

- Mål og målgruppe for tilskuddsordningen
- Kriterier for måloppnåelse
- Tildelingskriterier
- Oppfølging og kontroll

Formålet, eller målet, til tilskuddsordningen er en beskrivelse av hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Formålet bør tydeliggjøre ønskede bruker- og/eller samfunnseffekter. Formuleringen av formål er sentralt for hvordan de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen utformes, eksempelvis kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier.⁶ Formålet bør ifølge DFØ⁷ 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.» I Senter for statlig økonomistyring (nå DFØ) sin veileder for evaluering av tilskuddsordninger fremgår samtidig følgende:

«Som hovedregel bør det fastsettes mål for brukereffekter og/eller samfunnseffekter av tilskuddsordninger, men i tilfeller der dette er svært krevende å få til, vil det være rimelig og kanskje riktigere å fastsette mål bare for aktiviteter eller produkter. Skal man nøye

⁵ Finansdepartementet. 2003. *Regelverk for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022. Kapittel 6.

⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Utforme tilskuddsordninger*. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger>

⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Utforme tilskuddsordninger*. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger>

seg med å sette resultatmål bare for aktiviteter eller produkter, bør man imidlertid sannsynliggjøre at aktivitetsnivå/produksjonsnivå faktisk betyr noe for elementene lenger til høyre i resultatkjeden. Det er sjelden at et høyere aktivitets- og produksjonsnivå har en så stor egenverdi at det alene er en tilstrekkelig begrunnelse for å innvilge et tilskudd.»⁸

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.⁹

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.¹⁰

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. Kriteriene bør utformes på en slik måte at de støtter opp under tilskuddsordningens formål. Dette er ikke like relevant for øremerkede tilskuddsordninger.

Regelverket må også angi et opplegg for **oppfølging og kontroll**. Dette skal sikre at tilskudd blir brukt i tråd med vilkårene for tildeling. Rapporteringskrav til tilskuddsmottakere vil være sentralt for å sikre et godt grunnlag for slik oppfølging og kontroll, og for å kunne gjøre en samlet vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse.

Statens økonomiregelverk gir et unntak fra kravet om å fastsette et regelverk for enkeltstående tilskudd der mottaker er navngitt i budsjettvedtaket eller budsjettproposisjonen.¹¹ Tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse er øremerket, og tilskuddsmottaker Mental Helse er navngitt i departementets budsjettproposisjon. Tilskuddsordningen er følgelig ikke underlagt økonomiregelverkets krav til utforming av regelverk for tilskuddsordninger. Ettersom det likevel er etablert et regelverk for tilskuddsordningen har vi i evalueringen av regelverket valgt å legge til grunn kravene til regelverket som fremgår av Statens økonomiregelverk og DFØs veiledning på området som evalueringskriterier.

2.3 Mål for tilskuddsordningen

Som nevnt innledningsvis i kapittelet, ble regelverket for tilskuddsordningen sist revidert i 2022. I denne forbindelse ble det blant annet gjort endringer i regelverkets beskrivelse av mål for ordningen. I intervju opplyser tilskuddsmottaker at regelverket tidligere i stor grad handlet om administrasjon og organisering av arrangementer, og at den siste revisjonen av regelverket i større grad oppleves å synliggjøre hva kampanjen skal bidra til. Som det går frem av Figur 3 er det gjort betydelige endringer i regelverkets omtale av målet for tilskuddsordningen. Der målformuleringen i 2018 fokuserer på forståelse av egen psykisk helse, og åpenhet om psykisk helse, er det i siste versjon av regelverket fokus på befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse mer generelt. I siste versjon av regelverket er det også tatt inn som en del av målformulering at ordningen skal mobilisere til tiltak, og vist til kjennetegn disse tiltakene er forventet å ha i form av visse effekter. Blant annet skal tiltakene bidra til å styrke den psykiske folkehelsen. Ut fra denne formuleringen oppfatter vi at det å styrke den psykiske folkehelsen også er et mål med tilskuddet.

I siste versjon av regelverket for tilskuddsordningen er også private og offentlige virksomheter (arbeidslivet) og helsetjenesten er tatt inn som målgruppe. I figuren under presenteres både gjeldende og tidligere mål for tilskuddsordningen.

⁸ Senter for statlig økonomistyring. 2007. *Evaluerings av statlige tilskuddsordninger*. Veileder. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/evaluerings-av-statlige-tilskuddsordninger>

⁹ 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>

¹⁰ 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>

¹¹ Finansdepartementet. 2003. *Regelverk for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsett 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022. Delkapittel 6.4.2.

Figur 3: Målformulering for tilskuddsordningen, nåværende og forrige regelverk.



Slik målformuleringen i siste versjon av regelverket er strukturert angir første setningsledd hvilke mål som skal nås (en økning i befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse), mens andre setningsledd angir at disse målene skal oppnås gjennom å mobilisere til tiltak. Det å mobilisere til tiltak kan dermed ses på som en aktivitet, men det kan også anses som et resultatmål for tilskuddet. Videre er egenskaper eller kjennetegn ved aktivitetene/tiltakene det skal mobiliseres til ved hjelp av tilskuddet beskrevet. Disse egenskapene eller kjennetegnene er formulert som effekter, og vi forstår det derfor slik at det vises til ytterligere effektmål i setningsleddet som angir hvordan målene i første setningsledd skal oppnås, blant annet knyttet til styrking av den psykiske folkehelsen. Målformuleringen er dermed formulert på en slik måte at det kan fremstå noe uklart hva som er tiltak og direkte resultater av tiltakene, og hva som er målet eller effekten tilskuddet skal oppnå. Deloitte tolker det likevel dit hen at det å styrke den psykiske folkehelsen er et overordnet effektmål for tilskuddet. Dette innebærer at en økning i kunnskap, åpenhet og engasjement (som i regelverket er omtalt som målet for tilskuddsordningen) er å anse som brukereffekter, eller eventuelt resultatmål, som i sin tur kan bidra til at det overordnede effektmålet (på samfunnsnivå) kan nås. Samtidig merker vi oss at formuleringen i regelverket tilsier en motsatt årsakssammenheng, da styrking av den psykiske folkehelsen er beskrevet som en egenskap ved tiltakene.

Som omtalt i kapittel 1.2, inneholder også statsbudsjettet en gjengivelse av hva som er formålet med tilskuddet. Prop. 1 S (2023-2024) peker på at «[m]ålet for bevilgningen er å øke befolkningens forståelse av egen psykisk helse, hva som bidrar til god og dårlig psykisk helse, redusere stigma og å øke åpenheten om psykisk helse i samfunnet.» Med andre ord en nesten nøyaktig gjengivelse av målet slik dette var beskrevet i regelverket fra 2018, med unntak av punktet om å redusere stigma. Målbeskrivelsen i budsjettproposisjonen har vært likelydende de senere årene, med unntak av punktet om å redusere stigma som er nytt for budsjettåret 2024.

Det kommenteres i intervju med tilskuddsforvalter Helsedirektoratet at tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse oppleves å være i skjæringspunktet mellom psykisk helse og folkehelse, selv om det ligger under kap. 765 *Psykisk helse, rus og vold* og ikke kap. 714 *Folkehelse* i statsbudsjettet. I intervju med tilskuddsmottaker fremkommer det også at de anser Verdensdagen som en psykisk folkehelsekampanje.

I forbindelse med lansering av en ny folkehelsekampanje for psykisk helse, ABC for god psykisk helse, ble det i en pressemelding fra Helse- og omsorgsdepartementet i 2022 blant annet pekt på at en ikke tidligere hadde hatt

folkehelsekampanjer på psykisk helse-feltet som tilsvarte ABC for psykisk helse-kampanjen som da ble lansert.¹² ABC-metoden, som står for «Act, Belong, Commit»¹³ er en forskningsbasert metode for å styrke psykisk helse. Metoden legger vekt på å være i aktivitet, å være del av et fellesskap, og å engasjere seg i noe meningsfylt¹⁴. ABC-metoden utgjør også én av tre fagmodeller som ligger til grunn for Verdensdagens fagstrategi, og dermed også for formidling og tiltak i regi av Verdensdagen. Det opplyses i intervju med tilskuddsforvalter at nye folkehelsekampanjer knyttet til psykisk helse i stor grad bidrar til å forsterke innsatsen på området, men at det også kan avstedkomme forvirring og spørsmål rundt målene tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse skal oppnå, relativt til andre liknende kampanjer og tilskudd. Dette særlig ettersom tilskuddet til Verdensdagen er plassert på kap. 765 *Psykisk helse, rus og vold*, mens ABC-kampanjen er plassert på kap. 714 *Folkehelse*. Det opplyses i intervju med tilskuddsforvalter at plasseringen av disse to tilskuddsordningene på ulike kapitler kan gi en risiko for at tilskuddene ikke sees i sammenheng.

2.4 Kriterier for måloppnåelse

I henhold til DFØs veiledning om utforming av tilskuddsordninger¹⁵, 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.

Regelverket for tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse¹⁶ inneholder følgende kriterium for måloppnåelse:

- Kvalitativ og kvantitativ vurdering av markeringen som helhet, herunder hvordan Verdensdagen for psykisk helse bidrar til å sette psykisk helse på dagsorden i samfunnsdebatten gjennom media, sosiale medier og lokale og nasjonale markeringer.

Kriteriet som det her vises til, angir ikke noen indikatorer eller kjennetegn som kan belyse om tilskuddsordningen oppfyller *effektmål* for ordningen (brukereffekter og/eller samfunnseffekter). Kriteriet slik det er formulert i gjeldende regelverk, beskriver først et svært overordnet kriterium hvor markeringen i sin helhet skal vurderes, uten at det settes opp noen kjennetegn eller målbare indikatorer for hva som vil utgjøre en høy måloppnåelse. Som en del av denne vurderingen trekkes det frem et resultatmål som skal belyses konkret («sette psykisk helse på dagsorden i samfunnsdebatten»), samt hvilke aktiviteter som antas å bidra til dette («gjennom media, sosiale medier og lokale og nasjonale markeringer»). Hvilke data som er egnet til å belyse måloppnåelsen fremgår imidlertid ikke eksplisitt av kriteriene for måloppnåelse. Kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen har likevel i praksis rapportert på disse kriteriene ved å rapportere om antall markeringer som er gjennomført, antall personer som er nådd i sosiale medier, og omfanget av omtale i media. Indikatorene, slik de benyttes i praksis, er derfor i stor grad knyttet til resultatmålet om mobilisering til tiltak, samt til målet om *økt engasjement*. Det bes ikke eksplisitt om at det vurderes hvordan, eller hvorvidt, det er sannsynliggjort at disse resultatene bidrar til effekter lenger til høyre i resultatkjeden i form av øvrige brukereffekter eller samfunnseffekter.

Kriteriene for måloppnåelse ble endret ved revisjonen i 2022, ved at følgende kriterier, fra regelverket i 2018, ble tatt ut¹⁷:

I hvilken grad har gjennomførte lokale/nasjonale tiltak og aktiviteter:

- o Bidratt til å sette psykisk helse på dagsorden og øke åpenheten om psykisk helse i samfunnet
- o Bidratt i samfunnsdebatten, eksempelvis gjennom media og presseoppslag og aktivitet på sosiale medier
- o Bidratt til å øke befolkningens forståelse av egen psykiske helse og hva som bidrar til god/dårlig psykisk helse

¹² Helse- og omsorgsdepartementet. 2022. *Regjeringa set i gang ny folkehelsekampanje for psykisk helse*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-set-i-gang-ny-folkehelsekampanje-for-psykisk-helse/id2912322/>

¹³ Gjør noe aktivt. Gjør noe sammen. Gjør noe meningsfylt.

¹⁴ Trøndelag fylkeskommune. *ABC for god psykisk helse*. Tilgjengelig fra: <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/folkehelse-idrett-frivillighet/folkehelse/folkehelsealliansen-i-trondelag/abc-metoden/>

¹⁵ 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>

¹⁶ Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. 2022. *Regelverk for tilskuddsordning: Verdensdagen for psykisk helse*.

¹⁷ Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. 2018. *Regelverk for tilskuddsordning: Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*.

- Bidratt til å fremme og øke kunnskap om forebyggende perspektiver i forhold til psykisk helse
- Gjennomført opplysningsarbeid innen psykisk helse på ulike arenaer

Kriteriene som var gjeldende frem til 2022 gikk med andre ord ut over det som på det tidspunktet var nedfelt som mål for ordningen, blant annet ved å ha bidrag i samfunnsdebatten som et kriterium.

I tillegg til ovenstående punkter inneholdt forrige versjon av regelverket et kriterium som ligner på kriteriet som ligger inne i siste versjon.

Regelverkene inneholder ingen kriterier som er knyttet eksplisitt til den nasjonale kampanjeorganisasjonens spesifikke bidrag til måloppnåelsen, selv om det er denne som mottar statstilskudd.¹⁸

2.5 Tildelingskriterier

Av regelverket fremgår det at tilskuddet er øremerket utgifter i forbindelse med markering av Verdensdagen for psykisk helse. Det presiseres under tildelingskriteriene at det ikke utføres tilskuddsberegning, ettersom tilskuddsbeløpet er fastsatt og øremerket i de årlige budsjettproposisjonene. Tildelingskriteriene inneholder også presiseringer som angir at tilskuddsmottaker utarbeider et tema for markeringen, konsept og materiell for enkeltmarkeringene, og kommunikasjonsaktiviteter rettet mot hele befolkningen. Det fremgår også at de lokale og regionale arrangørene fritt kan velge om de vil benytte seg av konseptet utarbeidet av tilskuddsmottaker, eller å markere på den måten de selv anser som hensiktsmessig. Selv om tilskuddet er øremerket må kampanjeorganisasjonen i Mental Helse hvert år sende inn en søknad hvor det detaljeres hva og hvordan tilskuddsmidlene skal benyttes. Presisering om at lokale/regionale arrangører kan velge å arrangere på sin måte, og at de ikke behøver å følge den sentralt utarbeidede tematikken ble tatt inn i tildelingskriteriene ved siste revisjon av regelverket i 2022.

Figur 4: Regelverkets tildelingskriterier

Tildelingskriterier

Det gis tilskudd til:

Midlene skal gå til å dekke utgifter i forbindelse med markeringen av den internasjonale Verdensdagen for psykisk helse 10. oktober.

Tilskuddsberegning:

Helsedirektoratet utfører ingen tilskuddsberegning da tilskuddsmottaker er øremerket med angitt beløp i statsbudsjettet.

Tillegg og presiseringer:

Mental helse - Verdensdagen velger årlig nasjonalt tema som skal rette seg mot målet for ordningen.

Mental helse - Verdensdagen utvikler konsept og materiell for lokale, regionale og nasjonale markeringer og tiltak over hele landet, og gjennomfører kommunikasjonstiltak rettet mot hele befolkningen i kampanjeperioden uke 39-42. Utviklingsarbeidet foregår i samarbeid med aktuelle fagmiljøer og bruker- og pårørendeorganisasjoner.

Lokale og regionale arrangører kan velge å markere Verdensdagen for psykisk helse ved å benytte det enkelte års konsept og materiell, eller markere dagen på sin måte.

¹⁸ Verdensdagen utgjøres både av kampanjeorganisasjonen og de ulike enkeltarrangørene. Det er kampanjeorganisasjonen som mottar tilskudd, og når måloppnåelse for tilskuddsordningen skal vurderes er det derfor den nasjonale kampanjeorganisasjonens bidrag til de samlede effektene som må vurderes.

2.6 Oppfølging, kontroll og rapportering

Regelverket stiller krav til at tilskuddsmottaker skal rapportere i form av regnskap, revisorattestasjon, og en vurdering av måloppnåelse. For rapporteringen på måloppnåelse bes det om at tilskuddsmottaker vurderer gjennomførte markeringer, og i hvilken grad disse har bidratt til å nå målet for tilskuddsordningen. Det bes videre om at tilskuddsmottaker spesifikt rapporterer om følgende knyttet til måloppnåelse:

- En kvantitativ og kvalitativ beskrivelse av gjennomførte markeringer/tiltak/aktiviteter.
- En vurdering av hvordan den samlede markeringen kan ha bidratt til å øke befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement om psykisk helse, og i hvilken grad markeringen har bidratt til å løfte frem aktuelle utfordringer på feltet.
- Tilbakemeldinger fra enkeltarrangører med hensyn til årets konsept og materiell og deres vurdering av i hvilken grad deres egen markering bidro til økt kunnskap, åpenhet og engasjement om psykisk helse.
- Kort oppsummering av hvordan årets markering satte preg på samfunnsdebatten, eksempelvis gjennom media og presseoppslag og aktivitet på sosiale medier.

Rapporteringskravet knyttet til måloppnåelse er med andre ord forholdsvis omfattende, og det stilles blant annet krav om at tilskuddsmottaker skal samle inn tilbakemeldinger fra enkeltarrangører, samt at det skal vurderes hvordan den samlede markeringen har bidratt til effekter knyttet til målformuleringen.

Rapporteringskravene er endret i forbindelse med revisjonen av regelverket i 2022. I tidligere regelverk fremgikk følgende krav til rapportering: «Tilskuddsmottakerens vurdering av hvordan gjennomførte tiltak har ført til måloppnåelsen. Rapportering på kriteriene for måloppnåelsen som står gjengitt i tilskuddsbrevet.»¹⁹ I tilskuddsbrev er det gitt utfyllende krav til rapportering. I tilskuddsbrev for 2020 fremgår det at tilskuddsmottaker skal rapportere om i hvilken grad gjennomførte lokale/nasjonale tiltak og aktiviteter har²⁰:

- Bidratt til å sette psykisk helse på dagsorden og øke åpenheten om psykisk helse i samfunnet.
- Bidratt i samfunnsdebatten, eksempelvis gjennom media og presseoppslag og aktivitet på sosiale medier
- Bidratt til å øke befolkningens forståelse av egen psykiske helse og hva som bidrar til god/dårlig psykisk helse
- Bidratt til å fremme og øke kunnskap om forebyggende perspektiver i forhold til psykisk helse
- Gjennomført opplysningsarbeid innen psykisk helse på ulike arenaer

Tilskuddsforvalter opplyser i intervju at det er dialog mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker om bruken av midlene. Helsedirektoratet har for eksempel i dialogen med Verdensdagen de senere år gitt tilbakemelding knyttet til bruk av «gadgets», og at det er ønsket om at dette tones noe ned av bærekraftshensyn.

2.7 Vurdering

Gjennomgangen viser at regelverket for tilskuddsordningen inneholder alle de hovedelementer som i henhold til økonomiregelverket i staten i en normalsituasjon skal inngå i regelverket for en statlig tilskuddsordning. Dette til tross for at det i økonomiregelverket i staten gis unntak fra kravet om å fastsette regelverk for tilskuddsordninger der tilskuddsmottaker er navngitt i budsjettvedtaket eller budsjettproposisjonen, slik tilfellet er for tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse. Deloitte vil gjøre oppmerksom på at ettersom tilskuddsmottaker er navngitt i budsjettproposisjonen, og dette vedtas av Stortinget, har dette stortingsvedtaket presedens over tilskuddsforvalters regelverk, noe som medfører at regelverket ikke nødvendigvis kan håndheves uten videre.

Deloitte mener likevel at det er positivt at det foreligger et fullstendig regelverk for tilskuddsordningen, selv om dette ikke er et krav i statens økonomiregelverk. Et regelverk bidrar til å tydeliggjøre formålet med tilskuddet fra statlige myndigheters side, og hva tilskuddet skal bidra til å oppnå. Videre bidrar et regelverk til å tydeliggjøre krav og forventninger til bruken av tilskuddet, og hvordan man fortløpende kan vurdere om tilskuddet «virker» i samsvar med intensjonen.

¹⁹ Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. Regelverk for tilskuddsordning: Verdensdagen for psykisk helse. Godkjent av HOD 11.12.2018.

²⁰ Helsedirektoratet. 2020. *Tilskuddsbrev* datert

Samtidig som Deloitte mener det er positivt at det foreligger et regelverk for tilskuddsordningen, mener vi også at det er noen svakheter ved regelverket for tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse, som vi kommenterer nærmere nedenfor.

Når det gjelder **mål for tilskuddsordningen** mener Deloitte at endringen som ble gjort i 2022 i stor grad fremstår som hensiktsmessig, da denne innebar en vridning i fokus fra forståelse av *egen psykisk helse* til en mer *generell* økning i kunnskapen, åpenheten og engasjementet *i befolkningen*. Dette synes å være i samsvar med den oppfatningen av formålet som formidles av både tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, og tydeliggjør intensjonen om at tilskuddsordningen skal bidra til bedre psykisk folkehelse. Målet omtaler hva som er de ønskede bruker- og samfunnseffektene for ordningen, i samsvar med de krav og anbefalinger som er gitt for utformingen av statlige tilskuddsordninger. I tillegg klargjør målformuleringen et *resultatmål* som anses som viktig for at effektmålene kan nås; at det blir mobilisert til tiltak.

Deloitte finner samtidig grunn til å påpeke at det i tilskuddsordningens målformulering bør etableres et tydeligere skille mellom hva som er målet med tilskuddet i form av bruker- eller samfunnseffekter, og hvilke aktiviteter eller resultater som skal bidra til dette ved hjelp av tilskuddsfinansieringen. Blant annet er per i dag det vi oppfatter som ønsket samfunnseffekt, beskrevet som en egenskap ved tiltakene, heller enn som det overordnede målet med tilskuddsordningen. Videre fremstår det noe uklart hvorvidt det å øke befolkningens engasjement er ment å være en brukereffekt eller et resultatmål som i sin tur kan bidra til at øvrige resultater og effekter oppnås. For eksempel kan man se for seg at økt engasjement vil være viktig for å lykkes med å nå resultatmålet om å mobilisere til tiltak, og dermed ligger enda lengre til høyre i en resultatkjede enn dette resultatmålet. Et klarere skille mellom resultatmål og ønskede bruker- og samfunnseffekter vil slik vi ser det bidra til å tydeliggjøre målet med tilskuddsordningen ytterligere. Deloitte vil også bemerke at det er uheldig at departementet i sin budsjettproposisjon for 2024 benytter målformuleringen i regelverket som var gjeldende før 2022. Dette *kan* bidra til usikkerhet omkring hva som er målet for ordningen, selv om det ikke er direkte motstrid mellom målformuleringen i budsjettproposisjon og i regelverket.

I målformuleringen fremgår det at målet skal nås gjennom å «mobilisere til tiltak». Deloitte forstår det slik at det her henvises til et ønsket resultat av tilskuddet og dermed av de aktiviteter den nasjonale kampanjeorganisasjonen gjennomfører ved hjelp av tilskuddsmidlene. I og med at de ønskede bruker- og samfunnseffektene som beskrives er et resultat ikke bare av kampanjeorganisasjonens arbeid (som mottar statlig tilskudd), men av den totale innsatsen til alle aktører og alle arrangementer som inngår som en del av Verdensdagen for psykisk helse, mener Deloitte at det er hensiktsmessig at regelverket til en viss grad omtaler krav og forventninger til hva tilskuddet skal eller kan brukes til, og hvordan den nasjonale kampanjeorganisasjonen er forventet å bidra til de samlede effektmålene som er beskrevet i målsetningen. Dette gjøres også i dagens regelverk, gjennom *tillegg og presiseringer* som er omtalt under tilskuddsordningens **tildelingskriterier**. Her omtales tilskuddsordningens virkningsmekanismer gjennom å beskrive hva som er den nasjonale kampanjeorganisasjonens rolle og bidrag med hensyn til å oppnå ønskede effekter. Deloitte mener samtidig at beskrivelsen som inngår under gjeldende tildelingskriterier fremstår som deskriptiv, ved at det er beskrevet hva *Mental Helse – Verdensdagen* gjør, heller enn å formulere krav til bruken av tilskuddet. Dette kan medføre at det ikke er tilstrekkelig tydelig hvorvidt momentene som inngår i beskrivelsen er å regne som krav til *Mental Helse – Verdensdagens* bruk av tilskuddet. Dette kan etter vår vurdering med fordel tydeliggjøres. Deloitte mener ellers det er positivt at det under tildelingskriteriene går tydelig frem at tilskuddet er øremerket i statsbudsjettet, og at Helsedirektoratet som tilskuddsforvalter ikke foretar noen beregning av tilskudd.

Når det gjelder **kriteriet for måloppnåelse** som er beskrevet i gjeldende regelverk for tilskuddsordningen, er det Deloitte vurdering at kriteriet ikke oppfyller krav og forventninger til kriterier for måloppnåelse slik disse beskrives gjennom blant annet DFØ sin veiledning om utforming av statlige tilskuddsordninger. Vi mener at kriteriet ikke har en tilstrekkelig tydelig kobling til målene for tilskuddsordningen, og at kriteriet som er formulert ikke er tilstrekkelig konkret og entydig med hensyn til hva som er å anse som indikatorer på måloppnåelse. Selv om det å sette psykisk helse på dagsorden er noe som kan bidra til at de ulike målene nås, er ikke disse sammenhengene tilstrekkelig tydeliggjort. Det er derfor Deloitte sin vurdering at sammenhengen mellom de ulike målene og indikatorene på måloppnåelse bør tydeliggjøres. Vi vil i denne sammenheng presisere at kriteriene for måloppnåelse kan knyttes til aktiviteter og resultatmål, i tillegg til effektmålene, i den grad det er sannsynliggjort at disse aktivitetene og mellomliggende resultatene kan bidra til ønskede bruker- eller samfunnseffekter.

De tidligere gjeldende kriteriene for måloppnåelse var noe mer spesifikke, men heller ikke disse hadde etter vår vurdering en tilstrekkelig tydelig sammenheng med målet for tilskuddet, eller tydeliggjorde i tilstrekkelig grad hva som kjennetegner høy måloppnåelse.

Som nevnt over beskriver målene for tilskuddsordningen ønskede effekter av den totale innsatsen til alle tiltak og arrangementer som inngår i Verdensdagen, ikke bare av kampanjeorganisasjonen som finansieres gjennom tilskuddsordningen. Dette kompliserer etter vår vurdering prosessen med å utlede hensiktsmessige indikatorer for måloppnåelse noe, da indikatorene bør belyse ikke bare om ønskede effekter inntreffer, men også i hvilken grad *tilskuddet* bidrar til at ønskede effekter inntreffer. Etter Deloitte's vurdering er det dermed behov for et *sett av kriterier for måloppnåelse*, i form av indikatorer eller kjennetegn på at tilskuddsordningen oppfyller sitt mål, for å belyse tilskuddsordningens måloppnåelse på en hensiktsmessig måte.

Aktuelle indikatorer kan for eksempel vært knyttet til målgruppens opplevelse av om Verdensdagen bidrar til henholdsvis økt

- kunnskap
- åpenhet
- engasjement rundt psykisk helse

Slik informasjon kan innhentes gjennom undersøkelser rettet mot befolkningen. I tillegg kan arrangører gi en kvalitativ vurdering av hvorvidt deres arrangement bidrar til disse effektene, avhengig av hvordan de ulike arrangementene er innrettet.

Siden eventuell økt kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse er resultater av de samlede aktivitetene og arrangementene som inngår i Verdensdagen, bør det også utvikles indikatorer for å belyse *tilskuddets* bidrag, slik at man får kunnskap om hvorvidt *tilskuddsordningen* oppfyller sitt mål. Slike indikatorer kan knyttes opp mot arrangørens tilbakemeldinger om betydningen av kampanjeorganisasjonens innsats, og kan for eksempel formuleres som påstander som dersom de bekreftes gjennom innsamlede data, indikerer at tilskuddet oppfyller sitt mål. Dette kan handle om nytteverdi av det årlige temaet for Verdensdagen, nytteverdi av kampanjemateriell som arrangørene får tilgang til, og nytten/viktigheten av at det foreligger en nasjonal kampanjeorganisasjon. I tillegg vil relevante kriterier kunne knyttes til antall arrangementer, noe Verdensdagen også rapporterer om per i dag, da dette både er relevant for resultatmålet («mobilisere til tiltak») og kan si noe om graden av engasjement. Videre vil omfang av ulikt informasjons- og kommunikasjonsarbeid fra den nasjonale kampanjeorganisasjonens side også kunne bidra til de overnevnte brukereffektene (kunnskap og åpenhet), og en rapportering på omfang av ulike aktiviteter som kan bidra til dette, og hvor mange som nås gjennom aktivitetene, vil dermed kunne være relevant informasjon for å belyse indikatorene. Dette er momenter som i dag til dels dekkes av kriteriene for måloppnåelse, men som etter Deloitte's vurdering bør bearbeides og tydeliggjøres ytterligere.

Videre viser gjennomgangen av tilskuddsordningens regelverk at det ikke er en direkte sammenheng mellom **rapporteringskravet knyttet til måloppnåelse**, og **kriteriene for måloppnåelse** slik disse i dag er beskrevet i tilskuddsordningens regelverk. Dette henger etter vår vurdering sammen med de svakheter ved kriteriene for måloppnåelse som vi omtaler over. I rapporteringen stilles det krav om vurderinger av effekten av aktivitetene som er gjennomført, sett opp mot målene for tilskuddsordningen. Vi mener denne informasjonen langt på vei vil være egnet til å belyse relevante indikatorer på måloppnåelse. Samtidig er det per i dag uklart hvordan informasjon som inngår i rapporteringen skal benyttes til å vurdere måloppnåelse, all den tid kriteriene for måloppnåelse ikke i tilstrekkelig grad er utformet som tydelige indikatorer eller kjennetegn på måloppnåelse.

Deloitte mener også at for at tilskuddsforvalter skal kunne gi signaler eller føringer for bruken av tilskuddet, slik det opplyses at man har gjort, må det gjennom regelverket foreligge tydelige krav til bruken, og det må nedfelles tydeligere kriterier for måloppnåelse. Dette foreligger ikke i tilstrekkelig grad per i dag, og Deloitte mener en videreutvikling og tydeliggjøring av disse delene av regelverket vil gi Helsedirektoratet et bedre fundament for oppfølgingen av tilskuddsmottakers bruk av midlene.

Deloitte merker seg også at tilskuddsordningens og Verdensdagens forhold til sektorpolitiske mål, slik som **psykisk folkehelsearbeid**, kan fremstå noe uklart. Tilskuddsmottaker omtaler selv Verdensdagen som et folkehelseiltak, mens bevisstheten rundt dette hos tilskuddseier i Helse- omsorgsdepartementet synes å være noe uklar, ettersom Verdensdagen ikke har blitt regnet som en folkehelsekampanje i pressemeldinger fra departementet. Siden tilskuddsordningen er tilknyttet kapittel 765 *Psykisk helse, rus og vold* i statsbudsjettet, og ikke ligger under kap. 714 *Folkehelse*, foreligger det etter vår vurdering en risiko for at Verdensdagen, og tilskuddet som er øremerket Verdensdagen, ikke i tilstrekkelig grad ses i sammenheng med øvrige folkehelseiltak som ligger under kap. 714 *Folkehelse*. Fra tilskuddsforvalters side blir det påpekt at tilskuddet like gjerne kunne ligget på kap. 714 *Folkehelse*.

Det kan være gode grunner til at tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse skal ligge under kapittel 765 *Psykisk helse, rus og vold* i statsbudsjettet, og Deloitte har ikke grunnlag for å ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig. Vi mener likevel at det er indikasjoner på at det er behov for økt bevissthet om at tilskuddet til Verdensdagen også kan knyttes til tiltak innenfor folkehelse, og at relevante myndigheter bør sørge for at tilskuddet til Verdensdagen ses i sammenheng med øvrige relevante satsinger og tiltak.

3 Tilskuddets effekt

En statlig tilskuddsordning opprettes for å bidra til å nå prioriterte mål for samfunnet, som ikke forventes å kunne nås uten tilskuddet. Det er derfor viktig å kunne si noe om hvorvidt tilskuddsordningen «virker» som forventet. I dette kapittelet beskrives effekter av tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse, og hvorvidt effektene er sammenfallende med, eller relatert til, målene for ordningen.

3.1 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 2 om regelverkets utforming, er formålet til tilskuddet blant annet å øke kunnskapen, åpenheten og engasjementet rundt psykisk helse, ved å mobilisere til tiltak som kan bidra til dette. Videre forstår vi målformuleringen slik at det også er et mål å styrke den psykiske folkehelsen. I dette kapittelet beskrives effekter av tilskuddet, og hvorvidt effektene er sammenfallende med, eller relatert til, målene for ordningen. Som tidligere omtalt ble målformuleringen for tilskuddsordningen endret i 2022. Før dette var målet rettet mot å øke befolkningens forståelse av egen psykiske helse, hva som bidrar til god og dårlig psykisk helse og å øke åpenheten om psykisk helse i samfunnet.

3.2 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. Det er derfor viktig å kunne si noe om hvorvidt tilskuddsordningen «virker» som forventet, altså om den bidrar til å oppnå de prioriterte målene for samfunnet, 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 en tilskuddsordnings effekt 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.»²¹

Virkningen 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, som man ellers ikke ville gjennomført, 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, innebærer dette at tilskuddsordningen «lekker».

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. Tilskuddet, og aktivitetene den finansierer, eksisterer ikke i et vakuum, og det er ofte en rekke andre forhold i samfunnet som kan påvirke hvorvidt man oppnår ønskede effekter.

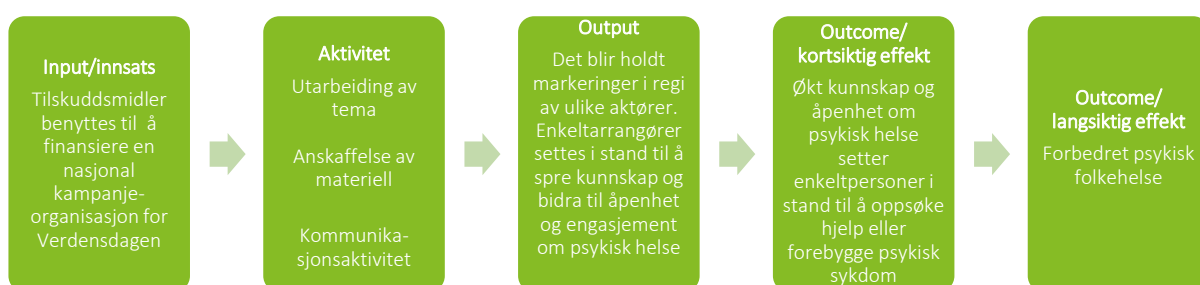
Målet for Verdensdagen er ifølge ordningens regelverk som tidligere nevnt bl.a. å bidra til å øke kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse. Verdensdagen for psykisk helse er imidlertid bare én av svært mange forhold som påvirker befolkningens kunnskap om psykisk helse. Det er derfor på befolkningsnivå vanskelig å fastslå sikkert hvilken effekt Verdensdagen har hatt, enten i positiv eller negativ retning. For å gjøre en realistisk vurdering av tilskuddets effekt er det derfor relevant å utarbeide en programteori. Programteori er en beskrivelse av hvordan en intervensjon er forventet å bidra til ønskede resultater og effekter på kort og lang sikt, og hvilke mekanismer og kontekstuelle forhold som antas å påvirke måloppnåelsen. I figur 2 foreslår vi en forenklet programteori som illustrerer hvordan det er forventet

²¹ Senter for statlig økonomistyring. 2007. *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Veileder. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger>

at tilskuddet kan bidra til økt kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse, og i siste rekke, hvordan det kan bidra til bedre psykisk folkehelse.

I og med at tilskuddet finansierer kampanjeorganisasjonens aktiviteter, samtidig som det er en rekke ulike aktører rundt omkring i landet som står for de konkrete arrangementene, er det viktig at modellen også illustrerer forholdet mellom den sentrale kampanjeorganisasjonen og de lokale arrangørene. I programteorien er derfor kampanjeorganisasjonens arbeid beskrevet gjennom *aktivitetene* i modellen, mens neste ledd viser hvilken betydning disse aktivitetene har for realiseringen av de lokale arrangementene. I tillegg til programteorien som beskrives i modellen, vil det være en rekke forutsetninger som må være til stede for at man skal kunne oppnå ønskede effekter. Blant annet vil det være en forutsetning at materiell som utarbeides av den nasjonale kampanjeorganisasjonen faktisk benyttes av arrangørene, og oppleves som nyttig. Videre vil det være en forutsetning at arrangørene når ut med sitt budskap til en større eller mindre del av befolkningen, og at det å få informasjon og kunnskap faktisk bidrar til bedre psykisk folkehelse.

Figur 5: Foreslått programteori for tilskuddets effekt²²



I vurderingen av effekter vil vi undersøke hvorvidt de ulike leddene i programteorien inntreffer. Vi vil også legge vekt på hvilke forutsetninger som må være til stede for at man skal komme videre fra det ene til det neste steget i programteorien, samt om det eventuelt er noe som hindrer at programteorien virker som antatt. Dette vil hjelpe oss å belyse ikke bare om man oppnår de ønskede effektene, men også i hvilken grad *tilskuddet* bidrar til disse effektene. Som et ledd i denne vurderingen vil det være sentralt å omtale hvorvidt tilskuddet bidrar til at det gjennomføres ønskede aktiviteter, slik at forventet output/resultater oppnås. Dette vil i henhold til programteorien være en forutsetning for å nå effektmålene.

I det videre vil vi først se på i hvilken grad tilskuddet når ut til målgruppen, før vi ser på hvilken effekt tilskuddet har på målgruppen.

3.3 Når tilskuddet ut til målgruppene?

Som omtalt i kapittel 1 er den endelige målgruppen for tilskuddet *befolkningen*.

Kampanjeorganisasjonen har to tilnærminger til å nå ut til den endelige målgruppen, kampanjeaktiviteter rettet direkte mot befolkningen og støtte til arrangører av enkeltmarkeringer, i form av tematikk og materiell. Figur 6 illustrer hvordan disse to aktivitetsformene kan nå ut til befolkningen, og mulig samspill mellom disse aktivitetene. I tillegg til befolkningen, er også organisasjoner, kommuner, private og offentlige virksomheter, helsetjenesten, skoler og andre lokale/regionale arrangører blant målgruppene for tilskuddet. Disse fungerer som et slags «mellomledd» i kampanjeaktivitetene som gjennomføres som enkeltmarkeringer.

²² Figuren er ment som en illustrasjon på sammenhenger mellom tilskudd, aktiviteter, resultater og effekter på ulike nivå, og er ikke en uttømmende beskrivelse av alle aktiviteter eller resultater som finansieres ved hjelp av tilskuddet. Det er heller ikke tiltenkt som en uttømmende oversikt over mulige effekter tilskuddet bidrar til.

Figur 6: Skjematisert illustrasjon for hvordan kampanjeorganisasjonen jobber for å nå ut til befolkningen²³



3.3.1 Enkeltmarkeringer

Enkeltmarkeringer i forbindelse med Verdensdagen for psykisk helse arrangeres bl.a. av privatpersoner, bedrifter, offentlige aktører og organisasjoner over hele landet. Kampanjeorganisasjonen understøtter disse aktivitetene gjennom å utarbeide tematikk for markeringene, og ved å tilby enkeltarrangørene materiell som de kan benytte i forbindelse med markeringen. Enkeltarrangørene mottar, på forespørsel, en «basispakke» med kampanjemateriell, som enkeltarrangørene kan benytte til sin markering. Innholdet i disse basispakkene omfatter blant annet diverse informasjonsmateriell. Innholdet i pakken er gratis, men fra og med 2023 må mottaker betale for frakt. Dersom arrangører ønsker ytterligere materiell, er det mulig å bestille dette gjennom en nettbutikk til kostpris. I tillegg gjør kampanjeorganisasjonen tilgjengelig en digital «ressursbank» med innhold som arrangørene kan benytte i forbindelse med sine markeringer. Tilskuddsmottaker opplyser i intervju at reduksjonen i bevilgningen i 2023 medførte at innholdet i pakkene ble vesentlig nedjustert, i tillegg til at det ble innført en ordning hvor mottaker må betale for frakt av materiellet.

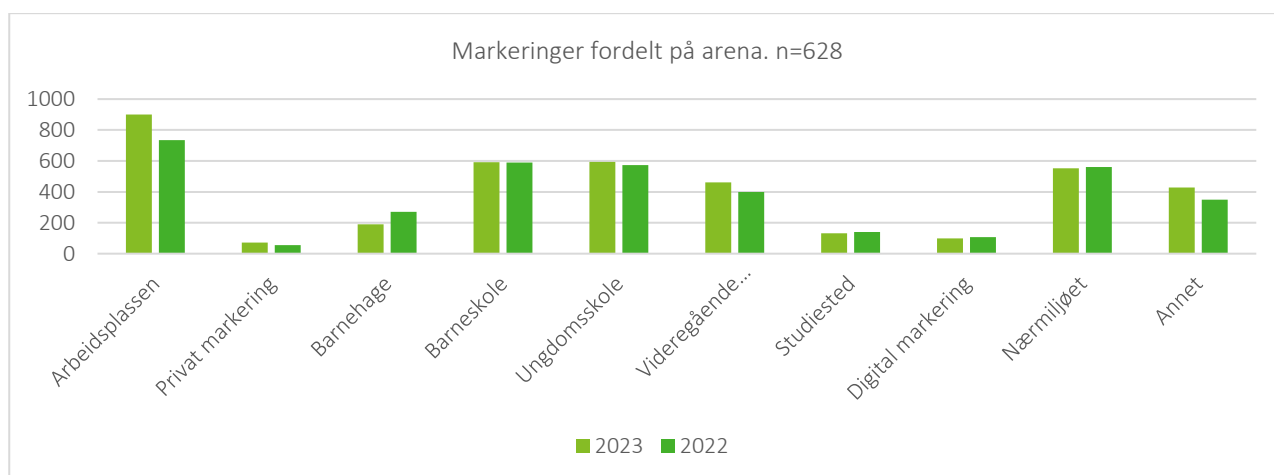
Som det fremgår av Figur 7 arrangeres det markeringer på en rekke ulike arenaer, bl.a. arbeidsplasser, skoler og i nærmiljøet. Alle målgruppene som er omtalt i regelverket²⁴ er representert blant arrangørene av enkeltmarkeringer. I

²³ Illustrasjonen er ikke ment å være uttømmende.

²⁴ Organisasjoner, kommuner, private og offentlige virksomheter, helsetjenesten, skoler og andre lokale/regionale arrangører

intervju med tilskuddsmottaker opplyses det at skoler lenge har utgjort en stor andel av enkeltarrangørene, men at det de siste årene har blitt et langt større mangfold blant arrangørene. Tilskuddsmottaker Mental Helse opplyser i intervju at det de siste årene har vært en særlig økning i antall arrangører i arbeidslivet og i kommunene, noe som også gjenspeiles i Figur 7. Dette er også i tråd med at arbeidslivet (i form av private og offentlige virksomheter) har kommet inn som en målgruppe i siste versjon av regelverket fra 2022.

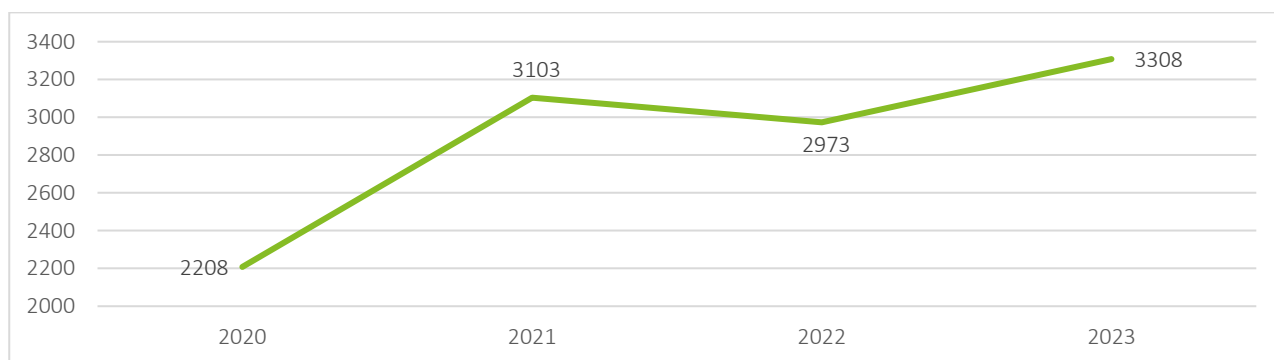
Figur 7: Markeringer fordelt på arena²⁵ ²⁶



I evalueringsperioden har koronapandemien hatt en betydelig innvirkning på befolkningens psykiske helse, og på forutsetningene for å gjennomføre markeringer. Til tross for koronarestriksjoner ble det i 2020 arrangert om lag like mange enkeltarrangement som foregående år, samtidig som innsatsen knyttet til digitale informasjonstiltak ble økt.²⁷

Antall markeringer har vært økende de siste årene. Som det fremgår av Figur 8 ble det i 2020 gjennomført 2208 markeringer, mens det i 2023 er registrert 3308 markeringer – en vekst på om lag 50 %²⁸. Fra 2021 til 2022 var det en liten nedgang i antall markeringer, mens den klart største veksten kom fra 2020 til 2021.²⁹

Figur 8: Antall markeringer per år³⁰



Figur 9 viser at markeringene av Verdensdagen finner sted over hele landet, og at det er en god geografisk balanse, sett opp mot innbyggertall. Markeringene gjennomføres i alle landets fylker, inkl. Svalbard, hvor det i 2022 ble gjennomført ni markeringer. Markeringen når dermed ut til alle deler av befolkningen, uavhengig av geografi. Fylkesfordelingen er stabil gjennom evalueringsperioden.

²⁵ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Arrangørundersøkelse*.

²⁶ Sammenlignbare data fra før 2022 er ikke tilgjengelig, ettersom kategoriene som brukes i undersøkelsen er endret

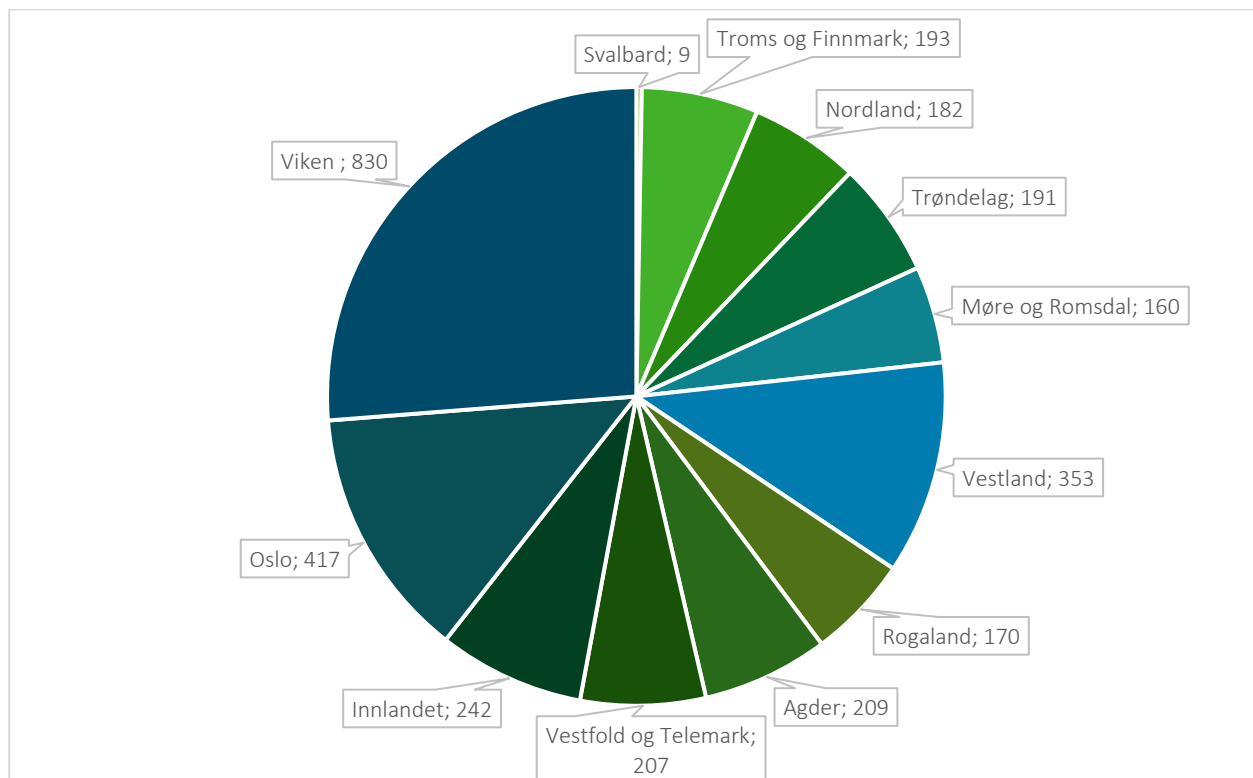
²⁷ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2021. *Rapportering på tilskudd for 2020*.

²⁸ Deloitte's egen beregning. 49,8 % økning.

²⁹ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Årsrapport for 2022*.

³⁰ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. *Oversikt over arrangementer*. Oversikt tatt ut på forespørsel fra Deloitte.

Figur 9: Fylkesvis oversikt over antall markeringer i 2022³¹



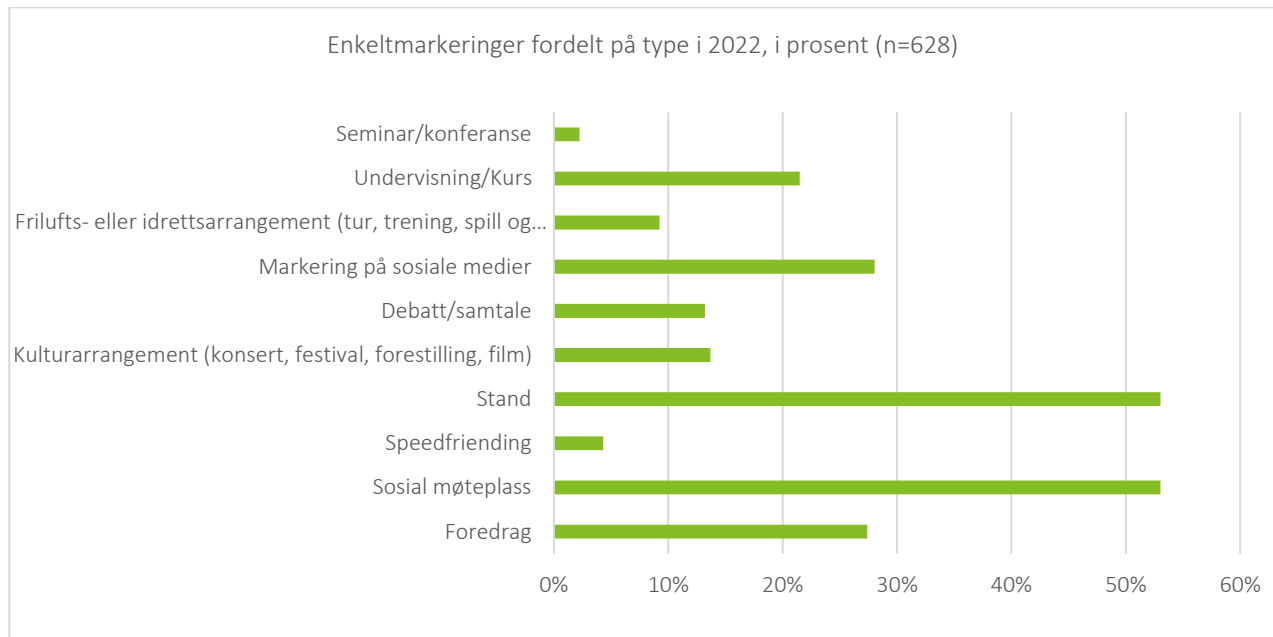
Kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen i Mental Helse gjennomfører hvert år en spørreundersøkelse til alle registrerte arrangører av enkeltmarkeringer. Spørreundersøkelsen distribueres elektronisk, og fikk i 2022 svar fra 628 av 2973 arrangører.

I spørreundersøkelsen får arrangørene blant annet spørsmål om hvilken type markeringer de har gjennomført. Som Figur 10 viser var det i 2022 en stor variasjon i hvordan markeringene gjennomføres. Sosial møteplass og stand er de to vanligste formene for markeringer. Arrangørene har også i fritekst oppgitt en rekke ulike arrangementsformer, slik som quiz og fellesfrokoster.³²

³¹ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. Oversikt over fordeling av markeringer 2020-2023. Sammenstilling utarbeidet på forespørsel fra Deloitte.

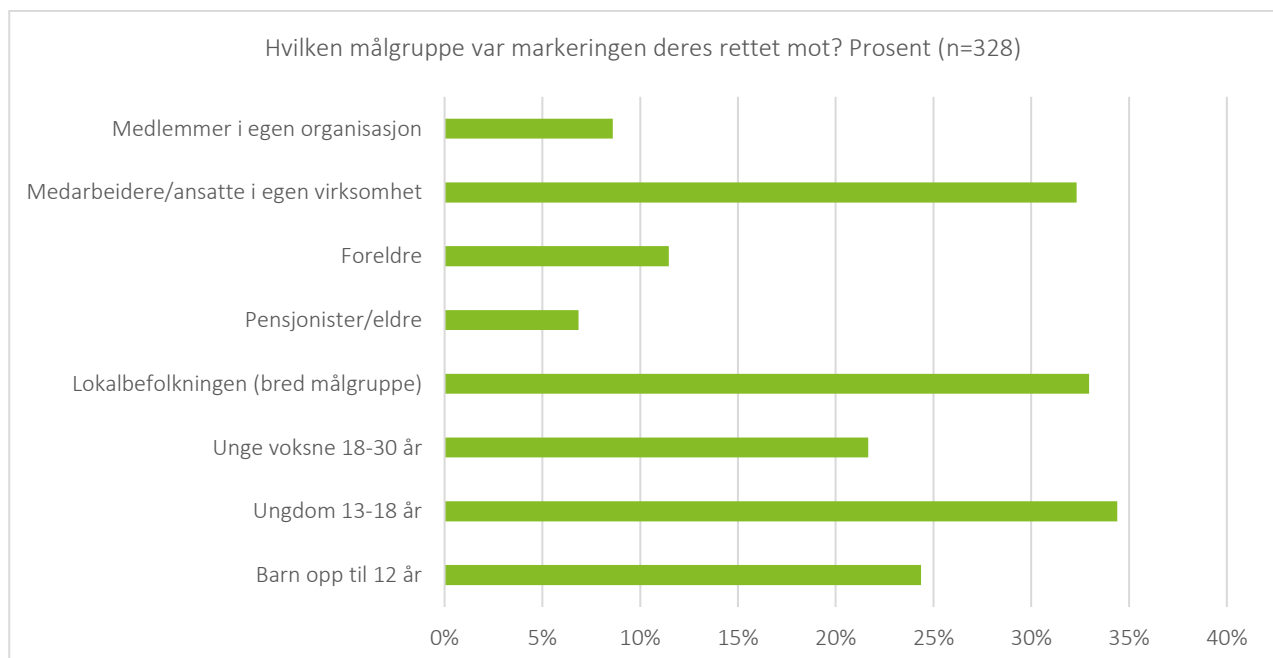
³² Undersøkelsene som ble gjennomført i 2020 og 2021 inneholder ikke identiske spørsmål som i 2022, og det foreligger dermed ikke sammenlignbare data over tid.

Figur 10: Enkeltmarkeringer fordelt på type markering³³



Arrangørene får også spørsmål om hvilke målgrupper markeringene var rettet mot. Som Figur 11 viser, var mange av markeringene i 2022 rettet mot barn og unge, befolkningen generelt, og medarbeidere i virksomheter som gjennomførte markeringer i forbindelse med verdensdagen.

Figur 11: Målgruppe for enkeltmarkeringer³⁴



³³ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. Arrangørundersøkelse.

³⁴ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. Arrangørundersøkelse.

3.3.2 Kommunikasjonsaktiviteter i regi av kampanjeorganisasjonen

Den andre tilnærmingen som benyttes av Verdensdagen er kommunikasjonsaktiviteter rettet direkte mot befolkningen, som kampanjeorganisasjonen gjennomfører. Eksempler på slike kommunikasjonsaktiviteter er podkaster, innhold til sosiale medie-kanaler, og en artistkampanje på strømmetjenester. I tillegg til å nå direkte ut til befolkningen kan disse aktivitetene bidra til å skape oppmerksomhet om Verdensdagen, og dermed også til økt oppslutning om markeringene som enkeltarrangører gjennomfører. Dette underbygges av intervjuene som vi har gjennomført med enkeltarrangører, hvor det pekes på at disse drar nytte av nasjonale aktiviteter i tilknytning til Verdensdagen.

Kampanjeorganisasjonen gjennomfører hvert år en spørreundersøkelse rettet mot befolkningen, hvor blant annet rekkevidden av kommunikasjonsaktivitetene måles. Spørreundersøkelsen gjennomføres av YouGov, og respondentene består av personer som er selvselektert inn i «YouGov-panelet» i Norge. Det oppgis at sammensettingen av respondenter er vektet med hensyn til kjønn, alder og geografi, slik at utvalget skal være representativt. Spørreundersøkelsen, som benyttes som datagrunnlag her, er gjennomført i perioden 9. til 14. november 2022, altså kort tid etter verdensdagen for psykisk helse. På spørsmål om kjennskap til Verdensdagens kommunikasjons tiltak svarte totalt 32 % av respondentene at de hadde kjennskap til minst ett av tiltakene. De to mest kjente tiltakene var et Snapchat-filter og utendørs reklameplakater for verdensdagen. 9 % av respondentene hadde fått med seg disse to tiltakene.

Kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen rapporterer i tillegg til tilskuddsforvalter om rekkevidde på sosiale medier. I løpet av kampanjeperioden i 2022 nådde Verdensdagens offisielle Facebook-side én million brukere, mens Instagram-kontoen nådde 350 000³⁵. Rekkevidden på sosiale medier nådde ifølge Verdensdagens rapportering en topp i 2021, med om lag 1,4 millioner brukere nådd på Facebook, og 760 000 brukere på Instagram. Organisasjonen tilskriver nedgangen fra 2021 til 2022 at det ble brukt mindre midler på markedsføring, og endrede algoritmer, som påvirket synligheten. Totalt sett er det likevel en vekst i antall personer nådd fra 2020 til 2022, med en økning på 55 prosent på Facebook og 400 prosent på Instagram.³⁶

I intervju forteller tilskuddsmottaker at reduksjonen i bevilgningen i 2023 medførte at noen nasjonale kommunikasjonsaktiviteter ikke kunne gjennomføres, slik som en felles nasjonal markering eller speedfriending-arrangement.

3.3.3 Befolkningens kjennskap til Verdensdagen

I spørreundersøkelsen rettet mot befolkningen fikk respondentene også spørsmål om å oppgi kjennskap til ulike tiltak, personer eller organisasjoner som jobber med psykisk helse. Totalt 51 % av respondentene oppga i 2022 å ha kjennskap til Verdensdagen for psykisk helse. Verdensdagen for psykisk helse var det tredje mest kjente tiltaket blant respondentene, etter Mental Helse og Kirkens SOS med en kjennskap på hhv. 60 % og 61 %³⁷. Verdensdagen har ikke gjennomført befolkningsundersøkelser i hele evalueringsperioden. Fra 2021 til 2022 var det en økning i kjennskap til Verdensdagen på 12 prosentpoeng³⁸. Det eksisterer ikke data for kjennskap til Verdensdagen fra 2020. Data fra spørreundersøkelsen i 2023 viser en liten nedgang i kjennskap til Verdensdagen. Totalt svarte 47 % at de kjente til Verdensdagen, noe som er en nedgang på fire prosentpoeng fra 2022.³⁹ Feilmarginen er imidlertid på 3 %.⁴⁰

3.4 Hvilke effekter har tilskuddet?

Som vist i kap. 3.3 når tilskuddsmottaker bredt ut til målgruppene ved hjelp av tilskuddet, både gjennom kampanjeaktivitetene og gjennom enkeltmarkeringene. At Verdensdagen i praksis når ut til målgruppene bidrar isolert sett til å sette fokus på psykisk helse, og er en effekt i seg selv. Omfanget av markeringer, og det at målgruppen i stor grad nås, indikerer også at Verdensdagen i stor grad når resultatmålet om å mobilisere til tiltak, i tillegg til at dette er viktige forutsetninger for å nå effektmålene på både kort og lang sikt. Økningen i arrangementer nasjonalt kan i tillegg ses på som en klar indikasjon på at engasjementet rundt psykisk helse i befolkningen er økende. Når det gjelder øvrige effektmål er det ingen automatikk i at omfang av arrangementer nødvendigvis bidrar til ønskede effekter. Det er derfor viktig å gjøre nærmere undersøkelser av hvilke effekter det er mulig å se av aktivitetene på bruker- og samfunnsnivå. Som omtalt i kap. 3.2 er det samtidig vanskelig å fastslå sikre årsakssammenhenger særlig på samfunnsnivå, og vi begrenser oss derfor

³⁵ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Aktivitetsrapport for Verdensdagen 2022*.

³⁶ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Aktivitetsrapport for Verdensdagen 2022*.

³⁷ YouGov. 2022. *Befolkningsundersøkelse på vegne av Verdensdagen for psykisk helse*.

³⁸ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Aktivitetsrapport for Verdensdagen 2022*.

³⁹ YouGov. 2023. *Befolkningsundersøkelse på vegne av Verdensdagen*.

⁴⁰ Deloitte's egen beregning, med utgangspunkt i en populasjon på 5,5 millioner og en utvalgsstørrelse på 1014.

til å vurdere om det kan sannsynliggjøres at de mellomliggende variablene i resultatkjeden bidrar til effektmålet om styrket psykisk folkehelse, samt effekter i form av økt kunnskap og åpenhet. Videre er det relevant å undersøke i hvilken grad de samme effektene og resultatene eventuelt kunne ha blitt oppnådd også uten tilskuddet. I tilfeller der tilskuddet er viktig for å oppnå effektene og resultatene kan man slå fast at tilskuddet har *addisjonalitet*.

Verdensdagen for psykisk helse er en internasjonal FN-dag, og de ulike markeringene arrangeres på frivillig basis av organisasjoner rundt omkring i landet. For å vurdere tilskuddets addisjonalitet, altså om tilskuddet er utløsende for aktiviteter og ønskede effekter som ikke ville funnet sted *uten* tilskuddet, må det derfor vurderes om slike markeringer, og den tilhørende oppmerksomheten omkring psykisk helse også ville funnet sted *uten* tilskuddet. Slike kontrafaktiske vurderinger er vanskelig å gjøre, all den tid det ikke finnes data for hvilke aktiviteter eller effekter som ville funnet sted uten tilskuddet. For å vurdere dette er det derfor behov for å se hen til arrangørene selv, og deres kvalitative vurderinger av hvilken betydning den nasjonale kampanjeorganisasjonen og støtte fra denne har for deres lokale arrangement. I denne sammenheng er det også relevant å kartlegge hvorvidt arrangementene ville blitt gjennomført også uten støtte fra kampanjeorganisasjonen.

3.4.1 Kampanjeorganisasjonens betydning for enkeltmarkeringene

I intervju viser flere av enkeltarrangørene til at kampanjemateriellet og tematikken for verdensdagen har vært utløsende for at de har valgt å gjennomføre en markering. I tillegg til den utløsende effekten vises det også til at materiellet har bidratt til økt oppmerksomhet og oppslutning om markeringen. Enkelte andre peker imidlertid på at «basispakken» som sendes ut til enkeltarrangører ikke nødvendigvis er tilpasset deres markeringsform og egenart, og at deler av materiellet fra pakken ikke blir benyttet. Det synes å være stor variasjon i behovet for materiell og hvilket materiell som anses som relevant mellom ulike typer arrangører. En barnehage som i 2022 gjennomførte et enkeltarrangement opplyser i intervju at pakken med materiell inneholder for mange ting, og at disse tingene ikke er relevante for en barnehage. Det ble fra denne barnehagens side særlig vist til at stressballer oppleves som unødvendige, og at dette er «gadgets» som man mener er lite miljøvennlige. På den annen side er det andre arrangører som peker på stressballene som en særlig viktig del av materiellpakken, og at disse trekker folk til arrangementet og bidrar til at man når ut til flere med budskapet. En av de vi intervjuet i en utdanningsinstitusjon pekte på at t-skjortene som inngår i basispakken ikke blir brukt, mens en arrangør i en kommune på sin side peker på at de gjerne skulle hatt flere t-skjorter. Enkelte andre peker også på at det ikke skilles mellom størrelsen på markeringene, og at små arrangører mottar like mye materiell som arrangører av store markeringer. Enkelte av de vi har intervjuet etterlyser av denne grunn større valgfrihet når det kommer til materiell, og foreslår at en bør kunne velge ut det materiellet som er mest relevant for deres egen markering. Totalt sett er det stor variasjon i vurderingene av materiellets nytte blant de vi intervjuet, men gjennomgående oppleves *deler av materiellpakken* å ha stor verdi for markeringen.

86 % av arrangørene bestilte i 2022 materiell til sin markering⁴¹. På spørsmål om hvor utløsende selve materiellet var for at de gjennomførte sin markering, hvor 0 indikerer at det er «ikke avgjørende» og 100 indikerer at det er «veldig avgjørende» er gjennomsnittlig svarverdi 54. Dette indikerer at materiellet for mange av arrangørene har en utløsende verdi, men også at det er flere arrangører som trolig ville gjennomført sin markering også uten materiellet som finansieres ved hjelp av tilskuddet.

Dette spørsmålet i spørreundersøkelsen gjelder imidlertid kun selve materiellet, og ikke tematikken og kommunikasjonsaktivitetene som finansieres ved hjelp av tilskuddsmidlene. I intervju med enkeltarrangører pekes det fra enkelte på at den nasjonale oppmerksomheten om Verdensdagen og forankringen som markeringen gis av de nasjonale aktivitetene, er utløsende for at de selv velger å markere, i tillegg til at det bidrar til å gi markeringen en større effekt og rekkevidde. En av de intervjuede enkeltarrangørene pekte på at den nasjonale forankringen av Verdensdagen ga tyngde og legitimitet til arrangementet deres, og at det anses som betydningsfullt at Verdensdagen er en gjenkjennelig merkevare. Dette støttes av tilskuddsforvalter, som i intervju peker på at Verdensdagen har klart å bygge opp et merkenavn med stor troverdighet, og at dette oppleves som en styrke. En annen av enkeltarrangørene pekte på sin side på at selve temaet for Verdensdagen ved flere anledninger ikke var egnet for deres bruk, og at de derfor hadde valgt å benytte et egenutviklet tema.⁴²

⁴¹ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Arrangørundersøkelse*.

⁴² Det fremgår av regelverket for ordningen at enkeltarrangører selv kan velge tematikk. At tematikken oppleves som relevant, og benyttes av enkeltarrangørene, er likevel relevant for å vurdere tilskuddets addisjonalitet, og hvorvidt midlene som er benyttet til å utvikle tematikken har vært utløsende for aktivitetene som gjennomføres av enkeltarrangører.

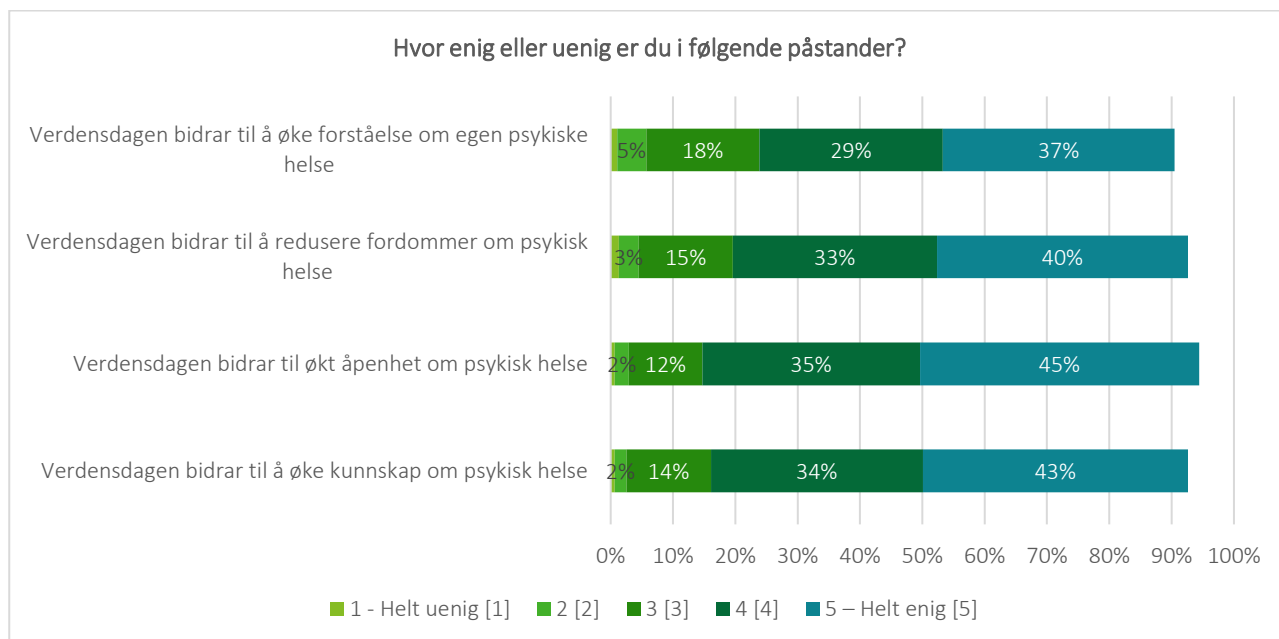
Data fra andre land, hvor det ikke gis tilsvarende tilskudd til å koordinere markeringen av Verdensdagen, kan også gi indikasjoner på hvorvidt aktivitetene og resultatene kan tilskrives tilskuddet. Internasjonalt er det World Foundation for Mental Health som koordinerer markeringen av FN-dagen. I World Foundation for Mental Health sin «Impact report»⁴³ for 2022 fremgår det at det i regi av denne organisasjonen ble arrangert 50 markeringer og arrangementer, på tvers av 22 land. Totalt ble én million mennesker nådd som en følge av organisasjonens aktiviteter. I Norge har, basert på tallene fra YouGov-undersøkelsen, om lag halvparten av Norges befolkning kjennskap til Verdensdagen for psykisk helse, noe som utgjør om lag 2,7 millioner mennesker. De direkte kommunikasjonsaktivitetene når, basert på samme undersøkelse, ut til 32 % av befolkningen, hvilket utgjør om lag 1,7 mill. mennesker.

3.4.2 Verdensdagens rapportering om måloppnåelse og effekter

I den årlige rapporteringen fra Verdensdagen til Helsedirektoratet for tilskuddsårene 2020 og 2021 vektlegges i stor grad kvantitativ informasjon som antall markeringer og bredden i typer arrangører. Videre rapporteres det, som omtalt i kapittel 3.3, om rekkevidde blant annet i form av antall følgere på Facebook, eksponeringer og følgere på Instagram, samt om dekning i ulike medier. Det fremgår ikke av rapporteringen hvilke effekter man vurderer at disse aktivitetene har eller kan ha på effektmålene som er fastsatt i tilskuddsordningens regelverk.

For 2022 foreligger det, i tillegg til den standardiserte rapporteringen gjennom et skjema, også en aktivitetsrapport. Det fremgår av denne at Verdensdagen har gått inn i en treårig strategiperiode der de inviterer til felles innsats mot ensomhet og utenforskap. Videre vises det til at de i forbindelse med kampanjen har oppfordret til å skape gode møteplasser, basert på at forskning viser at det å gjøre noe meningsfullt sammen med andre er viktig for å motvirke ensomhet, utenforskap og psykiske belastninger. Generelt vises det også til at det faglige grunnlaget for kampanjen er utvidet, og at dette er forankret gjennom en ny fagstrategi. Det blir også på overordnet nivå vist til at Verdensdagen «(...) har gjennom årets kampanje gjennomført en rekke tiltak for å øke kunnskap, åpenhet og synlighet om årets tema.»⁴⁴ I aktivitetsrapporten henvises det videre til en befolkningsundersøkelse gjennomført av YouGov, som blant annet viser hvor stor andel av befolkningen som kjenner til Verdensdagen (se kap.3.3). I denne undersøkelsen ble respondentene videre bedt om å ta stilling til flere effekter av Verdensdagen. Svarene, slik de er presentert i Verdensdagens aktivitetsrapport for 2022, er gjengitt i figuren under.

Figur 12: Effekter av Verdensdagen⁴⁵



⁴³ World Foundation for Mental Health. *Impact report 2022*. Tilgjengelig fra: <https://wmhdoofficial.com/impact-report-2022/>

⁴⁴ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Aktivitetsrapport for Verdensdagen 2022*.

⁴⁵ YouGov. 2022. *Befolkningsundersøkelse på vegne av Verdensdagen for psykisk helse*.

Videre henvises det gjennom aktivitetsrapporten til arrangørundersøkelsen som Verdensdagen selv har gjennomført, og til at 7 av 10 arrangører opplyser at de var fornøyd med årets materiell, og at enda flere var fornøyd med Verdensdagens digitale ressurser.

I tillegg beskrives tiltak i regi av kampanjeorganisasjonen nærmere. Blant annet vises det til en podcast som blant annet har som formål å øke kunnskapen om psykisk helse, og som har et betydelig antall lyttere. Speedfriending er et annet tiltak, som har som formål å redusere ensomhetsfølelsen. Det vises til at mer enn 800 personer deltok på disse speedfriending-arrangementene, og at tilbakemeldingene har vært svært positive. Et annet tiltak i 2022 var å utvikle nye nettsider, som blant annet inneholder en digital ressursbank. Det vises til 70 prosent økning på nettsiden fra året før.

Tilskuddsforvalter kommenterer i intervju at Verdensdagen også bidrar til å støtte opp under budskap fra Helsedirektoratets side, og at det oppleves som positivt at budskapet formidles fra flere avsendere. Tilskuddet kan på denne måten bidra til å understøtte øvrige sektorpolitiske mål og virkemidler knyttet til psykisk helse og folkehelse.

3.5 Bidrar tilskuddet til styrket psykisk folkehelse?

Som vist i kapittelet over, svarer 77 % av respondentene i YouGov sin befolkningsundersøkelse at de er *enig* i at Verdensdagen bidrar til å øke kunnskap om psykisk helse, mens hele 80 % er *enig* i at Verdensdagen bidrar til økt åpenhet om psykisk helse. Det er også en andel på mer enn 70 % som mener at Verdensdagen bidrar til å redusere fordommer om psykisk helse, og en nesten like stor andel som mener at Verdensdagen bidrar til å øke forståelse om egen psykisk helse.⁴⁶ Dette er faktorer som alle kan være viktige med hensyn til forbedring av den psykiske folkehelsen.

Flere av arrangørene vi har intervjuet viser til at de opplever at fokuset som enkeltmarkeringene setter på psykisk helse i neste rekke har en positiv effekt på den psykiske helsen til de som har deltatt på deres markering. Det pekes på at det er vanskelig å måle en slik effekt, men at man ved markeringen bidrar til å spre informasjon om verktøy knyttet til psykisk helse, og om hjelpetilbud. Utdanningsinstitusjonen som deltok i intervju har et eget psykisk helsetilbud til studentene, og dette helsetilbudet hadde ikke opplevd økt pågang umiddelbart påfølgende markeringen av verdensdagen. Den intervjuede mente likevel at markeringen bidro til å skape oppmerksomhet om psykisk helse, og dermed til at flere oppsøkte hjelp gjennom året. En annen av de vi intervjuet pekte på at de opplevde at markeringen deres hadde vært bevisstgjørende, og at flere deltakere hadde respondert at de fremover ville være mer oppmerksom om psykisk helse, og prøve å være flinkere til å se de rundt seg.

Verdensdagens fagstrategi, som ligger til grunn for Verdensdagens aktivitet, bygger på de anerkjente vitenskapelige modellene Act, Belong, Commit (ABC), Five Ways of Wellbeing og Strategic Stigma Change (SSC).⁴⁷ Disse modellene ligger også til grunn for valg av tema. Fagstrategien kom ikke på plass før i 2022, og det opplyses fra tilskuddsmottaker at kampanjen i løpet av perioden har blitt mer faglig fundert. Disse fagmodellene er utviklet for å ha en positiv effekt på den enkeltes psykiske helse, og i den grad disse ligger til grunn for markeringene kan dette bidra til at markeringene har en positiv effekt på den psykiske helsen til deltakerne.

3.6 Vurdering

Evalueringen viser at Verdensdagen i stor grad når ut til **målgruppene** som er definert gjennom tilskuddsordningens regelverk, både gjennom kampanjeaktiviteter rettet direkte mot befolkningen og enkeltmarkeringer. Undersøkelser Verdensdagen selv har gjennomført viser at både de aktivitetene som gjennomføres i regi av kampanjeorganisasjonen selv, og enkeltmarkeringene, når bredt ut til befolkningen. Det er også en tydelig tendens i retning av økt antall enkeltmarkeringer og større bredde/variasjon i typer arrangører, noe som indikerer økt måloppnåelse de siste årene med hensyn til å nå ut til målgruppen, til tross for en viss reduksjon i tilskuddet i 2023.

Samtidig ser vi at enkelte deler av befolkningen i mindre grad enn andre reflekteres gjennom målgruppe for enkeltmarkeringene. De tre gruppene som skiller seg ut, er *medlemmer i egen organisasjon*, *foreldre og pensjonister/eldre*. De to førstnevnte kategoriene kan i stor grad overlappe med andre grupper som er omtalt i undersøkelsen, for eksempel *medarbeidere/ansatte i egen virksomhet*. Både disse gruppene og kategorien *pensjonister/eldre* kan også overlappe med kategorien *lokalbefolkningen*. Likevel er det vår vurdering at det er viktig at Verdensdagen fortløpende vurderer om det er grupper i befolkningen man ikke når ut til i tilstrekkelig grad, og om det

⁴⁶ YouGov. 2022. *Befolkningsundersøkelse på vegne av Verdensdagen*. En lignende undersøkelse ble gjennomført også i 2021, men tilsvarende spørsmål var ikke inkludert i denne. Det foreligger dermed ikke sammenlignbare data over tid.

⁴⁷ Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Aktivitetsrapport for Verdensdagen 2022*.

ev. er behov for å vri virkemiddelbruken for å nå enkelte grupper i større grad. Målgruppe for de ulike arrangementene bør da ses i sammenheng med hvem man når ut til med kampanjeaktiviteter i regi av den nasjonale kampanjeorganisasjonen.

Som vist tidligere i rapporten, er det gjennom tilskuddsordningens regelverk definert **effekt mål for tilskuddet** i form av å øke befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse. Vi forstår det også slik at det å bidra til bedre psykisk folkehelse er et overordnet mål for tilskuddet. Før 2022 var effektmålene rettet mot å øke befolkningens forståelse av egen psykiske helse, samt hva som bidrar til god og dårlig psykisk helse og å øke åpenheten om psykisk helse i samfunnet. Evalueringen indikerer at Verdensdagen har en effekt når det gjelder blant annet informasjon og bevissthet om psykisk helse, gjennom å nå bredt ut gjennom ulike kanaler. Dette er faktorer som kan være viktige med tanke på å bidra til økt kunnskap. Økningen i antall arrangementer indikerer også et økt engasjement rundt psykisk helse. Deloitte mener det er svært positivt at Verdensdagen selv gjennomfører undersøkelser som bidrar til å belyse effektene av kampanjen, og vil i den sammenheng også understreke at det har vært en positiv utvikling i rapporteringen fra Verdensdagen til Helsedirektoratet i perioden 2020-2022, ved at effekter omtales i større grad enn før i rapporteringen.

Selv om det er klare indikasjoner på at Verdensdagen bidrar til de ønskede effektene, er det ikke mulig å påvise sikre årsakssammenhenger mellom tiltak og effekter. Dette har å gjøre med at Verdensdagen ikke fungerer i et vakuum, og at det kan være mange forhold som påvirker både den psykiske folkehelsen samlet sett, og befolkningens kunnskap, åpenhet og engasjement rundt psykisk helse. Befolkningens oppfatning om effekter, og arrangørenes vurdering av hvilke effekter eget arrangement har eller kan ha, gir likevel gode indikasjoner på at Verdensdagen som sådan har høy måloppnåelse i form av ønskede effekter.

I denne sammenheng vil vi også trekke frem det at Verdensdagen i 2022 utarbeidet en fagstrategi som bidrar til å sikre en tydelig faglig forankring av det arbeidet som gjøres. Deloitte mener dette er en viktig utvikling med hensyn til å sannsynliggjøre effekter av både de sentrale og lokale aktivitetene som til sammen utgjør Verdensdagen for psykisk helse. Fagstrategien, og de faglige prinsippene som ligger til grunn for markeringene bidrar til å sannsynliggjøre at aktivitetene har effekt, og at resultat kjeden for tilskuddet virker som forutsatt.

Effektene som er omtalt over, er knyttet til Verdensdagen for psykisk helse, som i tillegg til den nasjonale kampanjeorganisasjonen omfatter en rekke arrangører og enkeltmarkeringer som *ikke* mottar direkte støtte gjennom tilskuddet. Det er i den sammenheng viktig å undersøke i hvilken grad tilskuddet har **addisjonalitet** med hensyn til de effekter som oppnås også ved hjelp av de mange enkeltmarkeringene. Både spørreundersøkelser gjennomført av Verdensdagen selv og intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, indikerer at tilskuddet har betydelig addisjonalitet. Dette understøttes av internasjonale data som belyser antall arrangementer og hvor mange man når ut til.

For flere av arrangørene er **materiellet** man får tilgang til tilsynelatende utløsende for at de gjennomfører sitt arrangement, mens andre arrangører trolig ville hatt en markering også uten materiellet. Det er også svært ulike oppfatninger blant arrangørene om nytteverdien av ulike deler av materiellet man får tilgang til. Deloitte mener at de ulike oppfatningene kan indikere at det er behov for å undersøke nærmere hvilke deler av materiellpakken de ulike arrangørene ser behov for og benytter, og hvilke deler av materiellpakken man i mindre grad mener har nytteverdi. Det å gå fra en standardpakke til en tilnærming der ulike arrangører i større grad kan velge/velge bort deler av materiellet, har en kostnad ved at det blir mer arbeidskrevende å følge opp de ulike arrangørenes ønsker. Samtidig mener Deloitte det bør gjøres en konkret vurdering av hvorvidt dette kan være en mulighet, gitt de ulike behovene og ønskene ulike arrangører har. Det å målrette materiellpakkene bedre kan også ha en verdi i et bærekraftsperspektiv.

Ut fra intervjuene vi har gjennomført ser det samtidig ut til at det ikke bare er verdien av materiellet man kan få tilgang til som har betydning for tilskuddets addisjonalitet. Flere av enkeltarrangørene vektlegger også at de har nytte av at Verdensdagen har en **nasjonal forankring**, og at det er en sentral koordinering av dagen. Dette bidrar til at enkeltarrangører når bredere ut med sine arrangementer, gjennom at de kan bruke merkevaren Verdensdagen og at de deltar i noe som er «større enn dem selv». Flere viser til at det at det er en nasjonal forankring og et opplegg omkring Verdensdagen, er utløsende for at de har valgt å prioritere å arrangere en markering av Verdensdagen. Evalueringen viser dermed også at Verdensdagen i stor grad oppfyller resultatmålet som inngår i tilskuddsordningens målformulering, ved at de bidrar til å mobilisere til tiltak.

Samlet sett er det derfor Deloittes vurdering at tilskuddet synes å ha betydelig addisjonalitet, og at mange av aktivitetene trolig ikke ville vært gjennomført uten en nasjonalt koordinerende funksjon for Verdensdagen, som finansieres ved hjelp av statlige tilskuddsmidler. Som omtalt over er det også en rekke indikasjoner på at Verdensdagen bidrar til de ønskede effektene, noe som tilsier at måloppnåelsen for tilskuddsordningen kan anses som høy.

4 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. For å bidra til ønskede effekter og høy måloppnåelse, er også utformingen av tilskuddsordningen viktig. Herunder er det sentralt at det er tydelig hva staten ønsker å oppnå med tilskuddet, og det er viktig at det utarbeides gode kriterier for måloppnåelse, som legger til rette for at man jevnlig kan hente inn relevant informasjon for å vurdere om og i hvilken grad målene med tilskuddet nås.

Når det gjelder tilskuddet til Verdensdagen for psykisk helse, viser evalueringen at det er flere forbedringsområder knyttet til **utformingen av tilskuddsordningen**. Samtidig er det viktig å bemerke at det for denne typen tilskuddsordning, der tilskuddet gjennom statsbudsjettet er øremerket til en navngitt mottaker, ikke er formelle krav til utarbeidelse av et regelverk for tilskuddsordningen. Likevel er det – som for andre statlige tilskudd – viktig med tydelighet rundt hva som er målet med tilskuddet, og det er viktig at man kan gjøre treffsikre vurderinger av måloppnåelse. Dette er etter Deloitte sin vurdering viktige forutsetninger for å sikre effektiv og målrettet bruk av offentlige midler, uavhengig av om tilskuddet er øremerket eller ikke. Deloitte mener derfor det er positivt at det er utarbeidet et regelverk for tilskuddsordningen. Deloitte merker seg også at målet for tilskuddsordningen viser til hva som er ønskede bruker- og samfunnseffekter for tilskuddet, i samsvar med de krav og anbefalinger som er gitt for utformingen av statlige tilskuddsordninger. I tillegg er det fastsatt resultatmål i regelverket for tilskuddsordningen. Samtidig mener Deloitte at målet for tilskuddsordningen kan tydeliggjøres ytterligere, gjennom å skille tydeligere mellom hva som er tilskuddsordningens ønskede samfunnseffekt, hva som er ønskede brukereffekter og hva som er resultatmål som skal bidra til at de ulike effektmålene nås.

Deloitte mener også at det er uheldig at departementet i siste budsjettproposisjon ikke har tilpasset målbeskrivelsen i samsvar med gjeldende regelverk for tilskuddsordningen, og mener at dette kan bidra til usikkerhet omkring hva som er målet for ordningen, selv om det ikke er direkte motstrid mellom målformuleringen i budsjettproposisjon og i regelverket.

Deloitte mener videre at kriteriet for måloppnåelse som er beskrevet i gjeldende regelverk for tilskuddsordningen, ikke oppfyller krav og forventninger til kriterier for måloppnåelse slik disse beskrives gjennom blant annet DFØ sin veiledning om utforming av statlige tilskuddsordninger. Kriteriet beskriver på et relativt overordnet nivå hvilken informasjon som kan belyse måloppnåelsen. Det er likevel Deloitte sin vurdering at kriteriet ikke har en tilstrekkelig tydelig kobling til målene for tilskuddsordningen, og at kriteriet som er formulert ikke er tilstrekkelig konkret og entydig med hensyn til hva som er å anse som indikatorer på måloppnåelse. Det er derfor Deloitte sin vurdering at sammenhengen mellom de ulike målene og indikatorene på måloppnåelse bør tydeliggjøres, og at det bør utvikles et sett med kriterier som kan fungere som reelle indikatorer eller kjennetegn på måloppnåelse når det gjelder både resultatmål, brukereffekter og samfunnseffekt. Deloitte vil i den forbindelse påpeke viktigheten av man sikrer bedre samsvar mellom målsetninger, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav som fremgår av tilskuddsordningens regelverk.

Til tross for enkelte svakheter ved tilskuddsordningens regelverk, er det Deloitte sin vurdering at det er klare indikasjoner på at **måloppnåelsen** for tilskuddet er god. Evalueringen viser at Verdensdagen i stor grad når ut til målgruppene som er definert gjennom tilskuddsordningens regelverk, både gjennom kampanjeaktiviteter rettet direkte mot befolkningen og gjennom enkeltmarkeringer. Tilskuddsmottaker sørger for at det innhentes informasjon som kan belyse effekter og måloppnåelse for Verdensdagen, og det er Deloitte sin vurdering at denne informasjonen indikerer at **effektene og resultatene** samsvarer godt med de mål som er definert for tilskuddsordningen. Denne vurderingen underbygges av intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, selv om det ikke er mulig å påvise sikre årsakssammenhenger mellom tiltak og effekter. Det at Verdensdagen har utarbeidet en fagstrategi som bidrar til å sikre en faglig forankring av det arbeidet som gjøres, er imidlertid positivt med hensyn til å sannsynliggjøre effekter av tiltakene som iverksettes. Det er den nasjonale kampanjeorganisasjonen for Verdensdagen som mottar statstilskudd, mens effektene som oppnås er et resultat også av de mange enkeltmarkeringene rundt omkring i landet. Evalueringen viser imidlertid at den nasjonale kampanjeorganisasjonens virksomhet har stor betydning også for enkeltmarkeringene, både gjennom materiellpakker, digitale ressurser og ikke minst ved at kampanjeorganisasjonen bidrar til å bygge Verdensdagen som merkevare og sikrer en nasjonal overbygning og koordinering som de ulike arrangørene verdsetter. Samlet sett er det derfor Deloitte sin vurdering at tilskuddet synes å ha en tydelig addisjonalitet, og har betydning også for

enkeltmarkeringene rundt om i landet, som sammen med kampanjeorganisasjonen bidrar til de totale effektene av Verdensdagen.

Nedenfor følger Deloitte's anbefalinger etter evaluering av tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse.

Deloitte's anbefalinger basert på evalueringen av *tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*:

1. *Det bør defineres tydeligere hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet, gjennom å skille tydeligere mellom samfunnseffekter, brukereffekter og resultatmål.*
2. *Det bør sikres samsvar mellom målformuleringer i budsjettproposisjonene og regelverket for tilskuddsordningen*
3. *Det bør defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse, i form av et sett med indikatorer på hvorvidt målene er nådd. Kriteriene for måloppnåelse bør også kobles tydeligere til målformuleringen*
4. *Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å definere noen krav til hva tilskuddet skal brukes til, blant annet for å tydeliggjøre forventninger til den nasjonale kampanjeorganisasjonens rolle og bidrag med hensyn til å oppnå ønskede effekter*

Referanser

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>

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

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. 2018. *Regelverk for tilskuddsordning: Tilskudd til Verdensdagen for psykisk helse*.

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. 2022. *Regelverk for tilskuddsordning: Verdensdagen for psykisk helse*.

Helse- og omsorgsdepartementet. 2019. *Prop 1 S (2019-2020)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671560/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2022. *Regjeringa set i gang ny folkehelsekampanje for psykisk helse*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-set-i-gang-ny-folkehelsekampanje-for-psykisk-helse/id2912322/>

Helse- og omsorgsdepartementet. 2023. *Prop 1 S (2023-2024)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997928/>

Helsedirektoratet. 2021. *Tilskuddsbrev for 2021*.

Helsedirektoratet. 2022. *Tilskuddsbrev for 2022*.

Helsedirektoratet. 2023. *Justert tilskuddsbrev for 2023*.

Helsedirektoratet. 2023. *Tilskuddsbrev for 2023*.

Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2021. *Rapportering på tilskudd for 2020*.

Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Aktivitetsrapport for 2022*.

Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. 2022. *Arrangørundersøkelse*.

Mental Helse/Verdensdagen for psykisk helse. *Oversikt over arrangementer. Oversikt tatt ut på forespørsel fra Deloitte*.

Senter for statlig økonomistyring. 2007. *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Veileder. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger>

Trøndelag fylkeskommune. *ABC for god psykisk helse*. Tilgjengelig fra: <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/folkehelse-idrett-frivillighet/folkehelse/folkehelsealliansen-i-trondelag/abc-metoden/>

World Foundation for Mental Health. *Impact report 2022*. Tilgjengelig fra: <https://wmhdoofficial.com/impact-report-2022/>

YouGov. 2022. *Befolkningsundersøkelse på vegne av Verdensdagen*.

YouGov. 2023. *Befolkningsundersøkelse på vegne av Verdensdagen*.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

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 global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 415,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.