

Evaluering på oppdrag for Helsedirektoratet: Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse

Først publisert: 24. juni 2024

Siste faglige endring: 24. juni 2024

Innhold

1. Forord	3
2. Sammendrag	4
3. Innledning	7
4. Utforming av tilskuddsordningens regelverk ...	12
5. Tilskuddets effekt	20
6. Konklusjon og anbefaling	29
7. Referanser	31
8. Vedlegg	33

Forord

På oppdrag fra Helsedirektoratet har Deloitte gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen "Driftstilskudd til Rådet 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 og spørreundersøkelse har delt sine vurderinger og refleksjoner knyttet til tilskuddsordningens regelverk og effekt. Dette gjelder både representanter for Rådet for psykisk helse og representanter for medlemsorganisasjonene.

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.

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.

Rådet for psykisk helse ble opprettet i 1985, med bakgrunn i at det ble identifisert et behov for mer opplysning om psykisk helse. Rådet er en paraplyorganisasjon med 32 medlemsorganisasjoner. Medlemsmassen omfatter bruker- og pårørendeorganisasjoner, humanitære organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, og profesjonsorganisasjoner og fagforbund.

Rådet for psykisk helse mottar statlig driftstilskudd gjennom tilskuddsordningen «Driftstilskudd til Rådet 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 mill. kroner til formålet. Tilskuddet dekker en relativt begrenset andel av Rådet for psykisk helse sine samlede driftsutgifter.

Helsedirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen "Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse". Evalueringen fokuserer på tilskuddets effekt, 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 og rapportering fra tilskuddsmottaker er gjennomgått og analysert. Videre har det blitt distribuert en spørreundersøkelse til Rådet for psykisk helse sine 32 medlemsorganisasjoner, og det har blitt gjennomført intervju med representanter for tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter.

Funn og vurderinger

Evalueringen av tilskuddsordningen "Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse" viser at tilskuddet i stor grad er muliggjørende for organisasjonens drift, og følgelig for de aktivitetene som gjennomføres av organisasjonen. Undersøkelsen viser at Rådet for psykisk helse har stor aktivitet på en rekke ulike områder, og at organisasjonen er svært synlig både i media, på sosiale medier og opp mot helsemyndighetene i form av høringsvar og innspill. En stor del av medlemsmassen mener at organisasjonen, og dermed også tilskuddet, har en positiv **effekt** på tvers av de ulike formålene i

organisasjonens vedtekter. Samtidig er det også en andel av medlemmene som mener at organisasjonen i liten eller svært liten grad bidrar til de ulike formålene. Enkelte av medlemmene mener at organisasjonen ikke nødvendigvis fungerer etter hensikten i dag. Det pekes konkret på manglende involvering av medlemmene, tidvis konkurranse med medlemsorganisasjonene om midler og oppmerksomhet, og at det faglige innholdet i Rådets budskap ikke alltid er tilstrekkelig forankret hos medlemmene. Medlemsorganisasjonenes vurdering av hvorvidt Rådet når ut til de definerte målgruppene er også varierende.

Evalueringen viser videre at det er vanskelig å konkludere med om tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen, ettersom tilskuddsgivers intensjon bak tilskuddet, og hvilke effekter som skal oppnås, er uklar. Utformingen av tilskuddsordningen legger etter Deloitte sin vurdering ikke godt nok til rette for å vurdere måloppnåelse og effekter. Evalueringen viser videre at regelverket, etter Deloitte's mening, har et betydelig forbedringspotensial:

- Det fremgår ikke av foreliggende målformulering hvilken effekt og hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet. I stedet viser målformuleringen til Rådet for psykisk helse sine egne – i hovedsak aktivitetsbaserte - målformuleringer og vedtekter, noe som gir organisasjonen betydelig frihet til å selv prioritere ressursinnsats og satsingsområder. Koblingen til organisasjonens vedtekter gir også risiko for at regelverket utdateres. Tilskuddsforvalter peker videre på mål for tilskuddsordningen som i dag ikke er en del av målformuleringen i regelverket, blant annet knyttet til at Rådet skal være en hørings- og innspillsinstans. I tillegg er det ikke samsvar mellom omtalen av tilskuddet i Prop. 1 S, og målformuleringen i regelverket. Dette kan bidra til at det oppstår ytterligere tvil om hva som er målet for tilskuddet.
- Det er manglende eller mangelfull sammenheng mellom kriteriene for måloppnåelse og målformuleringen i regelverket for tilskuddsordningen. Kriterier for måloppnåelse henviser til noen aktiviteter som det er ønskelig at Rådet bidrar til, men uten at disse har en tydelig kobling til de ulike momentene som omtales i regelverkets omtale av mål for tilskuddsordningen og i Rådets vedtekter.
- Kriteriene for måloppnåelse er videre rettet mot *aktiviteter* som skal gjennomføres, heller enn ønskede bruker- og samfunnseffekter, og kriteriene er slik de er formulert ikke egnet til å belyse hvorvidt måloppnåelsen er høy eller lav. Dette er etter Deloitte's mening en konsekvens av at heller ikke målformuleringen er innrettet mot bruker- og samfunnseffekter, og at det ikke er klart hvilke mål eller effekter staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet.

Mangler ved utformingen av tilskuddsordningens regelverk medfører at informasjonen om måloppnåelse og effekten av tilskuddet er mangelfull, ettersom det ikke er formulert en tydelig målformulering for tilskuddet som viser til ønskede bruker- og samfunnseffekter. 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, bedre kunnskap om måloppnåelse og effekter, og økt effekt av tilskuddet. Våre anbefalinger er oppsummert nedenfor.

Deloitte's anbefalinger basert på evalueringen av "Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse":

1. Det bør defineres tydeligere hvilken effekt og hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet.

- 
2. Mål for tilskuddet som ikke er skriftliggjort bør tas inn i regelverkets omtale av mål for ordningen
 3. Det bør sikres samsvar mellom målformuleringer i budsjettproposisjonene og regelverket
 4. Det bør defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse, og kriteriene for måloppnåelse bør kobles tydeligere til målformuleringen
 5. Kravet i standardvilkårene knyttet til lønn bør operasjonaliseres
 6. Rådet for psykisk helse bør prioritere økt samarbeid med medlemsorganisasjonene, og unngå å konkurrere med medlemmer om finansiering og oppmerksomhet

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 driftstilskuddet til Rådet for psykisk helse.

Bakgrunn for oppdraget

Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir og for å følge opp forvaltningen og bruken av tilskuddsmidler. I 2018 igangsatte Helsedirektoratet et systematisk arbeid for å evaluere skjønnsmessige og øremerkede tilskuddsordninger under Helse- og omsorgsdepartementets kap. 765 i statsbudsjettet. Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse er én av ordningene under dette kapitlet.

Helsedirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen "Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse". Evalueringen fokuserer på tilskuddets effekt, og hvorvidt regelverket for ordningen er hensiktsmessig utformet.

Om tilskuddsordningen og Rådet for psykisk helse

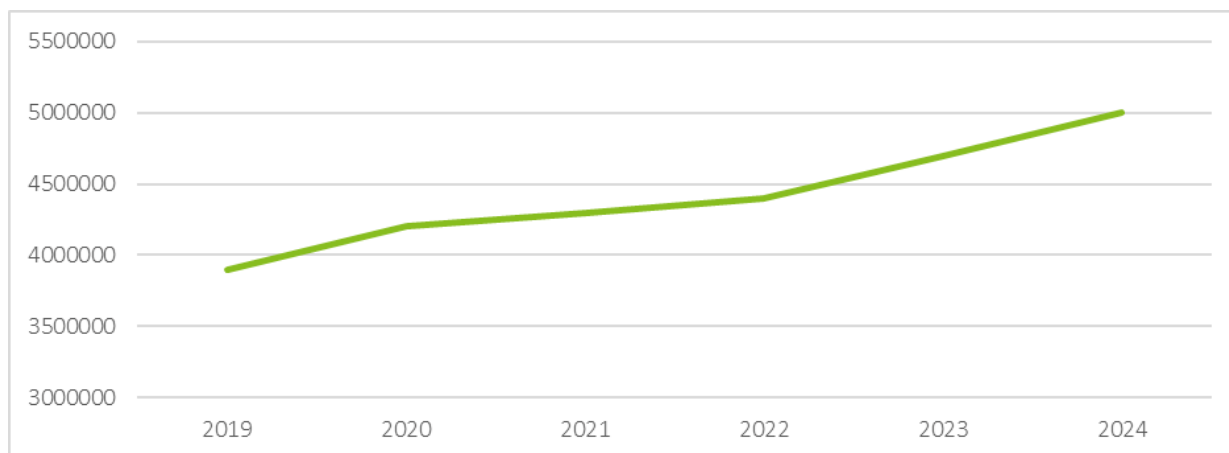
Rådet for psykisk helse^[1] ble opprettet i 1985, med bakgrunn i at det ble identifisert et behov for mer opplysning om psykisk helse. Rådet er en paraplyorganisasjon med 32 medlemsorganisasjoner. Medlemsmassen omfatter bruker- og pårørendeorganisasjoner, humanitære organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, og profesjonsorganisasjoner og fagforbund. Det er totalt 13 ansatte i organisasjonen, hvorav 9 i sekretariatet, og 4 som jobber dedikert med å utgi «Magasinet psykisk helse». Totalt er det budsjettet for 11,5 årsverk i 2023.

Rådet for psykisk helse er medlemsstyrt, og medlemmenes styring av organisasjonen skjer gjennom representantskapet og styret. Representantskapet består av én representant fra hver av medlemsorganisasjonene. Representantskapet utøver sin styring over organisasjonen gjennom et årsmøte, i tillegg til ekstraordinære møter ved behov. Styret er på sin side det styrende organet mellom møtene i representantskapet, og forbereder sakene som skal behandles i representantskapet. Styret består av syv medlemmer. I henhold til vedtektene skal styret reflektere bredden i medlemsmassen. Én av representantene velges blant de ansatte i Rådet for psykisk helse, og to representanter kan velges fra utenfor medlemsmassen, mens de resterende fire plassene er forbeholdt medlemsorganisasjonene.

Rådet for psykisk helse mottar øremerket tilskudd gjennom tilskuddsordningen «Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse». Helse- og omsorgsdepartementet er tilskuddseier og bevilger midler til tilskuddsordningen gjennom kap. 765 Psykisk helse, rus og vold, post 71 Brukere og pårørende. I Helse- og omsorgsdepartementets budsjettproposisjon for 2024 er det foreslått 5 mill. kroner til formålet. Helsedirektoratet er tilskuddsforvalter og er ansvarlig for oppfølging av ordningen, blant annet gjennom kontroll av rapportering, og utbetaling av midler til tilskuddsmottaker. Rådet mottar også finansiering fra

andre kilder, blant annet fra Stiftelsen Dam og donasjoner fra privatpersoner. Totalt budsjett for 2023 er om lag 46 mill. kroner, hvorav størsteparten er finansiering fra private givere. Tilskuddet fra Helsedirektoratet utgjør med andre ord en relativt liten andel av Rådets totale finansiering.

Figuren under viser årlig driftstilskudd til Rådet for psykisk helse, bevilget over den øremerkede tilskuddsordningen. Som det går frem av Figur 1 har den årlige bevilgningen økt gradvis i perioden fra 2019 til 2024. Økningen er i tråd med prisvekst.[2]



Figur 1: Utvikling i bevilgning til driftstilskudd til Rådet for psykisk helse [3] [4]

Rådet skal ifølge organisasjonens vedtekter styrke, støtte og bidra til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering knyttet til psykisk helse.[5]

[1] I denne rapporten bruker vi både «Rådet for psykisk helse» og forkortelsen «Rådet»

[2] 3,9 millioner 2019-kroner utgjør ifølge SSBs priskalkulator 4 639 169 i november 2023, noe som er i tråd med utviklingen i bevilgning.

[3] Nominelle tall. Deloitte's egen sammenstilling.

[4] Helse- og omsorgsdepartementet. 2023. Prop 1 S (2023-2024). Tilgjengelig fra: [Prop. 1 S \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#)

Helse- og omsorgsdepartementet. 2019. *Prop 1 S (2019-2020)*. Tilgjengelig fra: [Prop. 1 S \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](#) Helsedirektoratet. 2023. Justert tilskuddsbrev for 2023. Helsedirektoratet. 2023. Tilskuddsbrev for 2023. Helsedirektoratet. 2022. Tilskuddsbrev for 2022. Helsedirektoratet. 2021. Tilskuddsbrev for 2021. Helsedirektoratet. 2020. Tilskuddsbrev for 2020

[5] Rådet for psykisk helse. 2022. Vedtekter for Rådet for psykisk helse. Tilgjengelig fra: [Vedtekter gjeldende fra 24.02.22 \(pdf\) \(psykiskhelse.no\)](#)

Formål og problemstilling

Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir, og for å følge opp innretningen av tilskuddsordningen. I henhold til veileder om evaluering av statlige tilskuddsordninger fra Senter for statlig økonomistyring (nå DFØ)[6], vil ofte følgende spørsmål være sentrale i en evaluering av en tilskuddsordning:

- Virker tilskuddet i samsvar med intensjonen?

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

I en evaluering kan man velge å ikke undersøke alle disse elementene, men snarere prioritere å se nærmere på enkelte av dem. Med bakgrunn i at driftstilskuddet til Rådet 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, og evalueringen er avgrenset til å se på tilskuddets effekt og regelverkets utforming.

Tema og problemstillinger som har vært sentrale i evalueringen fremgår nedenfor.

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 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.

[6] Senter for statlig økonomistyring. 2007. Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Veileder. Tilgjengelig fra: [Evaluering av statlige tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://dfo.no/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger)

Avgrensning

Evalueringen vurderer tilskuddsordningen i perioden 2020 og frem til og med 2022. Der datagrunnlaget i evalueringen gir grunnlag for det, og det vurderes som relevant, omtales også tidligere og senere år.

Metodisk tilnærming

For å kunne besvare problemstillingene, har vi benyttet et metodisk design som kombinerer bruk av ulike samfunnsvitenskapelige metoder (metodetriangulering[7]). Vi benytter kvalitative innholdsanalyser av foreliggende dokumentasjon, kvalitative intervjuer, og innhenter kvantitative data gjennom en spørreundersøkelse.

Dokumentanalyse

Som del av evalueringen har Deloitte gjennomført en innholdsanalyse av styringsdokumenter for tilskuddsordningen samt offentlige utredninger, statsbudsjett mv. der tilskuddsordningen eller relaterte tema er omtalt. I tillegg er det gjennomført en innholdsanalyse som omfatter alle søknader om tilskudd, vurderinger av søknadene fra forvalters side, tilskuddsbrev samt rapportering fra tilskuddsmottaker i årene fra 2020 og frem til 2022.

Dokumentanalysen har hatt flere formål:

- For det første har dokumentanalyse vært benyttet for å innhente bakgrunnsinformasjon om tilskuddsordningen. Deloitte har blant annet sett på omtale av tilskuddsordningen i statsbudsjettet og andre sentrale dokument.
- 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.

Intervju

For å få dybdekunnskap om hvilke effekter tilskuddet gir, hvilke forhold som oppleves å påvirke måloppnåelse og effekter, samt hvorvidt regelverket for tilskuddsordningen oppleves å være hensiktsmessig utformet har vi gjennomført intervjuer med tilskuddsforvalter Helsedirektoratet og tilskuddsmottaker Rådet for psykisk helse. Totalt har seks personer deltatt i intervjuene som er gjennomført. I tillegg har vi gjennomført et møte med tilskuddsmottaker for å gå gjennom resultater fra spørreundersøkelsen som er gjennomført, og for å få tilskuddsmottakers betraktninger rundt resultatene fra denne.

Spørreundersøkelse

Som en del av evalueringen har vi distribuert en spørreundersøkelse til de 32 medlemsorganisasjonene i Rådet for psykisk helse. Spørreundersøkelsen ble distribuert ved hjelp av en liste vi fikk fra Rådet for psykisk helse hvor det fremgikk kontaktinformasjon til kontaktpersoner fra hver enkelt medlemsorganisasjon.

Gjennomføringsperioden for spørreundersøkelsen var 11. oktober til 25. oktober. Det ble i løpet av gjennomføringsperioden sendt ut totalt fire påminnelser til de som på tidspunktet ikke hadde svart. Spørreundersøkelsen mottok 18 svar, og dermed en oppslutning på 56 %. Vi anser oppslutningen som tilfredsstillende.

Respondentene ble bedt om å plassere organisasjonen de representerer i de ulike medlemskategoriene, slik de er definert av Rådet for psykisk helse. Som det fremgår av tabell 1 er profesjonsorganisasjoner og fagforbund overrepresentert blant respondentene, mens humanitære organisasjoner er underrepresentert. Også øvrige organisasjonstyper er noe underrepresentert blant respondentene. Én av respondentene plasserte seg selv i «annet»-kategorien, og spesifiserte at de representerte en ideell organisasjon. Overrepresentasjonen og underrepresentasjonen skyldes i stor grad at utvalgsstørrelsen (32 medlemsorganisasjoner) og antall respondenter er forholdsvis liten, slik at en ekstra respondent innenfor hver kategori kan gi overrepresentasjon.

Tabell 1: Forholdet mellom respondenter og populasjon [8]

Type medlemsorganisasjon	Prosent oppslutning	Andel av populasjonen
Bruker- og pårørendeorganisasjon	38,9 %	41 %
Humanitær organisasjon	5,6 %	19 %
Utdanningsinstitusjon	16,7 %	19 %
Profesjonsorganisasjon og fagforbund	33,3 %	22 %
Vet ikke	0,0 %	

Annet, spesifiser:	5,6 %	
---------------------------	-------	--

[7] Metodetriangulering innebærer at vi analyserer problemstillingene fra ulike synsvinkler, og at problemstillingene belyses ved hjelp av forskjellige metoder.

[8] Vi har her lagt til grunn samme kategorisering av medlemsorganisasjonene som Rådet for psykisk helse benytter selv.

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 Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse er tilstrekkelig godt utformet.

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 tilskuddsordningen til Rådet for psykisk helse er tilstrekkelig godt utformet. Sentralt i denne sammenheng er en vurdering av hvorvidt hovedelementene i tilskuddsordningen er utformet på en måte som er egnet til å bidra til måloppnåelse og til at tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen.»

Gjeldende regelverk for tilskuddsordningen[9] Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse ble sist revidert av Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet i 2018.

[9] Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. 2018. Regelverk for tilskuddsordning Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse.

Krav til utformingen av tilskuddsordningen og regelverk

Som en hovedregel skal regelverket for statlige tilskuddsordninger, i henhold til økonomiregelverket i staten[10] 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 samfunnseffekter. Formuleringen av formål er sentralt for hvordan de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen utformes, eksempelvis kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier[11]. Formålet bør 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»[12]. 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[13].

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.

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 skape et godt grunnlag for slik oppfølging og kontroll, og for å kunne gjøre en samlet vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse.

Statens økonomiregelverk gir imidlertid et unntak fra kravet om å fastsette et regelverk for enkeltstående tilskudd der mottaker er navngitt i budsjettvedtaket eller budsjettproposisjonen[14]. Tilskuddet til Rådet for psykisk helse er øremerket, og tilskuddsmottaker 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.

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

[11] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022. Veiledning om utforming av tilskuddsordninger. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: [Utforme tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://dfo.no/utforme-tilskuddsordninger)

[12] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2020. Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Kap. 3.2.1. Tilgjengelig fra: [Økonomiregelverkets krav \(dfo.no\)](https://dfo.no/okonomiregelverkets-krav)

[13] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022. Veiledning om utforming av tilskuddsordninger. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: [Utforme tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://dfo.no/utforme-tilskuddsordninger)

[14] Finansdepartementet. 2003. Regelverk for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022. Delkapittel 6.4.2.

Mål for ordningen

I regelverket for driftstilskudd til Rådet for psykisk helse er formålet med tilskuddet definert. Målet er ifølge regelverket å understøtte virksomheten til Rådet for psykisk helse, i tråd med gjeldende vedtekter. Videre vises det til omtale i vedtektene av hva Rådet for psykisk helse skal være og hva Rådet skal bidra til (se tekstboks under).

«Målet med ordningen er at tilskuddet skal understøtte virksomheten til Rådet for psykisk helse, i tråd med gjeldende vedtekter. I tråd med vedtektene skal Rådet for psykisk helse skal være en pådriver for god psykisk helse og skal styrke, støtte og bidra til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering. Målgruppe for tilskuddsordningen er tjenesteapparatet, befolkningen, kompetansemiljøer, bruker- og pårørendeorganisasjoner, aktører innen arbeidsliv og utdanningssektor m.fl.» Regelverk for tilskuddsordning: Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse, s. 1.

Målgruppen er også definert i regelverket, og omfatter både befolkningen som helhet, samt ulike aktører innen arbeidsliv og utdanningssektor, organisasjoner mv.

Målformuleringen i tilskuddsordningens regelverk overlater til organisasjonen selv å definere målet for tilskuddsordningen, ved at det angis at tilskuddet skal understøtte Rådets virksomhet, i tråd med organisasjonens vedtekter. Regelverket og målformuleringen ble sist oppdatert i 2018, mens organisasjonens vedtekter sist ble endret i 2022[15]. Endringene i vedtektenes omtale av organisasjonens formål, sammenlignet med de tidligere vedtektene[16] er mindre språklige endringer, og er ikke-substansielle, jf. figuren under.

Formål i vedtekter fra 2022Rådet for psykisk helses visjon er: Et samfunn som bidrar til god psykisk helse for alle. Rådet for psykisk helse er en frittstående og partipolitisk uavhengig paraplyorganisasjon som skal være en pådriver for god psykisk helse. Rådet for psykisk helse skal styrke, støtte og bidra til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering.

Formål i vedtekter fra 2007 Rådet for psykisk helses visjon er: Et samfunn som bidrar til god psykisk helse for alle. Formål: Rådet for psykisk helse er en frittstående paraplyorganisasjon som skal være en pådriver for god psykisk helse. Vi skal styrke, støtte og bidra til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering

I Prop.1 S (2023-2024) går det frem, som i regelverket for tilskuddsordningen, at bevilgningen skal gå til Rådets virksomhet. Virksomheten beskrives i neste rekke som følger: «[Rådet] arbeider for økt kunnskap om psykiske lidelser, forebygging, behandling og rehabilitering.»[17] Beskrivelsen er identisk i budsjettproposisjonen for foregående år, men presiseringen om at bevilgningen skal gå til Rådets virksomhet, var ny fra og med budsjettproposisjonen for 2023. I tidligere år har Rådet vært navngitt tilskuddsmottaker, men det har ikke vært spesifisert at det skal gå til Rådets **virksomhet**.

Målet i regelverket og vedtektene, og målet som angis i budsjettproposisjonen, skiller seg med andre ord noe fra hverandre. Der regelverket gjengir det fulle formålet, slik det er definert i organisasjonens vedtekter, er målet i proposisjonen rettet spesifikt mot kunnskap om psykiske lidelser, forebygging, behandling og rehabilitering. Deloitte er ikke kjent med årsaken til denne forskjellen, og er heller ikke kjent med hvor beskrivelsen i budsjettproposisjonene er hentet fra.

Det fremgår i mindre grad, verken i regelverket eller i de årlige budsjettproposisjonene, hvilke selvstendige mål staten, eller Helsedirektoratet har for tilskuddet, og hva som er statens intensjon med å gi tilskuddet. I intervju med tilskuddsforvalter fremkommer det at et sentralt formål for tilskuddet blant annet er å støtte oppunder organisasjonens interessepolitiske aktivitet. Det blir pekt på at helsemyndighetene har behov for innspill og en aktiv debatt på området og at Rådet skal bidra til dette blant annet gjennom innspill og høringssvar. Også tilskuddsmottaker peker i intervju på dette som et viktig formål, og det opplyses at organisasjonen på mange måter fungerer som en kunnskapsleverandør og støttespiller for helsemyndighetene. I årsmeldingen for 2022 omtales påvirkningsarbeid av Rådet selv som en «sentral del av vårt arbeid».[18]

Dette målet fremgår imidlertid ikke eksplisitt av regelverket, eller i omtalen av tilskuddet i de årlige budsjettproposisjonene. Det fremkommer også i intervju at det, fordi Rådet for psykisk helse skal spille en rolle som uavhengig innspills- og høringsinstans, er viktig å bevare organisasjonens faglige uavhengighet. Fra tilskuddsforvalters side vurderes det derfor ikke nødvendigvis som hensiktsmessig å legge detaljerte føringer for Rådets virksomhet. Dette behovet for uavhengighet gjenspeiles i regelverkets omtale av formål, ved at det i stor grad legges opp til at Rådet for psykisk helse innretter sin egen virksomhet, og dermed også i stor grad selv styrer bruken av tilskuddsmidlene. Dette er imidlertid «taus kunnskap» om målene for tilskuddet, og fremgår ikke klart av verken regelverk eller budsjettproposisjoner.

[15] Rådet for psykisk helse. 2022. Vedtekter for rådet for psykisk helse. Tilgjengelig fra: [Vedtekter gjeldende fra 24.02.22 \(pdf\) \(psykiskhelse.no\)](#)

[16] Rådet for psykisk helse. 2007. Vedtekter for rådet for psykisk helse. Sist endret i 2012.

[17] Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 1 S (2023-2024). Tilgjengelig fra: [Prop. 1 S \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#)

[18] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022, side 6.

Kriterier for måloppnåelse

I henhold til DFØs veiledning om utforming av tilskuddsordninger[20], 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 tilskuddsordningen[21] setter opp følgende kriterier for måloppnåelse, som tilskuddsforvalter skal vurdere rapporteringen fra Rådet for psykisk helse opp mot:

Beskrivelse av tiltak og i hvilken grad Rådet for psykisk helse:

- har gjennomført opplysningsarbeid innen psykisk helse på ulike arenaer
- har bidratt til å sette psykisk helse på dagsorden
- har deltatt i samfunnsdebatten
- har bidratt til å styrke kvalitetsutvikling innen psykisk helse

Kriteriene for måloppnåelse skiller seg fra målene som er oppgitt for ordningen under regelverkets omtale av mål og målgruppe. Der Rådet for psykisk helse i målformuleringen skal «styrke, støtte og bidra til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering» er tre av de fire kriteriene for måloppnåelse imidlertid knyttet til opplysnings- og interessepolitisk arbeid. Kvalitetsutvikling, inkludering, forebygging og forskning inngår ikke i kriteriene for måloppnåelse.

Kriteriene som er definert i regelverket for tilskuddsordningen omtaler ikke hva som kjennetegner høy måloppnåelse, ut over at målet synes å være oppnådd ved at tilskuddsmottaker kan svare «ja» på de ulike kriteriene. Det er derfor i stor grad opp til tilskuddsmottaker selv å beskrive hvordan Rådet har bidratt til å oppnå de ulike kriteriene. Det fremgår heller ikke tydelig hva som legges i de ulike kriteriene. Det fremgår for eksempel ikke hvilket nivå av deltakelse i samfunnsdebatten som er ønskelig. Å delta i

samfunnsdebatten er knyttet til den interessepolitiske rollen, som det i intervjuer og årsmeldinger pekes på at er en viktig rolle for organisasjonen. Dette formålet er imidlertid ikke, som omtalt i kap. 2.3 å finne igjen i målformuleringen for ordningen.

Videre er kriteriene rettet mot **aktiviteter**, slik som å delta i samfunnsdebatten og å gjennomføre opplysningsarbeid, heller enn ønskede **samfunns- og brukereffekter**. Som omtalt i kap. 2.3 er ikke nødvendigvis målformuleringen heller innrettet mot ønskede samfunns- og brukereffekter, og dette reflekteres følgelig også i kriteriene for måloppnåelse.

[20] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022. Veiledning om utforming av tilskuddsordninger. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: [Utforme tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://dfo.no/utformning-av-tilskuddsordninger)

[21] Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. 2018. Regelverk for tilskuddsordning Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse.

Tildelingskriterier

Av regelverket fremgår det at tilskuddet er øremerket Rådet for psykisk helse. Tilskuddsbeløpet som skal gå til organisasjonen er fastsatt i statsbudsjettet, og vurderes ikke av tilskuddsforvalter. Regelverket fastsetter derfor ikke tildelingskriterier som søknad skal vurderes opp mot, og fastsetter heller ikke krav til bruken av tilskuddet.

Rådet for psykisk helse må likevel sende inn en søknad for hvert år, hvor deres aktivitetsplaner for det kommende året detaljeres, sammen med budsjett og redegjørelse for kontrolltiltak som skal sikre korrekt rapportering og redegjørelse. Det fremgår ikke i budsjettproposisjonene, eller i andre dokumenter som Deloitte har sett hvorfor Rådet for psykisk helse er valgt ut for et slikt øremerket tilskudd, eller avveiningen av om tilskuddet kunne ha gått til andre formål, eller organisasjoner.

Oppfølging og kontroll

Regelverket stiller krav om at tilskuddsmottakers rapportering skal inneholde følgende:

- Tilskuddsmottakers vurdering av hvordan gjennomførte tiltak har ført til måloppnåelsen[21]
- Regnskap
- Revisorattestasjon

Vurderingen av gjennomførte tiltak og måloppnåelse skal ifølge regelverket sees opp mot kriteriene som er gjengitt i tilskuddsbrevet. Kriteriene som er gjengitt i de årlige tilskuddsbrevene er på sin side identiske med kriteriene for måloppnåelse i regelverket for tilskuddsordningen. Tilskuddsmottaker svarer på kravene til rapportering gjennom sin årsmelding, hvor organisasjonens aktiviteter og vurderinger av oppnådde resultater fremgår, samt gjennom regnskap for driften i hele organisasjonen og revisorattestasjon. Det stilles ikke krav om at regnskapsrapporteringen bryter ned hvilke aktiviteter eller deler av organisasjonen tilskuddet har finansiert.

I tillegg til det spesifikke regelverket for tilskuddsordningen har også Helsedirektoratet fastsatt et sett med standardvilkår for sine tilskuddsordninger[22]. I standardvilkårene fremgår det blant annet at lønnsmidler som i hovedsak dekkes av tilskuddsmidler ikke bør overstige det som er rimelig i forhold til statlige lønninger. At det ikke stilles krav i regelverket om at det i rapporteringen og årsregnskapet skilles mellom hvilke aktiviteter og/eller utgiftsposter som finansieres ved hjelp av tilskuddet gjør det også vanskelig å

kontrollere om dette standardvilkåret er oppfylt. Fra Rådet for psykisk helse opplyses det i intervju at tilskuddet fra Helsedirektoratet går til å dekke *b/.a.* lønn og husleie. En gjennomgang av årsregnskapet til organisasjonen viser at godtgjørelse til generalsekretær økte med 24 % fra 2021 til 2022, fra 1,4 mill. kroner til 1,735 mill. kroner[23]. Lønnskostnader, inkludert pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift, beløp seg i 2022 til 1 069 0000 kroner per årsverk[24].

I intervju opplyser tilskuddsforvalter at det generelt er krevende å følge opp standardvilkåret om lønn. Det pekes på at dette er en skjønnsmessig vurdering, som er utfordrende å følge opp. Lønnsnivå har følgelig ikke vært tema i dialogen mellom Helsedirektoratet og Rådet for psykisk helse.

[21] Sic

[22] Helsedirektoratet. 2023. Standardvilkår for tilskudd fra Helsedirektoratet. Sist endret 08.11.2023. Tilgjengelig fra: [Standardvilkår for tilskudd fra Helsedirektoratet](#)

[23] Rådet for psykisk helse. 2023. Endelig aktivitetsregnskap 2022 med noter.

[24] Deloitte's egen beregning, basert på tall for årsverk og lønnskostnader i Endelig aktivitetsregnskap 2022 med noter. 2023

Vurdering

Gjennomgangen viser at regelverket for tilskuddsordningen inneholder alle de hovedelementer som i henhold til Statens økonomireglement i en normalsituasjon **skal** inngå i regelverket for en statlig tilskuddsordning. Dette til tross for at det i Statens økonomireglement gis unntak fra kravet om å fastsette regelverk for tilskuddsordninger der tilskuddsmottaker er navngitt i budsjettvedtaket eller budsjettproposisjonen, slik tilfellet er for driftstilskudd til Rådet for psykisk helse. Deloitte mener det er positivt at det foreligger et fullstendig regelverk for tilskuddsordningen selv om dette ikke er et krav for tilskuddsordninger hvor tilskuddsmottaker er navngitt i budsjettproposisjon og vedtak. 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. Deloitte gjør 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.

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 driftstilskudd til Rådet for psykisk helse, som vi kommenterer nærmere nedenfor.

Når det gjelder tilskuddsordningens **målformulering** viser gjennomgangen at det ikke fremgår av foreliggende målformulering hvilken effekt og hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet. Statlige tilskuddsordninger etableres for å nå mål av samfunnsmessig betydning, og det er uklart for Deloitte hvilke slike mål staten på et selvstendig grunnlag ønsker å oppnå. I stedet viser målformuleringen til Rådet for psykisk helse sine egne – i hovedsak aktivitetsbaserte - målformuleringer og vedtekter. Regelverkets henvisning til organisasjonens egne vedtekter og målformuleringer gir tilskuddsmottaker selv mulighet for å definere målet for tilskuddet, for eksempel ved å endre vedtektene. Koblingen mellom vedtektene og regelverket kan etter Deloitte's vurdering gi en risiko for at regelverket utdateres, og kan gi tilskuddsmottaker betydelig frihet til å prioritere ressursinnsats og satsingsområder.

I intervju fremkommer det at det ikke nødvendigvis er ønskelig å legge strenge føringer for organisasjonens virksomhet, av hensyn til dens rolle som uavhengig innspills- og høringsinstans. Denne rollen fremkommer imidlertid ikke tydelig i regelverket, og er «taus kunnskap» hos tilskuddsforvalter og tilskuddseier. Deloitte mener det er uheldig at tilskuddets målformulering ikke viser til hvilke effekter staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet, og at det dermed er uklart hva som er intensjonen med tilskuddsordningen. Det at målene kun knyttes opp mot å understøtte organisasjonens virksomhet og viser til vedtektene, er etter Deloitte vurdering prinsipielt uheldig. Vi mener derfor at regelverket for tilskuddsordningen bør revideres, og at det bør tydeliggjøres hva som er statens mål med tilskuddet. Helst bør disse målene formuleres som effektmål, i samsvar med føringene som fremkommer av Økonomiregelverket i staten og veiledere fra DFØ. Slike mål kan være nært relatert til målene som er definert i organisasjonens vedtekter, men kan også knyttes opp mot andre verdier og effekter av arbeidet til en organisasjon som Rådet, jamfør blant annet de bemerkninger som fremkommer gjennom intervju om viktigheten av Rådets innsats. I mange tilfeller vil det også være hensiktsmessig å knytte målene opp mot sektorpolitiske mål. Det å tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå gjennom tilskuddet, er etter vår vurdering sentralt for å kunne gjøre gode vurderinger av effekter og måloppnåelse, og for å kunne gjøre gode og begrunnede vurderinger av hvorvidt det er ønskelig å opprettholde en tilskuddsordning over tid.

Deloitte vil også bemerke at det er uheldig at departementet i sin budsjettproposisjon for 2024 henviser til mål for tilskuddet som ikke samsvarer verken med tilskuddsordningens regelverk eller Rådets egne vedtekter. Dette medfører etter vår vurdering at det kan oppstå ytterligere tvil om hva som er målet for tilskuddet.

Videre vil Deloitte påpeke at det etter vår vurdering er uheldig at det i angivelsen av **målgruppe** for tilskuddet står «m.fl.» etter at ulike målgrupper er ramset opp. Dette medfører at det ikke er tydelig hvem som er målgruppe for tilskuddsordningen.

Når det gjelder **kriterier for måloppnåelse** viser gjennomgangen at det er manglende eller mangelfull sammenheng mellom kriteriene for måloppnåelse i regelverket og målformuleringen. Kriterier for måloppnåelse henviser til noen aktiviteter som det er ønskelig at Rådet bidrar til, men uten at disse har en tydelig kobling til de ulike momentene som omtales i mål for tilskuddsordningen og i Rådets vedtekter. Manglende kobling mellom kriterier for måloppnåelse og målet for ordningen kan bidra til å svekke måloppnåelsen og effekten for de delene av målet som ikke er omfattet av kriteriene for måloppnåelse. Kriteriene er videre rettet mot **aktiviteter** som skal gjennomføres, heller enn ønskede bruker- og samfunnseffekter, og kriteriene er slik de er formulert ikke egnet til å belyse hvorvidt måloppnåelsen er høy eller lav. Dette er etter Deloitte mening en konsekvens av at heller ikke målformuleringen er innrettet mot bruker- og samfunnseffekter, og at det ikke er klart hvilke mål eller effekter staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet. Slik målformuleringen foreligger i nåværende regelverk vurderer ikke Deloitte det som hensiktsmessig å foreslå endringer i kriteriene for måloppnåelse, uten en forutgående revisjon av målformuleringen for tilskuddsordningen. Ved en eventuell revisjon av målformuleringen bør man også sikre en tydeligere kobling mellom målformuleringen og kriteriene for måloppnåelse, og at kriteriene formuleres som indikatorer eller kjennetegn på måloppnåelse. Videre bør det defineres hva som kjennetegner **høy** måloppnåelse.

Når det gjelder **oppfølging og kontroll** stilles det i dag ikke krav om at det av regnskapet fremgår hva tilskuddsmidlene konkret er benyttet til. Det fremgår også av gjennomgangen at det kan være krevende å følge opp standardvilkår blant annet knyttet til lønn. Tilskuddsforvalter peker på at oppfølgingen av dette standardvilkåret krever en skjønnsmessig vurdering av hvilket lønnsnivå som er rimelig i forhold til statlige lønninger. Det kan derfor etter Deloitte mening være behov for en operasjonalisering av dette standardvilkåret. Videre er det vår vurdering at det med fordel kan vurderes å innarbeide tydeligere krav til hvilke kostnader tilskuddet kan brukes til, samt krav om at budsjett og regnskap skal angi hva tilskuddsmidlene blir benyttet til, for lettere å kunne følge opp vilkåret. Vi er samtidig bevisst på at dette kan være krevende i praksis, all den tid driftstilskuddet fra Helsedirektoratet kun dekker en liten andel av Rådet for psykisk helse sine samlede kostnader.

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 driftstilskuddet til Rådet for psykisk helse, og hvorvidt effektene er sammenfallende med, eller relatert til, målene for ordningen.

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 tilskuddsordningen å understøtte Rådet for psykisk helse sin virksomhet, og dermed å bidra til at Rådet for psykisk helse kan være en pådriver for god psykisk helse som styrker, støtter og bidrar til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering. I dette kapittelet beskrives effekter av tilskuddet, og hvorvidt effektene er sammenfallende med, eller relatert til, målene for ordningen.

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 SSØs (nå DFØ) 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.»[25]

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».

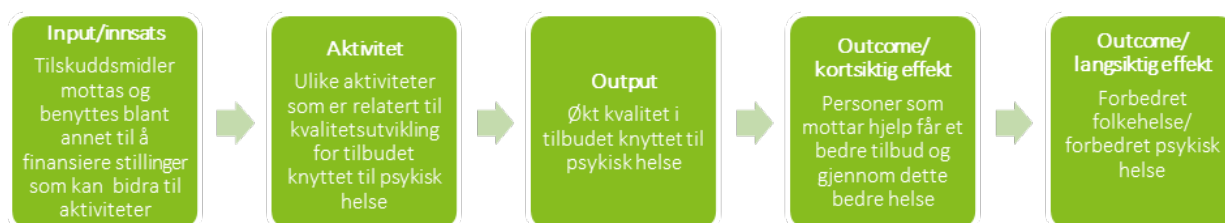
Når det gjelder måling av effekter av konkrete tiltak og aktiviteter, er det ikke slik at man uten videre kan fastslå årsaks- virkningsforholdene med sikkerhet. Tilskuddet, og aktivitetene det finansierer, eksisterer ikke i et vakuum, og det er ofte en rekke andre forhold i samfunnet som kan påvirke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

Målet for ordningen er som tidligere nevnt å understøtte rådets virksomhet, og i neste rekke, i tråd med vedtektene, at Rådet for psykisk helse skal være en pådriver for god psykisk helse som styrker, støtter og bidrar til forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering. Deloitte forstår forebygging, forskning, opplysning, kvalitetsutvikling, medvirkning og inkludering som «mellomliggende» variabler, som skal bidra til at et overordnet mål - god psykisk helse - nås. I vurderingen av tilskuddets

effekt må det derfor ses hen både til i hvilken grad tilskuddet bidrar til å oppnå disse mellomliggende variablene, og det overordnede målet om god psykisk helse.

Rådet for psykisk helse er imidlertid bare én av svært mange forhold eller organisasjoner som påvirker disse mellomliggende variablene, og det overordnede målet om god psykisk helse. Det er derfor på befolkningsnivå vanskelig å fastslå om tilskuddet har hatt en effekt, enten i positiv eller negativ retning. For å gjøre en realistisk vurdering av tilskuddets effekt har vi derfor utarbeidet en programteori. Programteori er en beskrivelse av hvordan en intervensjon er forventet å bidra til ønskede resultater, og hvilke mekanismer og kontekstuelle forhold som påvirker måloppnåelsen. For Rådet for psykisk helses vedkommende er mekanismene foreslått i målformuleringen, nemlig at tilskuddet skal bidra til god psykisk helse gjennom de mellomliggende variablene. I Figur 4 foreslår vi en forenklet virkningsmekanisme for hvordan tilskuddet *kan* bidra til god psykisk helse, gjennom den mellomliggende variabelen «kvalitetsutvikling».

Som nevnt i kap. 2 fremgår det ikke av regelverket hva som er statens selvstendige mål for tilskuddet, og hvilke samfunns- og brukereffekter staten ønsker å oppnå. Dette kompliserer vurderingen av tilskuddets effekt, ettersom en slik vurdering typisk skal vurdere om tilskuddet gir den effekten tilskuddsgiver ønsker. Vi har likevel her tatt utgangspunkt i de formålene og områdene som er omtalt i Rådets vedtekter, og i hvilken grad Rådet bidrar til disse.



Figur 4: Foreslått virkningsmekanisme for hvordan tilskuddet kan bidra til god psykisk helse

Tilsvarende modell kan i prinsippet utvikles for alle de mellomliggende variablene som er omtalt i tilskuddsordningens målformulering og i vedtektene til Rådet.

[25] Senter for statlig økonomistyring. 2007. Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Veileder. Tilgjengelig fra: [Evaluering av statlige tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://www.dfo.no/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger)

Hvilke effekter har tilskuddet?

Tilskuddet skal som tidligere nevnt bidra til å understøtte Rådet for psykisk helses virksomhet, og derigjennom Rådets aktiviteter knyttet til god psykisk helse. I intervju opplyser Rådet for psykisk helse at organisasjonen er avhengig av tilskuddet for å kunne opprettholde sin virksomhet, og at midlene benyttes til driftsutgifter som husleie, strøm og lønn, samt delfinansiering av utgivelse av Magasinet Psykisk Helse. Det påpekes videre at driftstilskuddet setter organisasjonen i stand til å søke om, og forvalte, prosjektmidler fra andre kilder, og at tilskuddsmidlene dermed er en forutsetning for den totale driften i organisasjonen.

I intervju opplyser organisasjonen selv at de primært jobber med kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling på det psykiske helsefeltet. Dette understrekes også i organisasjonens årsmeldinger, hvor organisasjonens arbeid knyttet til kunnskapsformidling og kunnskapsutvikling fremheves særskilt. I 2022 blir det blant annet i oppsummeringen av det foregående året vist til organisasjonens synlighet i media. Organisasjonen ble omtalt i media 1650 ganger i 2022[26], 1105 ganger i 2021[27] og om lag 1100 ganger i 2020. I 2019 ble organisasjonen omtalt 450 ganger[28]. Både synligheten og aktiviteten rettet mot media har dermed vært betydelig økende i løpet av perioden. Noe av årsaken til økt medieomtale kan skyldes økt fokus på psykisk helse de siste årene, men også økt innsats fra organisasjonen knyttet til å

være synlig i media. En stor del av organisasjonens innsats er også knyttet til utgivelse av Magasinet Psykisk Helse. Magasinet har om lag 5100 papirabonnenter, og det er et pågående arbeid knyttet til å etablere en digital utgave av magasinet.

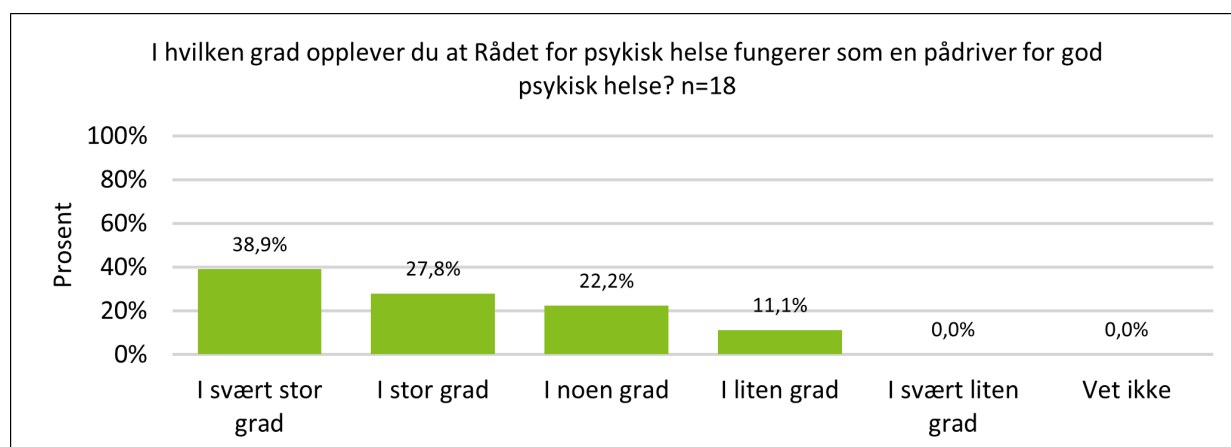
Rådet for psykisk helse avgir i tillegg hvert år et titalls høringsvar i saker som gjelder psykisk helse, og på helsefeltet mer generelt. I 2022 ble det avgitt skriftlige innspill og høringsvar til 24 høringer og innspillprosesser. I tillegg deltar organisasjonen i muntlige høringsrunder, og avgir muntlige innspill.[29] Mottakere av høringsvarene er primært departementene, herunder Helse- og omsorgsdepartementet.[30] Helsemyndighetene utgjør ikke en av de definerte målgruppene. Det kan imidlertid argumenteres for at påvirkningsarbeid har en positiv effekt for målgruppene, ved at deres interesser blir ivarettatt.

I løpet av evalueringsperioden har koronapandemien hatt en betydelig innvirkning på organisasjonens virksomhet, og det opplyses i årsmeldingene om at det vært betydelig virksomhet knyttet til de negative effektene av pandemien på psykisk helse. Det opplyses at nedstengningen ikke har hatt konsekvenser for virksomheten, og at den har opprettholdt full drift og et høyt aktivitetsnivå til tross for nedstengninger.[31]

For å vurdere i hvilken grad Rådet bidrar til ønsket effekt både på de mellomliggende variablene, og det overordnede målet knyttet til god psykisk helse, har vi distribuert en spørreundersøkelse til medlemsorganisasjonene i Rådet for psykisk helse, og blant annet bedt om deres vurdering av i hvilken grad Rådet bidrar til de ulike formålene. Medlemsorganisasjonene er valgt ut som mottakere av spørreundersøkelsen på bakgrunn av at Rådet etter vedtektene er en medlemseiet paraplyorganisasjon. Det er derfor nærliggende at medlemmene vil kunne ha god kjennskap til Rådets drift, og eventuelle effekter av tilskuddet. Vi går her først gjennom svarene på overordnet nivå, før vi går nærmere inn på de ulike formålene.

Som det fremgår av Figur 5 opplever et flertall av medlemsorganisasjonene at Rådet for psykisk helse fungerer som en pådriver for god psykisk helse. Om lag 33 % av medlemsorganisasjonene opplever imidlertid at Rådet bare i noen eller liten grad fungerer som dette.

Figur 5: Medlemsorganisasjonenes vurdering av Rådets rolle som pådriver for god psykisk helse



Figur 5: Medlemsorganisasjonenes vurdering av Rådets rolle som pådriver for god psykisk helse
Det er stor variasjon i medlemsorganisasjonenes oppfatning av i hvilken grad Rådet for psykisk helse bidrar til de ulike formålene. En forholdsvis høy andel av medlemsorganisasjonene svarer «i svært stor grad» og «i stor grad» på tvers av de ulike formålene. Mest fornøyd er medlemsorganisasjonene med arbeidet som gjøres med opplysningsarbeid knyttet til psykisk helse, hvor over 70 % av respondentene svarer at Rådet for psykisk helse i stor eller svært stor grad bidrar til dette. For alle målene er det imidlertid også gjennomgående en viss andel av respondentene som svarer at Rådet for psykisk helse i liten eller svært liten grad bidrar til disse. Det er i størst grad medlemsorganisasjonene i kategoriene «profesjonsorganisasjon og fagforbund» og «bruker- og pårørendeorganisasjon» som svarer at rådets

arbeid i **liten grad eller i svært liten grad** bidrar til de ulike målene. I en fritekstkommentar peker en av respondentene på at organisasjonen ikke fungerer etter formålet.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene som svarte i **liten grad** eller i **svært liten grad** oppfølgingsspørsmål, hvor de fikk anledning til å utdype hva de mente organisasjonen kunne gjøre for å forbedre arbeidet knyttet til det enkelte formålet. Flere av respondentene peker i disse oppfølgingsspørsmålene blant annet på det de mener er en for liten grad av involvering av medlemsorganisasjonene. Videre pekes det blant annet på at budskap ikke skal ha blitt forankret eller kvalitetssikret hos medlemmene i forkant, og at organisasjonen tidvis oppfattes å konkurrere med medlemmene om oppmerksomhet og finansiering. Dette kan være en negativ, utilsiktet virkning av tilskuddet, i den grad tilskuddet benyttes til å konkurrere med andre statsfinansierte aktiviteter. Deloitte har gjennomført et møte med Rådet for psykisk helse for å følge opp resultatene, og Rådet peker blant annet på at det ikke er alle budskap som kan forankres hos alle aktører, og at det å finne et slags felles multiplum i en del tilfeller ikke vil være mulig. Rådet peker også i intervju på at deltakelsen fra medlemsorganisasjonene i Rådets arbeid til tider kan være varierende. Det opplyses om at når organisasjonen ber om innspill fra medlemsorganisasjonene til høringssvar får de typisk ett til to svar.

Samtidig understreker Rådet at de fremover vil jobbe enda mer aktivt for å involvere medlemmene, og at de ser at det er behov for et enda tettere samarbeid med medlemsorganisasjonene enn det som er tilfelle i dag.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk også mulighet til å liste opp de inntil tre viktigste resultatene Rådet har oppnådd de siste årene. Mange av disse svarene pekte på synlighet (én av respondentene listet opp «synlighet» tre ganger), arbeidet med media, og befolkningsrettet opplysningsarbeid.



Figur 6: Tilbakemeldinger fra medlemmene på viktigste resultater

Flere peker også på konkrete prosjekter som er gjennomført i Rådets regi, som f.eks. utvikling av kurs knyttet til hverdagsglede. Én av respondentene svarte «vet ikke» i alle tre feltet. I tillegg valgte seks av respondentene å hoppe over spørsmålet, og å ikke liste opp noen resultater. Svarene peker likevel på at Rådet har aktivitet på en rekke ulike felt, og at de fleste av medlemsorganisasjonene kan peke på konkrete resultater og aktiviteter på tvers av de ulike feltene, som Rådet har oppnådd eller gjennomført de siste årene.

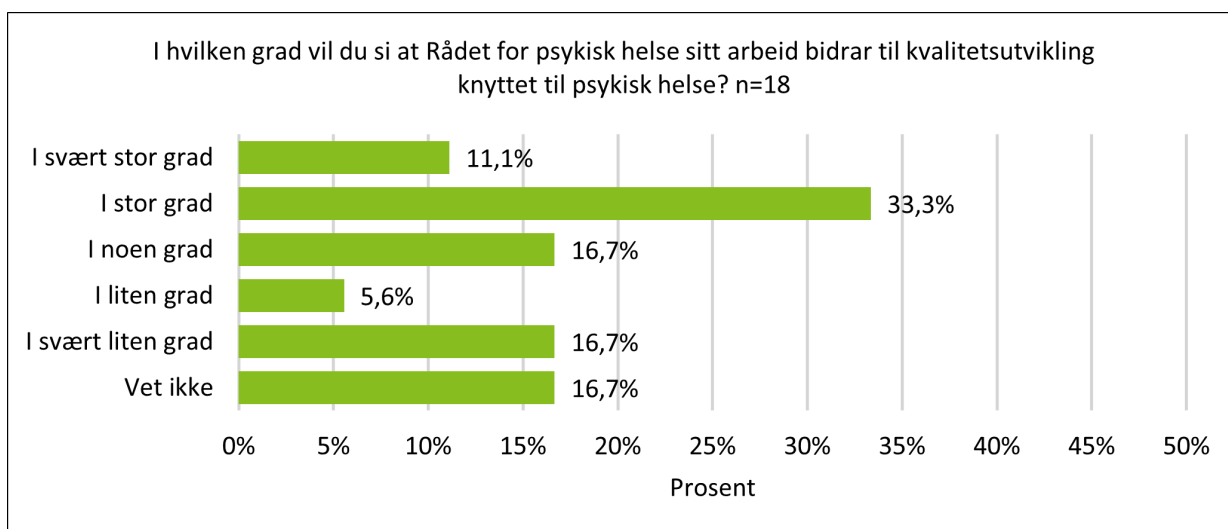
Ser en nærmere på de ulike områdene Rådet for psykisk helse har som målsetting å bidra til, slik det er definert i vedtektene, er oppfatningene blant medlemsorganisasjonene forholdsvis blandet.

Kvalitetsutvikling knyttet til psykisk helse

Rådets innsats knyttet til kvalitetsutvikling består, ifølge rådets handlingsplan, blant annet av påvirkningsarbeid (herunder høringer, innspill m.m.), samt samarbeid med andre organisasjoner og fremme av kunnskap og bevissthet knyttet til kvalitet på tjenestetilbudet.[32] I 2022 deltok organisasjonen *blant annet* som medlem i referansegruppen for Leve hele livet, som er en kvalitetsreform for eldre. Videre deltok Rådet i prosjektet «PåVakt» som skal innhente kunnskap og bidra til tiltak som kan øke livskvaliteten for personer som er utsatt for vold og overgrep. Rådet avholdt også i samarbeid med Folkehelseinstituttet, kommuneoverlegen i Moss og fastlege i Oslo et dagskurs for leger om Hverdagsglede, og hvordan dette kan bidra til at pasienter bedrer livskvaliteten.[33]

Til sammen litt under halvparten av medlemsorganisasjonene mener at organisasjonen i *stor* eller *svært stor* grad bidrar til dette formålet, og samtidig svarer også mer enn én av fem respondenter at organisasjonen i *svært liten* eller *liten* grad bidrar til formålet. Én av respondentene som har svart at organisasjonen i liten eller svært liten grad bidrar til dette peker på at det er usikkert om kvalitetsutvikling ligger innenfor rådets primæroppgaver, men at Rådet indirekte kan bidra til området gjennom andre aktivitetsområder. Andre respondenter peker på manglende samarbeid med medlemmene.

Figur 7: Medlemsorganisasjonenes vurdering av i hvilken grad Rådet bidrar til kvalitetsutvikling

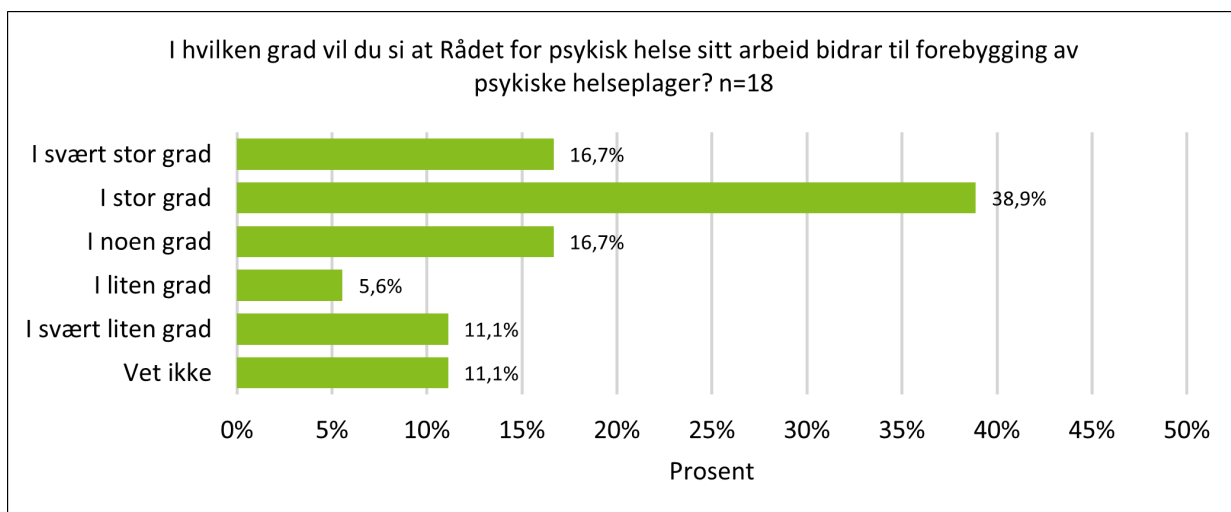


Figur 7: Medlemsorganisasjonenes vurdering av i hvilken grad Rådet bidrar til kvalitetsutvikling

Forebygging av psykiske helseplager

Rådets innsats knyttet til forebygging består, ifølge rådets handlingsplan, blant annet av samarbeid med andre organisasjoner på området, prosjektveiledning for eksterne prosjekter, utarbeidelse av informasjons- og undervisningsmateriell, og samarbeid med kommunene om forebyggende lavterskeltilbud. I 2022 omfattet Rådets aktivitet knyttet til området *blant annet* kurs i Hverdagsglede og distribusjon av kursmateriell knyttet til mestring av depresjon og belastning. Dette kursmaterialet ble sist revidert av organisasjonen i 2020. [34]

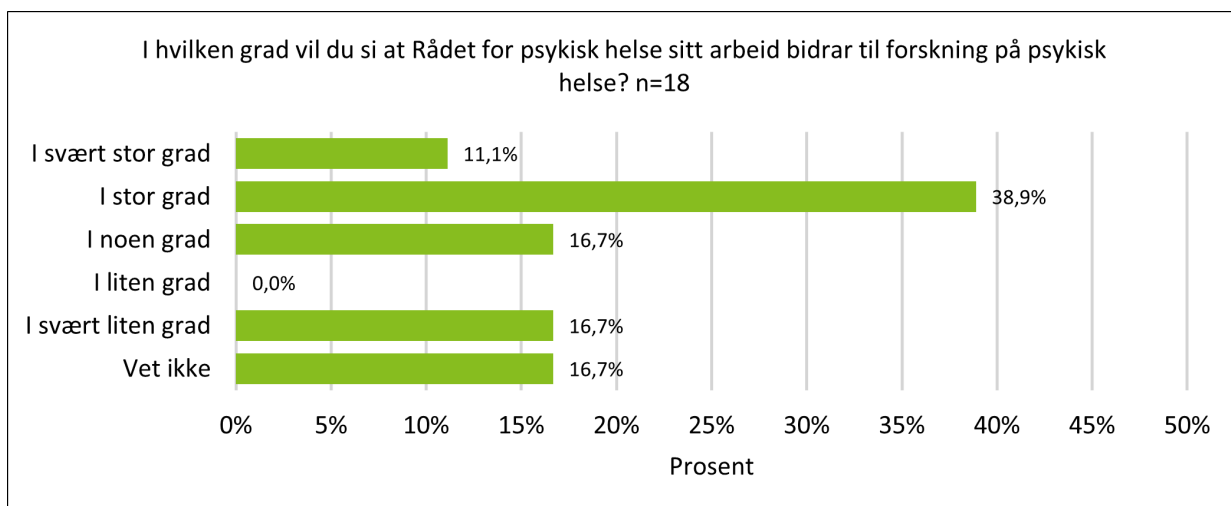
Som det fremgår av Figur 8 er det et flertall av medlemsorganisasjonene som vurderer at Rådet i *stor* eller *svært stor* grad bidrar til formålet. De av medlemsorganisasjonene som svarte at de i *liten* eller *svært liten* grad bidrar til formålet peker også her på manglende involvering og medvirkning fra medlemsorganisasjonene, og at Rådet også på dette området konkurrerer med medlemmer om oppmerksomhet og finansiering.



Figur 8: Medlemsorganisasjonenes vurdering av i hvilken grad Rådet bidrar til forebygging

Forskning på psykisk helse

Rådets innsats knyttet til forskning består, ifølge Rådets handlingsplan, blant annet i å bidra med informasjon og referanser til forskningsprosjekt og å tilgjengeliggjøre og spre forskningsresultater, blant annet gjennom Magasinet psykisk helse.[35] I tillegg forvalter organisasjonen prosjektmidler fra Stiftelsen Dam, ved at organisasjonen mottar og vurderer søknader om forskningsmidler.[36] Rådet tilbyr også veiledning til søkere. Halvparten av medlemsorganisasjonene vurderer at Rådet for psykisk helse i *stor* eller *svært stor* grad bidrar til forskning på psykisk helse. De av medlemsorganisasjonene som svarte at de i *liten* eller *svært liten* grad bidrar til formålet peker blant annet på at de ikke kjenner til at organisasjonen bidrar til dette, og at organisasjonen må bidra til å styrke og fremme gode forskningsmiljøer, fremfor å initiere egne prosjekt.

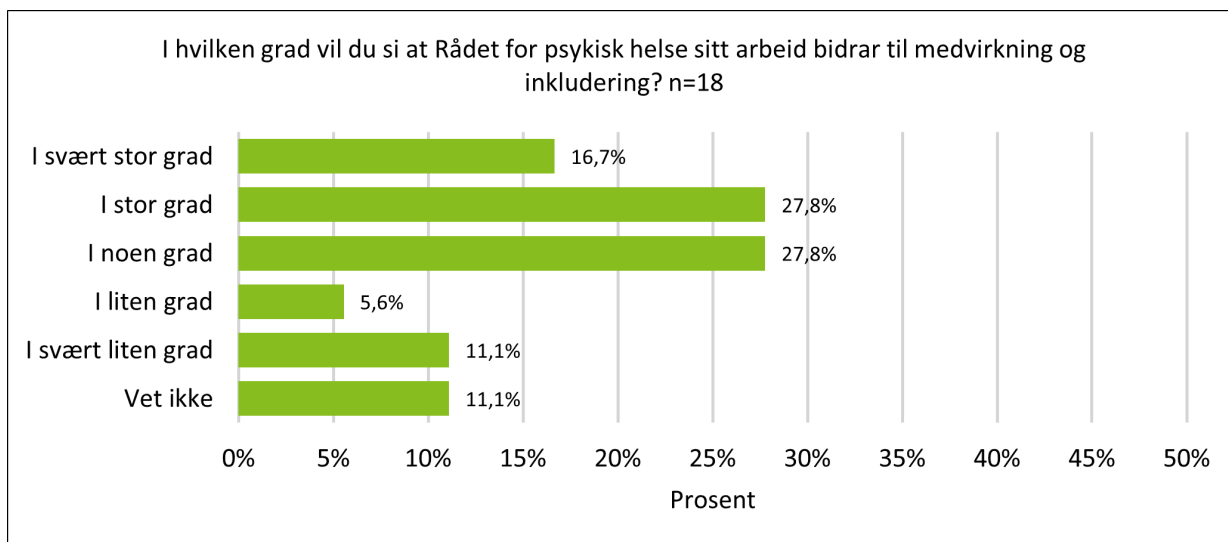


Figur 9: Medlemsorganisasjonenes vurdering av i hvilken grad Rådet bidrar til forskning på psykisk helse

Medvirkning og inkludering

Rådets innsats knyttet til medvirkning og inkludering består, ifølge Rådets handlingsplan, blant annet i å delta i referansegrupper for prosjekt knyttet til formålet, utvikling av prosjekt og kurs knyttet til formålet, for

eksempel i skoleverket, å inkludere brukere i forskningsprosjekt, og påvirkningsarbeid.[37] Et av tiltakene som ifølge Rådets rapportering bidrar til formålet er Hverdagsglede-kurset, som ifølge Rådets rapportering bidrar til at deltakere i større grad kommer seg ut i arbeidslivet, og dermed blir inkludert i samfunnet.[38] Litt under halvparten av medlemsorganisasjonene som har svart på spørreundersøkelsen mener at Rådet i *stor* eller *svært stor* grad bidrar til formålet. De av medlemsorganisasjonene som svarte at de i *liten* eller *svært liten* grad bidrar til formålet peker blant annet på at også dette formålet bærer preg av manglende involvering av medlemsorganisasjonene, og konkurranse med medlemsorganisasjonenes arbeid.

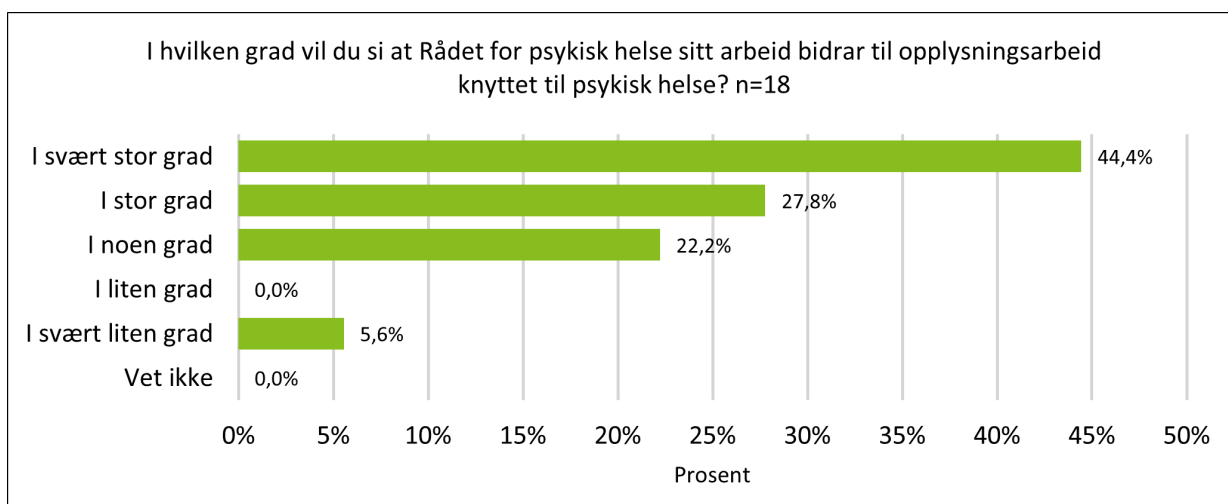


Figur 10: Medlemsorganisasjonenes vurdering av i hvilken grad Rådet bidrar til medvirkning og inkludering

Opplysningsarbeid knyttet til psykisk helse

Rådets innsats knyttet til opplysningsarbeid består, ifølge Rådets handlingsplan, blant annet i å delta på konferanser, arrangementer, møteplasser, å avgi høringsvar og innspill, delta i samfunnsdebatten og å utgi Magasinet Psykisk helse. I handlingsplanen er politisk påvirkning tatt inn som en del av området, ved at området er titulert «opplysning og politisk påvirkning».[39] Som tidligere omtalt er organisasjonen svært aktiv i å avgi høringsvar og innspill til myndighetene. Organisasjonen er i tillegg svært synlig i mediene og sosiale medier.

Dette er formålet medlemsorganisasjonene i størst grad mener at organisasjonen bidrar til. Hele 72,2 % av medlemsorganisasjonene mener at Rådet i *stor* eller *svært stor* grad bidrar til dette formålet.



Rapportering fra Rådet for psykisk helse

Rådet for psykisk helse rapporterer til tilskuddsforvalter på måloppnåelse gjennom de årlige årsmeldingene, og i skjema til tilskuddsforvalter. Årsmeldingene gir en gjennomgang av hvilke aktiviteter Rådet for psykisk helse har gjennomført gjennom året, samt på hvilke områder Rådet har hatt virksomhet. Rapporteringen er følgelig i større grad innrettet mot hvilke aktiviteter organisasjonen har gjennomført, enn mot effektene av tilskuddet. Årsmeldingene gjør rede for organisasjonens totale drift, heller enn å være en spesifikk rapportering på bruk og effekt av tilskuddsmidlene. Det er imidlertid også noe omtale av effektene av aktivitetene. For eksempel trekkes det i årsmeldingen for 2022 frem at foreløpig forskning viser at flere av deltakerne på et kurs i hverdagslede, som Rådet for psykisk helse har utviklet basert på fagmodellen «Five Ways of Wellbeing», kommer tilbake i jobb.[40]

Det fremgår av årsmeldingene at Rådet har høy aktivitet knyttet til ulike prosjekt, blant annet kurs, forskningsprosjekt, og undervisningsopplegg. For flere av disse fremgår det at det er gjennomført forskning og evalueringer som viser positiv effekt. Årsrapporteringen er ikke strukturert etter formålene som fremgår i vedtektene, og det er derfor vanskelig å vurdere, basert på rapporteringen i hvilken grad organisasjonen bidrar til effekt knyttet til de konkrete formålene. Flere av prosjektene og aktivitetene er imidlertid også på tvers av de ulike formålene.

I rapporteringsskjemaet til tilskuddsforvalter[41] fremgår det heller ikke slike effektvurderinger, som eksempelet i Figur 12 viser. Vi understreker her at Rådet også rapporterer mer utfyllende i sin årsmelding.

Figur 12: Rapportering fra tilskuddsmottaker i 2022

- Rådet samler kunnskap og sprer dette gjennom dokumentasjon ved debattinnlegg, holder innlegg i mange ulike miljøer og er en høringsinstans.
- Gir ut Magasinet Psykisk helse (5 utgaver)
- Gjennomfører dialogkonferanser, sammenkomster og initierer møteplasser og konferanser
- Opplysningsarbeid i skoler, barnehager, eldresenter og arbeidsplasser
- Ulike tiltak som setter psykisk helse på dagsorden i mediene
- Rådet sitter i ca. 30 ulike komiteer og utvalg.

[26] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[27] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[28] Rådet for psykisk helse. 2021. Årsmelding for 2020.

[29] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[30] Rådet for psykisk helse. 2023. Oversikt over høringsuttalelser 2022.

[31] Rådet for psykisk helse. 2021. Årsmelding for 2020.

[32] Rådet for psykisk helse. 2023. Handlingsplan.

[33] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[34] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[35] Rådet for psykisk helse. 2023. Handlingsplan.

[36] Rådet for psykisk helse. 2023. Omtale av forskningsmidler på Rådet for psykisk helses nettsider. Tilgjengelig fra: <https://psykiskhelse.no/kunnskap/sok-prosjektmidler/sok-forskningsmidler/>

[37] Rådet for psykisk helse. 2023. Handlingsplan.

[38] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[39] Rådet for psykisk helse. 2023. Handlingsplan.

[40] Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

[41] Rådet for psykisk helse. 2023. Rapportering på tilskudd.

Konklusjon og anbefaling

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.

Evalueringen av tilskuddsordningen Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse viser at tilskuddet i stor grad er muliggjørende for organisasjonens drift, og følgelig for de aktivitetene som gjennomføres av organisasjonen. Undersøkelsen viser at Rådet for psykisk helse har stor aktivitet på en rekke ulike områder, og at organisasjonen er svært synlig både i media, på sosiale medier og opp mot helsemyndighetene i form av høringsssvar og innspill. En stor del av medlemsmassen mener at organisasjonen, og dermed også tilskuddet, har en positiv effekt på tvers av de ulike formålene i vedtektene. Samtidig er det også en andel av medlemmene som mener at organisasjonen i liten eller svært liten grad bidrar til de ulike formålene. Enkelte av medlemmene mener at organisasjonen ikke nødvendigvis fungerer etter hensikten i dag. Det pekes konkret på manglende involvering av medlemmene, tidvis konkurranse med medlemsorganisasjonene om midler og oppmerksomhet, og at det faglige innholdet i Rådets budskap ikke alltid er tilstrekkelig forankret hos medlemmene. Medlemsorganisasjonenes vurdering av hvorvidt Rådet når ut til de definerte målgruppene er også varierende.

Det er imidlertid vanskelig å konkludere med om tilskuddsordningen «virker» i samsvar med intensjonen, ettersom tilskuddsgivers intensjon bak tilskuddet, og hvilke effekter som skal oppnås, er uklart. Utformingen av tilskuddsordningen legger etter Deloitte sin vurdering ikke godt nok til rette for å vurdere måloppnåelse og effekter. 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. Samtidig har utformingen av regelverket for tilskuddsordningen etter Deloitte mening et betydelig forbedringspotensial:

- Det fremgår ikke av foreliggende målformulering hvilken effekt og hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet. I stedet viser målformuleringen til Rådet for psykisk helse sine egne – i hovedsak aktivitetsbaserte - målformuleringer og vedtekter, noe som gir organisasjonen betydelig frihet til å selv prioritere ressursinnsats og satsingsområder. Koblingen til organisasjonens vedtekter gir også risiko for at regelverket utdateres. Tilskuddsforvalter har mål for tilskuddsordningen som i dag ikke er en del av målformuleringen i regelverket, blant annet knyttet til at Rådet skal være en hørings- og innspillsinstans. Videre er det ikke samsvar mellom omtalen i Prop. 1 S av tilskuddet, og målformuleringen i regelverket. Dette kan bidra til at det oppstår ytterligere tvil om hva som er målet for tilskuddet.
- Det er manglende eller mangelfull sammenheng mellom kriteriene for måloppnåelse i regelverket og målformuleringen. Kriterier for måloppnåelse henviser til noen aktiviteter som det er ønskelig at Rådet bidrar til, men uten at disse har en tydelig kobling til de ulike momentene som omtales i mål for tilskuddsordningen og i Rådets vedtekter.
- Kriteriene for måloppnåelse er videre rettet mot aktiviteter som skal gjennomføres, heller enn ønskede bruker- og samfunnseffekter, og kriteriene er slik de er formulert ikke egnet til å belyse hvorvidt måloppnåelsen er høy eller lav. Dette er etter Deloitte mening en konsekvens av at heller ikke

målformuleringen er innrettet mot bruker- og samfunnseffekter, og at det ikke er klart hvilke mål eller effekter staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet.

- Det kan være krevende å følge opp standardvilkår knyttet til lønn, blant annet fordi dette vilkåret ikke er operasjonalisert og krever en skjønnsmessig vurdering av hvilket lønnsnivå som er rimelig i forhold til statlige lønninger.

Mangler ved utformingen av tilskuddsordningens regelverk medfører også at informasjonen om måloppnåelse og effekten av tilskuddet er mangelfull, ettersom det ikke er formulert en tydelig målformulering for tilskuddet som viser til ønskede bruker- og samfunnseffekter.

Nedenfor oppsummeres Deloitte's anbefalinger basert på evalueringen av Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse.

Deloitte's anbefalinger basert på evalueringen av Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse:

1. Det bør defineres tydeligere hvilken effekt og hvilke mål staten ønsker å oppnå ved hjelp av tilskuddet
2. Mål for tilskuddet som ikke er skriftliggjort bør tas inn i regelverkets omtale av mål for ordningen
3. Det bør sikres samsvar mellom målformuleringer i budsjettproposisjonene og regelverket
4. Det bør defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse, og kriteriene for måloppnåelse bør kobles tydeligere til målformuleringen
5. Kravet i standardvilkårene knyttet til lønn bør operasjonaliseres
6. Rådet for psykisk helse bør prioritere økt samarbeid med medlemsorganisasjonene, og unngå å konkurrere med medlemmer om finansiering og oppmerksomhet.

Referanser

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022. Veiledning om utforming av tilskuddsordninger. Sist oppdatert: 29. november 2022. Tilgjengelig fra: [Utforme tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://dfo.no/utformetilskuddsordninger)

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

Helse- og omsorgsdepartementet. 2019. Prop 1 S (2019-2020). Tilgjengelig fra: [Prop. 1 S \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no)

Helse- og omsorgsdepartementet. 2023. Prop 1 S (2023-2024). Tilgjengelig fra: [Prop. 1 S \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no)

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. 2018. Regelverk for tilskuddsordning: Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse.

Helsedirektoratet. 2020. Tilskuddsbrev for 2020

Helsedirektoratet. 2021. Tilskuddsbrev for 2021.

Helsedirektoratet. 2022. Tilskuddsbrev for 2022.

Helsedirektoratet. 2023. Justert tilskuddsbrev for 2023.

Helsedirektoratet. 2023. Standardvilkår for tilskudd fra Helsedirektoratet. Sist endret 08.11.2023. Tilgjengelig fra: [Standardvilkår for tilskudd fra Helsedirektoratet](https://helsedirektoratet.no/standardvilkar-for-tilskudd)

Helsedirektoratet. 2023. Tilskuddsbrev for 2023.

Rådet for psykisk helse. 2023. Endelig aktivitetsregnskap 2022 med noter.

Rådet for psykisk helse. 2021. Årsmelding for 2020.

Rådet for psykisk helse. 2022. Vedtekter for Rådet for psykisk helse. Tilgjengelig fra: [Vedtekter gjeldende fra 24.02.22 \(psykiskhelse.no\) \(pdf\)](https://psykiskhelse.no/vedtekter)

Rådet for psykisk helse. 2023. Handlingsplan.

Rådet for psykisk helse. 2023. Omtale av forskningsmidler på Rådet for psykisk helses nettsider. Tilgjengelig fra: [Søk prosjektmidler \(psykiskhelse.no\)](https://psykiskhelse.no/sok-prosjektmidler)

Rådet for psykisk helse. 2023. Oversikt over høringsuttalelser 2022.

Rådet for psykisk helse. 2023. Rapportering på tilskudd.

Rådet for psykisk helse. 2023. Årsmelding for 2022.

Senter for statlig økonomistyring. 2007. Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Veileder. Tilgjengelig fra: [Evaluering av statlige tilskuddsordninger \(dfo.no\)](https://dfo.no/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger)

Vedlegg

Vedlegg 1

Organisasjon	Type organisasjon
ADHD Norge	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Aurora – støtteforeningen for mennesker med psykiske helseproblemer	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Bipolarforeningen	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Hjelpekilden Norge	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Hvite ørn – interesse og brukerorganisasjon for psykisk helse	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
LPP – Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Mental Helse	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Mental Helse Ungdom	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Norsk Tourette Forening	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
ROS – Rådgivning om spiseforstyrrelser	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Spiseforstyrrelsesforeningen (tidl. IKS)	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
WSO – Landsforeningen We Shall Overcome	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
Fontenehus Norge	Bruker- og pårørendeorganisasjoner
FRI – Foreningen for kjønns og seksualitetsmangfold (tidl. LLH)	Humanitære organisasjoner
Kirkens SOS	Humanitære organisasjoner
Landsforeningen mot seksuelle overgrep – LMSO	Humanitære organisasjoner
Norges Røde Kors	Humanitære organisasjoner
Stiftelsen CRUX (Tidligere Kirkens sosialtjeneste)	Humanitære organisasjoner
Voksne for barn	Humanitære organisasjoner
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Utdanningsinstitusjoner
Universitetet i Agder	Utdanningsinstitusjoner
Universitetet i Bergen	Utdanningsinstitusjoner
Universitetet i Oslo	Utdanningsinstitusjoner
Universitetet i Sørøst-Norge	Utdanningsinstitusjoner
Universitetet i Tromsø	Utdanningsinstitusjoner
Fagforbundet	Profesjonsorganisasjoner og fagforbund
Fellesorganisasjonen (FO)	Profesjonsorganisasjoner og fagforbund
Norsk Ergoterapeutforbund	Profesjonsorganisasjoner og fagforbund
Norsk Fysioterapeutforbund	Profesjonsorganisasjoner og fagforbund
	Profesjonsorganisasjoner og

Norsk Psykologforening	fagforbund
Norsk psykiatrisk forening	Profesjonsorganisasjoner og fagforbund
Norsk Sykepleierforbund	Profesjonsorganisasjoner og fagforbund

