

Veileder

Evaluering av statlige tilskuddsordninger



Forord

Hensikten med statlige tilskudd er å legge til rette for å nå prioriterte mål for samfunnet. Det er derfor viktig å etterprøve om vi faktisk oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere. Dersom en tilskuddsordning ikke fører til at målene nås, bør det vurderes om ordningen skal endres eller legges ned.

I evaluering av tilskuddsordninger undersøker vi i hvilken grad tilskuddene har effekter og bidrar til måloppnåelse som forventet eller forutsatt. Hvorvidt tilskuddene gir de resultatene som søkes oppnådd, vil avhenge dels av måten ordningen er utformet på og dels av måten den er forvaltet på. Dette er bakgrunnen for at veilederen har fokus på metodikk for å evaluere om en tilskuddsordning har noen effekt og om den er hensiktsmessig forvaltet og utformet.

Målet er at veilederen vil stimulere til hyppigere gjennomføring av evalueringer og at veilederen vil bidra til økt kvalitet på evalueringer som gjennomføres. Veilederen er ment å være en støtte både for dem som planlegger og bestiller et evalueringsarbeid, og for dem som står for selve gjennomføringen av evalueringen. Veilederen inneholder mye informasjon som kan være nyttig for alle som skal etablere en tilskuddsordning siden det er en bred drøfting av hvordan man sikrer at ordningen bidrar til måloppnåelse. Veilederen utfyller dermed Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*, som har fokus på hvordan man praktisk skal gå frem for å etablere en tilskuddsordning.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) er ansvarlig for veilederen. SSØ er en virksomhet underlagt Finansdepartementet med bred kompetanse på virksomhets- og økonomistyring i staten, bl.a. innen mål- og resultatstyring, evalueringer og samfunnsøkonomiske analyser. Veilederen er lagt ut på internett under www.sfsso.no. SSØ tar gjerne imot kommentarer til veilederen. Vi vil også være takknemlige om vi får oversendt fullførte evalueringer som kan være egnet til å gi læringseffekter til andre statlige virksomheter.

Veilederen er utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av Dag Flater Hwang (leder), Trude Gunnes, Jørgen K. Hansen, Erik Heen og Rolf Korneliussen. Under gjennomføringen av prosjektet bidro Espen Frøyland og Anders Myhren i styringsgruppen (SSØ) og en referansegruppe bestående av Atle Bjørkheim (Nærings- og handelsdepartementet), Børre Fylling (Riksrevisjonen), Lars Håkonsen (Høgskolen i Telemark og Telemarkforskning-Bø), Gro Paudal (Kultur- og kirke departementet) og Unn Elisabeth West (Fylkesmannen i Østfold) med nyttige innspill. Simen Olstad, Gro Holst Volden og John-Olav Sæter i SSØ har gitt nyttige kommentarer til foreløpige versjoner av veilederen.

Gjennomgangseksemplet i veilederen er hentet fra en evaluering som prosjektgruppen i SSØ har utført sammen med Utdanningsdirektoratet, avdeling Molde. Vi vil takke Utdanningsdirektoratet – og især Lars Christian Skorge og Kari Anne Sørvik – for et godt samarbeid. Eksemplet er ment å ha en illustrativ verdi, og vurderinger og konklusjoner som gis i eksemplet bygger derfor ikke alltid på grundige analyser og reflekterer ikke nødvendigvis Utdanningsdirektoratets oppfatninger.

November 2007
Marianne Andreassen, direktør SSØ

Innholdsfortegnelse

Forord	3
1. Innledning	6
1.1 Mål og målgruppe for veilederen	6
1.2 Leserveiledning	6
2. Generelt om tilskudd og tilskuddsevaluering	7
2.1 Tilskudd som virkemiddel	7
2.2 Tilskuddets berørte parter	8
2.3 Evaluering av tilskuddsordninger	8
2.4 Bestemmelser om tilskuddsordninger	8
2.5 Tilskuddstyper	10
2.6 De tre sentrale aspektene i en tilskuddsevaluering	10
3. Sjekkliste for planlegging, gjennomføring og oppfølging av en tilskuddsevaluering	13
3.1 Oversikt over evalueringsprosessen	13
3.2 Utarbeide oppdragsbeskrivelse	14
3.3 Planlegge evalueringen	14
3.4 Gjennomføre evalueringen og kvalitetssikre underveis	16
3.5 Følge opp i etterkant av evalueringen og realisere gevinster	17
4. Evaluering av effekter av tilskudd	18
4.1 Hvorfor evaluere effekter?	18
4.2 Tilstandsending og effekt	18
4.3 Typer av effekter og resultatkjeden	21
4.3.1 Resultatkjeden	21
4.3.2 Addisjonalitet og lekkasje	23
4.3.3 Utilsiktete virkninger	23
4.3.4 Resultatkjeden, målfastsettelsen og måling av måloppnåelsen	24
4.4 Måling av effekter	25
4.4.1 Eksperimentelle og kvasieksperimentelle undersøkelsesopplegg	25
4.4.2 Andre tilnærminger til effektmåling	25
5. Evaluering av tilskuddsforvaltningen	28
5.1 Innledning	28
5.2 Trinnene i gjennomføringen	29
5.2.1 Identifiser aktører	29
5.2.2 Identifiser prosesser	29
5.2.3 Beskriv aktiviteter og kartlegg kostnader	30
5.2.4 Vurder forvaltningens måloppnåelse	32
5.2.5 Vurder kostnadseffektivitet	34
5.2.6 Samlet vurdering av forvaltningen	34
5.2.7 Anbefalinger	35
6. Evaluering av tilskuddsordningens utforming	38
6.1 Innledning	38
6.2 Etablering av et multidimensjonalt vurderingsgrunnlag	38
6.2.1 Etablere kriterier for god utforming	38
6.2.2 Vurdere oppfyllelse av kriteriene for god utforming ved hjelp av sjekkliste	39

6.3 Etablering av et endimensjonalt vurderingsgrunnlag	45
6.4 Tilstrekkelig god utforming	45
Vedlegg 1	46
Eksempler på tilskuddstyper.	46
Tilskudd etter formålstype.	46
Tilskudd etter priseffekt.	46
Vedlegg 2	48
Ordliste	49
Referanser.	50

1 Innledning

1.1 Mål og målgruppe for veilederen

Målet med veilederen i tilskuddsevaluering er å etablere et enkelt og anvendbart rammeverk for praktisk tilskuddsevaluering, som gir svar på grunnleggende spørsmål som «hva er det viktig å ta hensyn til?» og «hvordan går man konkret frem?» Vi ønsker å stimulere til en mer aktiv bruk av evalueringer av tilskuddordninger. Tilskudd utgjør en betydelig andel av statsbudsjettets utgiftsside, og bruk av evalueringer er viktig for læring og legitimering av ordningene. Veilederen er tilpasset kravene om gjennomføring av evaluering nedfelt i Reglement for økonomistyring i staten.

Veilederens målgruppe er de som arbeider med tilskuddsordninger i staten på et strategisk nivå, samt de som bidrar i utforming, evaluering og eventuelt også forvaltning av tilskuddsordninger. Ambisjonen er at veilederen skal kunne tjene som hjelpemiddel både for dem som skal planlegge og eventuelt bestille en evaluering, og for dem som skal gjennomføre selve evalueringen (evaluatorene). Det er viktig at også de som bestiller evalueringer, har god innsikt i evalueringsmetodikk.

1.2 Leserveiledning

Veilederen gir beskrivelser av hva som er viktig å få evaluert i en tilskuddsordning, og hvordan man går frem for å utføre evalueringsarbeid.

- Kapittel 2 presiserer hensikten med tilskuddsordninger, gjengir de mest sentrale elementene i økonomiregelverkets bestemmelser om tilskuddsordninger, og gir en presentasjon av hva som typisk vil være hovedfokus i en tilskuddsevaluering.
- Kapittel 3 gir en sjekkliste for de viktigste trinnene i evalueringsarbeidet, med vekt på planleggingen og gjennomføringen av evalueringen.
- Kapittel 4 tar for seg evaluering av effekter av en tilskuddsordning. Vi drøfter hva en effekt er og hvordan man metodisk går frem for å måle effekter. Kapitlet omhandler også virkninger knyttet til måloppnåelse.
- Kapittel 5 tar for seg hvordan forvaltningen av en tilskuddsordning kan evalueres. Her legges det vekt på å få frem hvilken betydning forvaltningen har for å realisere målene for tilskuddsordningen. Det presenteres en modell for å kartlegge ulike elementer i forvaltningen og for hvordan man kan gå frem for å evaluere disse.
- Kapittel 6 omhandler hvordan utformingen av tilskuddsordningen kan evalueres. Hovedvekten legges på å utvikle en sjekkliste med kriterier for hva som er en god utforming.

Veilederen inneholder et gjennomgående eksempel hentet fra en tilskuddsordning for lærlinger med spesielle behov. Videre er det laget en ordliste med definisjoner av enkelte faguttrykk som brukes i veilederen. Kapitlene kan leses separat selv om de utgjør en helhet. Innholdet i veilederen er valgt ut på grunnlag av en spørreundersøkelse blant utvalgte departementer og virksomheter.

2 Generelt om tilskudd og tilskuddsevaluering

2.1 Tilskudd som virkemiddel

I denne veilederen definerer vi tilskudd som finansielle overføringer fra staten til virksomheter i sektorer utenfor staten, som kommuner, private og offentlige foretak og organisasjoner, der utbetalingene ikke gjelder anskaffelser til staten. Overføringer til husholdninger anses ikke å være tilskudd – slike overføringer hører inn under kategorien stønader.¹

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd fordi man har til hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Et tilskudd har ingen verdi i seg selv, men er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål. I noen tilfeller vil tilskudd være eneste aktuelle statlige virkemiddel for å nå et mål, men ofte vil et tilskudd være alternativt eller komplementært til andre virkemidler.

Tilskuddet er selve kronebeløpet som overføres fra staten (tilskuddsgiver) til annen virksomhet (tilskuddsmottaker). Tilskuddet er imidlertid bare ett element innenfor det som utgjør en tilskuddsordning. Prinsipielt karakteriseres en tilskuddsordning ved:

- Tilskuddets formål – hva skal oppnås for hvilken målgruppe?
- Tilskuddets omfang – samlet kronebeløp som overføres til mottakerne.
- Regime for fordeling og tildeling av tilskuddsmidlene.
- Finansieringen av tilskuddsmidlene (betingelser, varighet m.m.).
- Forvaltningen – det vil si administrasjonen eller driften – av ordningen.
- Regelverk, retningslinjer og kontrakter som direkte regulerer roller, ansvar, aktiviteter m.m. til aktører som gir, forvalter eller mottar tilskuddet.

Tilskuddsmottakers faktiske bruk av midlene er i prinsippet en intern aktivitet hos tilskuddsmottaker. Bruken faller utenfor selve ordningen, med mindre den reguleres direkte gjennom en kontrakt. Mottakers rapportering av hvordan midlene er brukt, er imidlertid en del av tilskuddsordningen. På samme måte vil det antakelig være riktig å si at virkningene av tilskuddet ikke er en del av tilskuddsordningen, mens registrering og evaluering av virkningene vil være det, i hvert fall når registreringen/evalueringen inngår som et eksplisitt vilkår eller krav.

¹ Enkelte overføringer som husholdningene drar nytte av i yrkessammenheng, defineres likevel som tilskudd. Når det gjelder stønader er disse i mange tilfeller regulert i lov, som for eksempel alderspensjoner og arbeidsledighetstrygd.

2.2 Tilskuddets berørte parter

En tilskuddsordning kan involvere og berøre mange parter, men hovedaktørene er vanligvis:

- Tilskuddsgiver
- Tilskuddsforvalter
- Tilskuddsmottakerne
- Brukerne (disse er ikke nødvendigvis de samme som tilskuddsmottakerne)

Tilskuddsgiver er den som utformer ordningen og skaffer finansiering. Tilskuddsgiver kan selv forvalte ordningen, men ofte settes tilskuddsforvaltningen ut til et annet forvaltningsorgan. Typisk vil et departement være tilskuddsgiver, mens en underliggende virksomhet (direktorat eller liknende) er tilskuddsforvalter.²

Tilskuddsmottaker er ikke alltid sluttbruker eller tilskuddsordningens målgruppe. Dette kan illustreres av en rekke tilskudd til kommunene, der den typiske målgruppen utgjøres av en kategori individer bosatt i kommunen, mens tilskuddsmottaker er kommunen. Et annet eksempel er gjennomgangseksemplet i denne veilederen, se boks 2.1 for en presentasjon av tilskuddsordningen. Her er bedrifter og opplæringskontor tilskuddsmottakere, mens målgruppen er «lærlinger med spesielle behov».

2.3 Evaluering av tilskuddsordninger

Hvert år bevilger den norske stat i størrelsesorden 200 mrd. kroner i tilskudd til virksomheter utenfor statlig sektor. Med en så stor andel av samfunnets ressurser kanalisert som tilskudd, er det åpenbart et stort behov for å vite hvilke virkninger man faktisk får av tilskuddene, samt å følge opp at midlene forvaltes og anvendes på en samfunnsøkonomisk forsvarlig måte. Evaluering av tilskuddsordningene er en av flere metoder for å skaffe slik informasjon og utøve slik oppfølging. Andre metoder er blant annet løpende rapporteringer, internkontroll, ekstern regnskapsrevisjon og usystematisk informasjonsinnhenting (eksempelvis gjennom samtaler med ledelsen). Staten setter krav til at tilskuddsordninger skal evalueres, jf omtale nedenfor.

2.4 Bestemmelser om tilskuddsordninger

Bestemmelser om tilskuddsordninger er nedfelt i:

- Reglement for økonomistyring i staten (Reglementet), § 8 Tilskudd og garantier.
- Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene), Kapittel 6 om forvaltning av tilskuddsordninger.
- Bevilgningsreglementet, § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

Videre er det i rundskriv fra Finansdepartementet fastsatt en egen artsinndeling (poster) i statsbudsjettet for blant annet bevilgninger til tilskudd.³

² Private virksomheter eller stiftelser kan også være tilskuddsforvaltere.

³ Finansdepartementets rundskriv R-101: Statsbudsjettets og bevilgningsregnskapets inndeling i poster og underspesifikasjoner – statens kontoplan.

Krav til evalueringer av blant annet tilskuddsordninger er omtalt i Reglementet, § 16.

I Bestemmelsene, kapittel 6.5, er krav til evaluering av tilskuddsordninger utdypet. Ansvar for å sørge for at evalueringer blir foretatt, er lagt til det departementet som har det formelle ansvaret for tilskuddsordningen og til tilskuddforvalter.

Ifølge Bestemmelsene skal følgende hovedelementer inngå i en tilskuddsordning:

- Mål og målgruppe for ordningen. Det skal tydeliggjøres hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Det skal også presiseres hvilken målgruppe en tar sikte på å nå.
- Kriterier for måloppnåelse. Det skal oppgis krav til opplysninger som skal belyse måloppnåelsen. Opplysningene innhentes fra tilskuddsmottaker eller på annen måte.
- Tildelingskriterier, herunder beregningsregler. Det skal fastsettes kriterier for å avgrense hvem som omfattes av ordningen. Det skal også fastsettes kriterier som gir grunnlag for å beregne støttebeløp til den enkelte. Kriteriene kan være objektive eller skjønnsmessige.
- Oppfølging og kontroll. Det skal fastsettes regler for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildelingen, og for kontroll av opplysninger som inngår i etterfølgende rapportering (bruk av midler, resultater).
- Evaluering. Evalueringens frekvens og omfang vil avhenge av risiko og hvor vesentlig den enkelte ordningen er.

Ansvar for å fastsette regelverk for den enkelte tilskuddsordning ligger hos departementene. Det skilles mellom:

- Regelverk som gjelder overfor mottaker, som for eksempel betingelser for å få tilskudd og klageadgang.
- Regelverk som gjelder selve forvaltningen og administrasjonen av ordningen.

I Bestemmelsene er det fastslått at hovedelementene skal utformes og vektlegges etter en konkret vurdering for den enkelte ordning.⁴ Hovedelementene skal ses i sammenheng. Dette er viktig både for å sikre at ordningen treffer rett målgruppe, for å kunne oppnå målene for ordningen og for å følge opp ordningen.

Det skal etableres en forvaltningsorganisasjon som får i oppdrag å ta seg av den løpende tilskuddsforvaltningen. Ansvarlig departement for ordningen tar stilling til hvem som skal ivareta forvaltningen. Forvaltningsansvaret kan deles på flere virksomheter/forvaltere dersom det er hensiktsmessig. Forvaltning av tilskuddsordningen innebærer å sikre at ordningen gjøres kjent for målgruppen, og at en kontrollerer og følger opp ordningen i samsvar med de fastlagte hovedelementer og etter gjeldende regelverk.

|| ⁴ Se innledningen under punkt 6.2.1.1 i Bestemmelsene.

2.5 Tilskuddstyper

Ut over formelle krav som gjelder for tilskuddsordninger, karakteriseres ordningene ved ulike egenskaper. Tilskudd kan for eksempel deles inn i forskjellige tilskuddstyper, for eksempel etter hvilke effekter som tilskuddet gir eller er ment å gi. Effektene har nær sammenheng med hvordan mottaker tilpasser sine beslutninger og handlinger til tilskuddet. Å identifisere ulike tilskuddstyper og anslå hvordan ulike typer av tilskudd virker på mottaker, er særlig viktig i forbindelse med utformingen av en tilskuddsordning. Kunnskap om tilskuddstyper kan imidlertid være et godt hjelpemiddel også i evalueringen av en tilskuddsordning, for eksempel for å vurdere i hvilken grad den valgte tilskuddstypen er egnet til å nå de fastsatte målene.

Det finnes en rekke ulike typologier for tilskudd, som en kan anvende ved analyse av tilskudd. I vedlegg 1 har vi presentert et par av de viktigste typologiene, nemlig tilskudd etter formålstype og tilskudd etter prisseffekt.

2.6 De tre sentrale aspektene i en tilskuddsevaluering

En god evaluering forutsetter at oppdraget for evalueringen holder høy kvalitet. Det bør stilles noen minimumskrav til oppdraget. Kjernen i oppdragskravene vil være evalueringsspørsmålene i evalueringen og hvordan disse svarene skal fremskaffes. Vi har valgt å fokusere på tre sentrale problemstillinger som bør inngå som «standard minimumskrav» i et oppdrag. For hver av disse problemstillingene har vi gjort noen faglige vurderinger av hva som normalt vil være viktigst for en oppdragsgiver å få vurdert, og hvordan man kan gå frem rent metodisk. Disse faglig-metodiske holdepunktene tror vi kan utgjøre et nyttig referansegrunnlag for en oppdragsgiver/planlegger som skal utarbeide konkrete krav til evalueringen.

De tre problemstillingene er:

- Hvilke effekter gir tilskuddene?
- Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
- Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

En hovedproblemstilling i evaluering av en tilskuddsordning er å etterprøve om man faktisk oppnår de målene som tilskuddet er ment å realisere. Evalueringens to hovedformål er i denne sammenheng å svare på spørsmålene:

- Hvilke effekter kan tilskrives de aktiviteter som tilskuddet gir opphav til?
- I hvilken grad kan disse effektene sies å oppfylle målene for tilskuddsordningen?

En sentral oppgave for evaluator er altså å undersøke i hvilken grad måloppnåelsen eller mangel på sådan kan tilskrives tilskuddet. For å kunne måle eller sannsynliggjøre en slik sammenheng, må det gjennomføres en analyse av effektene av tilskuddet. Betingelsene for at tilskuddet gir effekt i samsvar med intensjonen, er for det første at mottakeren treffer beslutninger som antatt (insentiv- eller atferdsaspektet), dernest at mottaker er i stand til å utføre oppgavene på en praktisk og faglig god måte (ferdighets- eller effektivitetsaspektet).

Hvordan tilskuddsforvalteren utfører sine oppgaver har betydning for om man kan klare å ta ut de potensielle effektene av tilskuddet. Forvalterens arbeid er således ikke nøytral for måloppnåelsen. Som hovedregel bør derfor en evaluering av en tilskuddsordning omfatte hvordan forvalteren utfører sine oppgaver. Forvalterens oppgaver er å ivareta formålet med tilskuddsordningen og sørge for at de konkrete målene som er fastlagt, blir gjennomført på en trygg og profesjonell måte.

Generelt vil tilskuddsforvaltningens overordnede mål være:

- Å sikre at tilskuddet faktisk når frem til de riktige brukere/tilskuddsmottakere (hensynet til korrekt målgruppe).
- Å sikre at tilskuddsmottakerne faktisk tildeles/mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (hensynet til korrekt tildelingsbeløp).
- Å sikre at tilskuddsmottaker anvender midlene slik de er ment og i samsvar med formålet (hensynet til korrekt ressursanvendelse).

Forvalteren skal gi informasjon til og følge opp tilskuddsmottakerne, og føre løpende kontroll. Eventuelle ulemper ved ordningen eller utilsiktede virkninger vil forvalteren ofte være den første til å oppdage. En evaluering av tilskuddsordningens forvaltning vil som oftest innebære en kartlegging av hvilke aktiviteter forvalteren utfører, samt en analyse av hvordan disse aktivitetene støtter opp under – eventuelt ikke gir tilstrekkelig bidrag til – produksjon av tilsiktede effekter og måloppnåelse. Til evalueringen hører også en analyse av om tilskuddsordningen administreres kostnadseffektivt (til lavest mulig kostnader).

Hensikten med statlige tilskudd er å bidra til at prioriterte samfunns mål kan nås. Hvis målene skal nås og tilskuddene skal gi effekter i tråd med intensjonene, er det avgjørende at både tilskuddsgiver, tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker «gjør de rette tingene».⁵ Tilskuddsgivers viktigste oppgave er utformingen av tilskuddsordningen, herunder definisjon av målgruppe, definisjon av tildelingskriterier og fremskaffelse av den økonomiske rammen (budsjettet) for ordningen. Hvis ordningen er dårlig utformet, for eksempel har manglende konsistens eller er dårlig tilpasset målgruppen, vil tilskuddene gi liten positiv effekt, eller de kan til og med gi negative uforutsette virkninger. Sentralt i en evaluering av en tilskuddsordning står derfor evaluering av utformingen.

I veilederen vil en tilskuddsordning for bedrifter som tar inn lærlinger med særskilte behov for tilrettelagt opplæring, bli brukt som et gjennomgangseksempel. I boks 2.1 gir vi en kort beskrivelse av hovedelementer i ordningen.

⁵ Vi kan si det slik at tilskuddsgiver må «definere de rette tingene», mens tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker må «utføre tingene på rett måte».

Tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

Hensikten med tilskuddsordningen

Tilskuddet skal stimulere bedrifter til å ta inn lærlinger med behov for spesielt tilrettelagt opplæring. Hensikten er å styrke mulighetene til å ta fagutdanning for ungdom med vanlige lærlingkontrakter, men som har manglende evne til å få nytte av et standard opplæringstilbud, og dermed øke deres muligheter til å få jobb i det ordinære arbeidsmarkedet.

Søknad og tildelingskriterier

Opplæringskontor eller bedrift kan søke om tilskudd til dekning av økte kostnader som lærlingen medfører. Merkostnadene må være knyttet til ekstra personellressurser, lønnsmidler til lærlingen, forbruk av materiell utover det vanlige, eller tilrettelegging av fag-/svenneprøven.

Opplæringskontor/bedrift må i søknaden opplyse om hvilke vansker lærlingen har og hvilke spesielle behov for tilrettelegging som dette medfører. En sakkyndig vurdering av nyere dato må vedlegges. Videre må det også dokumenteres hvilke tiltak som skal iverksettes, samt planlagt bruk av midlene. Søknad kan sendes hele året. Det må foreligge lærlingkontrakt før det søkes om tilskudd.

For ekstra personellressurser og for lønnsmidler til lærlingen beregnes tilskuddet etter satser. For tilrettelegging av fag-/svenneprøve og forbruk av materiell gis det tildeling etter en skjønsmessig vurdering av den enkelte søknad.

Forvaltningen av tilskuddsordningen

Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunene forvalter ordningen. Utdanningsdirektoratet kunngjør ordningen, og fylkeskommunene videreformidler informasjon lokalt. Yrkesopplæringsnemnda (fylkeskommunen) behandler søknader fra bedrifter og opplæringskontor. Søknader som er anbefalingsverdige, videresendes til Utdanningsdirektoratet, som beslutter endelig tildeling eller (unntaksvis) gir avslag. Utdanningsdirektoratet foretar en generell formalia- og rimelighetskontroll av søknadene. Tilsagn om tilskudd meddeles bedriften/opplæringskontoret med et tilskuddsbrev fra fylkeskommunen.

Utdanningsdirektoratet sammenstiller opplysninger rapportert fra fylkeskommunene, blant annet med henblikk på å vurdere måloppnåelse.

Omfanget av ordningen

Samlet tildelt beløp under ordningen var i gjennomsnitt 7,5 mill. kroner pr år i perioden 2004-2006. Om lag 100 søknader innvilges årlig.

3 Sjekkliste for planlegging, gjennomføring og oppfølging av en tilskuddsevaluering

3.1 Oversikt over evalueringsprosessen

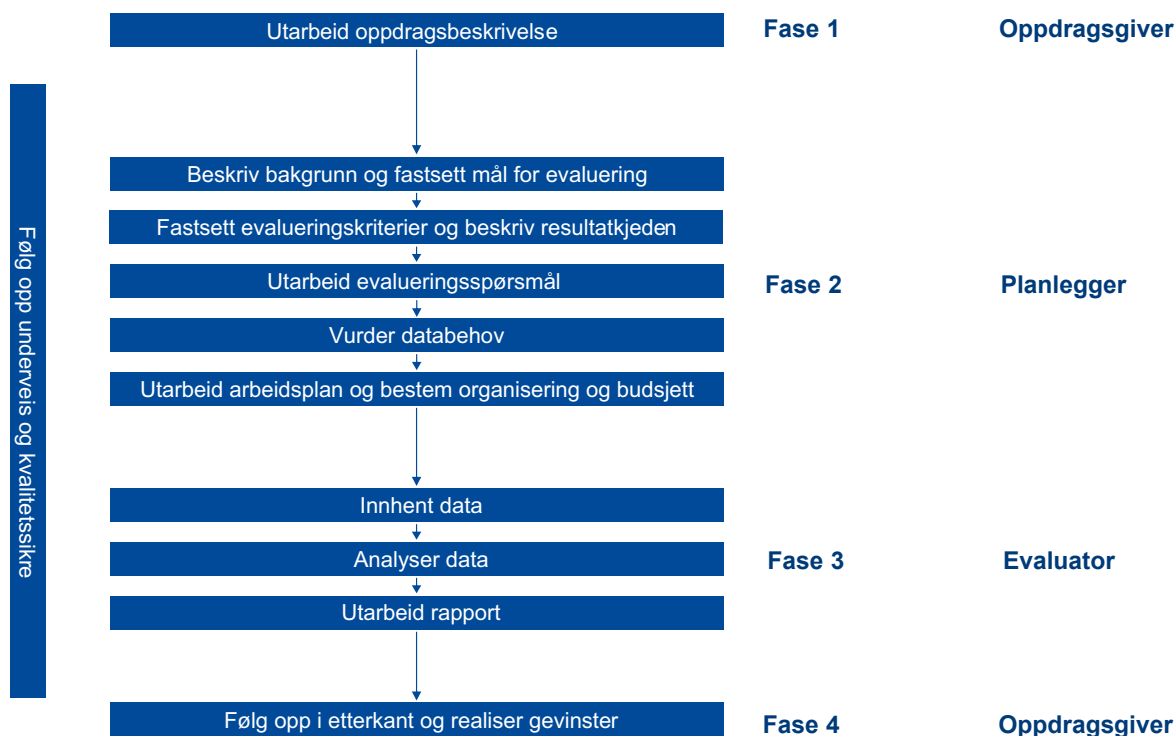
I dette kapitlet viser vi hvordan en statlig virksomhet kan legge opp evalueringsarbeidet. Anbefalingene er utformet som sjekklister som kan anvendes både ved intern og ekstern evaluering. En evalueringsprosess består i grove trekk av fire faser, regnet fra tidspunktet det tas beslutning om å iverksette evaluering:

- Utarbeide oppdragsbeskrivelse.
- Planlegge evaluering.
- Gjennomføre evaluering og kvalitetssikre underveis.
- Følge opp i etterkant av gjennomføringen og realisere gevinster.

I figur 3.1 er trinnene som inngår i de fire fasene av en evalueringsprosess beskrevet. Det er også vist tre roller:

- Oppdragsgiver er den som utarbeider oppdragsbeskrivelsen.
- Planlegger er den som på vegne av oppdragsgiver sørger for at evalueringen planlegges og iverksettes og som skaffer en evaluator.
- Evaluators er den som gjennomfører evalueringen.

Figur 3.1 Trinnene i en evalueringsprosess



Selv om prosessen blir fremstilt som lineær, vil det i praksis ofte være «tilbakekoblingsløyfer». Med dette menes at innholdet i eller kravene til et senere trinn får betydning for hva som bør være utfallet av et forutgående trinn. Dette kan medføre at det blir nødvendig å gjenoppta arbeid fra tidligere trinn.

3.2 Utarbeide oppdragsbeskrivelse

Oppdragsbeskrivelsen utarbeides som følge av et eksternt pålegg (fra eier, etatsstyrer, tilsynsmyndighet eller annen) eller som resultatet av interne strategiske vurderinger av behovet for å gjennomføre en evaluering.⁶ Oppdragsbeskrivelsen, som ofte formuleres som et mandat, bør inneholde minimum følgende elementer:

- Evalueringens formål og eventuelt avgrensning (ambisjonsnivå).
- Tidsramme for evalueringen.
- Ansvarsforhold og roller samt eventuelle juridiske eller organisatoriske føringer som den planleggingsansvarlige må forholde seg til.
- Fastsettelse av en ressursramme for evalueringen.

Det kan være aktuelt at oppdragsbeskrivelsen legger utfyllende føringer for innholdet i evalueringen. Det er imidlertid uheldig om en slik beskrivelse blir for detaljert eller skaper sterke bindinger for den som skal planlegge gjennomføringen. Dessuten er oppdragsgiver som regel ikke den som har de beste forutsetninger for å legge de operative rammer for evalueringen.

3.3 Planlegge evalueringen

Beskriv bakgrunn og fastsett mål for evalueringen

- Beskriv bakgrunnen for evalueringen, med utgangspunkt i mandatet
 - identifiser eventuelle uklarheter i mandatet
- Definer og avgrens formålet og fastsett mål for evalueringen
 - det kan for eksempel være å bedre kontrollen med bruken av tilskuddet, effektivisere organisasjonsstrukturen eller saksbehandlingen hos forvalteren eller å styrke den interne læringen om effekter av tilskudd
- Identifiser aktørene som har befattning med tilskuddsordningen eller er berørt av tiltakene (tilskuddsmottakere, brukere, formidlere, involverte hos tilskuddsgiver og tilskuddsforvalter osv.).
 - etabler eventuelt en strategi for hvordan du skal forholde deg til de ulike aktørene under evalueringen

Fastsett evalueringskriterier og beskriv resultatkjeden

- Bestem evalueringskriteriene⁷, det vil si hva evalueringen skal rette seg inn mot å belyse:
 - effekter og måloppnåelse
 - forvaltningen
 - utformingen

Når evalueringskriteriene er bestemt, kan man bruke ulike analysetyper i evalueringen, for eksempel måloppfyllelsesanalyse, effektanalyse eller prosessanalyse.⁸

- Vurder å lage en såkalt resultatkjede for tilskuddsordningen⁹
 - beskriv hvilke aktiviteter og produkter (tjenester) tilskuddet gir opphav til
 - drøft hvilke effekter for brukere og samfunn disse aktivitetene og produktene har
 - beskriv hvordan – det vil si gjennom hvilke sammenhenger – disse effektene oppnås

⁶ Viktige elementer i slike strategiske vurderinger er blant annet virksomhetens eller tiltakets vesentlighet, egenart og risiko, jf Finansdepartementet (2005a).

⁷ Se for eksempel EUs beskrivelse av evalueringskriterier: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_ccr_en.htm#top

⁸ Se Finansdepartementet (2005a), kapittel 6.1.

⁹ Se kapittel 4 for en nærmere utdyping. Resultatkjeden egner seg særskilt til bruk i effektanalyser.

- vurder hvilke former for addisjonalitet og lekkasje som synes vesentlige (sannsynlige) for den aktuelle tilskuddsordningen¹⁰

Utarbeid evalueringsspørsmål¹¹

- Formuler konkrete evalueringsspørsmål ut fra målene, evalueringskriteriene, valgte analysetyper og resultatkjeden.
- Gjør en kvalitetssikring av at spørsmålene har et tilstrekkelig presisjonsnivå, i forhold til relevans, avgrensning, entydighet m.m.
- Prioriter spørsmålene og vurder om det er overlappinger.

Vurder databehov¹²

- Kartlegg hvilken type informasjon som trengs.
- Finn ut hvilke datakilder som er tilgjengelige. Finnes statistikk som er publisert? Finnes administrative registre?
- Kan det gjøres bruk av tilsvarende studier utført for annen type virksomhet, for andre virkemidler, i andre land?
- Vurder hvilke metoder som er best egnet til å skaffe de data man trenger. Hvilke egne spørreundersøkelser kan det være aktuelt å gjennomføre og hvilke grupper av respondenter det kan være aktuelt å henvende seg til?
- Vurder om tilgjengelige registerdata krever konsesjon og/eller dispensasjon fra taushetsplikt.

Utarbeid arbeidsplan og bestem organisering og budsjett

- Fastsett et omfang av evalueringen som er faglig forsvarlig gitt hva som synes ressursmessig realistisk. Det gjelder typisk omfang av evalueringsspørsmål og størrelsen på datagrunnlaget.
- Anslå ressursbehovet og utarbeid et budsjett.
- Lag et tidsskjema med fordeling av de viktigste ressurskomponenter over tid og fastsettelse av de viktigste milepælene.
- Gjør en kost/nytte-vurdering av evalueringsprosjektet. Sett evalueringens viktighet og forventet nytte opp mot kostnadene som vil gå med til å gjennomføre evalueringen.
- Ta stilling til hvilken kompetanse som kreves for å gjennomføre evalueringen
 - tilskuddsfaglig kompetanse
 - metodefaglig kompetanse (især evalueringsmetodikk)
 - kunnskap om saksområdet/ sektoren eller tilgrensende saksområder/ sektorer
- Vurder fordeler og ulemper ved intern og ekstern evaluator, og velg en av delene, eller vurder en samarbeidsmodell. Sterk vektlegging av sakkunnskap vil normalt trekke i retning av intern evaluator, mens sterk vektlegging av spesialkompetanse på evalueringsmetodikk oftest trekker i retning av ekstern evaluator. Andre aspekter som kan legges til grunn, er betydningen av distanse til det som evalueres og behovet for å bygge opp intern evalueringskompetanse.
- Lag oppdragsbestillingen. Dette omfatter også eventuell utforming av konkurransegrunnlaget ved ekstern evaluator og eventuelle kontraktsforberedelser. Oppdragsbestillingen representerer mandatet til evaluator. I tillegg til å utformes faglig på en slik måte at man kan få gode svar på evalueringsspørsmålene, må oppdragsbestillingen inneholde krav til kompetanse, prosjektgjennomføring, rapporteringsform, leveringsfrister m.m., og eventuelt spesifikke krav til bruk av data og metode.

¹⁰ Se kapittel 4 for en nærmere drøfting av begrepene.

¹¹ Formulering av evalueringsspørsmål ligger i grenseland mellom planlegging og gjennomføring. Ideelt sett bør planlegger selv ta hånd om mest mulig av dette. Dersom arbeidet inngår i oppdraget til evaluator, bør planlegger delta aktivt i denne fasen og ikke overlate hele arbeidet til evaluator.

¹² Vurdering av databehov vil også ligge i grenseland mellom planlegging og gjennomføring.

3.4 Gjennomføre evalueringen og kvalitetssikre underveis

Gjennomføringen vil avhenge ikke bare av problemstilling, men også av kvaliteten på planleggingsarbeidet gjort i forkant, evaluators metode- og sakskompetanse, disponibel tid og disponible ressurser, organisatoriske føringer m.m. Evaluator bør ha gode metodekunnskaper og erfaring med evalueringsarbeid. Ofte er det ved oppstart av arbeidet fornuftig å:

- Få en helhetlig oversikt over oppgaven (problemstillinger, faglige krav, leveringskrav osv). Snakk med nøkkelpersoner og representanter for berørte parter.
- Definere en organisatorisk struktur rundt prosjektet. Sentralt er blant annet å finne en arbeidsdeling, etablere et rapporteringssystem og lage en kalender for faser i gjennomføringen.
- Formulere evalueringsspørsmål hvis dette ikke er gjort i planleggingen av evalueringen.

Innhent data

- Få oversikt over tilgjengelige data. Dette gjelder i hovedsak data som
 - er fremskaffet av oppdragsgiver eller innhentet i planleggingsfasen
 - kan lastes ned fra internett, er tilgjengelige i publikasjoner osv.
 - kan bestilles fra en dataleverandør (typisk fra offentlige registre)
 - kan innhentes gjennom spørreundersøkelser, intervjuer og liknende
- Hvis datakildene er tallrike, gjør en prioritering. Hvilke data må man ha for å belyse evalueringsspørsmålene, og hvilke data kan man eventuelt tillate seg å vente med å innhente? I noen tilfeller vil det være tilstrekkelig å benytte seg av allerede eksisterende data (sekundærdata). I andre tilfeller vil det være behov for å innhente data spesielt til analysens formål (primærdata). Ofte vil man gjøre kombinasjoner, typisk ved at man i første omgang innhenter sekundærdata, for deretter å innhente primærdata på områder hvor problemstillingen er spisset og det trengs «spesialopplysninger» eller annen utfyllende informasjon.
- Velg en metode for datainnsamling
 - metoden må tilpasses blant annet informasjonsbehov (jf evalueringsspørsmålene), krav til kvalitet og presisjonsnivå, samt rammefaktorer som budsjett, evaluators kompetanse og tidsfrister (herunder leveringstid for data og frist for ferdigstilling av evalueringsrapport)
 - er det behov for kvantitative data (opplysninger som er målbare i form av tall, gradert etter en skala) eller kvalitative data (tekstlige beskrivelser og formuleringer)? Kvalitative data gir særlig god informasjon i tilfeller der det er liten kunnskap om problemstillingen. Ofte er det en fordel å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode
- Gjør en vurdering av ressursbehov og kostnader for de ulike metoder. Innhenting og analyse av kvalitative data er som regel mer krevende enn for kvantitative data, spesielt hvis man sammenlikner med tilfeller der kvantitative data er lett tilgjengelige og av god kvalitet.
- Ved bestilling av data fra dataleverandør (registre m.m.), må man:
 - ha grundige samtaler med leverandør om hvilke data som kan fremskaffes
 - be leverandøren om å skaffe en detaljert beskrivelse av de aktuelle data (definisjoner, avgrensninger, inndeling i underkategorier m.m.)
 - finn ut hvilke datatekniske utfordringer en står overfor (herunder krav til programvare), og bli enig med leverandør om datatekniske format, utskriftskvalitet og liknende
- Lag en oppsummering av svakhetene (skjevhet, unøyaktighet osv.) ved data, og utled hvilke konsekvenser svakhetene kan ha for hvordan man tolker dataene, resultatenes gyldighet og generaliserbarhet.
- Bruk av dokumentasjon som forskningsrapporter, offentlige utredninger, fagartikler, metodeveiledere m.m. kan gi nyttig informasjon.

Analyser data

- Kvalitetssikre og bearbeid data, eliminer feil i datamaterialet og tolk dataenes informasjonsverdi.
- Søk etter mønstre og sammenhenger i datamaterialet.
- Sett data inn i en komparativ sammenheng – vanligvis en teori, en utvikling (historikk) eller en tilsvarende størrelse for en sammenliknbar aktivitet (benchmarking etc).
- Presiser hvilke forutsetninger som ligger til grunn for den analysen som gjennomføres.
- Gir resultatene grunnlag for klare konklusjoner, hvor ligger den største usikkerheten, og har resultatene vesentlige mangler eller svakheter (grunnet datamaterialet, teori- eller metodevalg etc.)?
- Kan resultatene generaliseres, for eksempel har de overføringsverdi til enkelte typer av tilskudsordninger?

Utarbeid rapport

- Utarbeid en foreløpig struktur på sluttrapport på et tidlig tidspunkt.
- Forbered et opplegg for faglig og språklig kvalitetssikring av sluttrapporten.
- Kontroller at sluttrapporten gjenspeiler innholdet i oppdragsbestillingen herunder svarer på evalueringsspørsmålene.
- Redegjør for hvordan resultatene skal tolkes og usikkerhet knyttet til resultatene.
- Gi anbefalinger og pek på muligheter til å forbedre tilskudsordningen.

Følge opp underveis og kvalitetssikre

- Kontroller fremdrift i prosjektet.
- Sørg for tilstrekkelig åpenhet og offentlighet.
- Sett av nok tid til oppfølging.
- Hold regelmessig kontakt med evaluator og gi løpende tilbakemelding til evaluator.
- Vurder løpende rollen til eventuell styringsgruppe og/eller referansegruppe.

3.5 Følge opp i etterkant av evalueringen og realisere gevinster

- Gi tilbakemelding til evaluator.
- Spre informasjon om evalueringen internt og eksternt.
- Bruk resultatene fra evalueringen i styringsprosesser
 - vurder å endre tilskudsordningen hvis det kan gi gevinster for samfunnet eller virksomheten
 - vurder å bruke andre virkemidler hvis disse fremstår som mer effektive eller rettferdige enn tilskudd
- Anvend evalueringen til læring, for dermed å styrke oppbyggingen av kompetanse på saksfeltet og innen evalueringsmetodikk.

4 Evaluering av effekter av tilskudd

4.1 Hvorfor evaluere effekter?

Tilskuddsordninger opprettes for å gi bestemte effekter på brukere (brukereffekter) og derigjennom på utviklingen i samfunnet (samfunnseffekter), innenfor et nærmere definert område. Samfunnseffekter er i prinsippet «effekter av brukereffekter», det vil si resultater i form av samfunnsmessige fordeler (eventuelt ulemper) som følger indirekte av brukernes tilpasninger eller tilstandsendringer. Det er flytende overgang mellom hva som er henholdsvis brukereffekter og samfunnseffekter. Ved måling av effekter vurderer vi om tilskuddene har effekter på brukere og samfunnet. Formålet er å identifisere, beskrive og så langt som mulig tallfeste mekanismer og effekter. Enkelte effekter kan uttrykkes kvalitativt, andre kan måles i fysiske størrelser eller i kroner.

En målstruktur vil ofte være styrende for hvilke effekter vi skal måle. I tilfeller der det ikke er definert noen konkrete mål for tilskuddsordningen, eventuelt at målene er uklare (vagt formulerte) og vanskelige å operasjonalisere, vil man måtte foreta ett av følgende:

- Definere og operasjonalisere mål på grunnlag av tolkning, eventuelt at tilskuddsgiver etter at tilskuddsordningen har fått virke (men før effektevalueringen iverksettes), forklarer hvordan formålet med ordningen skal tolkes og eventuelt konkretiseres/operasjonaliseres.
- Gjennomføre effektmålinger uten at det foreligger mål for ordningen.
- Ikke gjennomføre evalueringen, eventuelt endre evalueringsoppdraget.

Evaluering av effekter som er gjort uavhengig av konkrete mål gir mer informasjon enn om det ikke foretas noen form for måling eller analyse. Denne innsikten kan i neste omgang dras inn i en evaluering av utformingen av tilskuddsordningen.

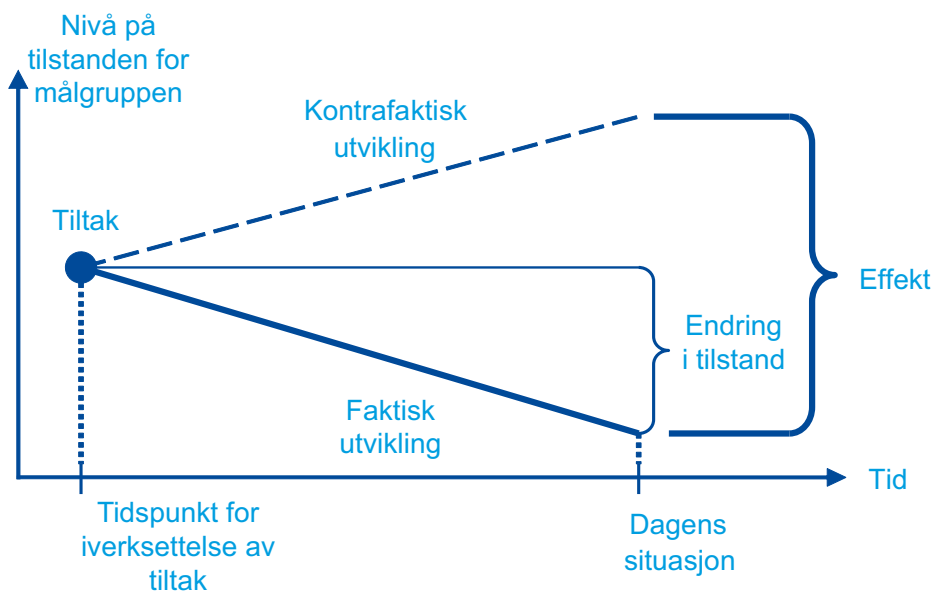
Hvis målinger tyder på at de tilsiktete effektene uteblir, kan det være grunn til å stille spørsmålsteget ved ordningens berettigelse, utforming og/eller forvaltning. Det kan også være at tilskuddet har hatt større utilsiktede effekter.

4.2 Tilstandsendring og effekt

En «samfunnsutvikling» eller en «utvikling i situasjonen til en bruker» kan uttrykkes som en faktisk endring i en tilstand fra et tidspunkt til et annet. En effekt av et tilskudd er en endring i tilstand som kan tilskrives tilskuddet. Effekten er forskjellen mellom faktisk og kontrafaktisk utvikling på dagens tidspunkt. I figur 4.1 illustreres sammenhengen mellom tilstandsendring, effekt og kontrafaktisk utvikling. Tilstandsnivået kan for eksempel være en bestemt kategori arbeidsledige. Vi ser av figuren at effekten i dette eksempelet er større enn tilstandsendringen, og at hele tilstandsendringen kan tilskrives tilskuddet.¹³

¹³ I figuren er det antatt at det ikke eksisterer et konkret mål for utviklingen. Se vedlegg 2 for hvordan måloppnåelse kan inngå i en slik figur.

Figur 4.1 Effekt av tilskudd



I den grad vi mener å kunne påvise effekter – altså en endret tilstand hos brukerne eller i samfunnet som kan tilskrives tilskuddsordningen – må det sannsynliggjøres at det finnes et årsak-virkningsforhold mellom tiltaket og den endringen i tilstand som har oppstått. Det er vanlig å kreve at tre forutsetninger er oppfylt, for at årsak-virkningsforholdet skal anses som reelt:

- Det er samvariasjon mellom tildelt tilskudd og endring i observert tilstand.
- Tilskudd (årsak) må komme før virkning (endret tilstand) i tid. Vi må dessuten operere med en virkningsperiode som er realistisk, gitt den type av prosesser som man står overfor, gitt normale reaksjonstider m.m.
- Vi har oversikt over andre kjente relevante forhold som kan påvirke den endrede tilstanden som forsøkes forklart. For å få til dette, kan det lages undersøkelsesopplegg som så langt det er mulig utelukker andre konkurrerende forklaringer.

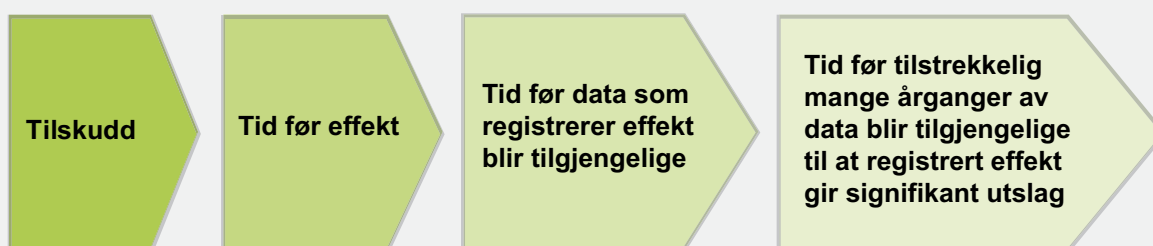
For å påvise effekter, må vi ha god kjennskap til situasjonen i forkant av at et nytt tiltak iverksettes. Dette viser betydningen av å gjennomføre kartlegginger også før en tilskuddsordning innføres eller endres. Et solid grunnlag for senere evalueringer vil være lagt om kartleggingen munner ut i etableringen av et referansepunkt, som fremtidig utvikling kan vurderes opp mot. Ideelt sett bør også årsakssammenhenger identifiseres før tilskuddsordningen innføres eller endres. Dette vil forenkle arbeidet og øke treffsikkerheten ved effektevalueringer utført etter tiltaket.

Dersom man ikke kan påvise effekter, er ikke dette uten videre ensbetydende med fravær av effekter:

- Det kan eventuelt ha sammenheng med at effekter er vanskelige å måle (observere). Jo mer indirekte effekter som oppstår, desto større vil usikkerheten være ved målingen av dem. Sammenliknet med brukereffekter er samfunnseffektene normalt de mest indirekte og dermed mer usikre og vanskelige å henføre til et konkret tiltak.
- Måling av samfunnseffekter operasjonaliseres ofte ved at de er knyttet opp mot overordnede tilstander. I slike tilfeller er det en utfordring å finne frem til entydige, gode og målbare parametere som kan indikere måloppnåelse.
- Det kan ta lang tid før tilskuddets samfunnseffekter oppstår, eller før de blir observerbare. I mange tilfeller er det dessuten behov for å kartlegge virkningene av andre tiltak på området. Dette forklarer at det ofte vil være nødvendig å vente med å gjennomføre effektevalueringen til at tiltaket har virket en stund, se boks 4.1.

Boks 4.1 Tidsforsinkelse ved måling av effekter

I figuren gir vi en illustrasjon av tidsforsinkelsen ved måling av effekter.



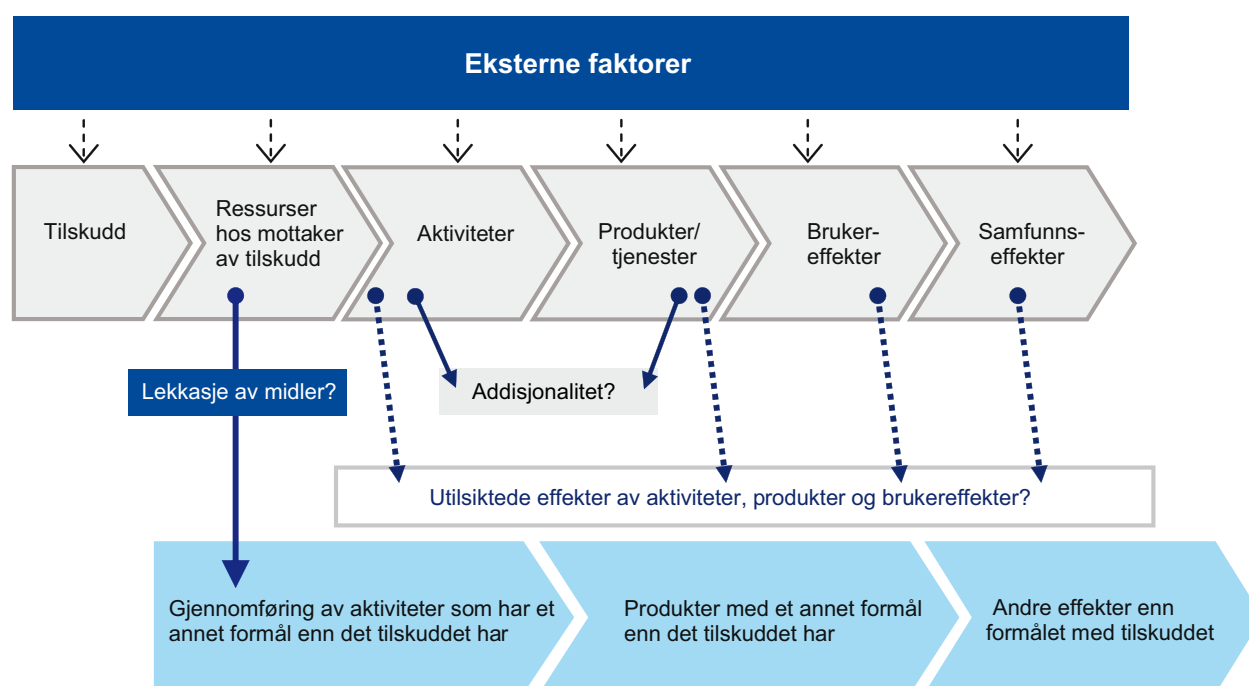
Anta at det innføres et nytt tilskudd i 2007. På grunn av tilpasningstregghet og dårlig oppmerksomhet omkring tilskuddet gir dette minimal effekt i 2007. Tilskuddet gir om lag «halv effekt» i 2008, og det første året med tilnærmet «full effekt» er i 2009. Data for 2009 blir tilgjengelige mot slutten av 2010. I noen tilfeller vil data fra det første året med full effekt kunne være tilstrekkelig til å kunne måle effekten med noenlunde grad av sikkerhet. I andre tilfeller vil vi trenge flere dataårganger for å kunne etablere en signifikant effekt av tilskuddet. Anta derfor at vi trenger data fra 2009 og 2010 for å kunne etablere effekten. I så fall vil det tidligste tidspunktet der de nødvendige data er tilgjengelig være mot slutten av 2011, når dataene fra 2010 blir tilgjengelige for evaluatoren.

4.3 Typer av effekter og resultatkjeden

4.3.1 Resultatkjeden

Effektevalueringer må bygge på en effektmodell. I denne veilederen har vi valgt å bruke en såkalt resultatkjede. Resultatkjeden er pedagogisk enkel, gir nyttige resultater og anvendes ofte internasjonalt i ulike varianter.¹⁴ En resultatkjedemodell beskriver hvordan et tilskudd er tenkt å lede til bestemte typer virkninger. Resultatkjedens grunnleggende struktur er vist i figur 4.2. Pilene uttrykker de forventede årsaks-/virkningsforholdene. Eksterne forhold vil kunne påvirke hele resultatkjeden. Eksempler på eksterne faktorer kan være rentenivået og situasjonen på arbeidsmarkedet. Addisjonalitet, lekkasje og utilsiktede effekter blir drøftet nedenfor.

Figur 4.2 Resultatkjeden for en tilskuddsordning



Dersom resultatkjeden skal anvendes i en effektanalyse, må den bygge på visse betingelser om sammenhenger mellom leddene, som er tilstrekkelig presist angitt. Disse betingelsene må dessuten hvile på antakelser som er sannsynlige. Hvis de tilsiktede endringene i tilstanden på problemområdet ikke oppnås, kan det skyldes at antakelser om tilskuddsordningens virkemåte ikke holder.

I boks 4.2 viser vi resultatkjeden i gjennomgangseksempelet for tilskudd til bedrifter.

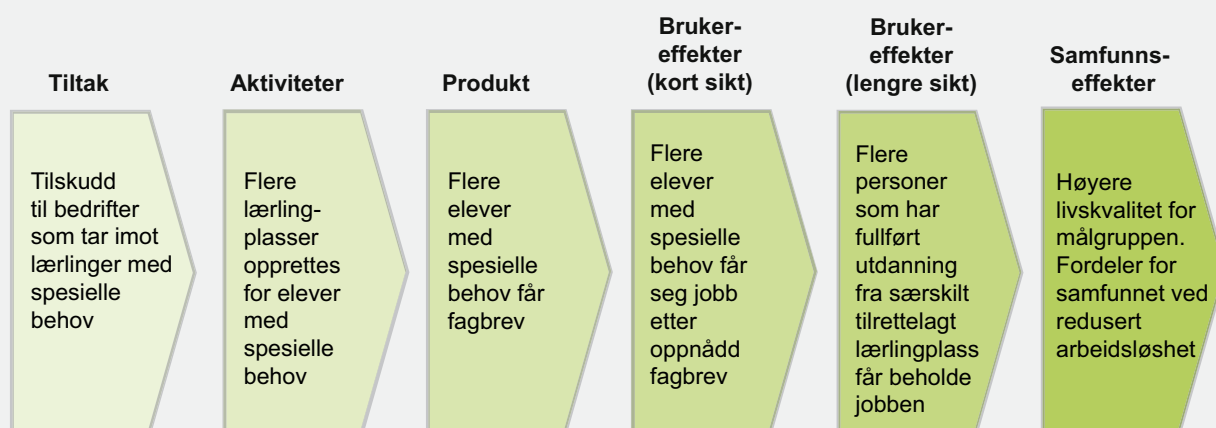
|| ¹⁴Se SSØ (2006) for en grundigere omtale av resultatkjeden.

Boks 4.2 Bruk av resultatkjeden for å evaluere effekter av tilskuddet til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

Antakelsen i resultatkjeden er at økt tilskudd gjør det lønnsomt for flere bedrifter å ta imot elever med spesielle behov. Dermed får flere slike elever mulighet til å følge et yrkesfaglig utdanningsprogram. I sin tur fører dette til at flere elever får fagbrev. Endelig skal dette på sikt lede til færre arbeidsledige blant personer i målgruppen.

Tilskuddets formål om og innretning mot at flere elever skal oppnå fagbrev, ved å gjøre det lønnsomt for bedrifter å ta imot slike elever, er i figuren delt inn i to planlagte effekter, henholdsvis på kort og litt lengre sikt. Dette er vist her fordi det er vanlig å dele inn effekter etter hvor lang tid etter gjennomføringen av tiltaket de forventes å oppstå.

Illustrasjon av resultatkjeden for tilskuddsordningen for lærlinger med spesielle behov



Denne tilskuddsordningen er et tiltak for at flere elever med spesielle behov skal få fagbrev og komme i arbeid. Forventet effekt bygger på følgende sentrale antakelser om årsakssammenhenger:

- At tilskuddsordningen skaper en økning i tilbudet av tilpassede lærlingplasser.
- At tilpassede lærlingplasser øker sannsynligheten for at elevene faktisk får seg fagbrev.
- At oppnåelsen av fagbrev øker sannsynligheten for å finne sysselsetting (og reduserer sannsynligheten for å bli arbeidsløs).
- At økt yrkesdeltakelse gir et mer interessant og meningsfullt liv.

Andre forhold som kan påvirke tilbudet av lærlingplasser til personer med spesielle behov og hvor mange av disse som får fagbrev, er ulike former for rådgivning og tilrettelegging, andre former for tilskudd, tilgang til bestemte typer av lærerkrefter, endringer i hvilke yrkesfag som elevene tar og endringer i elevenes alders- og kjønns sammensetning. I tillegg kan graden av press i arbeidsmarkedet for bransjer der lærlingordninger har stor utbredelse, påvirke endring i tilstanden til brukerne.

4.3.2 Addisjonalitet og lekkasje

En tilskuddsordning gir virkninger på ulike ledd i resultatkjeden, og følgelig oppstår forskjellige former for effekter. For å gjøre begrepsbruken så entydig som mulig, anbefales at «effekt» reserveres brukereffekter og samfunnseffekter, altså relateres til sluttresultatene, mens andre begrep anvendes på virkninger som gjør seg gjeldende på elementer lenger til venstre i resultatkjeden.¹⁵

De primære virkningene av et tilskudd vil være:

- At tilskuddsmottakerne tilføres ressurser som de ikke ville ha disponert uten tilskuddet.
- At disse ressursene bidrar til å skape tilleggsaktiviteter og tilleggsproduksjon som antas å være relevante for å nå formålet ved tilskuddsordningen.

Dersom et tilskudd medfører en økning i ønsket type produksjon eller ønskede typer aktiviteter som ikke ville ha blitt realisert uten tilskuddet, sier vi at tilskuddet skaper addisjonalitet. Hvis tilskuddet anvendes til å realisere andre formål enn det som tilskuddet er bestemt for, sier vi at det forekommer lekkasje fra tilskuddsoverføringene. Et tilskudd kan samtidig skape både addisjonalitet og lekkasje, for eksempel når addisjonaliteten er uforholdsmessig liten i forhold til ressursøkningen. En tilskuddsevaluering bør alltid ha fokus på addisjonalitet. Analyser av lekkasje er nødvendig dersom det finnes indikasjoner på at dette er et reelt problem. Lekkasjer kan skyldes misforståelser mellom tilskuddsmottaker og tilskuddsgiver, at tilskuddsmottaker ikke retter seg etter avtaler/vilkår, eller at tilskuddsgiver har hatt en urealistisk forventning om hvilke typer av aktiviteter og produkter som tilskuddet vil medføre.

Dersom addisjonaliteten fører til en endring i tilstanden til brukerne eller på annen måte endrer samfunnssituasjonen, sier vi at addisjonaliteten – og tiltaket – gir effekter. Dersom addisjonaliteten er uten betydning for tilstanden som tilskuddet er ment å påvirke, er den effektløs.

4.3.3 Utilsiktete virkninger

At en virkning er utilsiktet, vil som oftest bety at den er uventet. Noen effekter er imidlertid utilsiktet i betydningen at vi vet om effektene – eller vet om risikoen for at de skal oppstå – men at vi ikke søker aktivt å oppnå dem gjennom tiltaket. Visse effekter kan til og med være uunngåelige, selv om man iverksetter tiltak for å unngå dem.

Lekkasje er en form for utilsiktet effekt, som befinner seg i venstre del av resultatkjeden. Andre utilsiktede effekter kan oppstå på brukernivå eller samfunnsnivå. Noen utilsiktede bruker- eller samfunnseffekter kan medføre at de tilsiktete effektene dempes, mens andre utilsiktede effekter er av annen karakter enn det som angår den tilstand/egenskap som tiltaket primært er rettet mot. En type utilsiktet effekt kan være effekter på andre grupper enn målgruppen. Generelt er fordelingsvirkninger ofte vanskelige å forutsi, enten det dreier seg om fordelingen internt i målgruppen eller mellom målgruppen og andre grupper som blir berørt.

¹⁵ En økning i en aktivitet er selvsagt også en type effekt som følger av et tilskudd, når «effekt» brukes i ordets generelle forstand. Det viktigste er derfor å klargjøre begrepsbruken.

Det kan være ulike årsaker til at tilskuddsordninger har utilsiktede virkninger (også kalt bivirkninger). Disse årsakene kan være svakheter ved tilskuddsordningens utforming, herunder størrelsen på tilskuddsbeløpet og tilskuddsmottakers reaksjonsmønster og tilpasninger.¹⁶ Man kan for eksempel ikke på forhånd vite med sikkerhet hvordan mottakerne/brukerne kommer til å reagere på å få tilskuddet eller produktet i en gitt situasjon. Hvordan de reagerer på disse forholdene, kan også variere over tid.

Utilsiktede virkninger er ikke nødvendigvis negative. Et tiltak kan gi positive tilleggsvirkninger for eksempel på andre formål enn de som tilskuddet er ment å ivareta, og i så fall bidrar disse til å styrke verdien av tiltaket.

4.3.4 Resultatkjeden, målfastsettelsen og måling av måloppnåelsen

På samme måte som vi kan måle ulike typer av virkninger avhengig av hvor i resultatkjeden man retter fokus, kan også målfastsettelsen knyttes til forskjellige elementer i resultatkjeden. 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 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.

Målfastsettelsen vil være retningsgivende for hvilke typer av virkninger som skal måles. Hvis målet er fastsatt som et produksjonsnivå, kan effektmålingen ikke unngå å omfatte produktmengden. I en evaluering bør likevel vurderingen av hvilke effekter som skal måles, i noen grad gjøres uavhengig av målene som er fastsatt for ordningen. I visse sammenhenger vil det for eksempel være riktig å måle også bruker- og samfunnseffekter, selv om det er fastsatt mål bare for aktiviteter eller produkter. Dette vil være tilfelle når det åpenbart er mulig å måle slike effekter. I andre sammenhenger kan det være godt nok å måle virkninger på aktivitetsnivå/produksjon, selv om det er fastsatt mål for eksempel for brukereffekter. Dette vil være tilfelle når det ikke er mulig eller det er uforholdsmessig krevende å måle brukereffekter, eller når det vil være knyttet ekstremt høy usikkerhet til måling av slike resultater.

Hvilke effekter som til slutt blir målt, vil dels avhenge av hvordan målingen kan gi nyttig informasjon om tilskuddsordningen, og dels avhenge av ressursituasjonen (budsjett, tilgjengelig kompetanse).

|| ¹⁶ Både overdrevent lave tilskuddssatser og svært sjenerøse tilskudd kan gi opphav til utilsiktede virkninger.

4.4 Måling av effekter

Effektmåling kan foretas med ulik grad av sikkerhet for at det faktisk finnes en årsakssammenheng mellom tilskudd og effekter. Størst sikkerhet for om det eksisterer effekter, gir det som kalles eksperimentelle opplegg, men det finnes en rekke tilnærminger som i praksis kan benyttes.

4.4.1 Eksperimentelle og kvasieksperimentelle undersøkelsesopplegg

I eksperimentelle undersøkelser søker en å utelukke andre mulige forklaringer av tilstandsendringer. Det ideelle undersøkelsesopplegget for et eksperiment består av fire sentrale elementer:

- 1 Å sammenlikne endringene i en eksperimentgruppe med endringene i en kontrollgruppe. Det etableres to grupper, hvorav eksperimentgruppen utsettes for et eksperiment (for eksempel mottak av tilskudd for å gjennomføre en bestemt aktivitet), mens kontrollgruppen ikke utsettes for det samme eksperimentet.
- 2 Randomisering – det vil si at man tilfeldig trekker ut brukerne som skal inngå i de to gruppene som skal sammenliknes. De to gruppene forsøkes dermed gjort sammenlignbare ved å unngå at de er systematisk ulike.
- 3 Tidsseriedata etableres, hvilket innebærer at man innhenter data (om tilstand m.m.) for en periode som dekker både tiden før eksperimentet settes i gang og tiden etter at eksperimentet er gjennomført. Datainnhenting vil vanligvis kreve særskilte undersøkelser både før og etter eksperimentet, og disse undersøkelsene må gjennomføres med lignende og ideelt sett identiske opplegg.
- 4 Aktiv manipulasjon er en sentral teknikk i eksperimentet. Den går ut på å endre systematisk den faktoren som antas å være en viktig årsak til tilstandsnivået.¹⁷ Faktoren manipuleres bare i eksperimentgruppen, ikke i kontrollgruppen.

Effekter av tiltaket beregnes ved å måle endringene i tilstand hos hver av de to gruppene. Deretter identifiseres forskjeller ved å sammenholde endringene i gruppene. Siden de to gruppene er like i utgangspunktet (tilfeldig trukket ut fra den samme populasjonen), forutsettes det at endringer i eksperimentperioden som ikke skyldes tiltaket, er like i begge gruppene.

Et såkalt kvasieksperiment skiller seg fra et eksperiment bare ved fraværet av randomisering. Her vet man ikke om kontroll- og eksperimentgruppene er like i utgangspunktet. Dette kan delvis rettes opp ved at de gruppene som skal sammenliknes, kan defineres som like på grunnlag av et sett viktige kriterier. Kvasieksperimenter gir som regel gode nok opplegg for de fleste evalueringsformål av samfunnsmessig karakter, forutsatt at gruppene er tilstrekkelig sammenlignbare.

4.4.2 Andre tilnærminger til effektmåling

I mange tilfeller vil eksperimentelle undersøkelser være utelukket, blant annet fordi det ikke er mulig å randomisere gruppene. Også kvasieksperimenter har ulemper ved at de som regel er ressurskrevende og vanskelige å gjennomføre. Derfor må ofte enklere design velges, der vi avviker fra de ideelle krav. De fleste undersøkelsesopplegg vil innebære at det etableres tidsserier for observasjoner, der en studerer samvariasjon og årsakssammenhenger. Analysemetodikk som kan anvendes, er blant annet regresjoner og benchmarking. Vi kan også i visse tilfeller komme langt bare med deskriptiv statistikk. Det vil gjelde når årsakssammenhengene er enkle, entydige og robuste.

¹⁷ Manipulasjon kan i teorien gjøres en rekke ganger. Men effekter av tilskudd gjør seg ofte gjeldende først etter en relativt lang periode (kanskje flere år), slik at tilskudd er et eksperimentområde der man i praksis ikke kan «manipulere» til stadighet. Desto lenger tid det tar å hente ut effektene, desto mindre treffsikkert er et eksperimentelt undersøkelsesopplegg, fordi forhold som man ikke klarer å ta hensyn til, i sterkere grad kan påvirke de to gruppene på ulik måte.

Selv når en makter å utvikle et tidsseriebasert design som kan anvendes til å vurdere årsaks-sammenhenger, vil det ligge en utfordring i å finne ut om eventuelle observerte endringer skyldes tilskuddsordningen eller om de skyldes andre forhold. En samvariasjon er et tegn på en mulig effekt, men det er ingen påvisning av effekt. Det kan tenkes at det i perioden mellom måletidspunktene har skjedd flere andre ting av betydning for de observerte tilstandene. Ved slike undersøkelses-opplegg er det ekstra viktig å innhente informasjon om forskjellige forhold som antas å påvirke utviklingen i tilstand, og som kan bidra til å sannsynliggjøre effektene. Dette gjelder især samfunns-effekter, der årsakssammenhenger er mer sammensatte og mer indirekte, og der effektene kan være vanskelig å henføre til en konkret tilskuddsordning. Hvis vurderingen er at ingen andre forhold kan bidra nevneverdig til å forklare endringen i observert tilstand, er det grunn til å tro at tilskudds-ordningen er årsaken til endringen, og denne effekten er dermed sannsynliggjort.

I boks 4.3 drøfter vi evaluering av effekter i vårt gjennomgangseksempel.

Boks 4.3 Evaluering av effekter av tilskuddet til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

Vi gjennomgår noen empiriske resultater for de ulike leddene i resultatkjeden for tilskudds-ordningen (jf boks 4.2). Funnene er basert på tre spørreundersøkelser rettet mot aktuelle lærlinger, bedrifter/opplæringskontor og fylkeskommunene. I undersøkelsen rettet mot lærlinger responderte 27 individer. Det ble gjennomført telefonintervju med 16 opplæringskontor og 4 bedrifter. Når det gjelder fylkeskommunene, svarte 12 på spørreskjemaundersøkelsen.

Addisjonalitet, bruker- og samfunns effekter

Generelt

Resultater fra de tre spørreundersøkelsene tilsier at virkningene av tilskuddet er gjennomgående gode. Det er et relativt godt sammenfall mellom tenkt resultatkjede og oppnådde resultater. I hovedsak har vi grunnlag for å si at de antatte sammenhenger gjelder, slik disse er fremstilt resultatkjeden i boks 4.2.

Aktiviteter og produkt (addisjonalitet)

Resultatene viser at tilskuddsordningen er et viktig virkemiddel for å gi lærlinger med spesielle behov et godt og tilpasset opplæringstilbud. Tilskuddmidlene er avgjørende for at bedriftene velger å beholde lærlingene med spesielle behov. Uten tilskudd ville de fleste lærlingkontraktene ha blitt hevet.

Tilskuddsordningen står for en betydelig tilleggsproduksjon i form av fagbrev. Om lag tre av fire lærlinger underlagt ordningen oppnådde fagbrev. Alle spørreundersøkelsene indikerer at tilskuddsordningen i stor grad bidrar til dette resultatet.

Brukereffekter

65 prosent av lærlingene som fikk fagbrev var i jobb ett år etter endt utdanning. Flere forhold gjør at uten tilskuddet ville andelen yrkesaktive (i hvert fall innenfor faget) ha vært lavere:

- Lærlingenes mestring forbedres betydelig etter at det blir iverksatt spesiell tilrettelegging.
- De fleste lærlingene finner sin nisje som de behersker. Dette er med på å gjøre lærlingene egnet for arbeidslivet også på lang sikt.
- De færreste lærlingene synes å ha behov for oppfølgingstiltak etter at fagbrev er oppnådd.

Samfunnseffekter

Samfunnseffekter er ikke eksplisitt forsøkt kartlagt. Vi kan dermed bare anta at elever som har fått fagbrev og (relevant) jobb, har oppnådd høyere livskvalitet, og at deres kompetanse og sysselsetting gir fordeler for samfunnet, blant annet i form av bedre ressursutnyttelse.

Måloppnåelse

Tilskuddsgiver har ikke definert et konkret mål. I evalueringsprosjektet er det heller ikke gjort forsøk på å kartlegge hvor mange lærlinger som optimalt sett burde ha vært med i ordningen. Det er derfor ikke grunnlag for å gi en entydig vurdering av måloppnåelsen. En tilnærming til å fastslå måloppnåelse kan være å anslå:

- I hvilken grad tilskuddordningen har stimulert bedriftene til å ta inn lærlinger med spesielle behov.
- I hvilken grad lærlingene gjennom ordningen har fått styrket sine muligheter til å ta fagutdanning.
- I hvilken grad lærlingene har større sannsynlighet for å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet.
- I hvilken grad det er lærlingene som har størst behov for støtte, som har dratt nytte av ordningen.

Det siste punktet vet vi svært lite om. De tre første punktene kan vi i det minste på et generelt grunnlag si noe om:

- Det synes ikke å være vanskelig å finne bedrifter som kan ta imot lærlinger (men vi vet lite om bedrifter som eventuelt «gir opp» lærlingene, enten det er fordi de ikke vet om tilskuddsordningen, eller det er fordi de ikke ønsker å ha lærlinger med støttebehov).
- Ordningen gjør at om lag tre av fire lærlinger som drar nytte av tilskuddet, oppnår fagutdanning. Hvis vi forutsetter at kravet til måloppnåelse ikke under noen omstendighet bør settes høyere enn andelen av de «ordinære» lærlingene som oppnår fagbrev, svarer resultatet til en rimelig god måloppnåelse.
- Det er klare indikasjoner på at ordningen øker sannsynligheten for at elevene kommer inn på det ordinære arbeidsmarked, men undersøkelsen er ikke dyp nok til å gi et anslag på hvor sterk denne virkningen er. Det er ikke undersøkt yrkesfrekvensen til lærlinger som har mottatt særskilt tilrettelegging, sammenliknet med lærlinger som ikke får støtte gjennom tilskuddsordningen.

Det er avdekket en del forhold som viser at det fortsatt er rom for forbedringer i ordningen, og dermed er det grunnlag for å se på om det kan fastsettes mål som ligger høyere enn dagens tilstandsnivå. Fremtredende ulemper som muligens kan dempes noe ved å forbedre ordningen, er at:

- Enkelte lærlinger mestrer ikke å fullføre utdanningen til tross for den tilrettelegging som er gitt.
- Enkelte lærlinger avbryter sine lærekontrakter grunnet mistriivsel, utilstrekkelig tilrettelegging og ønske om å skifte yrke.
- Noen lærlinger bruker lengre tid på opplæringen enn planlagt.
- Noen av dem som oppnår fagbrev/svenneprøve synes å ha vansker med å få og/eller bli værende i jobb etterpå.

5 Evaluering av tilskuddsforvaltningen

5.1 Innledning

Med forvaltning mener vi driften av ordningen.¹⁸ Kjernen i en evaluering av tilskuddsforvaltningen er å lage en analysemodell for ulike aktiviteter som inngår i forvaltningen av ordningen. Først kartlegges aktivitetene som følger med forvaltningen, og deretter gjøres en analyse av hvorvidt de enkelte aktivitetene isolert og samlet bidrar til måloppnåelse og effektiv ressursbruk.

Generelt vil forvaltningens mål være å sikre at:

- 1 Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe).
- 2 Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp).
- 3 Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse).

I det følgende vil disse elementene omtales som forvaltningens delmål 1-3.

Forvaltningen av tilskuddsordningen må også ivareta kravet til effektiv ressursbruk (kostnads-effektivitet). Med dette mener vi at de ressurser som går med til tilskuddsforvaltningen, ikke skal være større enn hva som strengt tatt er nødvendig for å nå målene med forvaltningen av ordningen (jf delmål 1-3).

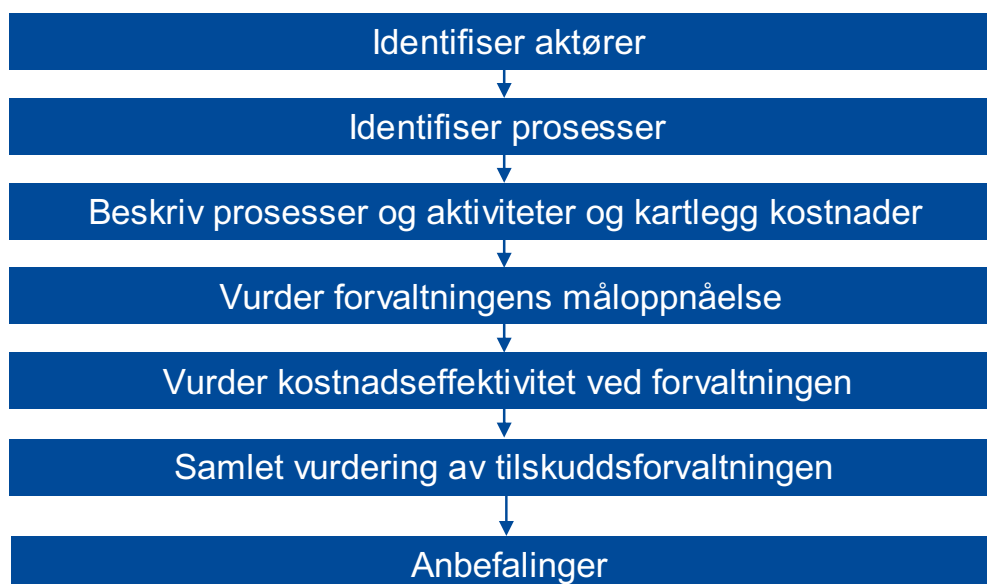
Å evaluere tilskuddsforvaltningen er noe mer enn en snever vurdering av om forvaltningen tilfredsstillter Økonomiregelverkets krav. En evaluering av tilskuddsforvaltningen er også noe annet enn løpende kontroll med tilskuddsforvaltningen, i form av internkontroll, revisjon eller liknende. En evaluering er dypere og mer omfattende enn den løpende kontrollen, men ofte vil informasjon fra den løpende kontrollen være viktige bidrag i evalueringen. Det vil derfor kunne være en viss overlapp mellom evaluering og kontroll, både i metode og formål. En forvaltningsevaluering kan dermed tenkes kombinert med løpende kontroll. I denne veilederen konsentrerer vi oss imidlertid om forvaltningsevaluering i et mer spisset evalueringsfaglig perspektiv. Det understrekes at en tilskuddsforvalter ikke nødvendigvis må gjennomføre en evaluering av ordningen for å foreta endringer av forvaltningen. Den årlige vurderingen av de innsamlede rapportene kan gi tilstrekkelig grunnlag for å iverksette tiltak i tilskuddsforvaltningen.

|| ¹⁸ Selve utformingen av ordningen faller derfor utenfor denne definisjonen.

5.2 Trinnene i gjennomføringen

En god evalueringsprosess skal gi grunnlag for å besvare om tilskuddsforvaltningen når de tre nevnte delmålene samt innfrir kravet om kostnadseffektivitet. Evalueringsprosessen av tilskuddsforvaltningen kan deles inn i syv trinn, se figur 5.1.¹⁹

Figur 5.1 Trinnene i en evaluering av tilskuddsforvaltningen (gjennomføringsfasen)



5.2.1 Identifiser aktører

Første trinn i evalueringsprosessen er å kartlegge hvem som er aktørene i ordningen. Utarbeidelse av et aktørkart kan være en enkel oppstilling av alle parter som er direkte berørt av ordningen, eller det kan også bestå av beskrivelser som klargjør partenes respektive roller, kompetanseområder eller liknende. De mest sentrale parter i et slikt kart vil normalt være ansvarlig departement for ordningen, tilskuddsforvalter og -mottaker. Målgruppen kan være forskjellig fra tilskuddsmottaker, og i så fall må dette fremgå av aktørkartet. I noen tilfeller kan det være nødvendig å presisere ytterligere aktører, som rådgivende eller sakkyndige organer, flere forvaltere når forvaltningen utføres i flere ledd (for eksempel både i et direktorat og i en fylkeskommune), eller flere departementer, hvis ordningen dekker områder som involverer flere enn ett departement.

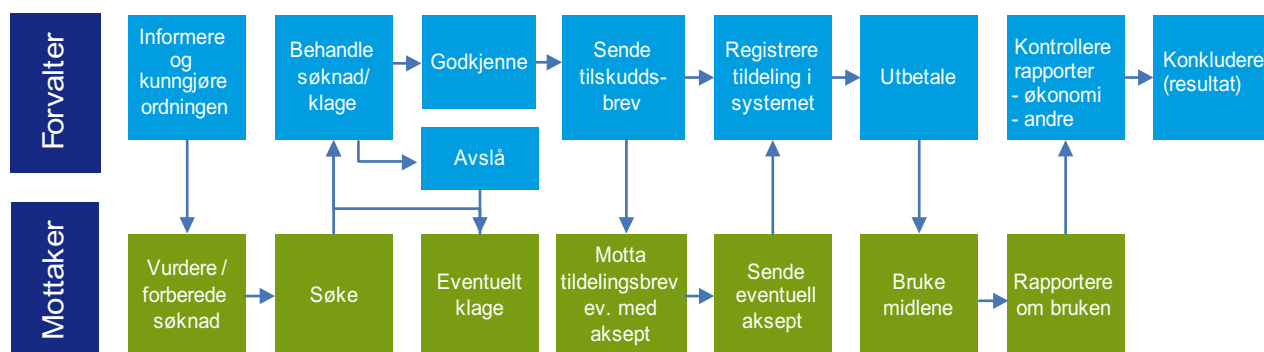
5.2.2 Identifiser prosesser

Etter å ha identifisert aktørene i tilskuddsordningen, kartlegges prosessene som den enkelte aktør er involvert i. Det er ofte hensiktsmessig å lage et prosesskart som viser hovedtrekkene i prosessene, for eksempel fra kunngjøring til oppfølging og kontroll hos forvalter. I figur 5.2 gir vi et eksempel på prosesser som kan inngå hos forvalter og mottaker for tildeling av midler i en søknadsbasert tilskuddsordning.²⁰

¹⁹ Dette er en operasjonalisering av sjekklisten i kapittel 3. Identifisering av aktører er kun nødvendig å gjøre dersom dette ikke er gjort i planleggingsfasen.

²⁰ Søknadsbehandlingen som omtales i dette avsnittet er ikke aktuell for alle tilskuddsordninger. Noen tilskudd tildeles for eksempel automatisk dersom visse objektive kriterier er oppfylt.

Figur 5.2 Eksempel på prosesser som inngår hos forvalter og mottaker



5.2.3 Beskriv aktiviteter og kartlegg kostnader

I dette trinnet beskrives det mer detaljert hvilke aktiviteter som inngår i prosessene, og hva den enkelte gjør. I hovedsak kan vi si at målet er å kartlegge:

- De vesentligste (konkrete) handlinger/arbeidsoperasjoner som inngår i den enkelte aktivitet.
- De totale kostnadene ved forvaltningen av tilskuddsordningen.

I noen tilfeller kan det være aktuelt å kartlegge alle aktivitetene, mens andre ganger vil det være tilstrekkelig å konsentrere seg om enkelte kritiske aktiviteter. Hva som er hensiktsmessig, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. I fortsettelsen konsentrerer vi oss om kunngjøring, søknadsbehandling og rapportering.

Informasjon og kunngjøring av ordningen

Med utgangspunkt i delmålet «å nå korrekt målgruppe» må en få oversikt over hva forvalteren gjør for å sikre at flest mulig i målgruppen for ordningen nås.

For eksempel kan det være aktuelt for evaluator å innhente informasjon om følgende:

- Hvilke medier som brukes for å kunngjøre ordningen.
- Beskrivelser av potensielle mottakere i kunngjøringen (er de lett identifiserbare?).
- Størrelsen på målgruppen eller maksimalt antall søkere.
- Er kunngjøring rettet direkte mot målgruppen, eller går den til andre parter (mellomledd) for videreformidling (for eksempel sendes det brev til alle kommuner/fylkeskommuner eller til andre dedikerte grupper som er aktuelle).
- Frister som settes til mottaker for innsendelse av søknad.
- Hvilken informasjon om ordningen sendes eller er tilgjengelig for målgruppen (regelverk for ordningen, søknadsskjemaer med mer).

Kartleggingen bør omfatte innhenting av alle direkte kostnader forbundet med tilskuddsforvaltningen (materiell og lignende), og måling av medgått tid hos forvalteren i forbindelse med kunngjøringen. I dette trinnet bør en videre vurdere å kontakte enkelte mottakere, for å få deres erfaringer og registrere deres synspunkter på ordningens kunngjøringsmåte, kunngjøringens innhold og krav som stilles til opplysninger. Det kan kanskje også være av interesse å kontakte personer/institusjoner i målgruppen som ikke har søkt om tilskudd for også å få deres synspunkter på kunngjøring, søknadsfrister etc.

Søknadsbehandlingen

I kartleggingen av søknadsbehandlingen vil utgangspunktet være delmålene «korrekt målgruppe» og «mottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med tildelingskriteriene». Kartleggingen av søknadsbehandlingen skal gi grunnlag for å vurdere disse delmålene. Den bør således utføres slik at en får oversikt over søkerne og om opplysningene som de fremskaffer, gir grunnlag for korrekt tildeling til den enkelte søker.

Eksempler på forhold om søkere og søknadsutformingen kan være:

- Antall søkere på ordningen.
- Antall avslag på søknader.
- Årsaker til at søker får avslag.
- Antall klager på avgjørelsene om tildeling.
- Hvorvidt det er utarbeidet egne skjema og rettleidninger som gjør søknadsprosessen enklere, og hvorvidt disse svarer til hva søkeren forventer.
- Hvorvidt det er god sammenheng mellom opplysninger som skal oppgis i søknaden og regelverket for ordningen.
- Kravene som stilles til dokumentasjon i søknaden (eksempelvis budsjett, regnskap, behovsbeskrivelser eller sakkyndige uttalelser).

Informasjon om søkerne vil ikke alene gi svar på om delmålene nås. Den interne prosessen hos forvalter ved behandling av søknadene må også inngå i kartleggingen. Her er eksempler på hva det kan være aktuelt å kartlegge, for å få innsikt i forvaltningens arbeid med å behandle søknadene:

- Hvilke vurderinger som gjøres av søknadene, blant annet ved å skille mellom skjønnsmessige vurderinger og kriterier der konkrete størrelser inngår, for eksempel antall medlemmer, arealer og regnskap/budsjett.
- Hvor mange personer i forvaltningen som vurderer søknadene.
- Bruk av annen fagkompetanse i vurderingene av søknadene og hvordan dette påvirker behandlingen.

For å få frem kostnadene med saksbehandlingen, må det samlede omfanget av aktiviteter hos forvalteren og søkerne bli kartlagt. En kartlegging av kostnadene kan omfatte:

- Hvor mye tid en søker typisk (i gjennomsnitt) bruker på søknaden.
- Kostnader som søker eller underleverandører påføres ved å fremskaffe spesifiserte opplysninger
 - attestasjon/godkjenning fra annen part, for eksempel når revisor attesterer medlemstall eller liknende
 - bistand for å utforme søknaden (fra revisor, finansieringsinstitusjon, teknisk ekspertise, helsepersonell, offentlige myndigheter m.m.)
- Hvor mye tid forvalter bruker på saksbehandlingen.

Videre må det fremgå om det er andre kostnader som påløper, for eksempel bruk av ekstern kompetanse eller særskilte systemer.

Rapportering (oppfølging og kontroll)

Hovedhensikten med å kartlegge rapporteringen er å få kunnskap om hvilke opplysninger forvalter innhenter, jf delmålet om «tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet». I evalueringen er det naturlig først å få oversikt over hvilke opplysninger tilskuddsmottaker skal oppgi i rapportene. Denne informasjonen kan fremskaffes ved å se på

kriteriene i regelverket for ordningen og i tilskuddsbrevet. En kan eventuelt også se på rapporterings-skjemaer eller lignende som mottaker skal fylle ut. I andre omgang må evaluator kartlegge hvordan denne informasjonen kontrolleres av tilskuddsforvalter. Gjøres det rimelighetskontroll, stikkprøvekontroll eller en full gjennomgang av rapportene? Det er også viktig å få innsikt i hvordan forvalteren følger opp avvik som blir avdekket ved kontroll.

Både forvalters og mottakers kostnader kartlegges i denne prosessen. For forvalters aktiviteter er det mest aktuelt å måle tidsbruken som går med til behandling av rapportene fra mottaker. Dersom det påløper andre kostnader, eksempelvis tid til innhenting av rapport eller forvalters kontroll ute hos mottaker, må også dette anslås. For tilskuddsmottakers aktiviteter kan det være aktuelt å innhente opplysninger om tidsbruken som går med til rapporteringen. Også andre følge-kostnader kan det være aktuelt å få oversikt over, for eksempel kostnadene til revisor dersom det er stilt krav om at rapportene skal bekreftes av en revisor.

5.2.4 Vurder forvaltningens måloppnåelse

Opplysningene og systematikken fra kartleggingen av prosesser og enkeltaktiviteter benyttes for å vurdere om forvaltningen har utført sine oppgaver på en god måte for å nå delmålene 1-3 i avsnitt 5.1.

Analyse av innhentet informasjon om kunngjøring og saksbehandling setter oss i stand til å vurdere om delmål 1 og 2 nås. Analyse av rapportering og oppfølging og kontroll skal bidra til å se om delmål 3 nås.

Hva en bør legge til grunn for å ta stilling til hvor gode de ulike prosesser og aktiviteter er, vil i mange sammenhenger være basert på skjønn. Nedenfor nevner vi noen momenter som kan være aktuelle å trekke inn i vurderingene av kunngjøring, søknadsbehandling og rapportering (oppfølging og kontroll). I vurderingsfasen kan det være aktuelt å slå sammen kunngjøringen og søknadsbehandlingen, siden disse ofte bør ses i sammenheng for oppnåelse av delmålene 1 og 2. Basert på vår tilnærming i trinn 3 har vi i tabell 5.1 gitt noen eksempler på delmål, type prosess, hva som kan kartlegges og hvilke vurderinger som kan være aktuelle. Vi har tatt utgangspunkt i en søknadsbasert ordning.

Tabell 5.1 Kartlegging og vurdering av prosesser og delmål

Delmål	Type prosess	Kartlegge	Vurderingspunkter
Delmål 1	Informasjon og kunngjøring	Hvilke medier brukes for å kunngjøre ordningen?	Er hjemmesiden godt kjent blant målgruppen? Bruker vi egnede medier overfor gruppene vi skal nå, for eksempel hvilket geografisk nedslagsfelt har avisen(e) som det kunngjøres i, og i hvilken grad leses disse av målgruppen? Er det enkelt å finne frem på internett der kunngjøringen ligger?
Delmål 1	Informasjon og kunngjøring Søknadsbehandling	Hvordan beskrives potensielle mottakere i kunngjøringen? Antall søkere som får avslag	Er det enkelt for mulige søkere å oppfatte om de er i målgruppen? Et høyt antall avslag kan være en indikasjon på at målgruppen er uklar i kunngjøringen.
Delmål 1	Informasjon og kunngjøring Søknadsbehandling	Størrelsen på målgruppen Antall søkere	Er antall søkere tilstrekkelig i forhold til mulig søkermasse? Dersom det er få søkere, må det vurderes om: <ul style="list-style-type: none"> • Kunngjøring er gjort tilstrekkelig kjent • Beskrivelsen i kunngjøringen er uklar • Om det kreves så mange handlinger for å søke, at mottakerne unnlater å søke
Delmål 2	Informasjon og kunngjøring Søknadsbehandling	Antall klager på avgjørelsen om tildeling. Årsaker til avslag	Er innholdet i kunngjøring eller krav til søknader uklart, slik at mottakerne oppfatter rettigheter feil og har søkt på feil grunnlag? Er retningslinjene uklare, slik at behandlingen blir feil vurdert opp mot tildelingskriteriene? Er behandlingen i stor grad basert på skjønn, og er det uenighet om skjønns-utøvelsen mellom søker og forvalter?
Delmål 2	Søknadsbehandling	Hvilke vurderinger som gjøres av søknadene. Skille vurderinger bygd henholdsvis på skjønn og på grunnlagsopplysninger om størrelser, som antall medlemmer, arealer eller nøkkeltall for regnskap/ budsjett	Er kriteriene som oppgis vanskelig å forstå, slik at søker oppgir feil eller bruker feil grunnlag Er det mulighet for at feil beløp blir tildelt? Er det enkelt for tilskuddsforvalter å forstå hvilke kriterier som skal legges til grunn?
Delmål 3	Rapportering	Hvilke opplysninger det stilles krav om at skal oppgis i rapporten(e)	Stilles det krav til rapportering som forvalter verken kontrollerer eller gjør bruk av? En bør gå kritisk gjennom kravene til rapportering og vurdere om: <ul style="list-style-type: none"> • Alle opplysninger som innhentes er nødvendige • Det må innhentes andre opplysninger enn de som fremskaffes i dag. Vurder om kravene til rapporteringen er tilstrekkelig konkrete, især ved anvendelse av tilskuddsmidlene (delmål 3). Se om en svak grad av konkretisering gjør det vanskelig for forvalter å sammenlikne ulike mottakere.
Delmål 3	Rapportering	Kan tilskuddsmottaker lett påvirke data som legges til grunn for måloppnåelsen?	Er informasjonen egnet til å vurdere om målet med ordningen er nådd? Stilles det krav om rapportering av informasjon som har liten relevans for å kunne vurdere måloppnåelsen?

5.2.5 Vurder kostnadseffektivitet

Kravet om at forvaltningen av ordningen skal være kostnadseffektiv (jf avsnitt 5.1) gjør det viktig å stille spørsmål om til hvilken «pris» vi når målene. Kartleggingen i tidligere trinn skal samlet gi et grunnlag for å anslå hvilke kostnader som er knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, inkludert kostnadene som mottaker har. Vi bør angi både medgått tidsbruk og andre direkte kostnader.²¹

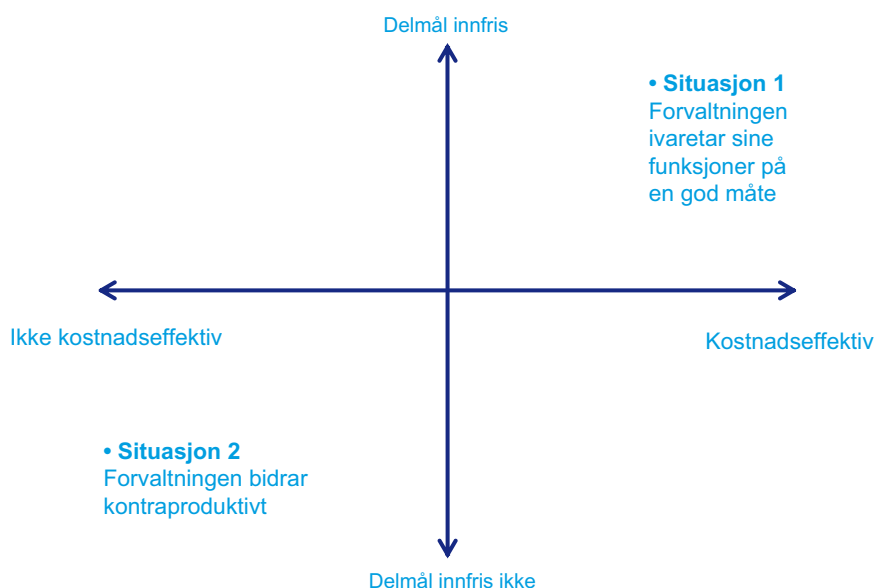
For å vurdere kostnadseffektiviteten, er det en fordel om man har mulighet til å vurdere ordningen mot andre tilsvarende ordninger. I utgangspunktet bør kostnaden ved å forvalte ordningen være langt lavere enn samlet tilskuddsbeløp. I tilfeller der det er svært små tilskuddsbeløp, kan man imidlertid oppleve at det er vanskelig å unngå at forvaltningskostnaden utgjør en høy andel av totalkostnaden ved tilskuddsordningen. For øvrig må tiltak for å redusere kostnadene ses opp mot økt risiko for at målene med forvaltningen av ordningen ikke nås.

5.2.6 Samlet vurdering av forvaltningen

I trinn 4 og 5 har vi sett på om hvert av delmålene som er satt for forvaltningen, blir nådd. En evaluering bør imidlertid også omfatte en helhetlig vurdering av forvaltningen, der delmålene ses i sammenheng, og der man gjør opp en status, eventuelt med en form for vektlegging av de ulike elementer. Hovedoppgaven i denne delen av evalueringsarbeidet vil være å oppsummere hva som fungerer godt i forvaltningen, og hva som ikke fungerer i samsvar med krav og rimelige forventninger. Vi bør dessuten være tydelig på hva som er konsekvensene av de registrerte avvik eller ulemper.

Et mulig operativt hjelpemiddel og en pedagogisk tilnærming til helhetsvurderingen er gitt i figur 5.3. Her kombinerer vi oppfylleelsesgraden av de tre første delmålene med oppfylleelsesgraden av kravet til kostnadseffektiv drift. Noen flere kommentarer til figuren er gitt i avsnitt 5.2.7.

Figur 5.3 Klassifisering av forvaltningen av tilskuddsordninger



²¹ Indirekte kostnader av typen husleie kan man vurdere å utelate, med mindre tilskuddsordningen utgjør en så stor del av forvalterens totale aktivitet at det blir riktig å inkludere også slike indirekte kostnader i regnestykket.

5.2.7 Anbefalinger

Resultatene ovenfor legger grunnlaget for å komme med anbefalinger til forvaltningens videre utvikling. Det kan enten være ikke å foreta noen endring eller å fremme forslag til tiltak for å forbedre forvaltningen.

Anbefalingene kan utformes som endringsstrategier som bygger på situasjonene i figur 5.3. For eksempel vil vi i situasjon 1 (delmål oppfylles og er kostnadseffektiv) forsøke å gjøre en god forvaltning av ordningen enda bedre. Det er ikke hensiktsmessig å endre på noe grunnleggende, siden dette fungerer som det skal. I situasjon 2 (delmål oppnås ikke og er ikke kostnadseffektiv) bør det vurderes å gjøre vesentlige endringer i forvaltningen av ordningen. Mellom disse to ytterpunktene av situasjoner vil det være aktuelt å anbefale ulike typer av forbedringstiltak.²²

Det er viktig at anbefalingene knyttes mest mulig konkret til de aktiviteter i forvaltningen som har vært gjenstand for analyse i de tidligere trinnene av forvaltningsevalueringen. Hvis vi tar utgangspunkt i de tre hovedaktivitetene som er analysert, kan vi eksempelvis tenke oss følgende anbefalinger:

- Aktivitet: informasjon og kunngjøring
 - problem: En for liten andel av målgruppen nås, fordi feil medium (for eksempel avis A) benyttes for å gjøre tilskuddsordningen kjent
 - anbefaling (tiltak): Eksisterende kunngjøringsmedium avsluttes, og det benyttes et annet medium (for eksempel fagblad F) for å kunngjøre ordningen
- Aktivitet: søknadsbehandling
 - problem: Mange (potensielle) tilskuddsmottakere unnlater å søke eller gir opp under søknadsprosessen, fordi prosedyrene er omstendelige og saksbehandlingen tar for lang tid.
 - Anbefaling (tiltak): Noen prosedyrer forenkles, og ett av mellomleddene i forvaltningen forsvinner (for eksempel unnlates behandling av saken i et rådgivende bransjeorgan)
- Aktivitet: oppfølging og kontroll
 - problem: Mange (potensielle) tilskuddsmottakere unnlater å søke om tilskudd, fordi de mener at forvalter har oppfølgings- og rapporteringskrav som er meget tidkrevende og dermed kostnadskrevende å følge opp
 - anbefaling: Det iverksettes ingen tiltak. Denne delen av ordningen opprettholdes, da undersøkelser viser at oppfølgingen er viktig for at tilskuddet skal anvendes i samsvar med intensjonen

I boks 5.1 drøfter vi evaluering av tilskuddsforvaltningen i vårt gjennomgangseksempel.

Boks 5.1 Evaluering av forvaltningen av tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

Identifiser aktører

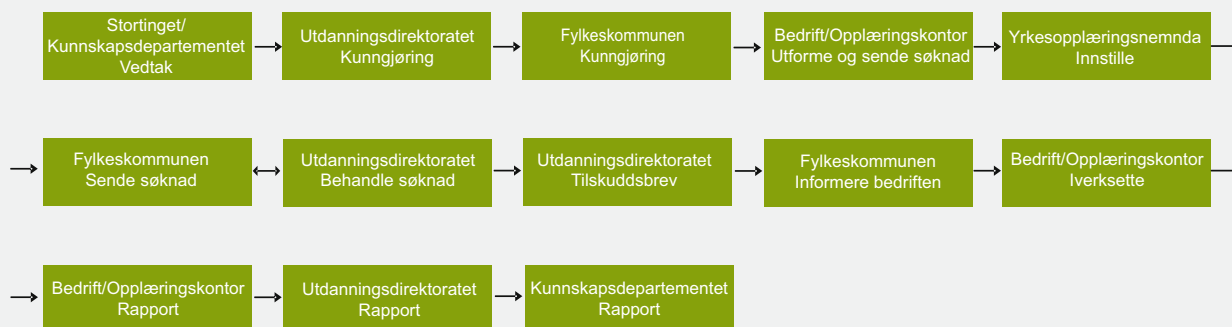
Hovedaktørene er:

- Kunnskapsdepartementet
- Utdanningsdirektoratet
- Fylkeskommunene, inkludert yrkesopplæringsnemndene
- Opplæringskontor
- Bedrifter
- Lærlinger

Også andre aktører blir i noen grad involvert, som videregående skoler, Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet (VOX) og sakkyndige instanser (leger, pedagogisk-psykologisk personell etc).

|| ²² Denne type spørsmål omtales nærmere i forbindelse med evaluering av tilskuddsordningens utforming, se kapittel 6.

Identifiser prosesser



Beskriv prosesser og aktiviteter – kartlegg kostnader

Kunngjøring

Utdanningsdirektoratet utarbeider og kunngjør tilskuddsordningen på sin internettside og gjennom et rundskriv, som sendes til berørte parter (fylkeskommuner, videregående skoler, VOX). Disse aktørene følger opp og orienterer bedrifter og opplæringskontor der elevene med spesielle behov får plass.

Søknadsbehandling

Søknadsbehandlingen følger en definert og formalisert saksbehandlingsprosess. Det er sjelden at noen klager på tildelingen.

Rapportering

Tilskuddsmottakere skal opplyse om resultater av endt fagprøve, samt avbrutt utdanning. Søkes det om en ny tilskuddsperiode i år to, skal det legges ved rapport for det første året, med en kort kvalitativ vurdering av hvordan eleven har klart seg.

Oppfølging og kontroll

Forvalteren foretar ikke ytterligere kontroller utover en gjennomgang av innsendte rapporter.

Kostnader

Kostnader knyttet til forvaltningen av ordningen anslås til ca 2 mill. kroner (basert på 4 årsverk à 500 000 kroner). Ressursinnsatsen er fordelt slik:

- Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet: 0,5 årsverk.
- Fylkeskommuner: Ca 2 årsverk.
- Opplæringskontor/bedrifter: 3 dager pr søknad x 100 = 1,5 årsverk.

De direkte kostnadene er beskjedne.

Vurder forvaltningens måloppnåelse

Kartleggingen i trinn tre leder frem til følgende funn:

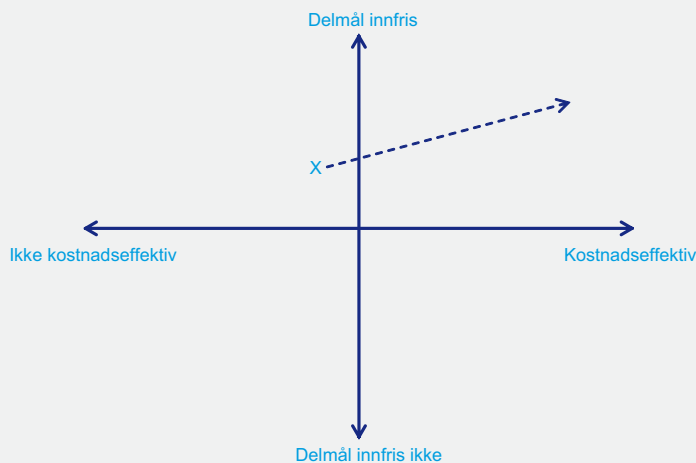
- Samlet sett er det grunnlag for å mene at delmål 1 nås (korrekt målgruppe får midler). Kunngjøring ser ut til å nå de brukerne som har nytte av ordningen, og den formaliserte saksbehandlingen synes ikke å gjøre avslag på feil grunnlag. Et usikkerhetsmoment ligger imidlertid i at det er store fylkesvise forskjeller i bruken av ordningen, noe som muligens kan gjenspeile mangelfull kunnskap om ordningen hos potensielle mottakere i visse fylker.

- Det synes å være få feilutbetalinger ut fra gjeldende satser for ordningen, og dette kan tolkes som at delmål 2 nås. (Bedriftene får imidlertid ikke kompensert for alle de ressursene som de bruker på tilrettelegging for lærlingenes spesielle behov. Denne problemstillingen angår tilskuddsordningens utforming, jf kap. 6).
- Bedrifter som får tilskudd ut over ett år, må sammen med søknad for andre året sende inn rapport om bruken av tilskuddet det første året. Innen to måneder etter at fagprøven er avholdt, skal tilskuddsmottaker rapportere om bruken av tilskuddet og resultatet av fagprøven. Vi har imidlertid begrenset informasjon om hvordan kontrollrutinene i etterkant av utbetalingen gjennomføres, og grunnlaget for å vurdere i hvilken grad delmål 3 nås (hvorvidt midlene benyttes korrekt), blir dermed utilstrekkelig.

Vurder kostnadseffektivitet ved forvaltningen

Tilskuddsordningens totale ramme er på 8 mill. kroner. Enkelte år har den totale rammen ikke vært benyttet fullt ut. Det går med ca 2,5 årsverk i forvaltningen, tilsvarende 1,25 mill. kroner, og 1,5 årsverk hos søkerne, tilsvarende 750 000 kroner. Holdes søkerne utenfor, utgjør forvaltningskostnaden om lag 14 prosent av budsjettkostnadene ved tilskuddsordningen (1,25 av 9,25 mill. kroner). Om 1,25 mill. kroner er et høyt beløp sammenlignet med andre ordninger, er vanskelig å vurdere uten å foreta konkrete sammenlikninger. Ut fra rammen på tilskuddsbeløpet kan det likevel synes som at det brukes relativt mye ressurser for å administrere en liten ordning.

Samlet vurdering av tilskuddsforvaltningen



Våre vurderinger fra foregående trinn antyder at minst to og kanskje alle tre delmålene for forvaltningen nås. Ordningen kan imidlertid ha et potensial for å bli mer kostnadseffektiv, noe som indikeres med den stiplede pilen i figuren.

Anbefalinger

Gjennomgangen har vist at tilskuddsforvaltningen bør kunne forbedres, selv om resultatene i hovedsak trekker i retning av at de tre delmålene for forvaltningen blir nådd. Det anbefales at arbeidsprosessene gjennomgås med henblikk på å identifisere kostnadsbesparende tiltak for forvalter og søkere, og redusere ventetiden for søkerne. Slike tiltak må vurderes opp mot økt risiko for at målene ikke nås. En bør også vurdere om det finnes tiltak som gjør at man kan øke kunnskapen om ordningen i visse geografiske områder (og kanskje bransjer).

6 Evaluering av tilskuddsordningens utforming

6.1 Innledning

Hensikten med å evaluere utformingen av en tilskuddsordning er i utgangspunktet:

- Å identifisere elementer i ordningen som har et forbedringspotensial.
- Å vurdere ordningen som en helhet, spesielt med henblikk på
 - hvordan ulike enkeltelementer henger sammen (elementenes konsistens, herunder i forhold til målsetting)
 - om summen av elementene gir akseptable resultater, herunder om effektene – som samfunnsmessige gevinster – er tilstrekkelige, i lys av de fastsatte mål og i lys av ressursinnsatsen

Vi vil først drøfte et såkalt multidimensjonalt vurderingsgrunnlag. Da drøfter vi tilskuddsordningens kvalitet ut fra flere kriterier. Det gjør det mulig å vurdere enkeltelementene i ordningen, og hvordan disse hver for seg kan forbedres. Dersom vi derimot velger å vurdere tilskuddsordningen mot ett avgjørende beslutningskriterium – for eksempel hvis problemstillingen er å forkaste ordningen eller ikke mot dette kriteriet – vil et endimensjonalt vurderingsgrunnlag være tilstrekkelig, se avsnitt 6.3. Den multidimensjonale tilnærmingen er vanligvis den mest praktiske måten å utføre evalueringen på.

I en utformingsevaluering bør det åpnes for at forslag til mulige forbedringer skal være en del av evalueringssoppdraget. Å påpeke behov for grundigere analyser innenfor avgrensede områder kan også være en form for anbefaling.

Under visse betingelser kan det være mulig å evaluere om en tilskuddsordning er optimalt utformet, gitt de mål som skal oppnås gjennom ordningen. Optimalisering av en tilskuddsordning er imidlertid en ambisiøs målsetting og som regel også en svært krevende oppgave rent faglig. En slik tilnærming kommer ikke til å bli omtalt i denne veilederen.

6.2 Etablering av et multidimensjonalt vurderingsgrunnlag

Et multidimensjonalt vurderingsgrunnlag utarbeides ved å:

- Etablere kriterier for god utforming.
- Vurdere oppfyllelse av kriteriene for god utforming.

6.2.1 Etablere kriterier for god utforming

Hvilke kriterier som velges og hvordan kriteriene spesifiseres, vil variere mellom tilskuddsordninger. Kriteriene kan også avhenge blant annet av evalueringens formål, hvilke elementer i ordningen som anses å være de viktigste, eller tilgjengelige data.

Noen aktuelle kategorier av kriterier er:

- Målkriterier
- Effektkriterier
- Forvaltningskriterier
- Konsistenskriterier
- Lønnsomhetskriterier
- Risikokriterier

Generelt kan det sies at kriteriene i hovedsak må utformes slik at vi kan gjenbruke data og analyser fra effektevalueringen og evalueringen av forvaltningen. Men det vil også kunne være aktuelt å innhente tilleggsinformasjon. En utfordring i evalueringen av ordningens utforming vil ligge i å velge ut kriterier som er tilstrekkelig relevante og robuste til at det faktisk kan trekkes konklusjoner om hvor vellykket tilskuddsordningen er, både i sin helhet og for enkeltkomponentene isolert sett.

Erfaringsmessig er det som oftest ikke vanskelig å tolke faglige kriterier normativt. Tolkningsproblemer oppstår i første rekke i de tilfeller der man har faglige kriterier som trekker i ulike retninger, og der det ikke finnes en enkel eller anerkjent metode for å avveie ulike kriterier som viser motstridende resultater.

Det er vanskelig å sammenlikne elementene i et multidimensjonalt vurderingsgrunnlag, og elementene vil dessuten normalt vektlegges ulikt. Dette innebærer at når et slikt vurderingsgrunnlag er etablert, vil enhver konklusjon om ordningens helhetlige kvalitet bygge på skjønn.²³

6.2.2 Vurdere oppfyllelse av kriteriene for god utforming ved hjelp av sjekklister

Vi gir eksempler på konkrete kriterier for god utforming av en tilskuddsordning i sjekklister i tabell 6.1. For hvert kriterium skal evaluator krysse av for hvorvidt kriteriet anses oppfylt (helt eller delvis).²⁴ Det kan også lages en kolonne for avkrysning av kriterier som ikke er blitt sjekket, grunnet manglende relevans, mangel på data, at det ikke har vært kapasitet til å evaluere kriteriet osv. Evaluator bør begrunne og/eller dokumentere den vurdering av oppfyllelse som gis. Videre bør evaluator presisere eventuelle forbedringer i tilskuddsordningen som han mener vil bidra til at gjeldende kriterium for god utforming blir oppfylt.

²³ Alternativt kan hvert kriterium graderes etter en felles skala (for eksempel 1-5), og hvert kriterium vektlegges etter en fordelingsnøkkel (en gitt prosentandel). Det er tvilsomt om dette vil lede frem til konklusjoner av signifikant høyere kvalitet.

²⁴ Listen er mer detaljert enn hva som kan være nødvendig i mange evalueringer. Hovedformålet med den er å vise bredden i mulige kriterier.

Tabell 6.1 Sjekkliste for god utforming av en tilskuddsordning

Kriterium for god utforming	Oppfyllelse av kriteriet				Forbedringspotensial (mulige forbedringer i utformingen)
	Ja	Nei	Delvis	Dokumentere/ Begrunne	
Ordningen har et konkret og utvetydig formål					
Det er definert en måloppnåelse som er konkret, entydig, relevant og målbar					
Målgruppen er entydig identifiserbar					
Det er mulig å definere et referansepunkt (sammenlikningsgrunnlag)					
Det finnes et system for å registrere data som er viktige i evalueringssystemet					
Tilskuddet gir addisjonalitet					
Tilskuddet har ikke lekkasjer					
Tilskuddet har effekter som tilsiktet					
Tilskuddet har positive utilsiktede effekter					
Tilskuddet har ingen negative utilsiktede effekter (herunder fordelingsvirkninger)					
Tildelings- og beregningskriteriene har ingen vesentlige ulemper					
Øvrige retningslinjer for tildeling/bruk av midler har ingen vesentlige ulemper					
Kunngjøring og informasjon når målgruppen					
Ordningen er ikke unødvendig komplisert å forstå for mottakere/brukere					
Ordningen er ikke unødvendig komplisert å drifte for forvalteren					
Det er ingen unødvendige mellomledd i forvaltningen (eller mellom giver og mottaker)					
Det er definert kompetansekrav for kritiske arbeidsoppgaver i forvaltningen					
Retningslinjene for ordningen er fullstendige (dekker alle forhold av vesentlig betydning)					

Det er implementert et tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsregime					
Risiko for feilutbetaling er lav (feil beløp, feil formål, feil mottaker, osv.)					
Det er stor sannsynlighet for at feil tildeling av tilskuddsmidlene blir oppdaget					
Risiko for mislighold (feilbruk) av tilskuddsmidler er lav					
Det er stor sannsynlighet for at mislighold av tilskuddsmidlene blir oppdaget					
Forvaltningsregimet har en kompleksitet og en kvalitet som står i et rimelig forhold til verdiene som forvaltes					
Det er ikke mulig å redusere forvaltningskostnadene vesentlig, uten at kvalitet svekkes eller risiko øker					
Tilskuddet skaper isolert sett et positivt samfunnsøkonomisk overskudd					
Forvaltningskostnadene står i et rimelig forhold til samfunnsøkonomisk overskudd fra ordningen					
Det er lite sannsynlig at en marginal økning i tilskuddsrammen vil gi store positive tilleggseffekter					
Samlet tilskuddsbeløp for ordningen er faglig sett på et rimelig/riktig nivå					
Tilskuddstypen er konsistent med mål og påregnelige effektkjeder					
Det er konsistens mellom elementene i resultatkjeden					
Tilskuddet skaper bærekraftige (varige) effekter					
Tilskuddet krever ingen komplementære tiltak for å gi «bærekraft»					
Tilskuddet konkurrerer ikke med andre virkemidler beregnet på å nå samme mål					
Tilskuddsmottakerne oppfatter tilskuddsordningen som forutsigbar (mht søknadsfrister, tildelingskriterier, beløp/satser mv)					
Omfanget av ordningen (samlet tilskuddsbeløp) er i rimelig samsvar med behovet					

De fleste kriteriene som er listet opp, taler for seg. Vi kommenterer bare et fåtall av dem:

- **Tilskuddet har positive utilsiktede effekter.** Dette må ikke tolkes som at tilskudd uten positive utilsiktede effekter ikke er godt utformet. Men det betyr at tilskudd med slike egenskaper gir ordningen en merverdi og gir utformingen en høyere kvalitet enn hva tilfellet ville ha vært i fravær av «bonuseffekten».
- **Tilskuddet har ingen negative utilsiktede effekter (herunder fordelingsvirkninger).** Dette må ikke tolkes som at tilskudd med negative utilsiktede effekter nødvendigvis er dårlig utformet. Det kan hende at det ikke er mulig å eliminere de negative effektene, gitt eksisterende kunnskapsnivå og eksisterende «tekniske» rammer for tiltaket. Poenget med å ha med dette kriteriet er å synliggjøre utilsiktede effekter, og bli seg bevisst om de positive effektene er verdt sin pris, gitt de foreliggende negative effektene. For øvrig vil det kunne forekomme negative utilsiktede effekter som kan elimineres, og da er det viktig at dette presiseres som et forbedringspotensial.
- **Tilskuddet krever ingen komplementære tiltak for å gi «bærekraft» (varige effekter).** Dette må ikke tolkes som at ethvert tilskudd med behov for utfyllende tiltak, er dårlig utformet. Ofte vil det være slik at tilskuddet inngår i en helhetlig «tiltaks pakke», der for eksempel annen statlig virksomhet, kommune, fylkeskommune eller bedrift skal bidra med andre innsatsfaktorer. Derimot vil kriteriet for god utforming ikke være tilfredsstillt i tilfeller der det trengs uforutsette komplementære tiltak for at tilskuddet skal kunne gi tilstrekkelig effekt, eller hvis planlagte komplementære tiltak ennå ikke er blitt gjennomført.
- **Tilskuddet konkurrerer ikke med andre virkemidler beregnet på å nå samme mål.** Vanligvis vil konkurrerende virkemidler bety at forskjellige tiltak brukes slik at man befinner seg i en «smør på flesk»-situasjon, og at man med fordel kan eliminere de virkemidler som ikke er mest effektive. Hvis dette er tilfelle, kan utformingen bedres ved å sørge for at det ikke lenger er overlapp. Det er imidlertid tenkelig at konkurranse mellom virkemidler også kan gi nyttige valgmuligheter for å skape de effektene man søker å oppnå, for eksempel ved at det gis muligheter til å tilpasse virkemiddelbruken til ulike målgrupper eller til ulike rammebetingelser for brukerne.

I boks 6.2 viser vi hvordan sjekklisten fra tabell 6.1 kan brukes for å evaluere utformingen i gjennomgangseksempelet for tilskudd til bedrifter.

Boks 6.2 Evaluering av utformingen av tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

Det er etablert et sett av kriterier for god utforming for denne ordningen, hvorav de fleste er blitt vurdert. Det understrekes at boksen primært er ment å være en illustrasjon, og noen av vurderingene bygger derfor ikke på grundige analyser.

Kriterium for god utforming	Oppfyllelse av kriteriet				Begrunne/dokumentere	Forbedringspotensial
	Ikke vurdert	Ja	Nei	Delvis		
Ordningen har et konkret og utvetydig formål		x			Jf retningslinjer, § 1.1	
Målgruppen er entydig identifiserbar				x	Normalt godt presisjonsnivå, jf retningslinjer § 1.3. Men «spesielle behov» er skjønnsbetenget. Det kan være en flytende overgang mellom støttebehov innenfor den ordinære lærlingordning og innenfor opplæring med såkalt lærekontrakt.	Presisering/avgrensning av målgruppen kan vurderes, likeledes grenseflater mot andre nærliggende ordninger.
Det er definert et måltall (en forventet måloppnåelse) som er konkret, entydig, relevant og målbar			x		Måltall er ikke definert. Anslag på samlet behov foreligger ikke.	Det er ikke sikkert at tallfesting vil ha stor betydning for realisering av effekter. Men behovene bør kartlegges bedre, også for å vite noe mer presist om riktig omfang på ordningen.
Tilskuddet gir addisjonalitet		x			Flere lærlinger oppnår fagbrev. Jf registrert statistikk hos Utdanningsdirektoratet og sammenfallende resultater fra tre spørreundersøkelser.	Ordningen gir klar addisjonalitet, men dette utelukker ikke at det er et forbedringspotensial. Vi har ikke vurdert om addisjonaliteten burde ha vært høyere. Her bør en sammenlikne med frafall for andre lærlinger (som ikke har spesielle behov).
Tilskuddet har ikke lekkasjer	x					Dette bør ideelt sett studeres nærmere.
Tilskuddet har effekter som tilsiktet		x			Det er vanskelig å være helt sikker på at ordningen bidrar til at ungdom unngår arbeidsløshet. Det er likevel klare indiksjoner på at ordningen bidrar til at flere ungdommer kommer i arbeid. Og det er åpenbart at flere ungdommer gjennom ordningen blir sysselsatt i yrker der de får anvende sin utdanning.	Skulle man gjøre noe her, kunne det f.eks. være: <ul style="list-style-type: none"> • Å undersøke om oppnåelse av fagbrev gir positiv uttelling på arbeidsmarkedet generelt (ikke bare ved sysselsetting innenfor faget). • Om komplementære tiltak vil skape større effekter.
Tilskuddet har utilsiktede effekter	x					Dette bør ideelt sett studeres nærmere.
Tilskuddet skaper bærekraftige (varige) effekter		x			Flertallet av de lærlinger som oppnår fagbrev, antas å ville klare seg uten ytterligere oppfølgingstiltak, jf resultater fra undersøkelsene.	Behov for og nytte av komplementære tiltak bør vurderes.
Tilskuddet krever ingen komplementære tiltak for å gi bærekraft				x	1) Det antas på grunnlag av generell kunnskap om hvordan ordningen fungerer, at hvis lærlinger med spesielle behov hadde blitt identifisert og fulgt opp i en tidligere fase (f.eks. siste år i ungdomsskolen), kunne yrkesdeltakelsen ha vært økt ytterligere for den gruppen av ungdom som omfattes av ordningen. 2) Resultater fra spørreundersøkelsene tyder på at noen av kandidatene kunne ha hatt nytte av ytterligere tiltak i etterkant av lærlingperioden, for å fungere godt i yrket.	Behov for og nytte av komplementære tiltak bør vurderes.

Kunngjøring og informasjon når målgruppen				x	Registrerte tall for søknader og tildelinger viser at det er store fylkesvise forskjeller i antall lærlinger som får støtte. Gitt at det normalt ikke skulle være store geografiske ulikheter i behov, kan dette være en indikasjon på at informasjon ikke når tilstrekkelig frem i alle fylker.	Kunngjøringsstrategi og informasjon om ordningen til fylkeskommunene og bedrifter/opplæringskontor har et forbedringspotensial.
Tildelings- og beregningskriteriene har ingen vesentlige ulemper				x	Det er sannsynlig at noen av satsene (krone-verdiene) er satt for lavt, jf resultater fra spørreundersøkelsen mot bedrifter/opplæringskontor, og tilsvarende resultat i en evaluering av ordningen gjennomført i 2004.	Satsene bør vurderes hevet noe. Regelverk og satser bør klarere uttrykke/skille hva som reflekterer incitament og hva som reflekterer refusjon.
Det er ingen unødvendige mellomledd i forvaltningen (eller mellom giver og mottaker)				x	Det synes ikke rasjonelt at både fylkeskommunene og Utdanningsdirektoratet er så tungt inne i forvaltningen. For noen aktiviteter burde det være mulig å redusere antall forvaltningsledd.	Mest sannsynlig kan det tas ut gevinster ved å redusere antall ledd eller forenkle arbeidsdelingen mellom leddene. Dette bør underlegges en grundigere analyse.
Søknadsbehandlingen ivaretas på en måte som gjør at effektene av ordningen ikke svekkes i vesentlig grad				x	I hovedsak synes forvaltningen å bidra positivt til måloppnåelse. Saksbehandlingstiden synes dog å være unødvendig lang i en del tilfeller. Det er usikkert om en kunne ha klart seg med mindre krav til dokumentasjon av søknadene.	Gitt gode effekter av ordningen, størrelsen på utbetalingene og gode muligheter til å føre kontroll, må det være mulig å utvikle rutiner som gir kortere saksbehandlingstid.
Tilskuddet skaper isolert sett et positivt samfunnsøkonomisk overskudd	x					Med dagens kjennskap til ordningen ser vi at det er mulig å beregne dens samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det bør gjennomføres slike beregninger neste gang ordningen skal evalueres.

Vi kan konkludere med at det er enkeltelementer i tilskuddsordningen som synes å ha et forbedringspotensial eller som bør analyseres nærmere. Gitt at ordningen gir gode effekter og omfatter relativt moderate økonomiske verdier (sammenliknet med mange andre tilskuddsordninger), er det neppe hensiktsmessig å gjennomføre ressurskrevende analyser eller iverksette omfattende prosesser for å forbedre tilskuddsordningen. En rimelig tilnærming kan være å prioritere to-tre viktige forbedringer av ordningen, mens ytterligere endringer kan utredes om noen år, parallelt med at man gjennomfører den neste evalueringen av ordningen.

6.3 Etablering av et endimensjonalt vurderingsgrunnlag

Det er også mulig å erstatte et multidimensjonalt vurderingsgrunnlag med et endimensjonalt. I dette tilfellet vil den ene dimensjonen være valgt fordi den tillegges avgjørende vekt, eventuelt fordi ordningen lettere skal kunne sammenliknes med andre utforminger og andre virkemidler. Ulempen kan være at man får en mer begrensende tilnærming til hvordan en tilskuddsordning kan forbedres.

I evaluering av ordninger der en mener at kvalitet og utforming skal vurderes ut fra hensynet til en eneste dimensjon (ett kriterium), og der kvalitet på enkeltelementer i ordningen skal vurderes ut fra i hvilken grad de bidrar til å støtte opp under utviklingen av denne ene dimensjonen, blir evalueringssoppgaven langt enklere. Evaluator kan da nøye seg med å etablere et endimensjonalt vurderingsgrunnlag.²⁵ Perspektivet i evalueringen forskyver seg da som regel fra å forbedre enkeltelementer i ordningen til å forkaste eller beholde hele ordningen. Men endimensjonal evaluering kan også utgjøre første etappe for å vurdere helheten i en ordning. I neste omgang vil man så kunne gå videre til en multidimensjonal analyse, dersom man finner at ordningen tilfredsstillende det endimensjonale kriteriet.

Et typisk endimensjonalt vurderingsgrunnlag er samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I korte trekk kan dette kriteriet sies å gi et svar på om eller i hvilken grad de velferdsmessige resultatene av ordningen kan forsvare den ressursinnsats som ordningen medfører.²⁶

6.4 Tilstrekkelig god utforming

Oppfatningen av hva som er en tilstrekkelig god utforming, vil i stor grad være av skjønnsmessig karakter, og være betinget av tilskuddsgivers ambisjonsnivå. Selv små justeringer i enkelte ordninger kan gi betydelige gevinster for samfunnet. Imidlertid kan det også finnes tilfeller der selv tunge analyser og utredninger og omfattende justeringer ikke gir opphav til endringer som står i forhold til ressursinnsats eller alternativ bruk av ressursene. Å vurdere behov eller potensial for endringer i en tilskuddsordning blir altså en form for balansegang mellom det antatt nyttige på den ene siden, og merarbeid og risiko som følger med revisjonen av utformingen på den andre siden.

Som en enkel test for å vurdere behovet for å endre tilskuddsordningens utforming, kan vi stille oss følgende spørsmål:

- Fungerer ordningen i all hovedsak i henhold til hensikten? (Dette angår ordningens relevans).
- Har tilskuddsgiver nådd de fastsatte mål for ordningen?
- Kan resultatene av ordningen forsvare innsatsen? (Dette er målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, jf avsnitt 6.3).
- Er det elementer i ordningen som kan endres på en slik måte at måloppnåelsen og effektene åpenbart vil bli høyere, eller ressursbruken og kostnadene åpenbart vil bli lavere?

Hvis man kan svare ja på de tre første spørsmålene og nei på det siste spørsmålet, bør man som hovedregel kunne gå ut fra at utformingen er tilstrekkelig god.

²⁵ Men man kan kanskje hevde at evalueringen må utføres med desto større grundighet, siden utformingens kvalitet i så avgjørende grad knyttes til denne ene dimensjonen.

²⁶ For en veiledning i samfunnsøkonomiske analyser, se Finansdepartementet (2005b).

Vedlegg 1

Eksempler på tilskuddstyper

I dette vedlegget presenteres to typologier, nemlig tilskudd etter formålstype og tilskudd etter priseffekt. Blant andre typologier, som vi ikke kommer inn på, nevnes tilskudd etter kravene som stilles til bruken av midlene, tilskudd etter hva som inngår i beregningsgrunnlaget, skillet mellom rettighetsstyrte tilskudd og budsjettstyrte (eller konkurransestyrte) tilskudd, samt skillet mellom generelle tilskudd og sektortilskudd.

Tilskudd etter formålstype

Hver tilskuddsordning har sitt konkrete formål. På det prinsipielle plan, kan vi definere tre hovedkategorier av tilskudd på grunnlag av type formål:

- 1 Tilskudd der formålet er å øke produksjonsvolumet av en vare eller tjeneste, eller å øke nivået på en aktivitet (volumfremmende tilskudd).
- 2 Tilskudd der formålet er å få tilskuddsmottakerne til å velge andre løsninger eller prioritere andre aktiviteter enn de løsninger/aktiviteter som normalt vil bli valgt i fravær av tilskudd (effektivitetsfremmende tilskudd).
- 3 Tilskudd der formålet er utjamning, det vil si at man søker å oppnå en «riktigere» (for eksempel mer «sosial») fordeling av samfunnets goder, eventuelt en reduksjon i ulemper som rammer spesielle grupper særlig hardt (utjamningstilskudd).

Et tilskudd vil ofte ha flere formålselementer i seg. Dette ser man klarere ved å analysere effekt-mekanismene. For eksempel kan et tilskudd rettes inn mot å påvirke mottaker til å velge mer effektive aktiviteter (tilskuddet er effektivitetsfremmende), mens det bakenforliggende formål med tilskuddsordningen er økt volum av en samfunnseffekt til fordel for grupper som er dårlig stilt (i så henseende er tilskuddet både volumfremmende og utjammende).

Tilskudd etter priseffekt

Det går et viktig skille mellom prisenøytrale tilskudd og prisvridende tilskudd. Et tilskudd betegnes som prisenøytralt når det gis til mottaker uten at det er knyttet spesifikke vilkår til bruken av pengene. I dette legger vi at tilskuddsmottaker selv kan velge hvilke aktiviteter, produkter, produktkvaliteter, innsatsfaktorer (leveranser) og liknende som han skal produsere eller anskaffe. En grunnleggende egenskap ved et prisenøytralt tilskudd er at tilskuddsmottaker i hvert fall på kort sikt ikke kan påvirke tilskuddets størrelse. Det vil si at tilskuddsmottaker ikke kan oppnå et høyere tilskudd ved å tilpasse produksjonsvolum, produktkvalitet, produktsammensetning eller innsatsfaktorer.²⁷

²⁷ I et langsiktig perspektiv blir virkeligheten mer kompleks. Eksempelvis vil tilskuddsmottaker kunne arbeide politisk for å øke bevilgningsrammene, eller mottaker kan arbeide for at ordningen endres (etablering av nye kriterier som gir større tildeling). En annen form for langsiktig (og indirekte) påvirkning kan for eksempel være å øke antall medlemmer, for virksomheter der tilskuddet avhenger av antall medlemmer.

Et prisvridende tilskudd er et tilskudd som påvirker det relative prisforholdet mellom to eller flere alternative aktiviteter/produkter, eller to eller flere alternative produktkvaliteter.²⁸ En prisvridning innebærer at kostnadene ved produksjonen blir redusert for den aktiviteten (det produktet, den kvaliteten) som mottar tilskuddet, mens produksjonskostnadene ikke endres for øvrige aktiviteter (produkter) – alt annet likt. Dette står i motsetning til et prisenøytralt tilskudd, der prisforholdet (det vil si de relative produksjonskostnader) for ulike typer av produkter/aktiviteter/kvaliteter ikke blir påvirket av tilskuddet. En grunnleggende egenskap ved et prisvridende tilskudd er at tilskuddsmottaker i større eller mindre grad (noen ganger opp til et visst tak) kan påvirke størrelsen av tilskuddet ved å endre og tilpasse virksomheten (produksjonen) til kriteriene som regulerer tilmålt tilskudd.

Prisvridende tilskudd forekommer normalt i form av prosenttilskudd eller enhetstilskudd. Prosenttilskudd betyr at tilskuddsgiver finansierer tilskuddsmottaker med en gitt prosent enten av den totale utgiften eller av utgiftene til visse typer av aktiviteter/innsatsfaktorer. Enhetstilskudd betyr at tilskuddsgiver finansierer tilskuddsmottaker med et gitt beløp for hver produserte enhet eller for hver enhet av en gitt type innsatsfaktor som brukes.

Siden tilskuddstypene etter priseffekt blir definert ut fra mottakers evne til tilpasning (mulighet til å påvirke tilskuddets størrelse), vil slike tilskudd ofte være vanskelig å anslå i en budsjettsammenheng.

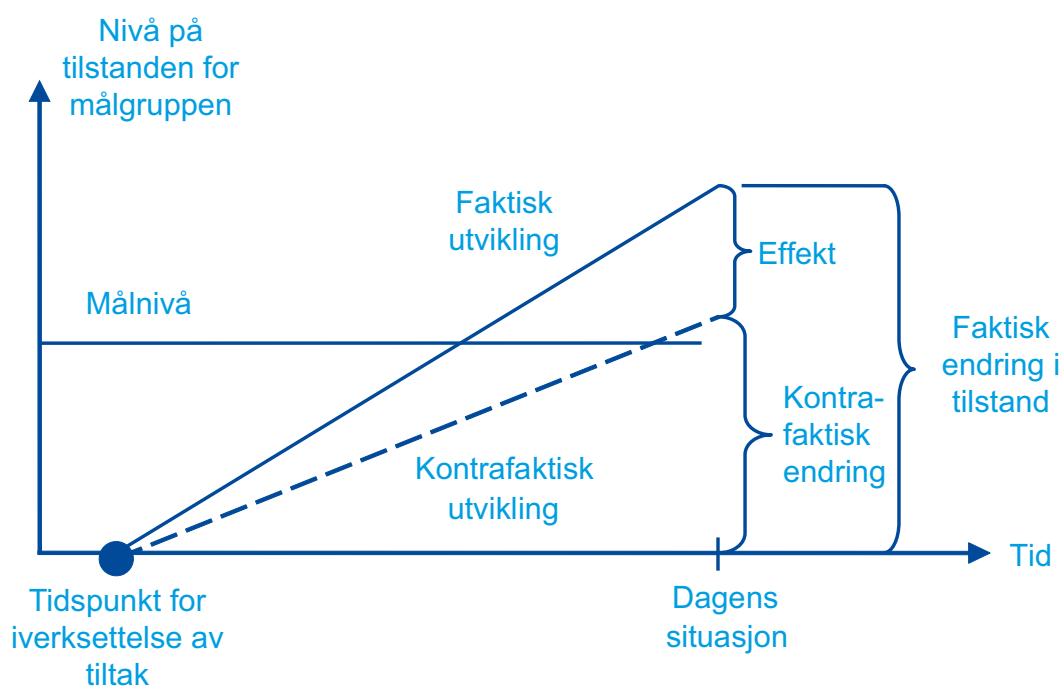
²⁸ Alternativt betyr her at mottakeren som beslutningstaker i hvert fall i prinsippet står overfor en valgmulighet med hensyn til hva som skal produseres, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, hvilke produksjonsfaktorer som skal kjøpes/brukes mv.

Vedlegg 2

Det er ofte lett å misoppfatte en endring i tilstand som en effekt, det vil si at man tilskriver tilstands- endringen å være en effekt av tilskuddet, uten at dette reelt er tilfelle. I dette vedlegget ser vi på en situasjon der vi har et målkrav knyttet til tilskuddsordningen.²⁹ Målgruppen kan for eksempel være antallet elever som kommer i jobb etter fullført utdanning. Som det fremkommer i figuren innebærer den kontrafaktiske utviklingen her at målnivået nås, og følgelig er effekten av tilskuddet uten betydning for måloppnåelsen.

I et slikt tilfelle er det viktig å analysere om den kontrafaktiske utviklingen kan ventes å vedvare over tid. Dersom det konkluderes med at denne kontrafaktiske utviklingen vil vedvare, må det vurderes om tilskuddet er et nødvendig virkemiddel, eventuelt at en kan vurdere om det er hensiktsmessig å øke målkravet.

Eksempel der målet nås uten tilskuddet



|| ²⁹ Et målkrav vil si at et tilstandsnivå skal nås innen en gitt definert tidsfrist.

Ordliste

I denne ordlisten gir vi definisjoner av enkelte faguttrykk som brukes i veilederen:

Addisjonalitet

Det foreligger addisjonalitet i tilfeller der et høyere aktivitetsnivå eller en tilleggsproduksjon kan tilskrives en gitt (tilskuddsfinansiert) ressursøkning eller et annet tiltak.

Brukereffekt

Med brukereffekt menes tilstandsendringer hos brukerne i form av holdninger, atferd eller livssituasjon, og der endringene er et direkte resultat av ytelsen eller det iverksatte tiltaket.

Effekt

Effekt er en forandring i tilstand hos bruker eller i samfunnet som har oppstått som følge av en virksomhets eller tilskuddsmottakers aktiviteter eller produksjon. Effektene kan være både tilsiktede og utilsiktede.

Eksperimentelle undersøkelser

Et eksperiment, også kalt et kontrollert forsøk, er et opplegg for å undersøke årsakssammenhenger, ved å etablere en forsøksgruppe som utsettes for et tiltak (en årsaksfaktor X), med henblikk på å kartlegge effekten av tiltaket på et utfall, for eksempel en tilstand (Y). I et eksperiment sammenliknes utfallet for forsøksgruppen med utfallet for en kontrollgruppe, som ikke utsettes for tiltaket/årsaksfaktoren.

Forvaltning (tilskuddsforvaltning)

Tilskuddsforvaltningen betegner driftsregimet for tilskuddsordningen, herunder hvordan tilskuddsmidlene tildeles og følges opp. Det administrative organet med operativt ansvar for ordningen (tilskuddsforvalter) har som oppgave å ivareta målet for tilskuddsordningen og stå for gjennomføringen av ordningen.

Kontrafaktisk utvikling

Betegnelsen brukes om utviklingen (endringen) i en tilstand som (mest sannsynlig) ville ha skjedd uten et tiltak (for eksempel en tilskuddsordning), det vil si dersom tiltaket ikke hadde blitt iverksatt.

Lekkasje

Det foreligger lekkasje når tilskuddsmidlene (eller deler av midlene) går til andre aktiviteter/annen produksjon enn det som er forutsatt eller forventet av tilskuddsgiver. Lekkasje gir seg utslag i manglende addisjonalitet.

Måloppnåelse

Måloppnåelse karakteriserer graden av oppnåelse av ønsket tilstand eller av andre fastsatte mål for tilskuddsordningen. Måloppnåelse kan knyttes opp mot formålseffektivitet, som er evnen til å oppnå de fastsatte målene ved hjelp av de produktene eller tjenestene som tiltaket genererer.

Randomisering

I eksperimentelle undersøkelser betyr randomisering at fordelingen av forsøkspersonene henholdsvis på eksperimentgruppen og kontrollgruppen skjer tilfeldig. Dette innebærer at en får kontrollert for eventuell annen påvirkning enn den som skyldes årsaksfaktoren.

Resultatkjede

En resultatkjede er en modell som beskriver hva et tiltak består av (aktiviteter osv.) og resultatene som følger av dette. Leddene i resultatkjeden vil være tilskuddsbeløp, innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, brukereffekter og samfunnseffekter.

Samfunnseffekt

Samfunnseffekter angår hvordan tilstander/strukturer i samfunnet endres som følge av tiltaket/tilskuddet. De sentrale samfunnseffekter er de som er tilsiktet, gitt formålet med tiltaket. Samfunnseffekter er oftest mer indirekte enn brukereffektene, og det kan ta lang tid fra et tiltak er satt i verk til samfunnseffektene blir synlige. Et eksempel på forskjell mellom brukereffekt og samfunnseffekt kan være som følger: En person som blir sysselsatt gjennom et opplæringstiltak, er en brukereffekt, mens denne personens bidrag (i større grad enn som arbeidsløs/ufør) til verdiskapning og skatteinngang og til reduksjon i offentlige utgifter, er en samfunnseffekt.

Utforming

Med utformingen av en tilskuddsordning menes et samlet sett av elementer som inngår i tilskuddsordningen, og sammenhengene mellom disse elementene. De viktigste elementene som inngår i utformingen, er den totale tilskuddsrammen, mål- og målgruppe for ordningen, kriteriene for måloppnåelse, kunngjøringsregimet, tildelingskriteriene, eventuelle beregningsregler for tildelt beløp samt rapporterings- og kontrollregimet.

Referanser

Finansdepartementet (2004): *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten.*

Finansdepartementet (2005a): *Veileder til gjennomføring av evalueringer.*

Finansdepartementet (2005b): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.*

Finansdepartementet (2006): *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten.*

SSØ (2006): *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling.*

www.sfso.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Senter for statlig økonomistyring
E-post: postmottak@sfso.no
Telefon: 400 07 997