

Følgerevaluering av pilot for programfinansiering

Sluttrapport

Knowledge for a better society

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøker, analyser og evaluerer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innenfor forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland og Latvia og et EU-kontor i Brussel i Belgia.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

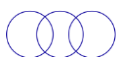
Utdanningsdirektoratet

Prosjektperiode

2019–2023

Forfattere av sluttrapporten

Sjefsanalytiker Stine Meltevik
Sjefsanalytiker Kristian Boysen
Adm. dir. Og sjefsanalytiker
Rune Stiberg-Jamt
Analytiker phd. Ida Opdal



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society..

Forord

0–24-samarbeidet har vært et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Formålet med samarbeidet har vært å bidra til at alle barn og unge får den støtten og hjelpen de behøver for å mestre eget liv. Barn og unge som opplever utrygge oppvekst- og levekår, psykososiale vansker, en vanskelig hjemmesituasjon, helseutfordringer og språkutfordringer, gjennomfører i mindre grad opplæring og deltar mindre på andre arenaer. Utsatte barn og unge og deres familier står overfor komplekse og svært ulike situasjoner som utfordrer den tradisjonelle og sektoriserede innretningen av tilbud og tjenester..

Gjennom pilot for programfinansiering har direktoratene ønsket å samle mer kunnskap om effekten av å erstatte dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger med en mer fleksibel finansieringsmodell. Programfinansiering innebærer her å samordne statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier. Felles økonomiske virkemidler på tvers kan bidra til en mer koordinert og overordnet mål- og resultatstyring av i kommunene.

Utdanningsdirektoratet, som har vært sekretariat for 0–24-samarbeidet, ga Oxford Research i oppdrag å følgeevaluere piloten. Evalueringsteamet har fulgt kommunene som deltar i piloten, og gitt anbefalinger underveis, og det har bidratt til innsikt i betydningen finansieringsformen har for tverrsektorielt samarbeid. Evalueringsteamet har bestått av en rekke ressurser fra Oxford Research, men sjefsanalytikerne Stine Meltevik og Kristian Boysen samt adm.dir. Rune Stiberg-Jamt har vært særlig sentrale. Arbeidet har også fått støtte av to eksterne eksperter i professor Dag Ingvar Jacobsen og tidligere rådmann/kommunedirektør Tor Sommerseth.

Vi vil takke for oppdraget, for informasjonen og innsikten som kommunene har delt med oss, og for den viktige innsatsen alle aktørene legger ned for at målgruppen skal få en bedre hverdag!

På vegne av prosjektteamet,



Sjefsanalytiker Stine Meltevik (prosjektleder)

Oxford Research AS

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	12
1.1 Leserveiledning	12
1.2 Bakgrunnen for piloten	14
2. Følgeevalueringen av piloten	20
2.1 Justeringer av piloten med betydning for følgeevalueringen	21
3. Følgeevalueringens formative tilnærming	25
3.1 Utviklingen av datainnsamlingsverktøy	26
3.2 Intervjuer med pilotkommunene	26
3.3 Dybdeintervjuer med strategiske aktører	28
3.4 Refleksjonsskjema	29
3.5 Arbeidsverksted.....	30
3.6 Øvrige datainnsamlingsverktøy	30
3.7 Vurdering av datagrunnlaget	30
4. Følgeevalueringens rammeverk	32
4.1 Teoretisk bakteppe.....	32
4.2 Analytisk rammeverk	37
5. Sentrale funn	45
5.1 Kommunenes utgangspunkt	45
5.2 Organiseringen, struktur og forankring.....	47
5.3 Statsforvalterens rolle	48
5.4 Perspektiver på covid-19.....	49
5.5 Kommunenes refleksjoner	50
5.6 Sentrale funn fra DYKOS-modellen	60
6. Konklusjoner og anbefalinger	64
6.1 Konklusjoner.....	64
6.2 Anbefalinger	69
Litteraturliste	73

Vedlegg	76
Kommunene som deltar i piloten.....	76
Intervjuguider.....	84
Refleksjonsskjema	84
Invitasjon til arbeidsverksteder	84

Figurer og tabeller

Figur 4 Tilskuddsmidler i 2019 og 2020 inklusiv videreføring.	18
Figur 5 Faser og fokus.	26
Figur 8 Endringsperspektivet for pilot for programfinansiering.	38
Figur 9: Samarbeid vs. samhandling ved arbeid på tvers.....	40
Figur 10 Kontrastering av tenkt nåsituasjon og ønsket samhandlingspraksis.....	42
Figur 11 Dynamisk kommunal samhandlingsmodell (DYKOS-modellen).....	43
Figur 12 Kommunenes gjennomsnittlige vurdering av hvor gode de er til å arbeide på tvers mellom ulike tjenester og sektorer, data fra 2019 til 2022 med standardavvik.....	51
Figur 13 Kommunenes gjennomsnittlige vurdering av påstander knyttet til arbeid med barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier, data fra 2019 til 2022 med standardavvik.	53
Figur 14 Kommunenes gjennomsnittlige vurderinger av påstander om brukerbehovet, data fra 2019 til 2022 med standardavvik.	55
Figur 15 Kommunenes gjennomsnittlige rapportering av oppmerksomhet, utviklingsarbeid i kommuneorganisasjonen eller tiltaksarbeid mot målgruppen, i arbeidet med pilotens ulike faser, data fra 2022 med standardavvik.	56
Figur 16 Kommunenes gjennomsnittlige vurdering av programfinansierings påvirkning innad i kommunene, data fra 2020 til 2022 med standardavvik.	58
Tabell 1 Tildeling av tilskudd som inngikk i pilot for programfinansiering i 2019, i 1 000 kroner.	17
Tabell 2 Oversikt over fordeling av midler i Pilot for programfinansiering	19

Sammendrag

Pilot for programfinansiering er ett av flere prosjekter iverksatt av det nasjonale 0-24-samarbeidet. 0-24-samarbeidet har som formål å bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnsliv. Dette som grunnlag også for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Forslaget om å igangsette et forsøk - en pilot for programfinansiering av tilskudd til utsatte barn og unge, ble fremmet av styringsgruppen i 0-24-samarbeidet og godkjent av regjeringen i januar 2019. Utdanningsdirektoratet har koordinert arbeidet og ledet prosjektgruppen for pilot for programfinansiering.

Programfinansiering er et finansielt virkemiddel og innebærer en samordning av fem statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier.

Målsettingene med piloten er:¹

- at kommunene selv kan sitte i førersetet og disponere ressurser slik det passer for dem
- styrke lokalt eierskap,
- fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene,
- styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor,
- brukerretting og innovasjon,
- at kommunene opparbeider utviklingskompetanse og bygger varig kapasitet på dette området.

Varigheten for piloten var i utgangspunktet tre år (ut 2022), men på grunn av pandemien ble pilotperioden utvidet til sommeren 2023.

Tolv kommuner fra tre ulike fylker ble etter en søknadsrunde våren 2019 valgt som pilotkommuner.

Følgeevalueringen har fulgt piloten

Oxford Research har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet følgeevaluert pilot for programfinansiering. Følgeevalueringen har hatt en formativ tilnærming; tett kopling til

- ¹ [Pilot for Programfinansiering | 0-24-samarbeidet \(udir.no\), Bakgrunnsdokument-pfp-v1.0.pdf \(udir.no\)](#)

piloten og fokus på læring underveis har stått sentralt. Målet med evalueringen har vært å følge piloten og gi jevnlige tilbakemeldinger relatert til målene med piloten.

Følgeevalueringen har satt søkelys på virkninger av programfinansieringen heller enn kvaliteten på kommunenes tjenesteproduksjon. Tiltaksutviklingen og tjenestekvaliteten evalueres av andre eksterne kompetansemiljøer på oppdrag fra statsforvalterne.²

Kommunene vet best

Piloten springer ut fra 0-24 samarbeidets mål om å motvirke fragmentering av tjenesteapparatet som skal hjelpe utsatte barn og unge. Den mest grunnleggende antakelsen for piloten er at sektoriserte tilskuddsordninger bidrar til og forsterker sektoriseringen også på kommunenivå – altså at dagens tilskuddsordninger bidrar til fragmentering av tjenester.

Tanken med piloten er at programfinansiering som finansielt virkemiddel vil gi kommunene økt autonomi, eierskap og handlingsrom. Kommunene skal slik gjøres i stand til å sette inn ressurser der de trengs mest, samt finne nye samhandlende tiltak på tvers av etater, tjenester, fag og profesjoner. Dette ut fra en tanke om at kommunene i utgangspunktet kjenner sine innbyggers behov bedre enn sentralforvaltningen.

De sammenslåtte tilskuddene danner med andre ord et ikke-sektorspesifikt program. Her ligger det også en forutsetning om at kommunal ressursknapphet vil medføre deliberasjon og prioriteringer på tvers av sektorer. Dette fordi hver kommune var tiltenkt å motta midler som (omtrentlig) korresponderte til beløpene kommunen *tidligere* hadde fått gjennom de tilskuddsordningene som er innlemmet i piloten. Det lå med andre ord en forestilling om at man ved å gjøre midlene frie, ville det tvinge seg frem prioriteringer på tvers av sektor / tjenester / profesjoner, og kanskje nytenkning rundt hvordan oppgaver ble løst.

Sentrale funn

I det videre oppsummeres noen av de mest sentrale funnene i evalueringen. Disse baserer seg på et omfattende datamateriale fra ulike kilder.

Etterlengtet

I oppstarten av følgeevalueringen var kommunene tydelige på at piloten fulgte opp og forsterket et allerede pågående arbeid. Både utsatte barn og unge, samt arbeid på tvers var allerede på agendaen. Videre synliggjorde de første funnene at kommunens utgangspunkt så ut til å ha betydning for hvilke grep den enkelte kommune ønsket å gjøre med tanke på å sikre mer helhetlige tjenester til barn og unge. I tidlig fase av følgeevalueringen, fant vi

² Henholdsvis PwC og Nordlandsforskning

at de tolv kommunene innbyrdes var svært forskjellige med tanke på hvordan ledernivåene reflekterte «i stort» rundt målgruppens utfordringer og kommunens arbeid. I all hovedsak var kommunene kommet svært ulikt i tenkning rundt sektoroverskridende arbeid og samhandlingsperspektiver.

Handlingsrom åpnet, men raskt lukket

Handlingsrommet som ble skapt av programfinansieringen, var svært etterlengtet av kommunene. Det ble imidlertid ofte raskt definert av enkeltaktører. Uten rutiner og prosedyrer for hvordan et slikt nytt handlingsrom skal utnyttes, hvem som skal delta og hvordan beslutninger skal fattes, ble ofte eksisterende tilnærminger og tiltak benyttet. Resultatet var derfor at en del eksisterende eller allerede påbegynte tiltak, ble iverksatt som del av piloten. Selv i disse tilfellene har de fleste kommunene en opplevelse av at arbeidet har vært nyttig; Piloten var et påtrykk for å samarbeide. Imidlertid så vi klare tendenser til at dette arbeidet i stor grad var konsentrert om det som kan karakteriseres som «tradisjonelle» kommunale aktører. Det var som regel oppvekstsektoren og helsesektoren som initierte og deltok i arbeidet. Kun sporadisk ble f.eks. tekniske tjenester og kultursektoren involvert. I tillegg var det sjeldent at aktører utenfor kommuneorganisasjonen var engasjert eller involvert i prosessen. Flere aktører har imidlertid vært delaktig gjennomføringen av de konkrete tiltakene som er iverksatt, enn hva som var tilfelle i defineringen og operasjonaliseringen av arbeidet, da behov og løsninger skulle utredes og prioriteres.

Følgeevalueringen har avdekket liten grad av spenning og kamp rundt prioriteringer av brukergrupper og tiltak. Flere kommuner uttrykker at det har vært overraskende lite diskusjoner knyttet til bruken av midlene.

Ulike effekter av pandemien, men bandt opp ressurser

Flere av kommunene var akkurat kommet i gang med pilotarbeidet da pandemien inntraff vinteren 2020. Mens en del av kommunene opplevde pandemien som en katalysator og forsterkende kraft på pilotarbeidet, førte den for andre til at pilotarbeidet ble satt på vent. Alle opplevde at pandemien understreket nødvendigheten av økt arbeid på tvers.

Mest opptatt av egen målgruppe

Målgruppen for piloten er omfattende og noe vagt definert. Dette har medført at kommunene i stor grad konsentrerte seg om barn og unge som er i målgruppen til allerede etablerte kommunale tjenester. Det innebærer også at kommunene har konsentrert sine tiltak mer om de yngre enn de eldre barna i målgruppen.

Med få unntak preget av inkrementell innovasjon

Innovasjon kan i sin natur være inkrementell og ikke kreve mer enn at tjenesten eller arbeidsmåten er ny for ens egen organisasjon. I det perspektivet kan det hevdes at flere kommuner har gjort ting de selv ikke har gjort før. Samtidig er det kun noen få kommuner som har beveget seg mot mer radikale innovasjoner og flere som primært har videreført prosesser de allerede var i gang med.

Flere informanter er av den oppfatning at programfinansieringen legger til rette for en overordnet gjennomgang av kommunens samhandlingspraksis, og piloten forstås som et utviklingsarbeid hvor det i liten grad er definerte målsettinger og dermed betydelig frihetsgrader.

Må øve seg

Det at kommunene gjennomgående ønsker mer handlingsrom, men i liten grad evner å ta det i bruk når de først får det, kan kanskje forstås ut fra at den tradisjonelle rollen som tjenesteprodusent i første rekke handler om å iverksette politikk utformet et annet sted, og levere tjenester mest mulig effektivt. Og at man derfor har liten erfaring i å tenke strategisk i disse sektorene. Dette understøttes både teoretisk (Pierre, J., (2011)) og empirisk gjennom det ofte benyttede begrepet «pottetrening».³ Dette begrepet ble etablert og ofte benyttet på statsforvalternes avslutningskonferanse på Hell i november 2022. Kommunene trenger å trene seg på denne autonomien.

En kommune skiller seg ut

Gjennomgående skiller Trondheim kommune seg fra de øvrige med hensyn til de fleste forhold som er undersøkt, foruten vurdering av egen innsats. Kommunene vurderer egen innsats påfallende likt. Trondheim kommune er samtidig den som har flest ressurser, kompetanse og erfaring med større og mer radikale utviklingsprosjekter. Som generalistkommuneutvalget skriver er norske kommuner svært forskjellige og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å ivareta diverse funksjoner⁴. Det ser vi tegn på i denne følgeevalueringen.

Kommunenes egne refleksjoner

Kommunene har gjennom hele piloten blitt bedt om å reflektere over hvordan deres arbeid med programfinansieringen går. I det videre presenteres noen av kommunenes egne refleksjoner.

³ Refererer til «pottfinansiering», som ble brukt som alternativt begrep for programfinansiering; man fikk pengene i en samlet pott. Å trene på dette ble omtalt som «pottetrening».

⁴ [Mandat – Generalistkommuneutvalget \(regjeringen.no\)](#)

Kommunenes refleksjoner, omtale av og tilnærming til arbeid på tvers, har variert gjennom pilotperioden. Startpunktet for kommunene var svært ulikt, men alle kommunene oppgir å ha en positiv utvikling i hvor gode de er til å arbeide på tvers, både mellom tjenester i ulike sektorer, mellom tjenester i samme sektor og mellom sektorer på overordnet nivå. Kommunene begrunner i fritekst at de har hatt tid til et godt systematisk samarbeid på tvers mellom sektor og tjenester, men at det fortsatt foreligger et utviklingspotensial. Det er fortsatt mye silotenkning innad i kommunen, og det varierer hvor godt etablert samarbeid på tvers av sektor og tjeneste er, melder kommunene.

Kommunene mener at programfinansieringen har bidratt til å avdekke mangler innad i kommunen, og at flere tiltak er igangsatt enn tidligere. Videre understreker noen kommuner at programfinansieringen har supplert andre pågående satsninger, men gitt «...handlingsrom for å jobbe med samhandling og løfte blikket fra drift». Flere kommuner påpeker imidlertid at pandemien, interne omorganiseringer og utbytting av prosjektdeltakere har ført til en dårligere fremdrift enn ønsket, og at piloten har for kort varighet til å føre til varig endring internt.

Sammenlignet med ordinære tilskuddsordninger uttrykker kommunene at programfinansieringen oppleves som mindre byråkratisk.

Konklusjoner

Det er Oxford Research sin overordnede vurdering at tilpasningene av piloten som ble gjort underveis, gir for få holdepunkter til å vurdere programfinansiering som finansielt virkemiddel. Blant annet ble relativt få og små tilskudd slått sammen, og flere kommuner fikk flere midler enn de tidligere hadde fått, mens andre fikk videreført tilskuddsordningene som ble slått sammen i tillegg til programfinansieringen. Som følge av dette, endte man med å bryte den grunnleggende forutsetningen ved programfinansiering, nemlig at eksisterende sektorvise tilskudd slås sammen til ett sektoroverskridende program. På tross av dette, finner vi grunnlag til å belyse pilotens betydning for de målsettinger som er satt. Graden av måloppnåelse kan med andre ord ikke tilskrives programfinansiering som virkemiddel, men synliggjør hva akkurat dette forsøket har skapt i pilotkommunene.

Oxford Researchs overordnede vurdering er at piloten har vært legitimerende for endring av praksis. Piloten har flyttet samhandling og arbeid på tvers høyere på dagsordenen. Mange av kommunene forfekter at piloten forsterket pågående prosesser med søkelys på arbeid på tvers. Dette kan indikere at pilot for programfinansiering har vært av større symbolsk betydning, enn styringsmessig, forvaltningsmessig og økonomisk betydning.

Mål: at kommunene selv kan sitte i førersetet og disponere ressurser slik det passer for dem

Vår konklusjon er at kommunene har opplevd stor grad av autonomi, men i liten grad har kultur (erfaring, tankegodt og lignende) eller instrumenter (planer, strukturer og lignende) for hvordan handlingsrommet kan utnyttes.

Mål: styrke lokalt eierskap

Vår konklusjon er at kommunene har et sterkt lokalt eierskap til tiltakene, men at kommunene samtidig viser en løpende ansvarlighet og lojalitet overfor oppgaver de blir pålagt.

Mål: fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene

Kommunene utviser stor vilje til å samle og utnytte kunnskap i sine arbeidsprosesser. De er forsiktige med store endringer, både ut fra hensynet til målgruppen og de ansatte. Vår konklusjon er at kommunene i varierende grad har evnet å arbeide innovativt og at innovasjonshøyden for det meste er begrenset.

Mål: styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor

Vår konklusjon er at samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor ble styrket som følge av pilotens tilrettelegging og finansiering av samarbeidet. Vi stiller oss imidlertid tvilende til om dette vil ha en varig effekt.

Mål: brukerretting og innovasjon

Vår konklusjon er at kommunene, med enkelte unntak, i begrenset grad har evnet brukerretting og innovasjon.

Mål: at kommunene opparbeider utviklingskompetanse og bygger varig kapasitet på dette området

Vår konklusjon er at kommunene har opparbeidet seg erfaring med arbeid på tvers og programfinansiering, slik programfinansiering har fremstått i piloten. Vi setter spørsmåltegn ved om dette er skalerbart og bærekraftig, da det i liten grad er utarbeidet rutiner og prosedyrer for hvordan handlingsrommet som programfinansiering kan skape, skal utnyttes i kommunene. Kommunene står dermed ikke særskilt mye bedre rustet til å håndtere en ny programfinansiering enn hva man gjorde før piloten.

Anbefalinger

Oxford Research kommer med følgende anbefalinger:

- Programfinansiering bør testes – i større skala og med en tydeligere innretning.
- Klargjøre og definere viktige ambisjoner og mål med programfinansiering. Kommuniser dette grundig til kommuner og vurder fasiliterende støtte til radikale innovasjonsprosjekter.
- Programfinansiering må bringes i takt med relevante NOUer, strategier, stortingsmeldinger, og tverrdepartementale arbeidsgrupper. Sentralforvaltningen bør vie programfinansiering som finansieringsmodell oppmerksomhet. Lokalpolitikere må også i større grad på banen.
- Vurder fokuserte utprøvinger hvor det å utvikle eller teste nye redskaper eller forvaltningsmodeller er en eksplisitt del av formålet.

Pilot for programfinansiering er i seg selv ikke videreført i statsbudsjettet for 2023. Arven fra samarbeidet ligger nå hos Tverrsektoriell kjernegruppe under Helse- og omsorgsdepartementet.

1. Innledning

De fleste barn i Norge har gode og trygge oppvekstvilkår. Dessverre er det også mange som utsettes for store belastninger i hele eller deler av oppveksten. Utsatte barn og unge kan oppleve at dagens innsats fra kommunene er fragmentert og sektorisert (Aase, 2022, s. 1). Barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester, får ofte ikke den hjelpen de trenger. Selv om tjenestene hver for seg kan være gode, fører dårlig samordning mellom dem til at innsatsen settes inn for sent, eller ikke settes inn i det hele tatt.

I politiske føringer har det i flere tiår blitt lagt vekt på samordning av kommunale tjenester for personer med sammensatte behov generelt, og utsatte barn og unge spesielt. Omtrent like lenge har det vært erkjent at en viktig årsak til at det er vanskelig å få til denne samordningen, er at de ulike tjenestene «eies» av ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Det innebærer at tjenestene består av fagfolk med ulike profesjoner, utdanninger, «stammespråk» og kulturer. Tjenestene får i tillegg ulike føringer ovenfra (fra sine direktorater og departementer) om både problemforståelse, prioriteringer og tiltak.

I 2015 startet regjeringen det nasjonale initiativet *0–24-samarbeidet*. Hensikten var å se på muligheten for bedre samordning av tjenester og en mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge i aldersgruppen 0–24 og deres familier. Pilot for programfinansiering er ett av prosjektene som har inngått i 0–24-samarbeidet.

1.1 Leserveiledning

Denne sluttrapporten setter punktum for flere års arbeid og en rekke leveranser. For å hjelpe lesere uten kjennskap til tidligere leveranser og drøftinger med å forstå begrepene som brukes, gir vi i det følgende en kort begrepsavklaring og leserveiledning.

1.1.1 Begrepsavklaringer

Pilot	En pilot er et forsøk eller en test i redusert omfang, som utføres for å hente ut mest mulig erfaring før man eventuelt justerer og forsøker på nytt, eller gjennomfører et fullskala tiltak.
Programfinansiering	Programfinansiering betyr her en sammenslåing av eksisterende statlige tilskudd. Det viser generelt til en finansieringsform som gir mottakerne større fleksibilitet med tanke på hvilke konkrete tiltak som iverksettes, sammenlignet med øremerking av tilskudd. Samtidig

styres ressursbruken sterkere mot spesifikke mål eller målgrupper enn ved rammetilskudd.

Prosjekt

Et prosjekt er et tiltak som har et avgrenset omfang, og gjennomføres én gang for å nå mål innenfor en gitt tids- og ressursramme. I denne sammenhengen refererer det i all hovedsak til kommunenes organisering av arbeidet med Pilot for programfinansiering.

Målgruppen

I denne sammenhengen er målgruppen utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier.

Brukerne av resultatene fra følgeevalueringen er sentrale, regionale og lokale myndigheter.

1.1.2 Rapportens oppbygning

Rapporten er inndelt i syv kapitler med følgende innhold:

- *Kapittel 1. Innledning:* I dette kapitlet redegjør vi nærmere for innretningen til piloten og den metodiske tilnærmingen vi har anlagt i følgeevalueringen.
- *Kapittel 2. Bakgrunn:* I dette kapitlet beskrives den sammenheng pilot for programfinansiering inngår i samt de finansielle rammene for piloten samt kommunene som deltar.
- *Kapittel 3. Følgeevalueringens formative tilnærming:* I dette kapitlet beskrives følgeevalueringens metode og fremgangsmåte.
- *Kapittel 4. Følgeevalueringens rammeverk:* Hovedformålet med dette kapitlet er å vise de mest sentrale sidene ved pilotens rasjonale og endringsperspektiv. Vi forklarer hvordan piloten kan forstås gjennom tre sammenhengende modeller. Disse modellene har vært brukt i oppdraget for tydeliggjøre vår forståelse og kommunisere med deltakerkommunene.
- *Kapittel 5. Sentrale funn:* I dette kapitlet går vi gjennom fremtredende funn i følgeevalueringen. Strukturen i kapitlet følger logikken i modelleringen fra kapittel 4. Her beskrives også kommunenes egne refleksjoner rundt tematikken de arbeider med.
- *Kapittel 6. Konklusjoner og anbefalinger:* Til slutt summerer vi kort opp konklusjoner fra oppdraget og ser nærmere på implikasjonene av dette. Vi fremmer begrunnede anbefalinger med utgangspunkt i eventuelle fremtidige utprøvinger av programfinansiering.

1.2 Bakgrunnen for piloten

I denne delen presenterer vi pilotens bakgrunn, innretning og finansielle ramme. I tillegg gir vi et innblikk i de tolv kommunene som deltar, og deres omsøkte prosjekter.

1.2.1 0–24-samarbeidet

0–24-samarbeidet ble gitt som oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justisdepartementet til underliggende direktorater i 2015. 0–24-samarbeidet har gjennomført en rekke tverrgående delprosjekter. Hvert prosjekt har vært tverrsektorielt sammensatt og ledet av et av de samarbeidende 0–24-direktoratene. 0–24-samarbeidet ble avsluttet i mars 2021.⁵ Deltakere i samarbeidet har vært Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet. Nordisk ministerråd tok initiativ til et 0–24-samarbeid på nordisk nivå. Samarbeidet ble startet etter inspirasjon fra det norske 0–24-samarbeidet og pågikk i perioden 2016–2019 (Fafø, 2020).

1.2.2 Pilot for programfinansiering

Pilot for programfinansiering er ett av flere prosjekter iverksatt av det norske 0–24-samarbeidet. Forslaget om å igangsette et forsøk – en pilot for programfinansiering av tilskudd til utsatte barn og unge – ble fremmet av styringsgruppen i 0–24-samarbeidet og godkjent av regjeringen i januar 2019. Utdanningsdirektoratet har koordinert arbeidet og ledet prosjektgruppen for pilot for programfinansiering.

Bakgrunnen for piloten er at den tradisjonelle og sektoriserede innretningen av tilbud og tjenester ikke er tilpasset så komplekse og ulike situasjoner som utsatte barn og unge og deres familier er i.

Det finnes mange ulike innsatser og tilskuddsordninger for målgruppen, styrt og finansiert fra ulike departementer og direktorater. Finansieringsordningene er imidlertid ikke først og fremst innrettet med utgangspunkt i kommunenes og brukernes behov. Innsatsene er i liten grad koordinert på departements- og direktoratsnivå og dermed lite samordnet og helhetlig innrettet. Dette bidrar til å forsterke sektoriseringsutfordringen i kommuner og fylkeskommuner. Dårlig samordnede føringer fra staten gjør det krevende for kommunene å se helheten i eget tjenestetilbud og gjøre helhetlige tiltak med utgangspunkt i behovet hos tjenestemottakeren (Prosjektplan Pilot for

⁵ Samarbeidet vedtok å starte Pilot for programfinansiering med varighet ut 2022, men piloten ble forlenget som følge av pandemien. Følgeevalueringen ble som nevnt ikke besluttet utvidet.

programfinansiering – 0–24-samarbeidet). Nettopp dette skal pilot for programfinansiering løse opp i.

Programfinansiering er altså et finansielt virkemiddel og innebærer en samordning av statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier. Gjennom piloten ønsket direktoratene i samarbeidet å få mer kunnskap om effekten av en mer fleksibel finansieringsmodell, fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger. En programfinansiering innenfor 0–24-samarbeidet er også i tråd med anbefalingene som er gitt i Andreassen-rapporten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

Følgende tilskuddsordninger har inngått i piloten:

- Kunnskapsdepartementet: Kap. 231, post 63 Tilskudd til tiltak for bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, Kap. 231, post 66 Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn
- Arbeids- og sosialdepartementet: Kap. 621, post 63 Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte
- Helse- og omsorgsdepartementet: Kap. 765, post 60 Tilbud til mennesker med langvarige og/eller sammensatte tjenestebehov
- Barne- og likestillingsdepartementet: Kap. 846, post 62 Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom

Varigheten for piloten var i utgangspunktet tre år (ut 2022), men på grunn av pandemien ble pilotperioden utvidet til sommeren 2023. Tolv kommuner fra tre ulike fylker ble etter en søknadsrunde våren 2019 valgt som pilotkommuner.

Målene med piloten er:⁶

- at kommunene selv kan sitte i førersetet og disponere ressurser slik det passer for dem
- å styrke lokalt eierskap
- å fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene
- å styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor
- brukerretting og innovasjon
- at kommunene opparbeider utviklingskompetanse og bygger varig kapasitet på dette området

⁶ Pilot for Programfinansiering | 0–24-samarbeidet (udir.no), Bakgrunnsdokument-pfp-v1.0.pdf (udir.no)

Et viktig mål med programfinansiering er altså å øke det lokale handlingsrommet. I bakgrunnsdokumentet «Pilot for programfinansiering – 2020-2022» (Udir, (2020–2022)) står det følgende:

Et viktig mål er å øke det lokale handlingsrommet. Kommunene i piloten gis lokal frihet som skal stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. Dette betyr at kommunene sitter i førerretet i eget utviklingsarbeid og får et større handlingsrom til å tenke mer helhetlig og samordnet innen tiltaksutvikling slik at utsatte barn og unge får enda bedre tjenester. Handlingsrommet løser opp barrierene mellom sektorene og muliggjør kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene.

Gjennom piloten er kommunene altså gitt lokal frihet til å utarbeide og implementere et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, hvor tilbud og tiltak settes inn tidlig og samordnet, og hvor ulike fagtilnærminger og -kompetanser på tvers av sektorer og tjenester kompletterer hverandre og virker sammen.

En sentral forutsetning ved en pilot er at den er et gjeldende uttrykk for det som skal testes ut. I denne sammenhengen betyr det at piloten gir en tilstrekkelig ramme for programfinansiering, slik programfinansiering ville fremstått utenfor piloten. Den gjeldende piloten er altså å anse som en test som skal samle mest mulig sikker informasjon om programfinansiering som virkemiddel. Først og fremst gjelder dette kommunenes egen (utviklings-)jevne til å arbeide på tvers og tilpasse seg brukerbehov (adaptiv kompetanse). I tillegg er statens samordning og koordinerte forvaltning, viktige forutsetninger for arbeidet på tvers og til sist brukerorienteringen. Piloten skal belyse disse forholdene, uten for store kostnader for de involverte. Formålet med piloten er altså å teste programfinansiering, mens målgruppen i piloten er utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier. Målgruppen for resultatene fra følgeevalueringen er sentrale, regionale og lokale myndigheter.

1.2.3 Finansiell ramme

De aktuelle tilskuddsordningene før piloten

Kommunene har i varierende grad mottatt de tilskuddene som ble slått sammen til programfinansiering, før de inngikk i piloten. For eksempel har Nærøysund ikke mottatt noen av tilskuddsordningene tidligere, mens Horten og Namsos har mottatt midler fra fire av fem tilskuddsordninger som etter hvert inngikk piloten.

Antallet tilskuddsordninger kommunene mottok midler fra kan si noe om både den kommunale organisasjonen og dens proaktivitet med hensyn til statlige tilskuddsordninger, kommunens økonomi gjennom deres frie midler og behovet for

statlige midler utover det ordinære rammetilskuddet, men kan også si noe om sosiale utfordringer og innbyggere i målgruppen for de enkelte tilskuddene.

Tabell 1 viser tildeling av tilskudd som inngikk i pilot for programfinansiering i 2019, fordelt på de tolv kommunene.

Tabell 1 Tildeling av tilskudd som inngikk i pilot for programfinansiering i 2019, i 1 000 kroner.

Kommune	Tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritets-språklige barn i barnehage	Økt barnehagedeltakelse for minoritets-språklige barn i barnehage	Tilskudd til utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontoret	Tilbud til barn, unge og voksne med langvarige og/eller sammensatte tjenestebehov	Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom	Sum tilskudds-midler i 2019
Bamble	252	0	432	250	0	934
Siljan	269	0	0	0	0	269
Horten	808	245	1 220	1 100	0	3 373
Larvik	1 140	414	0	550	0	2 104
Elverum	387	0	0	2 230	0	2 617
Tynset	228	0	0	42	0	270
Nordre Land	190	0	0	720	0	910
Vestre Toten	287	0	0	660	0	947
Frøya	266	0	203	0	0	469
Namsos	245	0	422	600	500	1 767
Nærøysund	0	0	0	0	0	0
Trondheim	5 543	895	0	12 903	0	19 340
Totalt	9 614	1 554	2 277	19 056	500	33 001

Kilde: Oxford Research AS

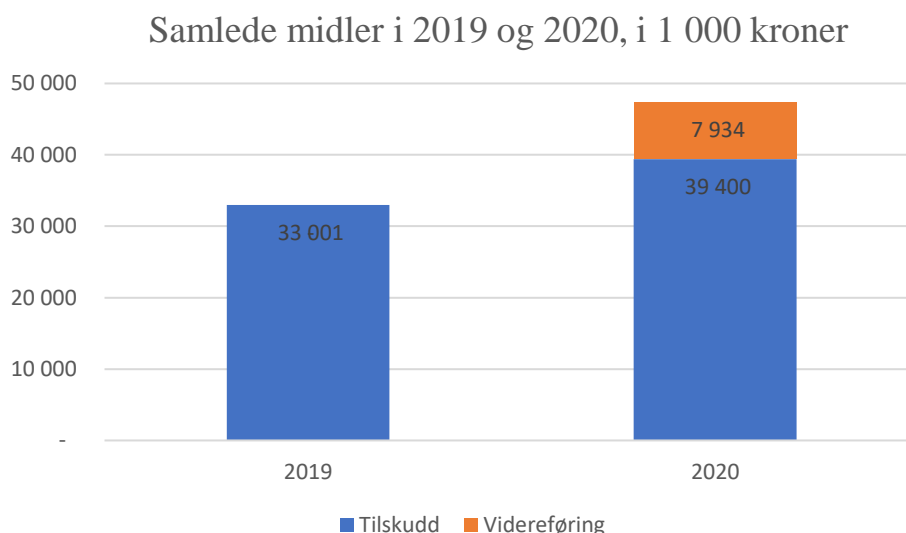
Tabell 1 viser at det er særlig to tilskuddsordninger som er dominerende i piloten: «Tilbud til barn, unge og voksne med langvarige og/eller sammensatte tjenestebehov» og «Tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage». De andre ordningene er betydelig mindre.

Tildelingen av pilotmidler i 2020

I utformingen av piloten skulle kommunene få midler tilsvarende summen av midler fra alle ordninger kombinert. Dette medførte at de pilotkommunene som hadde få tilskuddsordninger fra tidligere, ville få tilført forholdsvis mer fra piloten enn de kommune som mottok midler fra de sammenslåtte tilskuddsordningene fra før.

Det oppsto tidlig uklarhet rundt hva slags regler som gjaldt for finansiering av pågående prosjekter finansiert av de opprinnelige tilskuddsordningene. På det første arbeidsverkstedet arrangert av Oxford Research 4. februar 2020 avklarte prosjektgruppen for pilot for programfinansiering at prosjekter som var igangsatt og innvilget innenfor tilskuddsordningene *før* kommunene ble tatt opp som pilotkommuner, fortsatt skulle få finansiering. Kommunene som da allerede hadde løpende prosjekter basert på en av de fem tilskuddsordningene, kom da i en gunstig posisjon, da de fikk overlapp av både tilskudds- og programfinansieringsmidler.

Figur 1 Tilskuddsmidler i 2019 og 2020 inklusiv videreføring.



Kilde: Oxford Research AS

Figuren viser at samlede midler i piloten utgjorde mer enn summen av tilskuddene i 2020. Tilskuddene utgjorde i 2019 ca. 33 millioner kroner, mens piloten utgjorde samlet

tilskudd til kommunene for rett rundt 39,3 millioner. I tillegg ble nesten 8 millioner knyttet til enkelte av de tidligere øremerkede tilskuddene videreført.

Fordeling av midler i piloten

Samlet sett er det tildelt om lag 40 millioner kroner hvert av de tre årene piloten har pågått, totalt 121 millioner kroner. Mest har Trondheim kommune mottatt, med i underkant av 38 millioner kroner, og minst har Nordre Land kommune, Tynset kommune og Siljan kommune mottatt.

Tabell 2 Oversikt over fordeling av midler i Pilot for programfinansiering

	2020	2021	2022	Sum
Elverum kommune	2 700 000	2 784 000	2 856 000	8 340 000
Nordre Land kommune	1 790 000	1 846 000	1 894 000	5 530 000
Tynset kommune	1 790 000	1 846 000	1 894 000	5 530 000
Vestre Toten kommune	2 260 000	2 330 000	2 391 000	6 981 000
Frøya kommune	1 880 000	1 938 000	1 989 000	5 807 000
Namsos kommune	2 970 000	3 062 000	3 142 000	9 174 000
Nærøysund kommune	2 520 000	2 598 000	2 666 000	7 784 000
Trondheim kommune	12 300 000	12 680 000	13 009 000	37 989 000
Bamble kommune	2 220 000	2 289 000	2 348 000	6 857 000
Horten kommune	3 130 000	3 227 000	3 311 000	9 668 000
Larvik kommune	3 960 000	4 083 000	4 189 000	12 232 000
Siljan kommune	1 790 000	1 846 000	1 894 000	5 530 000
Sum	39 310 000	40 529 000	41 583 000	121 422 000

Kilde: Tilskuddsavdelingen i Utdanningsdirektoratet

2. Følgeevalueringen av piloten

Oxford Research har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Udir) følgeevaluert Pilot for programfinansiering slik det utfoldet seg i tolv kommuner på tvers av tre fylker.

Målet med evalueringen har vært å følge piloten og gi jevnlig tilbakemeldinger til oppdragsgiver. Evalueringen har videre belyst i hvilken grad programfinansiering bidrar til de ulike målene som er satt for piloten. Målsettingene med piloten har vært:⁷

- at kommunene selv kan sitte i førersetet og disponere ressurser slik det passer for dem
- styrke lokalt eierskap,
- fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene,
- styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor,
- brukerretting og innovasjon,
- at kommunene opparbeider utviklingskompetanse og bygger varig kapasitet på dette området.

Følgeevalueringen har således som hovedmål å undersøke hvordan programfinansiering påvirker kommuner som organisasjon og deres evne til tverrsektorielt samarbeid.

Evalueringen skulle også gi anbefalinger underveis både gjennom skriftlig rapportering og gjennom møter/samlinger/workshops. Denne rapporten utgjør sluttleveransen i følgeevalueringen av Pilot for programfinansiering og inneholder analyse og vurdering av:

- programfinansiering som virkemiddel for styring
- programfinansiering som virkemiddel for kommunalt selvstyre
- programfinansiering som virkemiddel for tverrsektorielt samarbeid
- Anbefalinger

Hvilke effekter tverrsektorielle samarbeid får på tjenesteutøvelsen i kommunene, er temaet i kommunenes egne evalueringer og i statsforvalters engasjement av eksterne kompetansemiljøer til evalueringsoppdrag rettet mot dette formålet.

For å oppfylle følgeevalueringens formål om læring underveis har vi utarbeidet og formidlet en rekke rapporter og notater underveis, både til pilotkommuner og oppdragsgiver. Det kan særlig være nyttig for leseren å lese delrapportene som

- ⁷ [Pilot for Programfinansiering | 0–24-samarbeidet \(udir.no\)](#), [Bakgrunnsdokument-pfp-v1.0.pdf \(udir.no\)](#)

supplement til denne sluttrapporten. Delrapport 1 og 2 ligger tilgjengelig på 0–24-samarbeidets nettsider: [Materiell og dokumenter | 0–24-samarbeidet \(udir.no\)](#).

Som del av arbeidet er det videre utviklet prosess- og endringsmodeller som kommunene har brukt i arbeidet. Disse presenteres i kapittel 4. Vi har også utarbeidet en rekke tilretteleggende funksjoner og organisert møteplasser og konferanser. Både de prosessuelle leveransene og de skriftlige leveransene har gitt pilotkommunene kunnskap og inspirasjon om sektoroverskridende arbeid og samtidig gitt oversikt over prosjektets mange aktører og interessenter.⁸

2.1 Justeringer av piloten med betydning for følgeevalueringen

En pilot har ofte behov for tydeliggjøring, definering og operasjonalisering underveis. I denne delen er de viktigste justeringer ved piloten og programfinansiering som virkemiddel skissert og betydningen for oppdraget beskrevet.

2.1.1 Seleksjon av kommuner

Fra forslaget om å igangsette et forsøk med programfinansiering ble fremmet av styringsgruppen i 0–24-samarbeidet, til forsøket ble satt i gang, var tiden knapp. Det var ønskelig å rekruttere kommuner til deltakelse i forsøket raskt. I denne prosessen ble Oxford Research bedt om en anbefaling til hvordan man skulle velge ut kommuner til piloten. Anbefalingene var i korte trekk følgende:

- ha åpen utlysning
- sortere søkerkommunene etter kategorier, gjerne størrelsesgrupper
- gjøre tilfeldig uttrekk av kommunene for hver gruppe

Anbefalingene var begrunnet med behovet for ekstern validitet i evalueringen. Det betyr at resultatene fra evalueringen skulle kunne generaliseres og dermed regnes for å gjelde en større mengde kommuner enn dem som inngikk i piloten.

Ut fra kjennskap til relevante pågående og nylig avsluttede prosjekter og tiltak i landets kommuner, og kjennskap til kommunenes evne og motivasjon til å kunne gjennomføre et helhetlig utviklingsarbeid rettet mot målgruppen, identifiserte man tre fylker som hadde aktuelle kommuner: Trøndelag, Innlandet, og Vestfold og Telemark. Fra hvert av fylkene ønsket man at 3–4 kommuner deltok. Statsforvalterembetene (da fylkesmennene) i de tre

⁸ Mer om metodisk design og gjennomføring i kapittel 3.

fylkene ble brukt som rekrutteringsagenter for potensielle deltakerkommuner, med KS som involvert bidragsyter.

Da fylkene var valgt, ble det gjennomført en søknadsprosess i hvert fylke for å finne frem til pilotkommuner. Statsforvalterne bidro aktivt gjennom å oppfordre enkeltkommuner til å søke. Kriterier for utvelgelse av kommuner var at kommunen skulle være motivert og ha kapasitet og et godt utgangspunkt for å gjennomføre et slikt utviklingsarbeid som piloten la opp til. Søknaden fra kommunen skulle være politisk behandlet og vedtatt i kommunen, og skriftlig søknad skulle suppleres med møte/dialog med aktuelle kommuner etter behov.⁹ Statsforvalterne sendte deretter sine prioriterte kandidater til Utdanningsdirektoratet, som sammen med de øvrige deltagerne i prosjektgruppen for pilot for programfinansiering endelig besluttet kommunenes deltakelse.

Betydning for oppdraget

Utvelgelsen av kommuner svekker den eksterne validiteten, forstått som muligheten til å generalisere til norske kommuner som sådan. Kommunene som deltar i piloten, er ikke tilfeldig valgt eller valgt for å sikre at ulike kategorier av kommuner er representert.

Konkret hvilke vurderinger som ble gjort i utvelgelsen, er uklart, men sentralt sto motivasjon og vilje til å arbeide med temaet, slik statsforvalterne og KS kjente kommunene. Kommunene skiller seg slik sett potensielt fra en rekke andre kommuner ved at de har større vilje og høyere kapasitet til utviklingsarbeid.

Dermed har det heller ikke vært mulig å kategorisere pilotkommunene basert på utvalgs-kriterier. Kommunenes objektive kjennetegn varierer stort. Slike kjennetegn viste seg raskt å vanskeliggjøre en kategorisering, da det tidlig ble klart at kjennetegn som kommunestørrelse og antall barn og unge i målgruppen hadde liten eller ingen betydning for arbeid på tvers i kommunene. Oxford Research foreslo derfor å kategorisere kommunene etter modenhet og refleksjonsnivå (med utgangspunkt i refleksjonsskjema). Det ønsket ikke oppdragsgiver.

2.1.2 Definerings av programfinansieringen

Justeringer underveis er helt normalt i en utprøving. Det vil alltid oppstå forhold eller problemstillinger man ikke hadde tenkt på ved oppstart. Disse må løses pragmatisk, og det er derfor viktig at Oxford Research har et fleksibelt evalueringssopplegg. I dette tilfellet ble imidlertid forutsetningene for utprøvingen endret. Vi skal kort forklare hvordan dette skjedde.

⁹ Prosjektplan Pilot for programfinansiering – 0–24-samarbeidet.

I grunnlaget for piloten (se kapittel 4.2.1) lå det en forutsetning om at kommunal ressursknapphet ville medføre deliberasjon¹⁰ og prioriteringer på tvers av sektorer fordi hver kommune var tiltenkt å motta midler (omtrent) på størrelse med beløpene den tidligere hadde fått gjennom de tilskuddsordningene som er innlemmet i piloten. Her lå det med andre ord en forestilling om ressursknapphet – at ved å gjøre midlene frie ville det tvinge seg frem harde prioriteringer på tvers av sektorer/tjenester/profesjoner, og kanskje også nytenkning rundt hvordan oppgaver ble ivaretatt. Slik ble det ikke. Underveis i pilotperioden ble det nødvendig å tydeliggjøre hva de finansielle rammene for deltakerkommunene faktisk besto i, både innholdsmessig og størrelsesmessig. Det medførte at kommunene fikk videreført tilskudd som allerede var tildelt innenfor de sammenslåtte ordningene, parallelt med at de fikk tilført pilotmidler. Samlet sett fikk dermed de fleste av pilotkommunene *mer* midler enn tidligere. Kommunene fikk altså ikke bare *frigjort* midler som opprinnelig var inkludert i tilskuddsordningene, de fikk i tillegg tilført *friske* midler. Ressursknapphet og påfølgende prioritering ble altså erstattet av romligere finansielle rammer. Dermed ble en grunnleggende forutsetning for utprøvingen endret.

De tolv pilotkommunene har gjennomgående i pilotperioden viet lite oppmerksomhet til finansieringen. Dette kan ha ulike forklaringer, men at det finansielle volumet på piloten har vært relativt lavt, har bidratt til at kommunene i liten grad har vektlagt pengene i sine beskrivelser av hva piloten har kunnet bidra med i deres kommune.

Betydning for oppdraget

Dette forholdet svekker den indre validiteten i følgeevalueringen fordi man ikke testet ut det finansielle virkemidlet man hadde tenkt. Høy indre validitet forutsetter nemlig at man har god kontroll over mulige forhold som endrer forsøket. Betydningen dette har hatt for følgeevalueringen, har vært kjent fra tidlig 2020, både gjennom påpekninger fra Oxford Research og fra deler av 0–24-samarbeidet selv.

2.1.3 Tidlig beskrivelse av tiltak

I løpet av en kort søknadsperiode på i underkant av to måneder ble kommunene, gjennom søknadsskjemaet utarbeidet av prosjektgruppen for pilot for programfinansiering, bedt om relativt detaljerte beskrivelser av prosessen og tiltakene de ønsket å prøve ut i piloten. Enkelte kommuner, primært de som hadde tillatt seg å *ikke* definere tiltakene veldig presist i søknadsfasen, brukte imidlertid lengre tid på å arbeide seg frem til et felles behovsgrunnlag og deretter bestemme tiltak. Flertallet av kommunene rettet imidlertid arbeidet raskt inn mot å gjennomføre de tiltakene de hadde beskrevet i søknaden. Disse var som regel en videreføring eller oppfølging av allerede etablerte tiltak eller satsinger.

¹⁰ Deliberasjon betyr å utforske alle sider i en sak og veie dem opp mot hverandre i en grundig, åpen og kritisk drøfting av et tema.

Flere av kommunene brukte altså liten tid og få ressurser på flere av prosessene kjennetegnet av arbeid på tvers, som pilot for programfinansiering skulle stimulere til.

Betydning for oppdraget

Dette forholdet svekker kommunenes mulighet til reelt sett å definere eget handlingsrom og til å etablere strukturer og arbeidsformer ved en slik grad av autonomi – forhold som ligger i selve kjernen av programfinansiering. Det gjorde at følgeevalueringen hadde svært begrensede muligheter til å studere disse prosessene. Oxford Research og oppdragsgiver ble med bakgrunn i dette enige om å ikke forlenge følgeevalueringen tilsvarende forlengelsen av piloten som kom som følge av pandemien.

2.1.4 Uklart aktørbilde

For mange av kommunene har organiseringen av piloten vært uklar. Kommunene har gjennomgående hatt høye forventninger om tydelighet og tilrettelegging fra pilotens oppstart. I første fase av pilotarbeidet etterlyste pilotkommunene derfor denne typen støtte. Utdanningsdirektoratet og resten av prosjektgruppen for pilot for programfinansiering har imidlertid hatt en armlengdes avstand til piloten med begrunnelse i at kommunenes autonomi og eierskap ligger i selve kjernen av programfinansiering som styringsredskap (jf. grunnlaget for programfinansiering).

Andre aktører har gradvis fått en mer fremtredende posisjon som veiledere for kommunene (regionale kompetansemiljø, statsforvaltere og evalueringsmiljø). Dette er i henhold til prosjektplanen. Disse aktørene har imidlertid en rolleforståelse som i stor grad er definert og selvstendig tolket ut fra arbeidet med tiltak rettet mot målgruppen, og ikke ut fra målene med piloten. Formålet med piloten er å teste programfinansiering, mens målgruppen i piloten er utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier.

Betydning for oppdraget

Aktørbildet for kommunene har vært uklart. I lederseminaret høsten 2022 uttalte en deltaker det følgende:

Det med at det er kommet så mange nye aktører underveis, har vært veldig forstyrrende.

Oxford Researchs rolle har dermed også blitt utvidet til å bevisstgjøre aktørene om hverandre, tydeliggjøre formålet med piloten og tidvis også formidle rollene til de ulike aktørene.

I tillegg til at kommunene tidlig var opptatt av å beskrive tiltak, ble kommunenes arbeid ytterligere spisset inn mot tiltak rettet mot målgruppen gjennom veiledningen fra øvrige aktører. Disse aktørene var valgt basert på deres kompetanse på arbeid med utsatte barn og unge, ikke kompetanse på kommunal ledelse og samhandling.

3. Følgeevalueringens formative tilnærming

Følgeevalueringen av pilot for programfinansiering har hatt en formativ tilnærming: I tillegg til å studere piloten har læring underveis vært vektlagt.

Følgeevalueringer handler på mange måter om å jage etter bevegelige målskiver. Det har vært viktig at Oxford Research som evaluator har holdt tritt med prosessen, slik at oppdragsgiver får nyttige tilbakemeldinger underveis som gagnar styringen av piloten, og pilotkommunene får innblikk i læringspunkter som kan være av nytte i eget pilotprosjekt. Tilbakemeldingen til oppdragsgiver og pilotkommunene har vært en svært viktig del av formålet med evalueringsoppdraget.

Samtidig er det viktig å understreke at følgeevalueringen har satt søkelyset på virkninger av programfinansieringen heller enn kvaliteten på kommunenes tjenesteproduksjon. Tiltaksutviklingen og tjenestekvaliteten evalueres av andre eksterne kompetansmiljøer på oppdrag fra statsforvalterne.¹¹

Pilot for programfinansiering har foregått over lang tid. Piloten involverer mange aktører på ulike nivåer og har siden oppstarten vært preget av usikkerhet om forutsetningene, finansieringen og behovene underveis i prosjektperioden. Den formative tilnærmingen vi har benyttet, har i så måte vært nødvendig, da det både innebærer at evalueringen har hatt til formål å bidra underveis til justeringer og forbedring av piloten, og at vi har kunnet justere og omarbeide selve evalueringen underveis i perioden.

Gjennomgående for hele følgeevalueringen og for samtlige datainnsamlingsverktøy, har vi lagt vekt på å samle data om pilotens mål, slik disse er formulert i delkapittel 2.3.

Følgeevalueringen ble i utgangspunktet designet med noen faser og fokusområder. Disse er delvis fulgt, men det har også vist seg nødvendig å inkludere andre og nye fokusområder. Figuren nedenfor viser en overordnet fremstilling av hvilke faser følgeevalueringen har hatt, og hva den har fokusert på. Vi gjør oppmerksom på at både fasene og fokusområdene har gått over i hverandre.

¹¹ Henholdsvis PwC og Nordlandsforskning

Figur 2 Faser og fokus.



Kilde: Oxford Research AS

Følgeevalueringen har bestått av et omfattende arbeid, og evalueringen bygger på et rikt datamateriale som er samlet inn gjennom ulike metoder. I det følgende gir vi en overordnet beskrivelse av metoden.

3.1 Utviklingen av datainnsamlingsverktøy

Datainnsamlingsverktøyene til denne følgeevalueringen har vi utviklet ut fra eksisterende kunnskap på feltet, pilotintervjuer blant relevante informantgrupper og drøftinger med evalueringsteamets tilknyttede eksperter. Vi har også gjennomført pilotintervjuer med utvalgte kommuner som ikke er en del av piloten, men som er anerkjent av KS som kommuner som har jobbet systematisk med arbeid på tvers over tid. Refleksjons skjemaene og enkelte av guidene er også pilotert.

Vi har også tillatt oss å justere guiden underveis i intervjurundene, dersom enkelte spørsmål har vist seg å være mindre relevante eller det har dukket opp øvrige temaer som vi har ønsket å inkludere.

3.2 Intervjuer med pilotkommunene

I løpet av evalueringsperioden har vi gjennomført en rekke intervjuer med utvalgte aktører i de tolv pilotkommunene. Vi har brukt både dybdeintervjuer og fokusgruppeintervjuer. Vi har hatt kontakt med kommunene om hvilke aktører vi på de gitte tidspunktene har ønsket å intervjuer. Det er likevel viktig å påpeke at det er til dels ulike aktører i de ulike kommunene som inngår som informanter. Det har først og fremst å gjøre med hvordan den enkelte pilotkommune har organisert og innrettet eget

pilotarbeid, og hvilke aktører som dermed har vært mest relevante for evalueringsteamet å prate med.

Overordnet inngår intervjuer med følgende aktører fra pilotkommunene i datamaterialet:

- prosjektledere
- arbeidsgruppene
- styringsgruppene
- kommuneledelsen
- politisk ledelse

Formålet med intervjuene i kommunene har vært ulike, avhengig av tidspunktet de er gjennomført på. Fellesnevneren er imidlertid å belyse de overordnede spørsmålene for evalueringssopdraget. Utviklingen av guidene er omtalt i forrige delkapittel.

3.2.1 Første runde med intervjuer

Første intervjurunde med pilotkommunene ble gjennomført mot slutten av 2019. Evalueringsteamet gjennomførte da et 1–2 dagers besøk hos samtlige tolv kommuner. I løpet av disse dagene intervjuet teamet både prosjektleder, arbeidsgruppe og i noen tilfeller aktører fra styringsgruppene.

Denne intervjurunden var ment å få frem kommunens nåsituasjon, kommunens motivasjon for å søke deltakelse i piloten og kommunens ambisjoner med piloten.

Forut for andre hovedrunde med kommuneintervjuer, mot slutten av 2020, gjennomførte vi noen korte innledende samtaler med prosjektlederne høsten 2020. Formålet med disse samtalene var å få et overblikk over status i kommunen (konsekvenser av pandemien) og status for pilotarbeidet.

3.2.2 Andre runde med intervjuer

Den andre hovedrunden med intervjuer med pilotkommunene ble startet i november 2020. På grunn av pandemien ble disse intervjuene gjennomført digitalt. I denne runden etterspurte vi intervjuer med prosjektledere, utvalgte kommunalsjefer (hvorav de fleste satt i arbeidsgruppe/styringsgruppe), rådmann og politisk representant.

Disse intervjuene handlet først og fremst om covid-19-krisen og kommunens selvpålevde status, handlingsrommet som programfinansieringen er ment å skape, bærekraften i pilotarbeidet samt styringsgruppens sammensetning, struktur og form.

3.2.3 Tredje runde med intervjuer

Tredje hovedrunde med pilotkommunene fikk en annen innretning enn hva som ble skissert i det opprinnelige designet til følgeevalueringen. På dette tidspunktet (2021/2022) var det blitt tydelig at pilotkommunene var opptatt av tiltaksnivået og ikke viet programfinansiering (eller piloten som sådan) særlig oppmerksomhet. Dette kom særlig frem i diskusjoner og innspill fra kommunene på det andre arbeidsverkstedet.

For å få innsikt og kunnskap omkring programfinansiering ønsket Oxford Research å spisse datainnsamlingen mer mot det kommunale toppledernivået, både administrativt og politisk. I tillegg ønsket vi å inkludere både direktoratene og departementene som er relevante for tilskuddene som er slått sammen i programfinansieringen.

I den siste intervjurunden var formålet å belyse programfinansiering som virkemiddel for kommunesektoren, samt å avdekke hvordan programfinansiering kan være et godt virkemiddel, og hvilke forutsetninger som skal til. Vinteren 2022 ble det derfor gjennomført intervjuer med administrativ og politisk ledelse i tre av pilotkommunene samt med utvalgte direktorater og departementer. De tre kommunene som ble intervjuet, ble valgt ut strategisk basert på kjennskap og innsikt i arbeidet og fokuset i disse tre kommunene.

Samlet sett er det gjort ca. 70 intervjuer i forbindelse med følgeevalueringen.

3.3 Dybdeintervjuer med strategiske aktører

Gjennom evalueringsperioden har vi ved en rekke anledninger også intervjuet Prosjektgruppen for pilot for programfinansiering, aktører på departementsnivå og ansvarlige hos de aktuelle statsforvalterembetene. Disse intervjuene skulle gi et overordnet perspektiv på piloten og programfinansiering som virkemiddel.

Vinteren 2021 ble statsforvalterne intervjuet om deres perspektiv på piloten og om pilotens bidrag så langt. Pandemiens betydning for kommunenes arbeid ble også tatt opp.

Vinteren 2022 ble flere av de relevante direktoratene og departementene intervjuet om deres perspektiver på programfinansiering som virkemiddel og på piloten som sådan og muligheter for skalering.

Samtlige intervjuer ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, og på grunn av pandemien ble de fleste av intervjuene gjennomført digitalt.

3.4 Refleksjonsskjema

Pilotkommunene har underveis i evalueringsperioden fylt ut et refleksjonsskjema ved tre anledninger. Formålet med refleksjonsskjemaet har vært å få kommunene til å gi en egenvurdering innenfor ulike temaer, blant annet programfinansiering som virkemiddel og arbeidet på tvers i egen kommune.

Skjemaet er fylt ut av ledergruppene i samarbeid i de ulike kommunene. På den måten har også arbeidet med refleksjonsskjemaet bidratt til å sette i gang refleksjonsprosesser blant ledere som har barn og unge i målgruppen for sitt arbeid. Dette er i tråd med den formative tilnærmingen som følgeevalueringen har hatt.

Bakgrunnen for at vi valgte denne metoden, er at samhandlingsmønstre ikke er enkle kvantifiserbare fenomener. Det er primært to risikomomenter som følger av dette:

1. Hvis vi vektlegger det kvantitative (klassisk MRS) for sterkt, vil vi ikke evne å måle det vi ønsker å måle – vi mister selve meningsinnholdet og kjernen i hva arbeid på tvers handler om.
2. Hvis vi vektlegger det kvalitative for sterkt, begrenser det muligheten for å få klare svar på om programfinansiering som virkemiddel faktisk fungerer.

Refleksjonsskjema som metode balanserer de to nevnte risikomomentene. Dataene fra refleksjonsskjemaene har gitt oss mulighet til å se kommunenes utvikling over tid på viktige parametere eller parametere som følgeevalueringen belyser.

Overordnet har skjemaene hatt følgende tematikk:

Første refleksjonsskjema (2019)

- status for arbeid på tvers
- brukerbehovet
- mekanismer som hindrer eller fremmer arbeid på tvers

Andre refleksjonsskjema (2020)

- status for arbeid på tvers
- brukerbehovet
- pilotprosjektet i kommunen

Tredje refleksjonsskjema (2022)

- brukerbehovet
- pilotprosjektet i kommunen
- hemmere og fremmere

3.5 Arbeidsverksted

Følgeevalueringen har gjennomført to arbeidsverksteder i løpet av evalueringsperioden. I disse samlingene har pilotkommunene vært i hovedrollene, men det har også vært andre aktører til stede. Både representanter for Prosjektgruppen for pilot for programfinansiering, statsforvalterne og kompetansemiljøer har deltatt.

I arbeidsverkstedene har vi presentert foreliggende funn, refleksjoner og hypoteser og fått kommunene til å reflektere og drøfte disse.

Foruten at arbeidsverkstedene har tjent følgeevalueringen og datagrunnlaget den bygger på, har de også vært sentrale for læringssløyfer og erfaringsutveksling mellom kommunene.

3.6 Øvrige datainnsamlingsverktøy

Foruten de allerede omtalte metodiske verktøyene har evalueringsteamet hatt løpende kontakt med kommunene, blant annet for å innhente informasjon om status, økonomiske data og prosjektbeskrivelser. Kontakten har foregått både på telefon, via e-post og gjennom korte beskrivelser som kommunene har gitt evalueringsteamet som svar på spørsmål vi har hatt.

I datamaterialet inngår også betydelig mengde dokumenter. Av særlig relevans er ulike bakgrunnsdokumenter for piloten og pilotprosjektet som er utarbeidet av 0–24-samarbeidet og prosjektgruppen for pilot for programfinansiering. Videre er det benyttet omfattende dokumentasjon oversendt fra pilotkommunene, blant annet prosjektbeskrivelsen, søknaden, økonomiske tall og referater.

3.7 Vurdering av datagrunnlaget

Formålet med denne typen evaluering er blant annet å dele erfaringer underveis. Evalueringsteamet blir dermed en aktør i selve gjennomføringen av piloten. At følgeevalueringen har et slikt formativt aspekt, betyr at evalueringen i seg selv og evalueringsteamets tilstedeværelse har hatt betydning for kommunenes gjennomføring.

Spørsmålene vi har stilt, og temaene vi har vært opptatt av, kan ha hatt påvirkning på kommunenes oppmerksomhet og opplevelse av hva som er viktig. Dette gjør at det analytiske rammeverket vi har bygget følgeevalueringen på, er helt sentralt.

Evalueringens påvirkning på kommunene er samtidig noe som må tas i betraktning når man vurderer hva som fører til en mulig endring. Tilnærmingen vår til dette har vært å etablere og dokumentere prosessene hvor vi har hatt interaksjon med kommunene, på et

slikt vis at de kan fungere som verktøy, hjelpemidler og støttetekster også ved en situasjon der piloten potensielt skal skaleres. På den måten sikrer vi høyere grad av ekstern validitet i piloten.

Dataene, og variasjonen i metode vi har benyttet i evalueringen, har gitt et nyansert bilde av kommunenes arbeid og refleksjoner. Kombinasjonen av refleksjonsskjema og intervjuer har bidratt til å gi dypere innsikt i de prosessene ved gjennomføringen av piloten.

Vår vurdering er derfor at datagrunnlaget er tilstrekkelig robust til å gi et utfyllende bilde av de prosessene som pilotkommunene har vært gjennom. Imidlertid konkluderer vi også med at det er forhold ved piloten som gjør datagrunnlaget mindre egnet til å vurdere sentrale sider av programfinansiering som sådan. Dette handler blant annet om at antall kommuner er begrenset og ikke kan sies å representere bredden blant norske kommuner.

4. Følgeevalueringens rammeverk

Med utgangspunkt i målsettingene med piloten har det behov for å tydeliggjøre et teoretisk og analytisk rammeverk, noe som også fungerer som grunnlaget for å samle inn data og gjøre analyser. I det videre presenterer vi både utdrag av det teoretiske bakteppet som det analytiske rammeverket bygger på, begrepsavklaringer som har vært nødvendige, og de endelige modellene som er utviklet gjennom evalueringen. Kapitlet bygger på både teori og løpende empiriske funn i hele følgeevalueringens periode.

4.1 Teoretisk bakteppe

En sentral del av arbeidet vårt har handlet om perspektiver og teorier på implementering og bærekraft i utviklingsarbeid. Sammen med økonomisk teori har dette dannet grunnlaget for tilnærmingen vår.

4.1.1 Implementering: Hva er viktig for kommunene i implementeringsarbeid?

Hvordan implementering skjer, er helt avgjørende for hvorvidt man klarer å skape varig endring, om man når målene med arbeidet som gjøres, og i siste ledd om man skaper resultater på bruker- og samfunnsnivå.

I arbeidet frem mot delrapport 2 av følgeevalueringen sto nettopp implementering og delvis bærekraft i fokus. I den forbindelse ble det utarbeidet en kunnskapsramme for hvilke momenter som det er viktig å prioritere i implementeringsarbeid, basert på teori om implementering og syv hovedelementer utledet av dette.

Implementeringsteori har vokst frem med basis i ulike fagområder, som sosiologi, organisasjonsteori og psykologi, og har utviklet seg til et eget fagområde med ulike teoretiske tilnærminger, modeller og rammeverk. Nilsen (2020) identifiserer tre overordnede tilnærminger som har gjort seg gjeldende på feltet, og som har noe ulike siktemål. Den første tilnærmingen er sentrert rundt veiledning i implementeringsprosesser (definert som å oversette forskning eller kunnskap til praksis). Den andre tilnærmingen tar sikte på å forstå eller forklare hva som avgjør utfallet av implementeringsprosesser (såkalte determinant frameworks), mens den siste er et rammeverk for å evaluere implementeringsprosesser. Teorier, modeller og rammeverk fra alle tilnærmingene kan imidlertid benyttes til evalueringsformål, fordi det bidrar til å utvikle fornuftige indikatorer som kan brukes i evalueringen.

I (Proctor et al., 2011) presenteres en klassifisering av utfall av implementeringsprosesser. Klassifiseringen kan også forstås som trekk ved prosessen

som bør være til stede for at implementeringen skal lykkes. Blant annet trekkes det frem at behandlingen, tjenesten eller praksisen som introduseres, må være (1) *aksepterbar*. Det vil si at det er sannsynlig at det kan få tilslutning blant interessenter, det være seg politikere, profesjonene og brukere. Tjenesten må også oppfattes som (2) *anvendbar*, altså må det som skal iverksettes, ses på som hensiktsmessig, relevant og noe som kan fungere som verktøy i den gitte konteksten. Lenger ut i prosessen trekkes det frem (3) *lojalitet* eller trofasthet til programmet. Det vil si at tjenesten eller praksisen som innføres, er forankret blant ansatte, og at de ansatte gjennomfører på den måten som er tiltenkt. Klassifiseringen peker også på viktige elementer mot slutten av en implementeringsprosess. Et begrep er (4) *gjennomtrenging* – i hvilken grad det som iverksettes, blir en integrert del av de ansattes måte å jobbe på. Til slutt er (5) *bærekraft*, som handler om i hvilken grad en tjeneste, rutine eller prosess opprettholdes eller institusjonaliseres og blir en del av virksomheten over tid.

I implementeringsprosesser er det vesentlig at noen forutsetninger er til stede for at prosessen skal være vellykket. Et startpunkt er motivasjonen for å ta i bruk et program. Det har stor betydning for effektivitet (Ellickson et al., 1983, s. 39–40), og bruk av programmer som er basert på interne behov har størst sannsynlighet for å lykkes (Grendreau et al., 1999). Det vil også være nødvendig at de involverte i organisasjonen er positiv innstilt til implementeringen av programmet.

Det er betydelig støtte i forskning for at de som anvender programmer i praksis, ofte endrer disse under implementering, og det finnes støtte for at dette svekker effekten (Rogers 2003 referert i Durlak & DuPre, 2008). Men det er en åpen debatt om hvordan man bør balansere etterlevelse og tilpasninger, og hvordan dette kan påvirke kvaliteten på leveransen når programmer gjennomføres.

I litteraturen vektlegges ofte lojalitet overfor programmet som en viktig faktor for suksess (Mihalic et al., 2004), blant annet i Durlak & DuPre (2008). Her benyttes begrepet *implementeringsintegritet* om hvorvidt det som iverksettes, er i tråd med intensjonene. Implementeringsintegritet deles videre inn i en rekke kriterier, hvorav kun noen er relevante i denne sammenhengen:

- a) tilslutning: i hvilken grad programmet tas i bruk. Dette punktet kan si noe om motivasjonen for bruk.
- b) omfang: hvor ofte aktørene har brukt prinsippene i programmet/tjenesten. Dette punktet kan si noe om hvor mye eller ofte det som skal implementeres, tas i bruk.
- c) programdifferensiering: hvordan kan en se at arbeidsprosessen/tjenesten skiller seg fra andre tiltak.

En annen relevant faktor som vektlegges ved implementering av programmer, er lederstøtte. Det er viktig da beslutningen om å gjennomføre endringen ofte er tatt på ledernivå, mens selve implementeringsprosessen gjennomføres på et lavere organisatorisk nivå. Ledelsens posisjon kan ha stor innvirkning på effektiviteten og avhenger av ledernes evne til å lede og motivere de ansatte. Ledelsen vil også ofte ha mulighet til å påvirke visjonene til de involverte partene og forankre endringen sterkt i organisasjonen. Forankringen kan også styrkes gjennom at ledelsen og de administrativt ansatte legger til rette for prosessen gjennom tilstrekkelig allokering av ressurser. Gode relasjoner mellom partene vil være viktig for effektiviteten i implementeringen (Mihalic et al., 2004). I situasjoner hvor det legges opp til felles beslutningstaking mellom partene, finnes det støtte for at det resulterer i bedre implementeringsprosesser (Berman & McLaughlin, 1976; Cooke, 2000; Kegler & Wyatt, 2003, referert i Durlak & DuPre, 2008).

For å oppnå en effektiv implementering på alle nivå i organisasjonen er man videre avhengig av kompetansen til de ansatte. Det vil for eksempel være vesentlig at menneskene som er involvert i prosessen, gjennomfører programmet med lojalitet, god kommunikasjon og en eierskapsfølelse til det som iverksettes. Det vil også være vesentlig at de ansatte har de nødvendige evnene og erfaringene som kreves. Her vil også tidsaspektet spille inn ved at de ansatte må ha tilstrekkelig med tid til å gjennomføre programmet på en god måte. Å inkludere prosjektet som en del av stillingsbeskrivelsen vil dermed kunne være hensiktsmessig (Mihalic et al., 2004). Videre anses opplæringen av de involverte ansatte som viktig. Det kommer blant annet frem i enkelte studier at mangelfull opplæring og kompetanse var vesentlige barrierer for å lykkes med å gjennomføre endringer av praksis (McCormick et al., 1995, referert i Mihalic et al., 2004). Den kanskje mest åpenbare årsaken kan også være at ideen var dårlig i utgangspunktet (Ansell et al., 2017).

Sentrale elementer i implementeringen

Det teoretiske bakteppet som er presentert ovenfor, er på et relativt høyt abstraksjonsnivå. Med bakgrunn i innsiktene fra teori om implementering valgte vi i delrapport 2 å trekke ut noen elementer som vi opplever som sentrale i implementeringsprosesser, og som kunne være av nytte for kommunene i det implementeringsarbeidet de var på vei inn i på dette tidspunktet. Stegene ble skissert som følgende syv hovedelementer:

1. motivasjon
2. eierskap og forankring
3. kompetanse
4. opplæring og oppfølging
5. lederstøtte og ressurser
6. programlojalitet
7. kvalitetssikring og vedlikehold

Teori om implementering og de syv hovedelementene utledet av dette dannet en kunnskapsramme for hvilke momenter som kommunene kunne fokusere på i implementeringsarbeidet sitt. Det er imidlertid viktig å fremheve at implementering også er synonymt med endringsprosess. Ledelse en helt vesentlig faktor i denne prosessen, og vi inkluderer derfor perspektiver hvor vi undersøker endringsledelse. I en vellykket implementeringsprosess evner ledelsen å skape oppslutning og håndtere motstand (Jacobsen, 2012). Det å skape oppslutning henger nært sammen med hvordan ledelsen (endringsagenten) fortolker og kommuniseres drivkrefter (hvorfor) og løsninger (hvordan).

4.1.2 Bærekraft: Hvordan sikrer man varig betydning av piloten?

Pilot for programfinansiering betegnes som et utviklingsprosjekt for de deltagende kommunene. Med det som utgangspunkt har det fra evalueringsteamets hold vært viktig å ha oppmerksomhet på bærekraften i arbeidet som er nedlagt i kommunene. Teorier om og perspektiver på hvordan man sikrer varighet av prosjektarbeid, har derfor vært viktige utgangspunkt å se funn og empiri i lys av. En viktig erkjennelse er at prosjekter, hvor implementeringen av tiltak/programmet er vellykket, ikke i seg selv er tilstrekkelig for å sikre varig endring. Som Moran et al. (2006, s. 320) skriver: «*When public policies are adopted and programs implemented, the politics of policy making do not come to an end.*»

Et prosjekt blir ofte definert som en midlertidig organisasjon som settes sammen for å løse en unik oppgave over en avgrenset tidsperiode. Den organisatoriske og tidsmessige avgrensningen står altså sentralt. Erfaringer fra flere større utviklingsprosjekt tyder på at en lavere grad av avgrensning – omtalt som «det perforerte prosjektet» – gir bedre resultatoppnåelse og bærekraft.¹²

Gjennom å bruke etablerte strukturer, legge arbeidet med programfinansieringen inn i strategiske planer og dermed unngå at piloten gjennomføres og kommuniseres som «noe som går over», kan kommunene legge til rette for bærekraft i alt man foretar seg. Piloten er tidsavgrenset, men er samtidig tiltenkt å ha varig betydning. Det krevde at piloten fra oppstarten ble sett på som en integrert del av kommunens drift, og at man i hele styringskjedene utnyttet strukturene som allerede var etablert.

Evalueringsteamet har derfor brukt begrepet «det perforerte prosjekt» i dialogen og i tidligere leveranser fordi vi mener at denne eventuelle perforeringen kan ha stor betydning for pilotens bærekraft.

¹² [«Det perforerte prosjekt» - som løsning og problem – Dagsavisen](#)

Det er imidlertid viktig å understreke at «det perforerte prosjekt» ikke er det samme som en variasjon over den daglige driften og med frosne etablerte strukturer. Det innebærer en mulighet for reell nytenkning, hvor strukturer kan endres samtidig med at prosjektet innpasses i det eksisterende. Også for de menneskene dette handler om, alt fra sektorledere, virksomhetsledere, ansatte og brukere, er det viktig at ikke alt omkalfatres og utmattes. Slik får man utnyttet den energien som allerede er i organisasjonen og i det målbildet som er etablert. Dette minimerer også risikoen for brukerne (Brown & Osborne, 2013).

4.1.3 Økonomisk teori og «flypaper»-effekten av tilskudd

Om man ser på virkningene av programfinansiering ut ifra økonomisk teori, antar man at kommunen er en rasjonell aktør med definerte preferanser for hvordan den vil prioritere finansielle midler. Videre forenkling er en antakelse om at produksjonen av tjenester har konstant utbytte. Det vil si at hvis kommunen dobler antall arbeidstimer på en tjeneste, vil brukerne få dobbelt så mye ut av tjenesten.

I de tilfellene der programfinansiering også vil utgjøre en økning i finansiering, vil det i teorien virke som en helt vanlig økning i rammetilskudd. En vanlig forutsetning innen politisk økonomi er at kommunen representerer velgernes interesser i utgiftsnivå og prioriteringer av tjenester. Derfor skal også øremerkede midler komme alle kommunale formål til gode. Dette skjer ved at kommunen omfordeler midler det ellers ville brukt på et formål som får øremerkede tilskudd, og bruker det på andre områder. Dersom dette er tilfellet, vil man forvente liten effekt av programfinansiering, med mindre de statlige øremerkede midlene er bundet til et nivå som er høyere enn det som er optimalt for kommunen.

«Flypaper»-effekten av tilskudd

Til tross for de teoretiske forventningene vi har diskutert ovenfor, er det imidlertid lite empiri på at øremerkede tilskudd generelt fører til omprioritering av midler og reduksjon av skatter og avgifter. Fenomenet der tilskudd «treffer» formålet, kalles «flypaper»-effekten, ettersom man observerer at «*money sticks where it hits*». Intuitivt er det ikke så rart at øremerkede tilskudd når målet sitt, men det strider mot den økonomiske teorien som er beskrevet ovenfor, at de forblir der etter øremerkingen fjernes. Hines og Thaler (1995) oppsummerer funnene om denne effekten på amerikanske tilskuddsordninger. De forklarer dette med at lokale myndigheter ser på tilskuddsmidler på en annen måte enn rammefinansiering og midler hentet inn gjennom skatter og avgifter. En annen mulig forklaring er at kommuner frykter å tape pengene om det ikke eksplisitt går til formålet.

Knight (2002) finner et motargument mot dette ved å se på sammenhengen mellom lokale myndigheters preferanser til å bruke penger og villigheten til å søke midler. Dahlberg et

al. (2008) har utført en empirisk studie som ser på fraflyttingstilskudd i Sverige, og har funnet tegn på «flypaper»-effekten i en skandinavisk sammenheng.

4.2 Analytisk rammeverk

En viktig del av følgeevalueringen har vært å utarbeide analytiske modeller og konsepter. Modellene har vært dynamiske og blitt endret fortløpende i følgeevalueringen etter som ny kunnskap og innsikt har kommet til.

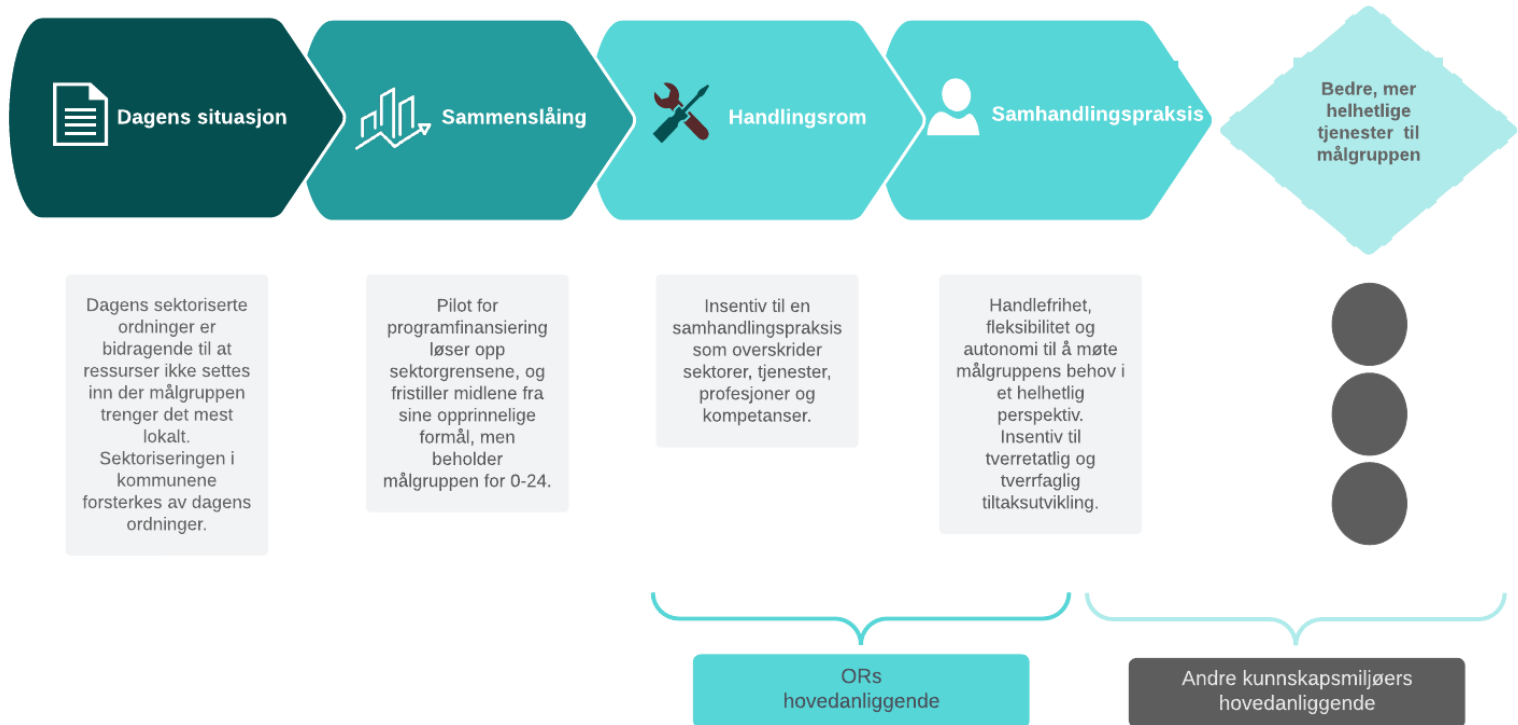
4.2.1 Programfinansieringens rasjonale

I den innledende fasen av oppdraget utarbeidet vi flere modeller og forståelsesrammer for programfinansiering. Disse skulle si noe om endringsperspektivet til og grunnlaget for piloten. I tillegg var det et behov for å klargjøre innholdet i sentrale aspekter og begreper forbundet med arbeid på tvers av sektorer og tjenester.

Piloten springer ut fra 0–24-samarbeidets sektoroverskridende misjon om å motvirke at utsatte barn og unge skal måtte forholde seg til et fragmentert tjenesteapparat. Den mest grunnleggende antakelsen for piloten er at sektoriserte tilskuddsordninger bidrar til og forsterker sektoriseringsen, også på kommunenivå – at dagens ordninger bidrar til å fragmentere tjenestene, og at dette ikke er optimal ressursbruk.

I piloten har man tenkt at ved å gi kommunene større autonomi, eierskap og handlingsrom kan man løse opp i sektoriserte strukturer på det kommunale grunnplanet. Kommunene – sammen med regionale kunnskapsmiljø – skulle slik være i stand til å sette inn ressurser der de trengs mest, samt finne nye samhandlende tiltak på tvers av etater, tjenester, fag og profesjoner. Dette bygger på en tanke om at kommunene i utgangspunktet kjenner sine innbyggers behov bedre enn sentralforvaltningen. Vi illustrerte dette overordnede endringsperspektivet i figuren nedenfor.

Figur 3 Endringsperspektivet for pilot for programfinansiering.



Kilde: Oxford Research

De sammenslåtte tilskuddene danner med andre ord et ikke-sektorspesifikt program. Her lå det også en forutsetning om at kommunal ressursknapphet ville medføre deliberasjon og prioriteringer på tvers av sektorer. Hver kommune var tiltenkt å motta midler som (omtrentlig) korresponderte til beløpene den *tidligere* hadde fått gjennom de tilskuddsordningene som er innlemmet i piloten. Man hadde dermed en forestilling om ressursknapphet – at ved å gjøre midlene frie ville det tvinge seg frem harde prioriteringer på tvers av sektor/tjenester/profesjoner, og kanskje også nytenkning rundt hvordan oppgaver ble løst.

Innretningen og implementeringshorisonten på enkeltordninger som pilotkommunene allerede hadde, kompliserte imidlertid oppstarten av piloten. Utfallet ble at mange kommuner fikk et større beløp enn hva som opprinnelig var tiltenkt. For enkelte kommuner ble derfor starten på pilotperioden med programfinansiering ikke bare preget av frie midler, men også friske midler – de beholdt finansiering fra tidligere ordninger, samtidig som de fikk mer penger ved inngangen til pilotperioden. Dette var et vesentlig avvik fra den opprinnelige tenkningen bak piloten: Friske midler byr først og fremst på muligheter – ikke innskrenkninger og omprioriteringer.

4.2.2 Et begrepsapparat for følgeevalueringen

I arbeidet med piloten og i 0–24-samarbeidet som sådan er det en rekke ulike begreper i bruk. Oxford Research gjorde tidlige avklaringer som sikret at følgeevalueringen *internt* har hatt en konsistent bruk av et knippe begreper som beskriver ulike fenomener.

Dette betyr ikke at vi har ønsket at kommunene skulle bruke vårt begrepsapparat. Vi mener imidlertid at det er kritisk at vi internt i følgeevalueringen kan være konsistente på hvilke begreper som beskriver hva.

I dokumentene både fra 0–24-samarbeidet og ellers i kommuners søknader finner vi et stort begrepsmangfold. Noen gjengangere – og det finnes flere kombinasjoner – er som følger:

- tverrsektoriell samordning
- tverrsektorielt samarbeid
- tverretatlig samhandling
- tverrfaglig samarbeid
- tverrfaglig innsats
- samskaping

Difis læringsnotat for 0–24-samarbeidet (Dfø, 2021), presenterer en samordningsstige for direktoratene som deltar. Denne har elementer ved seg som handler om hvordan man ser egen virksomhet i forhold til andres, men den er etter vårt syn ikke egnet som en modell for følgeevalueringen av denne spesifikke piloten, men heller relevant for sentralforvaltningen.

I det fortløpende arbeidet med følgeevalueringen har vi også sett at det ikke alltid er samarbeidsstrukturer som mangler eller har manglet i kommunene. Dette er i tråd med funn i Breimo et al. (2022). Her er særlig ideen om å studere praksis som *arbeid* sentral. Ideen er at ved å studere samarbeid som et arbeid som gjøres av ulike aktører, kommer man nærmere målet om å finne ut av hvordan samarbeid faktisk gjøres eller, like relevant, hvordan det ikke gjøres. En kommune kan ha hatt tverrfaglige samarbeidsgrupper i to tiår, men problemene ligger i hva som skjer (og ikke skjer) på innsiden av disse strukturene – at formen og kvaliteten på samarbeidet ikke gir gode resultater for målgruppen. Det kan eksempelvis være en samarbeidsarena hvor ulike tjenester, profesjoner og sektorer møtes, og at disse kan gå i retrett bort fra en sak (individ/familie) som burde være gjenstand for tidlig innsats. I andre kommuner igjen kan det tenkes at også strukturene mangler.

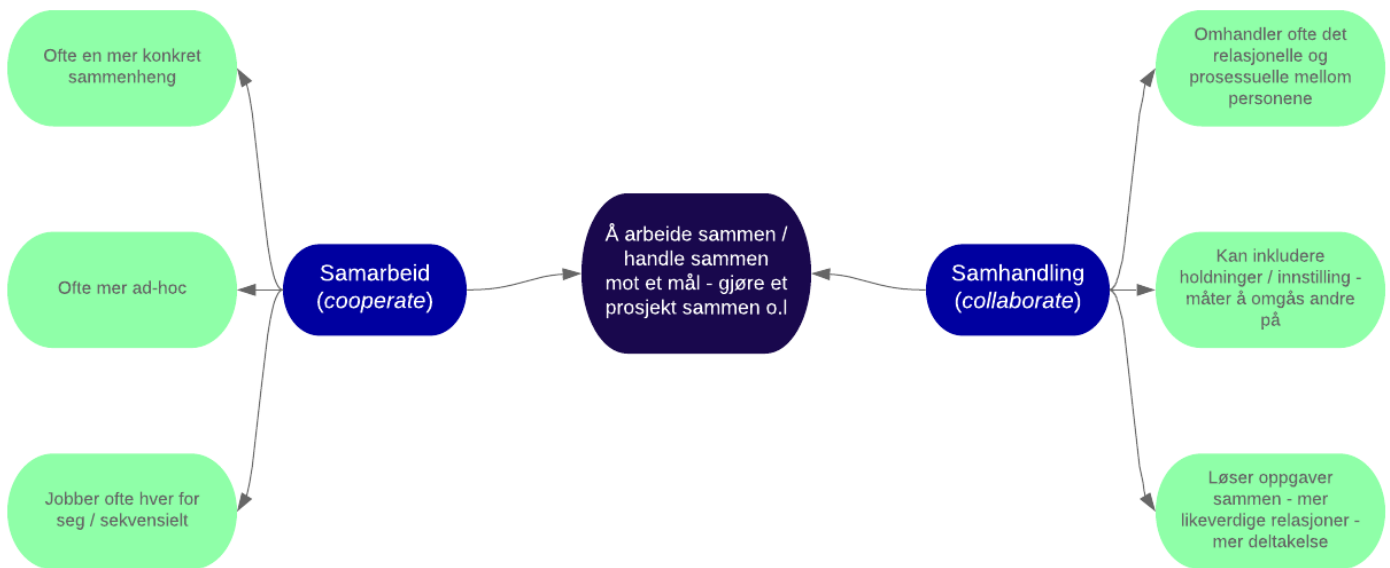
Grunnene til dette er svært komplekse og sammensatte. De kommunene som har jobbet målrettet over år med å arbeide på tvers, fremhever at det er avgjørende å endre holdninger, innstilling og kultur. Like viktig anser vi at erkjennelser rundt dette i stor grad syntes å ligge *forut for* bruk av konkrete redskaper som er sentrale i tidligere og pågående innsatser rundt tverrsektorielt arbeid, diverse kunnskapsoppsummeringer og lignende.

Det vil si at det er en hel del erkjennelse, forankring og modenhet – spesielt på ledernivå – som ideelt sett bør være eller har vært en del av kommunenes arbeid med piloten. Det ligger i sakens natur at dette er forhold som i utgangspunktet ikke lar seg kvantifisere, og som derfor må vurderes kvalitativt.

Vi mener at et viktig utgangspunkt for oppdraget ligger i forståelsen av samarbeid, og ulike måter å jobbe på tvers. I den tidlige fasen av følgeevalueringen observerte vi at mye av praksisen i kommunene da kunne kalles samarbeid, uten at det egentlig tar tak i utfordringen med å løse opp i de sektoriserte problemene som har svært dype røtter i statsforvaltningen, så vel som i Kommune-Norge.

I følgeevalueringen og i beskrivelsen av piloten har vi derfor funnet det hensiktsmessig å skille mellom *samarbeid* og *samhandling*. I stor grad har vi hentet dette fra helsefeltet, der man har undersøkt måter å jobbe tverrfaglig på (Ness, 2016). I neste figur viser vi hvordan disse to begrepene kan kontrasteres. I midten av figuren vises hva begrepene deler av meningsinnhold, mens sidene viser hvordan begrepene skiller seg fra hverandre.

Figur 4: Samarbeid vs. samhandling ved arbeid på tvers.



Kilde: Oxford Research AS

Som Ness (2016) påpeker, kan man samarbeide uten å samhandle. Sistnevnte begrep krever mer – er mer forpliktende. Innenfor oppdraget så vi det som sannsynlig at de fleste kommunene i oppstarten av piloten nettopp har ulike grader av og former for samarbeid. Det kan godt tenkes at flere samarbeider og koordinerer ressurser, men at arbeidet og viktige beslutninger egentlig preges av alenegang.

Gjennomgående har prosjektet benyttet begrepet «arbeid på tvers», som fellesbetegnelse på alle de former for samarbeid og samhandling kommunene bedriver. Dette for å kunne studere variasjonsbredden uten å definere inn eller ut arbeid som kommunene selv opplever favnes av formålet med sin egen innsats.

4.2.3 DYKOS-modellen: En modell for arbeid på tvers

Kjernen i vår overordnede modell for de deltakende kommunene er at piloten vil gi kommunene handlingsrom til å arbeide på tvers – på nye måter. Ut fra kjernedokumentene til piloten utledet vi noen viktige punkter som ville kjennetegne en idealsituasjon hvor kommunene har «*bedre og mer helhetlige tjenester til utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier*», eksempelvis at

- utsatte barn og unge blir tidlig fanget opp
- det er høy grad av kontakt og sammenheng mellom trinn og nivåer i oppfølgingsløpet
- det er en kultur for tverretattlig innsats i kommuneforvaltningen
- det er høy grad av systematikk i planlegging og høy implementeringskvalitet

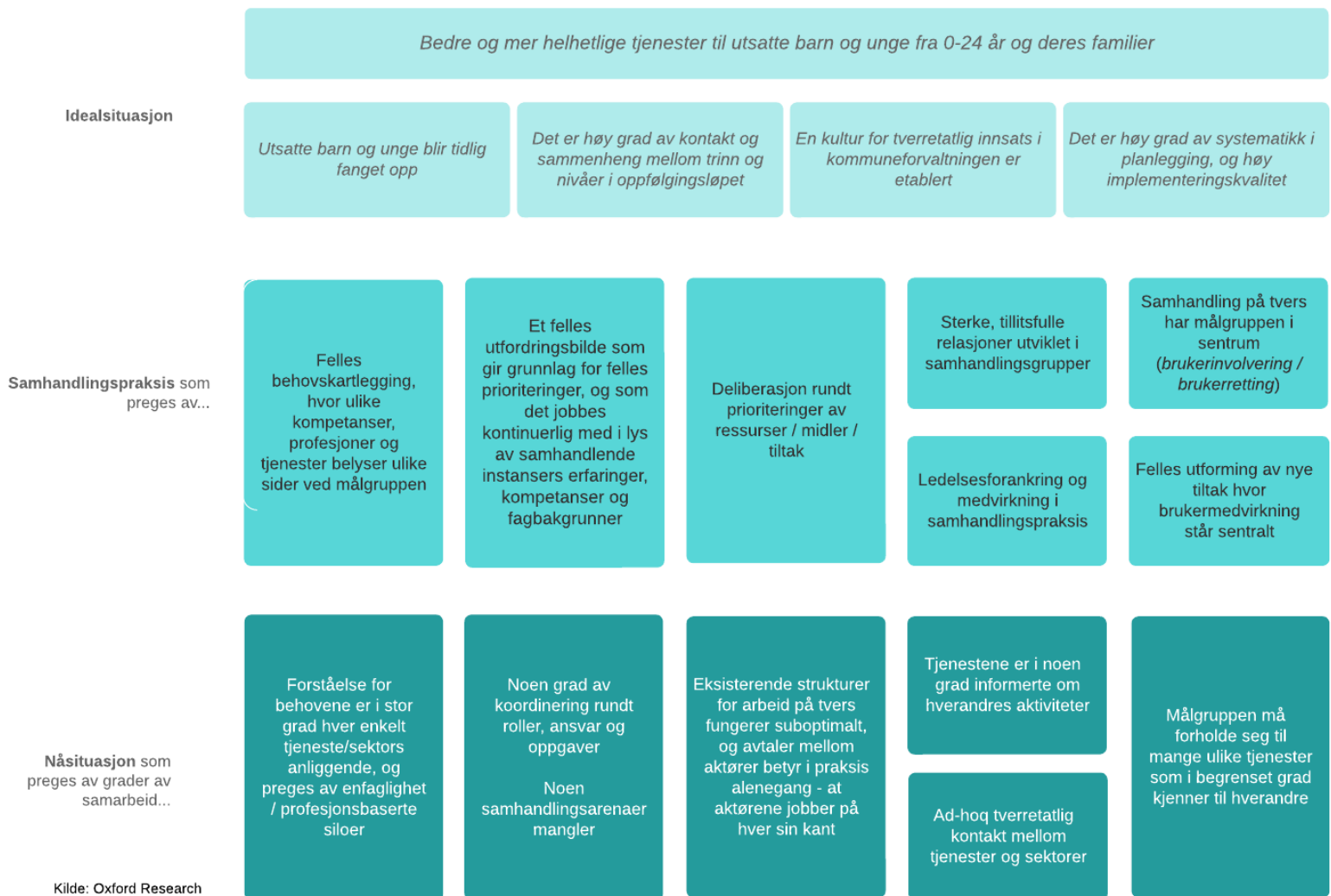
Herfra definerte vi noen generiske forhold som må ligge til grunn for en slik idealsituasjon. Disse er generelle nok til å gjelde alle kommuner uansett størrelse og forutsetninger. Forholdene samlet sett er grovkornede karakteristikk ved en *ønsket samhandlingspraksis*, som har følgende kjennetegn:

1. *Behovskartleggingen skjer i fellesskap, hvor ulike kompetanser, profesjoner og tjenester belyser ulike sider ved målgruppen; utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier.*
2. *Man har et felles utfordringsbilde som gir grunnlag for felles prioriteringer, og som det jobbes kontinuerlig med i lys av samhandlende instansers erfaringer, kompetanser og fagbakgrunner.*
3. *Det er deliberasjon og prioriteringer rundt tilgjengelige ressurser.*
4. *Målgruppen står i sentrum når det gjelder videreutvikling av tjenester og tiltaksutforming (brukermedvirkning, brukerroetting, brukerinvolvering og innbyggerdialog),*
5. *Samhandlingsgrupper utvikler sterke, tillitsfulle relasjoner på tvers og har sammen definert arenaer, hvordan samhandlingsmøter skal gjennomføres, samt hvilke prinsipper og verdier som ligger til grunn.*
6. *Praksis er forankret i ledelse, hvor ledere er pådrivere og medvirkere til denne samhandlingspraksisen.*

Vi illustrerte videre denne praksisen i kontrast mot en tenkt nåsituasjon. I neste figur har vi satt opp en idealsituasjon med elementer som har blitt løftet frem i det nordiske 0–24-arbeidet, og under dette to nivåer bestående av en *ønsket samhandlingspraksis* og en nåsituasjon. Modellen har altså tre lag, hvor det øverste viser idealsituasjonen, det

midterste laget en ønsket samhandlingspraksis og det nederste laget nåsituasjonen bestående av karakteristikk som kan antas å være beskrivende for mange kommuner, og som også beskrev mange av kommunene da pilotarbeidet startet.

Figur 5 Kontrastering av tenkt nåsituasjon og ønsket samhandlingspraksis.

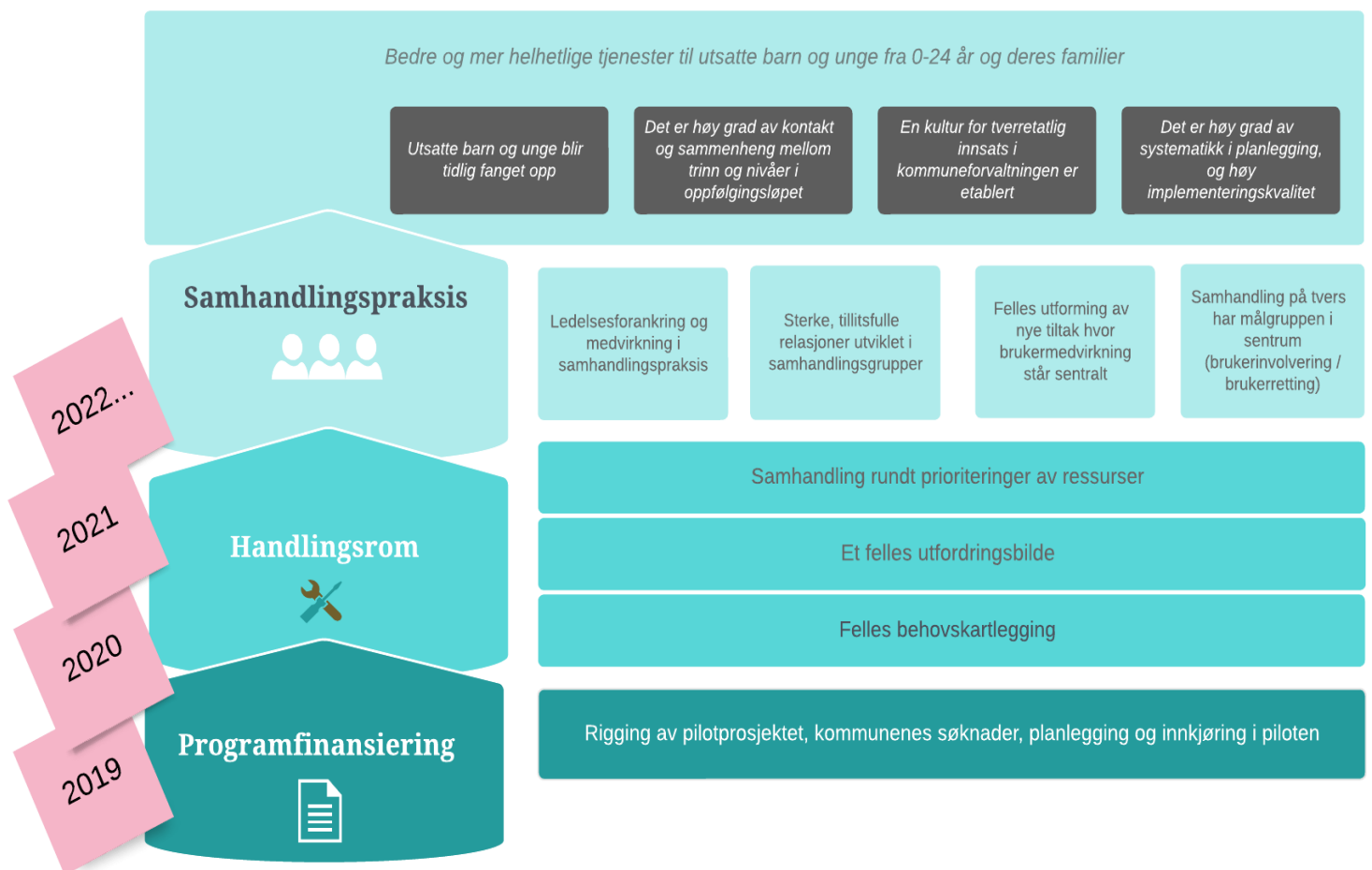


For å belyse sider ved nåsituasjonen benyttet vi eksempler hentet fra virkeligheten i plenumsmøter og intervjusamtaler. Eksemplene belyste glippsoner og operative konfliktsituasjoner på en arena hvor ulike tjenester møtes – eksempelvis hvordan tjenester i noen tilfeller kan abdisere foran et tilfelle som burde være åpenbar gjenstand for tidlig innsats; der man ofte kun koordinerer, men ikke samhandler.

Slike eksempler har vist hvordan rådende institusjonskultur, stivhengighet¹³ og silotenkning fører til sekvensielt (sam)arbeid, snarere enn en ønsket samhandling som løser opp i sektoriserte problemer. I intervjuene har kommunene kjent seg inn i slike eksempler, noe som viste at utfordringene var og er reelle.

Disse punktene samsvarer med endringsperspektivet til piloten. Her kan vi kombinere to av de sentrale modellene som ble utviklet i oppdraget (figur 8 og figur 10), og gi en oversikt over hvordan endringsperspektivet og hovedinnholdet i en ønsket samhandlingspraksis hører sammen. I denne oversikten indikerer vi også noe av gangen i pilotens varighet og fremdrift.

Figur 6 Dynamisk kommunal samhandlingsmodell (DYKOS-modellen).



Kilde: Oxford Research AS

¹³ Tidligere beslutninger påvirker nåværende beslutninger.

Figuren viser at stegene felles behovskartlegging, et felles utfordringsbilde og prioriteringer er absolutt grunnleggende. Modellen har vært gjenstand for mindre justeringer underveis i takt med datainnsamling og fremdrift i oppdraget.

5. Sentrale funn

I dette kapittelet løfter vi frem og drøfter sentrale funn i evalueringen, basert på alle intervjuene som er gjennomført. Det er slik sett en beskrivelse av sentrale sider ved pilot for programfinansiering. Empirien gjengis i begrenset grad, og særlig interesserte lesere henvises til delrapport 1 og 2 for ytterligere empiri.

5.1 Kommunenes utgangspunkt

I oppstarten av følgeevalueringen var kommunene tydelige på at piloten fulgte opp og forsterket et allerede pågående arbeid. Både målgruppen og arbeid på tvers var på agendaen. Funnene fra den første datainnsamlingsrunden viste likevel at det var svært varierende hvor reflekterte både ledelsen i pilotkommunene og prosjektlederne var i sin omtale av og tilnærming til denne måten å arbeide på. Blant annet fremsto de kommunene som hadde reflektert lite over hvordan man kan arbeide på en annen måte, mer opptatt av strukturelle og målbare «tellekanter», som for eksempel antall tverretatlige møter og antall samarbeidsforum, enn de kommunene som hadde en mer kulturell tilnærming (se Christensen et al., 2004).

Sistnevnte kommuner uttrykte at antallet møter og strukturer for samarbeid og samhandling ikke i seg selv ga et bilde av kommunens kapabiliteter til å arbeide godt på tvers med den aktuelle målgruppen: «[...] overordnet blir det mange møtepunkt som stjeler tid. Det er viktig å ha møter som er gode. Antallet er ikke så viktig»¹⁴. Disse kommunene forfektet at det er hva som skjer i disse møtene, kvaliteten og kulturen for denne typen arbeid som er viktigst for å sikre at barn og unge mottar bedre tjenester.

*Det handler om forebygging i stedet for å slokke branner. For å få til det så er det kultur. Det å få det forpliktende, det er essensielt. Det holder ikke at det gjøres i koordinerende enhet og mellom ledere. Der kan vi bli mye bedre. Forstå det i hele linjen slik at brukeren merker det.*¹⁵

Videre synliggjorde de første funnene at kommunens utgangspunkt så ut til å ha betydning for hvilke grep den enkelte kommune ønsket å gjøre for å sikre mer helhetlige tjenester til barn og unge. En rekke av pilotkommunene hadde ved oppstarten av piloten vært gjennom ulike typer prosesser, blant annet tilsyn, klagesaker eller kommunesammenslåinger. Dette var ulike forhold som etablerte behov for handling. Disse kommunene evnet å etablere en felles forståelse av *behovet* for endring.

¹⁴ Intervju kommunalsjef i pilotkommune, 2019.

¹⁵ Intervju kommunalsjef i pilotkommune, 2019.

Kommunene som hadde et slikt utgangspunkt for arbeidet, så også ut til å søke mot mer radikale grep, som for eksempel omorganisering av hele eller deler av kommunen.

De kommunene som i oppstarten allerede *drev* et aktivt arbeid for å utnytte kompetanse og kapasitet på tvers av sektorer og tjenester, var imidlertid mer opptatt av mer gradvise grep.

Som nevnt ble det tidlig tydelig at samtlige pilotkommuner faktisk allerede hadde arbeidet på tvers på dagsordenen, samt at pilotkommunene lenge hadde opplevd et slikt behov. Imidlertid så vi klare tendenser til at dette arbeidet i stor grad var konsentrert om det som kan karakteriseres som «tradisjonelle» aktører. Det var som regel oppvekstsektoren og helsesektoren som primært initierte slikt arbeid og deltok i det. Kun sporadisk ble for eksempel tekniske tjenester, frivillighet og kultursektoren involvert. I tillegg var aktører utenfor kommuneorganisasjonen sjelden engasjert eller involvert i prosessen.

Det synes også relativt tydelig at arbeidet på tvers var initiert ut fra et tjenesteperspektiv og ikke fra et brukerperspektiv. Det var kommunens behov for å tilby, eller deres lovpålagte plikt til å tilby brukerne, en tjeneste som i oppstarten var førende for arbeidet. Brukerinvolvering synes altså å ha vært mindre utbredt og begrenset seg i stor grad til å være individfokuset og ikke systemfokuset. I praksis innebar dette arbeid på tvers, at helsetjenester og oppveksttjenester samlet seg for å drøfte ett særskilt case – én bruker. Drøftingen dreide seg ofte om hvilke tjenester hver enkelt tjeneste kunne eller ikke kunne tilby brukeren. Sjelden så vi spor av at kommunene beveget seg over til å drøfte hvilke systemer og mekanismer som (re-)produserer slike utfordringer, og hvordan kommunen og dens omgivelser samlet sett kunne innrette seg bedre for å avhjelpe. Flere av kommunene var trolig preget av en orientering mot egen organisasjon og de «verktøyene» de allerede hadde i «verktøyskrinet».

Vi fant enkelte unntak, særlig blant de kommunene som fra starten hadde viet oppmerksomhet til prosessen rundt arbeidet og i mindre grad til tiltakene som skulle iverksettes. Der evnet man i større grad å sette brukeren i fokus og stille spørsmål ved om hva brukerne egentlig hadde behov for.

Uavhengig av utgangspunktet for pilotarbeidet i kommunene og hva som kjennetegnet arbeidet på tvers, uttrykte pilotkommunene et felles behov for samhandlingskompetanse. De fleste pilotkommunene erkjente med andre ord at det var nødvendig å jobbe på en annen måte. For at de skulle kunne bryte ned gamle erfaringer og kulturer som hindrer en slik utvikling, var det viktig å skape felles referanserammer og utvikle samhandlingskompetanse.

5.2 Organiseringen, struktur og forankring

Strukturene for piloten har blitt bygd opp med ulik form og formaliseringsgrad i de ulike pilotkommunene. Det som er felles for samtlige kommuner, er at de opprettet en rolle som prosjektleder eller lignende og tilhørende arbeidsgruppe/prosjektgruppe, og i de fleste tilfeller også en styringsgruppe. Det varierer om det er nedfelt prinsipper/mandat for de ulike gruppene. Møtefrekvensen i de ulike kommunene har også vært svært ulik.

Arbeidsgruppene/prosjektgruppene er i all hovedsak satt sammen ut fra tjenestene som tradisjonelt forbindes med utsatte barn og unge, slik som helse, oppvekst, og tidvis Nav og barnevern. Enkelte av pilotkommunene har imidlertid (etter hvert) inntatt et bredere perspektiv på sammensetningen og involveringen av de ulike tjenesteområdene i kommunen, inkludert kultur og tilfeller hvor tekniske tjenester deltar. Mens enkelte kommuner argumenterer for at det er et poeng i seg selv å ha en bredt sammensatt arbeidsgruppe – og derav relativt stor arbeidsgruppe – for å sikre involvering og tverretatlige perspektiver, påpeker imidlertid en kommune at store arbeidsgrupper kan være et hinder for effektivitet i arbeidet:

«Vi har en veldig stor prosjektgruppe, den egner seg ikke veldig godt til å få frem et beslutningsgrunnlag – den er for bred og for stor.»¹⁶

Kommunene har i ulik grad og på ulike måter forankret piloten i kommunens planverk. Enkelte har brukt tid på å finne ut hvor og hvordan piloten hører hjemme i eksisterende planer og strategier, uten at det er etablert en klar sammenheng mellom piloten og det øvrige utviklings- og planarbeidet. Andre kommuner har vektlagt integreringen av 0–24-arbeidet i overordnede planer og strategier. For eksempel har en kommune etablert en strategiplan for 0–24-arbeidet som er direkte koblet til kommuneplanens samfunnsdel.

Ifølge Barne- og ungdomskulturmeldingen *Oppleve, skape og dele* er det et mål å styrke kunnskap om gode lokale planprosesser og samarbeidsmodeller. Det ønskes å stimulere kommunene til i større grad å inkludere barne- og ungdomskultur i planprosesser. Slike planer tenkes å være verktøy for forvaltningen, som setter barne- og ungdomskultur på den lokalpolitiske dagsorden, samt øker oppmerksomhet og kunnskap om barne- og ungdomskultur i kommunen. Det understrekes at det kommunale planverket er et virkemiddel og ikke et mål i seg selv.¹⁷ Slike perspektiver finner vi også spor av i håndteringen av piloten.

I det andre refleksjonsskjemaet (2020) uttrykte majoriteten av kommunene at de hadde koblet pilotarbeidet på eksisterende strukturer og prosesser rundt målgruppen. For

¹⁶ Intervju pilotkommune 2020

¹⁷ [Innretning av ordning for barne- og ungdomskultur i kommunal planlegging - Kulturtanken](#)

eksempel ble pilotarbeidet koblet på implementering av BTI eller folkehelsesatsingen. Det kom også frem i intervjuene (2020) at flere kommuner har lagt prosjektarbeidet til ulike former for samhandlingsgrupper som allerede eksisterte. Noen kommuner oppga i refleksjonsskjemaet (2020) at de ikke hadde hatt anledning til å koble piloten på eksisterende strukturer og prosesser på grunn av omorganiseringer og kommunesammenslåing. Overordnet varierer det altså hvorvidt kommunene ser pilotarbeidet i sammenheng med andre tverrfaglige innsatser i kommunen.

Politisk nivå er tydelig til stede i flere prosjekter. I intervjuene som er gjennomført i evalueringen, opplyser kommuner at det gjennomgående i pilotperioden har blitt vist interesse fra politisk hold. I en av kommunene er politikere til og med inkludert i styringsgruppen. De fleste søknadene var også vedtatt i kommunestyret. Gjennomgående handler imidlertid interessen om at det etterspørres informasjon, og at prosjektleder informerer administrasjonen og tidvis politikerne om arbeidet som gjøres i piloten.

«Det vi ser, er at det etterspørres info fra politisk hold. Det ser vi som veldig positivt.»¹⁸.

5.3 Statsforvalterens rolle

Statsforvalterens rolle har endret seg tydelig i pilotperioden. I oppstarten av piloten hadde daværende fylkesmann en beskjeden, men viktig rolle med å rekruttere kommuner. I løpet av 2019 fikk statsforvalteren en tydeligere rolle i arbeidet.

Denne rollen ble av de ulike statsforvalterne beskrevet som tilretteleggende, koordinerende og støttende. For eksempel ble det etablert ressursgrupper i de ulike embedene som støtter og legger til rette for at pilotkommunene kan møtes. Statsforvalteren i Innlandet etablerte for eksempel et prosjektledernetverk bestående av prosjektlederne i de fire kommunene fra Innlandet. Forumet har møter hver tredje uke.

«Statsforvalteren har etablert og fasilitert prosjektledernetverket. Det ble uttrykt et ønske om å ha en felles arena for erfaringsdeling etc. Vi opplevde det som naturlig, og gjerne nødvendig, å ha møtene, for å ha fokus på progresjon og for å gjøre nødvendige avklaringer i starten.»¹⁹

Samme statsforvalter har også igangsatt arbeid med kompetansehevingstiltak med vekt på taushetsplikt for samtlige kommuner i fylket, initiert på bakgrunn av pilotkommunenes ønsker.

¹⁸ Intervju pilotkommune, 2020.

¹⁹ Intervju prosjektleder og medlem av Prosjektgruppen for pilot for programfinansiering, 2020.

Statsforvalterne i de tre fylkene kan sies å fylle rollene sine ulikt. Det fremstår imidlertid som at alle er relativt tett på pilotkommunene. Likevel har statsforvalteren en opplevelse av at man ikke påvirker arbeidet med piloten i nevneverdig grad:

«Ja, vi er tett på – men tenker ikke at det påvirker effekten av programfinansiering, men at det påvirker effekten av å etablere og få i gang utviklingsarbeidet deres».²⁰

Det kan samtidig hevdes at de har fylt et tomrom etterlatt av 0–24-samarbeidet nasjonalt, da det har vært få signaler på at piloten ble fulgt med på fra statlig hold foruten statsforvalternes engasjement.

5.4 Perspektiver på covid-19

Flere av pilotkommunene var akkurat kommet i gang med pilotarbeidet da pandemien traff, vinteren 2020. Mens en del av kommunene opplevde pandemien som en katalysator og forsterkende kraft på pilotarbeidet, førte den for andre til at pilotarbeidet ble satt på hold.

«Da vi satte i gang, kom covid ganske fort på. Vi så det økte behovet for samhandling når skoler og barnehager ble stengt ned. Det handler om å samhandle om piloten. Vi så at presset økte på samhandling. [Det] kom krav fra sentrale hold om samhandling rundt målgruppe i piloten. Så det var en klar link til piloten».²¹

Et felles inntrykk er imidlertid at kommunene opplevde at målgruppen for piloten ble synliggjort under pandemien, og at man i større grad har fått en felles erkjennelse av utfordringene denne målgruppen hadde. Det samme kan sies om erkjennelsen av behovet for å arbeide på tvers:

«Det viktigste er at [pandemien] har økt fokuset på behovet for samhandling!»²²

Enkelte av kommunene uttrykte også at de fant nye muligheter for samarbeid gjennom pandemien og håndteringen av den. I tillegg fungerer nå eksisterende samarbeidsplattformer og -arenaer bedre.

²⁰ Intervju Statsforvalter, 2021

²¹ Intervju prosjektleder pilotkommune, 2020

²² Intervju prosjektleder pilotkommune, 2020

Noen kommuner melder at pandemien førte til større bevissthet på tvers av sektorer og tjenester og at man hadde ulike perspektiver og innganger til prioriteringer:

« [...] covid-19 har også vist at vi tenker forskjellig om behovet for opprettholdelse av tjenester.»²³

En kommune påpekte at pandemien ikke nødvendigvis tydeliggjorde eller forsterket kommunens behov for å se utfordringer og tjenesteytelse mer på tvers, men at den hadde bevisstgjort samfunnet på sammenhengene og nødvendigheten av felles innsats på tvers av sektorer.

I det andre refleksjonsskjemaet (2020) ble kommunene også spurt om hvilken betydning pandemien hadde hatt for fremdriften i pilotprosjektet. Ni kommuner oppga at den i noen grad hadde bidratt til å forsinke fremdriften, mens tre kommuner oppga at den i betydelig grad hadde bidratt til å forsinke fremdriften.

Vi ba også kommunene ta stilling til to påstander om *hvilken* betydning pandemien på daværende tidspunkt hadde hatt for oppmerksomheten på pilotens målgruppe og eventuell sektoriserende effekt på tjenesteytelsen. Samlet sett var kommunene uenige i at pandemien bidro til å svekke oppmerksomheten på målgruppen, mens de var mer nøytrale til om pandemien hadde en sektoriserende effekt på tjenesteytelsen.

5.5 Kommunenes refleksjoner

Kommunenes egne refleksjoner omkring piloten og programfinansieringen har stått sentralt i følgeevalueringen. Disse refleksjonene har derfor fått sitt eget kapittel. I det videre presenterer vi kommunenes tanker og svar på sentrale spørsmål i de refleksjonsskjemaene de har mottatt. Noen av refleksjonene blir drøftet videre i neste kapittel, der også andre empiriske funn nyanserer bildet ytterligere. Kommunene har ved tre anledninger fylt ut et refleksjonsskjema. Skjemaet kan beskrives som en selvevaluering. Det har i all hovedsak inneholdt de samme spørsmålene og temaene ved de ulike utsendingene, men med noe variasjon.

Figurene i dette kapitlet presenterer gjennomsnittlig besvarelse på besvaringsskalaene for refleksjonsskjemaenes spørsmål og påstander, samt standardavviket – altså spredningen – av besvarelsene. Gjennomsnitt er et sentralitetsmål og viser til sentraliteten i utvalgets besvarelser. Standardavviket er et mål som beskriver hvor mye spredning besvarelsene har fra gjennomsnittet. Dersom standardavviket er stort, er det stor spredning i hvordan utvalget har besvart påstandene, og dersom det er lite, har utvalget

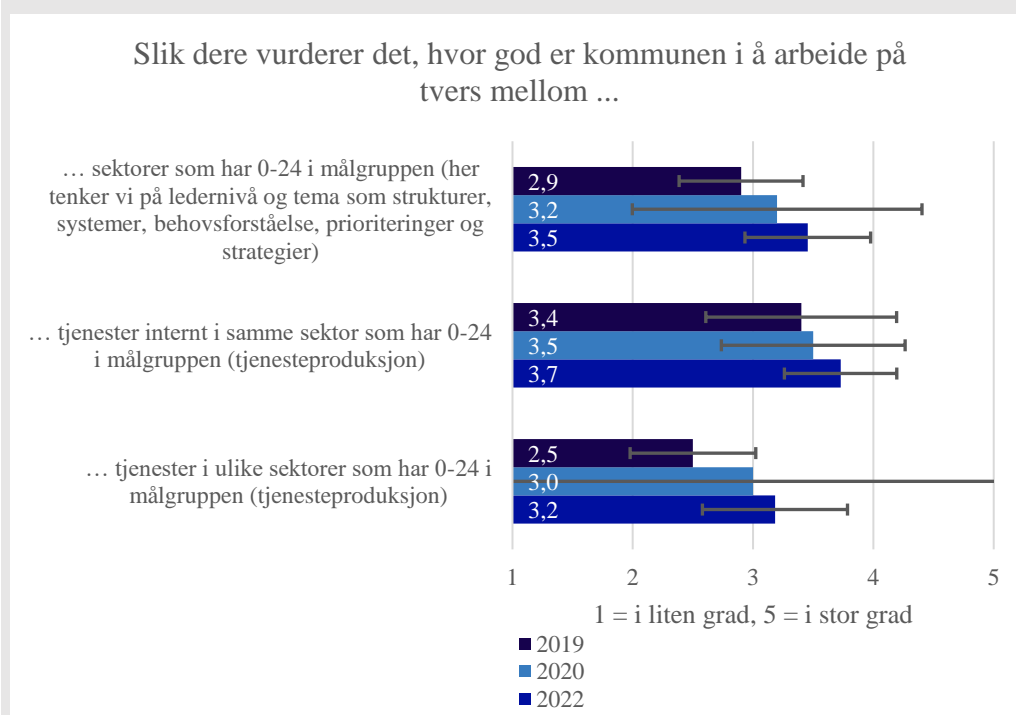
²³ Intervju styringsgruppemedlem pilotkommune, 2020

svart stort sett det samme. Standardavviket er presentert i figurene som horisontale streker som strekker seg på hver side av for eksempel stolpene i stolpediagrammene. Der hvor standardavvikindikatoren går utenfor diagramområdene, må det påpekes at ingen besvarelser er utenfor skalaenes laveste og høyeste verdi.

5.5.1 Status for arbeid på tvers

Følgeevalueringens refleksjonsskjemaer har kartlagt statusen for det tverrsektorielle samarbeidet internt i kommunene. Kommunene har vurdert hvor gode de er til å arbeide på tvers mellom tjenester i ulike sektorer, mellom tjenester internt i samme sektor og på overordnet nivå mellom sektorer. Resultatene er presentert i Figur 7. Figuren viser kommunenes gjennomsnittlige vurdering.

Figur 7 Kommunenes gjennomsnittlige vurdering av hvor gode de er til å arbeide på tvers mellom ulike tjenester og sektorer, data fra 2019 til 2022 med standardavvik.



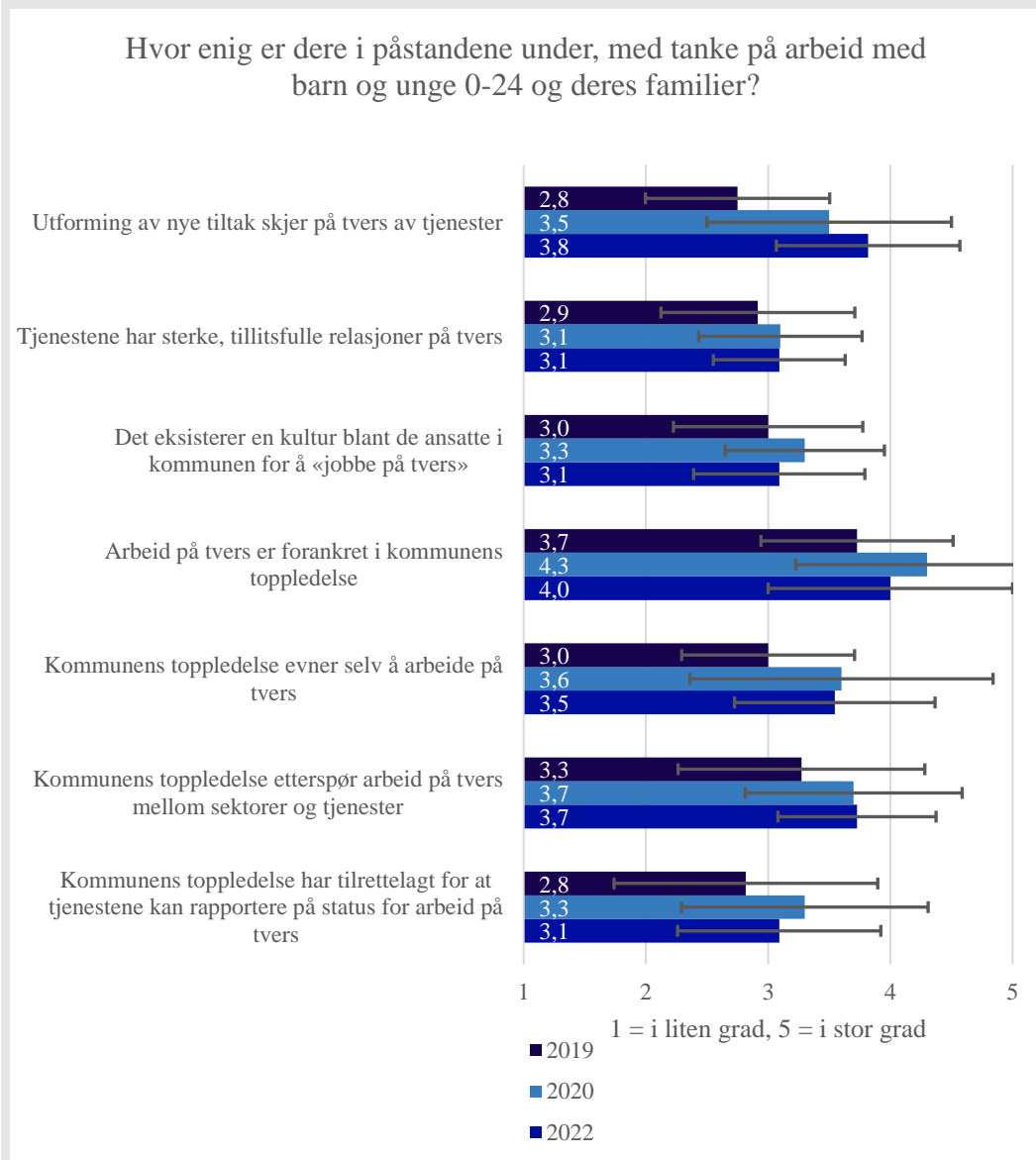
Kilde: Oxford Research AS

Vi ser at fra 2019 til 2022 har det vært en positiv utvikling i kommunens vurdering av hvor gode de er til å arbeide på tvers, både mellom tjenester i ulike sektorer, mellom tjenester i samme sektor og mellom sektorer på overordnet nivå. Størst utvikling ser vi i kommunenes vurdering av arbeidet på tvers mellom tjenester i ulike sektorer som har 0–24 i målgruppen fra 2019 til 2022 (en økning på 27 prosent). Kommunene begrunner i fritekst at det har tatt tid å få til et godt systematisk samarbeid på tvers mellom sektor og tjenester, men at det fortsatt foreligger et utviklingspotensial. Samtidig påpekes det også

at det fortsatt er mye silotenkning innad i kommunen, og at det varierer hvor godt etablert samarbeid på tvers av sektorer og tjenester er.

Figur 8 viser kommunenes gjennomsnittlige vurdering og utviklingen fra 2019 til 2022 når det gjelder påstander om forankring, bevissthet og praktiske forhold ved arbeid på tvers.

Figur 8 Kommunenes gjennomsnittlige vurdering av påstander knyttet til arbeid med barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier, data fra 2019 til 2022 med standardavvik.



Kilde: Oxford Research AS

Fra 2019 til 2022 har kommunene i større grad blitt enige i påstanden om at utforming av nye tiltak skjer på tvers av tjenester (en økning på 39 prosent fra 2019 til 2022).

For øvrig viser figuren at det på en rekke påstander har vært en økning fra 2019 til 2020, for deretter å være en nedgang til 2022. Dette gjelder særlig påstandene som omhandler ledelsen og deres tilretteleggelse, ledelsesforankring og evnen til selv å arbeide på tvers

på ledelsesnivå. Hva dette skyldes, kan man ikke vite sikkert. Det kan tenkes å ha blitt påvirket av både pandemien og det faktum at pilotperioden i 2022 nærmer seg slutten.

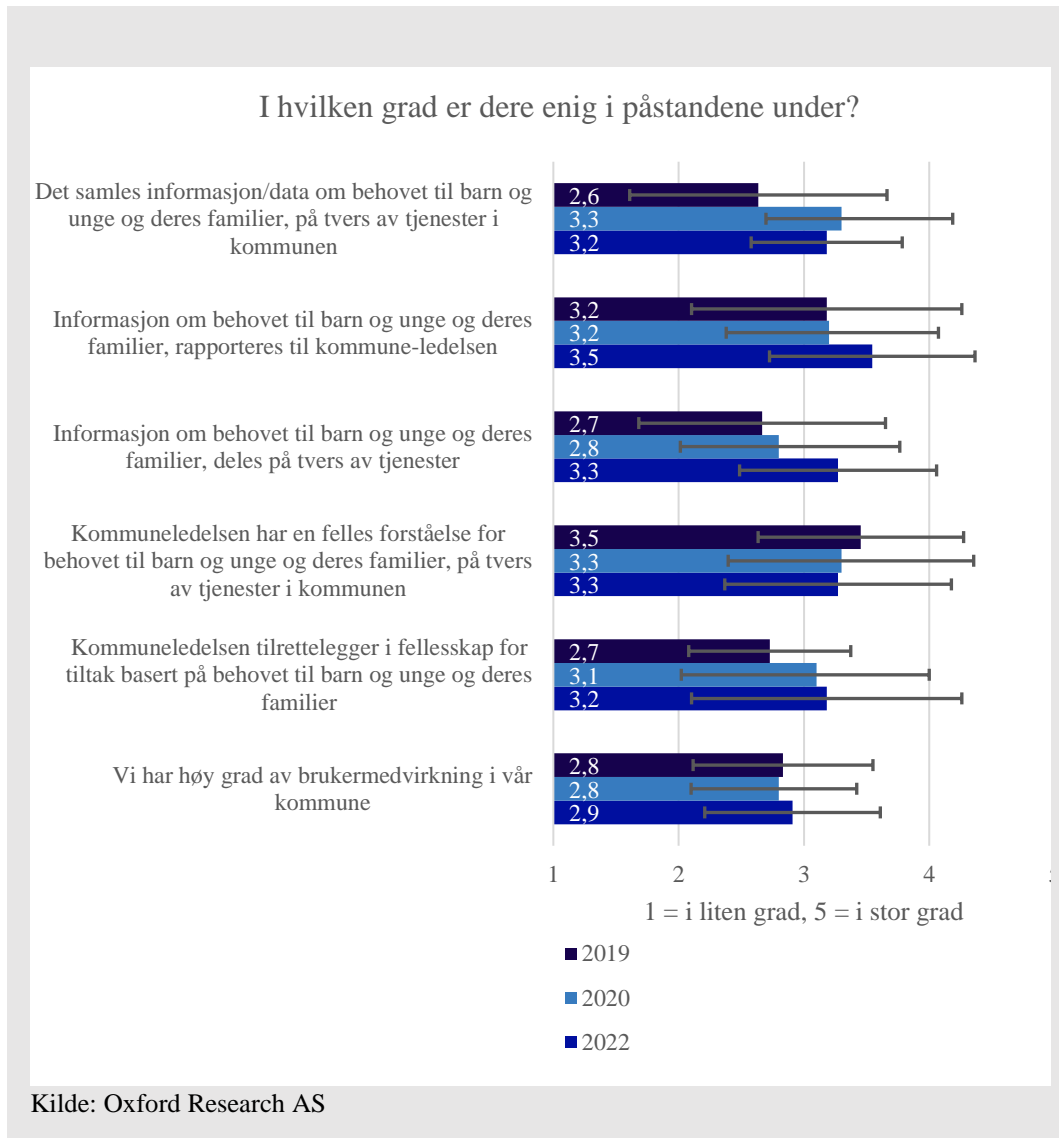
I fritekst beskriver kommunene at de er godt på vei med å arbeide på tvers mellom tjenester og sektor, og at det etterspørres innad i kommunene. En kommune kommenterer at arbeid på tvers mellom tjenester og sektorer gjennomføres godt i flere prosjekter, men at det tar lang tid å få det til å bli en naturlig del av tjenestenes måte å jobbe på. Det blir rapportert at implementering av nye arbeidsmetoder og verktøy er tidkrevende og påvirket av pandemien.

5.5.2 Brukerbehovet

For å kunne identifisere hvor og når arbeid på tvers vil være gunstig, er det viktig å ha en god forståelse av brukerbehovet. I refleksjonsskjemaene er kommunene spurt om deres vurdering av påstander om brukerbehovet i kommunen over tid.

Neste figur viser at kommunene rapporterer om at de i 2022 i større grad er enig i påstanden om at informasjon om behovet til barn og unge og deres familier deles på tvers av tjenester, sammenlignet med 2019 (en økning på 23 prosent fra 2019). Dette gjelder også for påstanden om det samles informasjon/data om behovet til barn og unge og deres familier på tvers av tjenester i kommunen (en økning på 21 prosent fra 2019). Videre kommenterer kommunene i fritekst at de opplever at det er utfordrende å få kartlagt brukerbehovet i kommunen, og at nedstengningen har gitt endringer i behovet til barn og unge, blant annet økt etterspørsel etter barnevernstjenester. Når det gjelder brukermedvirkning, mener kommunene at det varierer mellom tjenestene hvordan og hvor mye brukermedvirkning blir tatt i bruk. Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), elevråd og ungdomsråd nevnes som kanaler for brukermedvirkning, men de aller fleste kommunene i prosjektet rapporterer at det er potensial for mer brukermedvirkning på tvers av tjenester.

Figur 9 Kommunenes gjennomsnittlige vurderinger av påstander om brukerbehovet, data fra 2019 til 2022 med standardavvik.

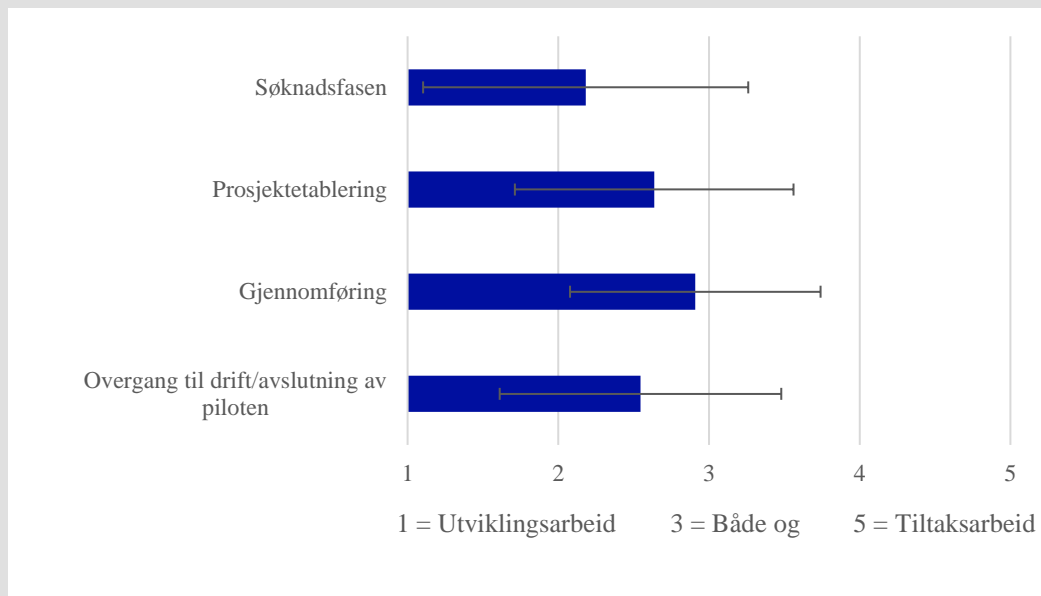


Kommunene beskriver at de har justert behovsforståelsen etter som de har fått mer kunnskap om behovsbildet og pilotprosjektet har ledet til mer og ny kunnskap på området. Andre kommuner sier imidlertid at de hadde god oversikt over behovet i kommunen fra start, og at behovsforståelsen er den samme som i begynnelsen av perioden. Disse kommunene oppgir imidlertid at forskjellen er at kommunen nå er mer samlet om utfordringsbildet enn før.

5.5.3 Om pilotprosjektet i kommunen

Figur 10 viser i hvilken grad kommunen i arbeidet med piloten har hatt mest oppmerksomhet på utviklingsarbeid i kommuneorganisasjonen eller på tiltaksarbeid rettet mot målgruppen. Resultatet viser at kommunene selv mener at de i hovedsak har prioritert utviklingsarbeid i kommuneorganisasjonen fremfor tiltaksarbeid mot målgruppen, dersom de ikke prioriterte begge.

Figur 10 Kommunenes gjennomsnittlige rapportering av oppmerksomhet, utviklingsarbeid i kommuneorganisasjonen eller tiltaksarbeid mot målgruppen, i arbeidet med pilotens ulike faser, data fra 2022 med standardavvik.



Kilde: Oxford Research AS

Kommunene som har svart på refleksjonsskjemaet, er svært fornøyde med programfinansiering som virkemiddel for å endre måten kommunen jobber på. Noen av kommunene er kritiske til et kutt av øremerkede midler som omfattes av programfinansieringen, og svarer at det vil føre til blant annet mindre utprøving av tiltak, at arbeidet nedskaleres, og at det ikke blir mulig å videreføre tiltak. Samtidig sier andre kommuner at organisatoriske endringer er varige og ikke vil bli påvirket av kutt. Noen kommuner svarer at de har vært forsiktede med å sette i gang tiltak som ikke kan videreføres ved kutt av midler, og at de har vært opptatt av overgangen fra prosjekt til drift.

På spørsmål om kommunen har etablert rutiner, strukturer eller prosesser for hvordan utlysninger av nye programfinansieringsmidler kan bli håndtert, svarer de fleste av kommunene som har besvart spørsmålet, nei. Som del av piloten skulle kommunene knytte til seg et kunnskapsmiljø som skulle bistå i arbeidet med å utvikle nye tiltak. Det er noe variasjon mellom kommunene om opplevelsen av kunnskapsmiljøets bistand; noen kommuner er veldig fornøyde med bistanden, mens andre mener at arbeidet har hatt en uklar struktur, og etterlyser tidligere involvering. På spørsmål om i hvilken grad kommunens toppledelse har vært engasjert i piloten for programfinansiering, svarer kommunene at toppledelsen jevnt over har vært engasjert.

5.5.4 Hemmere og fremmere

Gjennom følgeevalueringen har kommunene synliggjort både fremmere og mulige hemmere for kommunens arbeid på tvers. Noen kommuner pekte på koronapandemien og dårlig tid som hemmere. Blant fremmere for samarbeid ble det nevnt strukturer, motiverte ansatte, lang prosjektid, ledere som heier og stiller spørsmål, å legge tverrfaglig samarbeid inn i rapportering/målesystem og legge vekt på og verdsette koordinering av innovativt og tverrfaglig samarbeid som en egen arbeidsoppgave. På spørsmål om hva som kunne vært justert i piloten for å ytterligere stimulere til utviklingsarbeid og fremme arbeid på tvers mellom tjenestene i kommunen, nevnte kommunene blant annet det følgende:

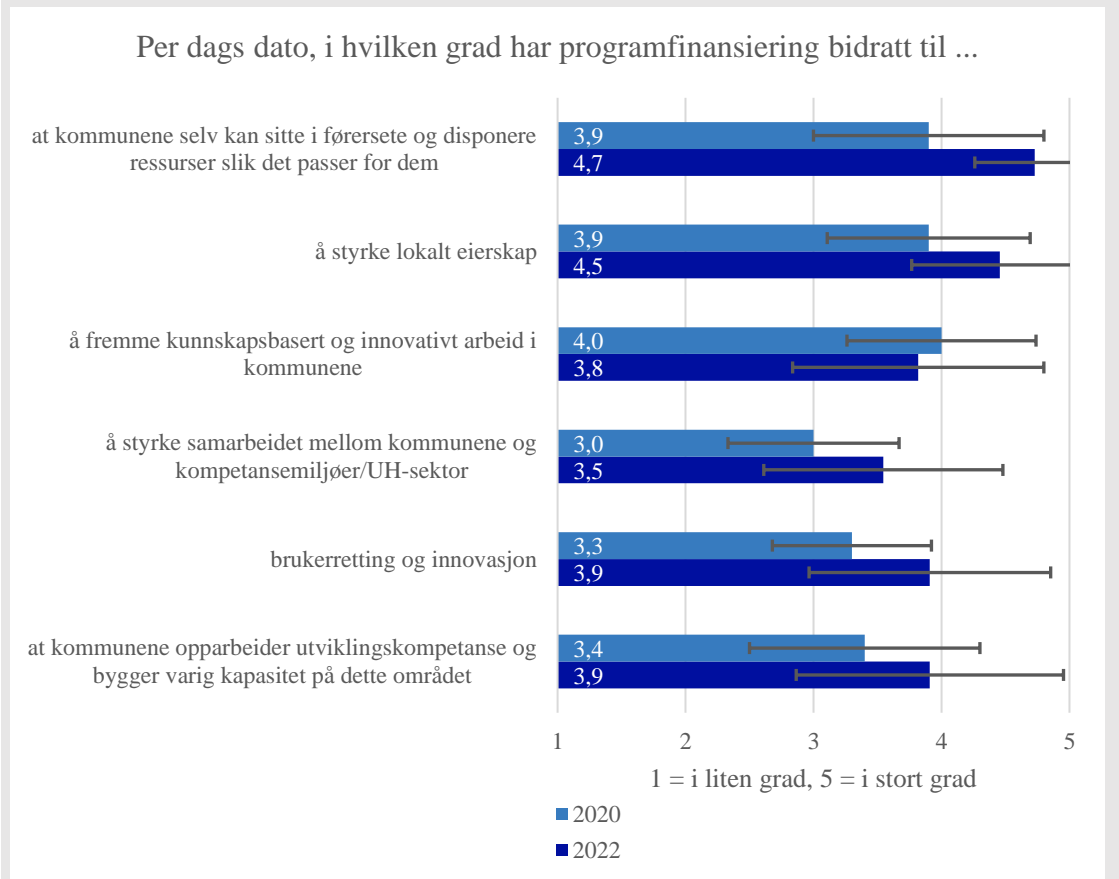
- større involvering av sektorsjefer
- at samhandling er et fast punkt på agendaen til kommunedirektørens ledergruppe og i andre ledermøter
- lengre pilotperiode
- mer midler til gjennomføring og mer forutsigbare økonomiske rammer
- at kompetansemiljøene kom tidligere inn i prosessen

5.5.5 Programfinansieringens bidrag

Følgeevalueringen har som hovedmål å undersøke hvordan programfinansiering påvirker kommuner som organisasjon og deres evne til tverrsektorielt samarbeid. For å svare på dette ble kommunene blant annet bedt om å vurdere programfinansieringens bidrag til kommunens arbeidsmetoder i refleksjonsskjemaet på en skala fra 1 til 5 (1 = i liten grad, og 5 = i stor grad).

Påstandene er formulert i henhold til det som er presentert som målene med piloten (se kapittel 2.3). Resultatene er presentert i Figur 11, som viser kommunenes gjennomsnittlige vurderinger fra 2022 sammenlignet med de gjennomsnittlige vurderingene på samme spørsmål fra 2020.

Figur 11 Kommunenes gjennomsnittlige vurdering av programfinansierings påvirkning innad i kommunene, data fra 2020 til 2022 med standardavvik.



Kilde: Oxford Research AS

Kommunene rapporterer om at programfinansieringen bidrar til at kommunene selv kan sitte i førersetet og disponere ressurser slik det passer dem i stor grad. Vurderingen på denne påstanden har økt fra 3,9 til 4,7 (en økning på ca. 21 prosent) i perioden fra 2020 til 2022. Videre mener kommunene at programfinansiering styrker lokalt eierskap i stor grad. Også scoren på denne påstanden har økt, fra 3,9 til 4,5 (en økning på ca. 14 prosent).

Kommunene er i nokså stor grad enige i de øvrige påstandene om hva programfinansieringen har bidratt til. Vi ser derimot at kommunene synes at programfinansiering i større grad har bidratt til å styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor og lignende i 2022 sammenlignet med 2020 (en økning på ca. 17 prosent). Vi ser en lignende utvikling der kommunene opparbeider utviklingskompetanse og bygger varig kapasitet på området.

I fritekstbesvarelsene kommer det frem at programfinansieringen har bidratt til å avdekke mangler innad i kommunen, og at det er satt i gang flere tiltak enn tidligere. Videre understreker noen kommuner at programfinansieringen har supplert andre pågående satsinger, men gitt «...*handlingsrom for å jobbe med samhandling og løfte blikket fra drift*». Flere kommuner påpeker imidlertid at pandemien, interne omorganiseringer og utbytting av prosjektdeltakere har ført til en dårligere fremdrift enn ønsket, og at piloten har for kort varighet til å føre til varig endring internt da endringen må etableres som en arbeidskultur.

I refleksjonsskjemaet uttrykte også flere av kommunene at programfinansieringen gir fleksibilitet til å teste ut tiltak som det ikke har vært rom for gjennom de tradisjonelle sektoriserte tilskuddsordningene. Kommunene uttrykker også at programfinansieringen også oppleves som mindre byråkratisk enn ordinære tilskuddsordninger.

5.5.6 Drøfting av kommunenes refleksjoner

Overordnet viser dataene fra refleksjonsskjemaene at kommunene har vurdert seg selv påfallende likt. Variasjonsbredden i besvarelsene har jevnt over vært liten. Vi finner altså i liten grad særlige systematiske forskjeller mellom svarene til de tolv kommunene. De fleste plasserte seg i første fase av piloten noe under midtpunktet og beveget seg til noe over midtpunktet mot siste fase av piloten. Dataene viser altså en begrenset variasjon rundt gjennomsnittet.

Kommunenes refleksjoner rundt, omtale av og tilnærming til arbeid på tvers har variert gjennom pilotperioden. Kommunene hadde svært ulike utgangspunkt, noe som er utfyllende dokumentert i delrapport 1. Det er fristende henviser til Dunning–Kruger-effekten, som beskriver en form for kognitiv skjevhet som oppstår fordi lite kunnskap eller lave ferdigheter ledsages av en sviktende selvvurdering. Lav kompetanse ledsages altså av manglende ferdighet til å innse egen inkompetanse (Kruger & Dunning, 1999). Dette kan potensielt forklare manglende variasjon og til dels manglende utvikling i selvvurderingen; jo større kunnskap og økte ferdigheter man har, desto større er selvinnsikten og selvkritikken.

5.6 Sentrale funn fra DYKOS-modellen

I det videre belyses sentrale funn i henhold til DYKOS-modellen (kap. 4.2.3.).

5.6.1 Handlingsrom

Større fleksibilitet og økt handlingsrom er i kjernen av programfinansieringen. Dette bygger på en forutsetning om at kommunene vet best hva deres innbyggere trenger av tjenester.

5.6.1.1 Behovskartlegging og utfordringsbilde

Noen av de sentrale elementene bak programfinansiering er behovskartlegging og et felles utfordringsbilde. I handlingsrommet som programfinansiering er ment å skape, er tanken at ulike kompetanser, profesjoner og tjenester belyser ulike sider ved målgruppen og på den måten utkrystalliserer et felles utfordringsbilde som gir grunnlag for felles prioriteringer.

Kommunene mener at programfinansiering legger til rette for nye arbeidsprosesser som statlige midler normalt ikke stimulerer til. Samtidig har vi identifisert eksempler på at piloten passes inn i eksisterende arbeidsprosesser som er påbegynt helt uavhengig av programfinansieringen. På spørsmål om hva som skiller disse midlene fra tradisjonelle sektoriserte tilskudd, påpeker flere av kommunene frihetsgradene som følger midlene:

Det er ikke annerledes i praktisk prosjektgjennomføring. Der merker vi ikke stor forskjell – men de som jobber med rammene, merker stor forskjell. Rammene i prosjektet er oftest veldig strenge – mye på rapportering – låst og styrt. Men her er det helt på andre siden. Det er første gang jeg har søkt uten et budsjett.²⁴

Gjennom piloten har samtlige kommuner utarbeidet en ståstedsanalyse – en analyse som gir et bilde av både utfordringene og behovene som den enkelte kommune har. Prosessen for å utarbeide denne, og hvem som har deltatt i dette arbeidet, har variert mellom kommunene. Et hovedinntrykk er imidlertid at selve utarbeidelsen av tiltak i varierende grad har vært preget av samhandling og brukerinvolvering. Samtidig er ståstedsanalysen behandlet i arbeids- og styringsgrupper som var nedsatt for piloten i kommunene, og forankret og vedtatt i disse.

I en tidlig fase av følgeevalueringen fant vi at de tolv kommunene innbyrdes var svært forskjellige med tanke på hvordan ledernivåene reflekterte rundt målgruppens utfordringer. I all hovedsak tenkte kommunene svært ulikt rundt sektoroverskridende

²⁴ Intervju prosjektleder i pilotkommune, 2020.

arbeid og samhandlingsperspektiver. Dette til tross for at de i refleksjonsskjema fremsto som nokså like, og dette skjema således tildekte vesentlige forskjeller.

5.6.2 Prioritering

Som DYKOS-modellen synliggjør, er deliberasjon og prioriteringer rundt tilgjengelige ressurser ment å være sentralt i arbeidet med programfinansiering.

Følgeevalueringen har avdekket liten grad av spenning og kamp rundt prioriteringer. Flere kommuner uttrykker at det har vært overraskende lite diskusjoner knyttet til bruken av midlene. De mener dette kan ha flere forklaringer. Blant annet har få kommuner måttet prioritere hardt i eksisterende tjenester som følge av programfinansieringen, og flere har som nevnt endt opp med flere midler enn tidligere. Videre var en del kommuner midt i større omorganiseringsprosesser eller hadde andre initiativer på trappene – eksempelvis BTI eller folkehelsesatsinger. Noen av disse prosessene hadde allerede lagt føringer for hvor og hvordan de kunne tenke seg å bruke midlene fra programfinansieringen.

Det er verdt å merke seg at flere kommuner forteller at det ikke er enkeltsektorer som har fått et eierskap til midlene, men at de oppfatter at det er et felles eierskap på tvers av sektorer. Tilbakemeldingene fra kommunene i refleksjonsskjemaene (se kapittel 3.4) viser at i de tilfellene hvor drøfting av bruk av midlene har vært på agendaen, så har ulike nivåer og aktører vært involvert. Dette ses i sammenheng med at styringsgruppene er satt sammen ulikt i de ulike prosjektorganiseringene.

Flere informanter mener at programfinansieringen legger til rette for en overordnet gjennomgang av kommunens samhandlingspraksis, og piloten forstås som et utviklingsarbeid hvor det i liten grad er definerte mål og dermed betydelig frihet. Delrapportene som inngår i følgeevalueringen, dokumenterer også at kommunene, i forlengelsen av at de opplever stor handlefrihet knyttet til midlene, ser ut til å jobbe i tråd med intensjonen for programfinansiering.

Samtidig er det flere kommuner som opplever handlingsrommet som krevende å utnytte. En prosjektleder i en av kommunene formulerte det på denne måten (2020):

En av de vanskelige tingene med piloten er at handlingsrommet er så stort at det i seg selv nesten lammer oss litt [...] Vi har jo muligheten til å innovere i denne settingen her, men [det er] vanskelig å frigjøre seg fra det vi er vant med, nemlig at vi ikke har penger til slikt. For det har vi nå. Det utfordrer oss til å gjøre noe annet – og det er jo nettopp det vi har mulighet til nå. Piloten gir et ganske stort handlingsrom, men tror ikke vi helt i fellesskap har klart å «catche» muligheten det gir oss.

Dette funnet støttes opp av informanter i ett av statsforvalterembetene (2021) som peker på at noen kommuner i dialogen med dem har etterlyst krav og retningslinjer tilknyttet midlene. En informant i en pilotkommune uttrykker det slik (2020):

Det jeg husker vi snakket om fra starten, var at det var krevende fordi det var så lite konkret. Det var en utfordring å få tak på [...] Skulle ønske man kunne hatt noen måleparametere for å se hva de ulike kommune har gjort, og hva de har lyktes med, slik at vi kunne lært noe.

Kommunene ønsker altså gjennomgående mer handlingsrom, men når de får det, evner de i liten grad å ta det i bruk. Dette kan kanskje forstås ut fra at den tradisjonelle rollen som tjenesteproducent i første rekke handler om å iverksette politikk utformet et annet sted. Derfor har man liten erfaring med å tenke strategisk i disse sektorene. Dette understøttes både teoretisk (Pierre, J., (2011)) og empirisk gjennom det ofte benyttede begrepet «pottetrening».²⁵ Dette begrepet ble etablert og ofte benyttet på statsforvalternes avslutningskonferanse på Hell i november 2022. Kommunene trenger å trene seg på denne autonomien.

5.6.3 Samhandlingspraksis og tiltaksutforming

Uavhengig av kommunenes utgangspunkt for pilotarbeidet og hva som kjennetegner arbeidet på tvers som til nå er synliggjort, var det helt fra oppstarten et felles behov for samhandlingskompetanse i pilotkommunene. Allerede i NOVAs evaluering av prosjektet «Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge» (Winsvold, 2011) påpekes det at felles arenaer bidrar til viktig kunnskap om hverandres rutiner og arbeidsoppgaver, og at det er viktig å ha formelle fora hvor man kan diskutere både sak og hvordan samarbeidsformene fungerer. NOVAs evaluering peker videre på at «verken generell informasjon, søking på nett, eller bruk av veiledere var på langt nær så effektivt for å få samhandlingskunnskap som møtene var».

Kommunene trekker også frem at det krever en spesifikk kompetanse for å lede slike formelle arenaer for samarbeid og samhandling. En samhandlingsrelasjon fordrer respekt og tillit. Dette igjen bygger på informasjonsutveksling og ansvarsfordeling. Det er altså en erkjennelse i de fleste pilotkommunene at man må jobbe på en annen måte, og for å bryte ned gamle rutiner og handlingsmønstre som hindrer en slik utvikling, er det viktig å skape felles referanserammer og utvikle samhandlingskompetanse. Slike mønsterbrudd kreves både i etablerte praksiser og i systemer og strukturer. Mot slutten av piloten reiste flere av kommunene selv spørsmål om man har egnede ledelsesverktøy og forvaltningsmodeller for økt arbeid på tvers i kommunene. Spørsmålet kom opp fordi

²⁵ Refererer til «pottfinansiering», som ble brukt som alternativt begrep for programfinansiering; man fikk pengene i en samlet pott. Å trene på dette ble omtalt som «pottetrening».

kommunene etter hvert opplevde at både planlegging, budsjettering og rapportering samt tradisjonelle prinsipper for forvaltning utfordres av arbeid på tvers. Særlig trekkes likhetsprinsippet og forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak frem som utfordrende når brukerbehov, og gjerne behovene til en hel familie, blir gjort særlig sentralt i tiltaksutforming.

En av kommunalsjefene i en pilotkommune formulerte utfordringen slik (2022):

«Jeg synes jeg ser at når kommuner jobber tverrfaglig og bredt, fremstår det med svak og utydelig ledelse. Du får på en måte kollokviegrupper. Det er konsensuspreget, og alle har like mye å si, og det er en litt utydelig retning på det. Jeg tror programfinansiering kan være en måte å trene kommunene på at tverrfaglig arbeid må ledes! Det er vanskeligere å lede tverrfaglig arbeid enn å lede i linja!»

Ved studier av arbeid på tvers i kommuner står man i fare for å vurdere all samhandling som godt i seg selv. Imidlertid må samhandlingspraksis, og behovet for dette, ses i sammenheng med nivå i kommuneorganisasjonen. På ledelsesnivå, både politisk og administrativt, er behovskartlegginger, -vurderinger og -prioriteringer omfattende arbeidsoppgaver. Dette er oppgaver som i stor grad krever at man ser alle behov og alle kommunale ressurser under ett. På dette ledelsesnivået vil man derfor etterstrebe stor grad av samhandling. På tjenesteutøvelsesnivå er imidlertid de fleste relasjoner mellom brukers behov og kommunale tjenester fremdeles av en slik karakter at faglig spesialisering både er relevant og effektivt. Noen brukerbehov er imidlertid komplekse og sammensatte og krever således samhandling. Det er viktig for kommunene at man erkjenner at samhandling ikke er den eneste ønskelige arbeidsformen, og at man reflekterer rundt på hvilket nivå, og når det kreves.

I noen tilfeller ble handlingsrommet raskt definert av enkeltaktører og oppmerksomheten raskt rettet mot hvilke tiltak som burde iverksettes. Siden man manglet rutiner og prosedyrer for hvordan et slikt nytt handlingsrom skal utnyttes, hvem som skal delta, og hvordan beslutninger skal fattes, benyttet man ofte eksisterende tilnærminger. Resultatet ble at en del eksisterende eller allerede påbegynte tiltak ble iverksatt som del av piloten. Selv i disse tilfellene har de fleste kommunene en opplevelse av at arbeidet har vært nyttig, men man kan sette spørsmålsteget ved om arbeidet er bærekraftig og skalerbart, da nye programfinansieringsordninger ikke vil bli møtt med særlig flere rutiner og prosedyrer for hvordan et slikt handlingsrom skal utnyttes.

Andre kommuner har vist evne til å gjøre et grundig forarbeid, med betydelig involvering i behovskartlegging og problemforståelse. De har vært minst like opptatt av den kommunale evnen til å arbeide på tvers som på tiltaksutforming, spesielt i første fase av prosjektene.

6. Konklusjoner og anbefalinger

I det videre presenterer vi konklusjonene og anbefalingene for eventuelle nye utprøvinger.

6.1 Konklusjoner

Konklusjonenes mest vesentlige formål er å belyse i hvilken grad programfinansiering bidrar til de ulike målene som er satt²⁶. Vi må imidlertid først vie plass til pilotens mulighet for å belyse programfinansieringens betydning, og hvorvidt dette gir grunnlag for å komme med entydige konklusjoner.

Oxford Researchs overordnede vurdering er at tilpasningene underveis i sum gir for få holdepunkter til å vurdere programfinansiering som finansielt virkemiddel. Som følge av tilpasninger av piloten endte man med å bryte den grunnleggende forutsetningen ved programfinansiering, nemlig at eksisterende sektorvise tilskudd slås sammen til ett sektoroverskridende program. Tempoet i oppstarten av pilotarbeidet (søknadsarbeidet) ga i svært liten grad rom for samhandlende og åpne prosesser. Derfor hadde noen av pilotkommunene allerede ved søknadstidspunktet besluttet hvilke tiltak som skulle iverksettes. Oppstarten av piloten la i begrenset grad til rette for nettopp det programfinansieringen er tuftet på, nemlig drøftelser, prosesser og beslutninger preget av samhandling og arbeid på tvers av sektorer, tjenester og kompetanser. Håndteringen av piloten i kommunene har videre fremstått som nokså friksjonsfri fra lederhold. Dette er sannsynligvis fordi volumet ikke har vært stort nok; for lite har stått på spill for at lederne virkelig har engasjert seg i piloten og brynt ulike perspektiver mot hverandre (i mange kommuner). I oppstarten har tempoet vært høyt, samtidig som aktører som oppfatter sin rolle primært knyttet til målgruppen for piloten, har gjort tilrettelegginger. Til sammen har dette bidratt til å forsterke vektleggingen av tiltak heller enn handlingsrommet, autonomien og mulighetene som ligger i programfinansiering som virkemiddel.

Likevel finner vi grunnlag til å belyse pilotens betydning for de målene som er satt. Graden av måloppnåelse kan med andre ord ikke tilskrives programfinansiering som virkemiddel, men synliggjør hva akkurat dette forsøket har skapt i pilotkommunene.

Oxford Researchs overordnede vurdering er at piloten har vært legitimerende for endring av praksis. Piloten har flyttet samhandling og arbeid på tvers høyere på dagsordenen. Mange av kommunene forfekter at piloten forsterket pågående prosesser med søkelys på arbeid på tvers. Dette kan indikere at pilot for programfinansiering har vært av større symbolsk betydning, enn styringsmessig, forvaltningsmessig og økonomisk betydning.

²⁶ Pilot for Programfinansiering | 0–24-samarbeidet (udir.no), Bakgrunnsdokument-pfp-v1.0.pdf (udir.no)

Ved studier av arbeid på tvers i kommuner står man i fare for å vurdere all samhandling som godt i seg selv. Imidlertid må samhandlingspraksis, og behovet for dette, sees i relasjon til nivå i kommuneorganisasjonen. På ledelsesnivå, både politisk og administrativt, er vesentlige arbeidsområder knyttet til behovskartlegginger, -vurderinger og prioriteringer. Dette er oppgaver som i stor grad krever at man ser alle behov og alle kommunale ressurser under ett. På dette ledelsesnivået vil man derfor etterstrebe stor grad av samhandling. På tjenesteutøvelsesnivå er imidlertid de fleste relasjoner mellom brukers behov og kommunale tjenester, fremdeles av en slik karakter at faglig spesialisering både er relevant og effektivt. Noen brukerbehov er imidlertid komplekse og sammensatte og krever således samhandling. En erkjennelse av at samhandling ikke er den eneste ønskelige arbeidsformen og en refleksjon knyttet til på hvilket nivå, og når det kreves, er sentralt for kommunene. Denne evalueringen har vist at kommunene fremdeles må trene seg på å arbeide på tvers, men også å identifisere når slikt arbeid er den beste løsningen.

Gjennomgående skiller Trondheim kommune seg fra de øvrige med hensyn til de fleste forhold som er undersøkt, foruten vurdering av egen innsats. På sistnevnte område fremstår kommunene påfallende like. Trondheim kommune er samtidig den som har flest ressurser, kompetanse og erfaring med større og mer radikale utviklingsprosjekter. Som generalistkommuneutvalget skriver er norske kommuner svært forskjellige og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å ivareta diverse funksjoner²⁷. Det ser vi tegn på i denne følgeevalueringen.

I det videre belyses pilotens betydning for de målene som var satt, jf. kapittel 2.3.

6.1.1 Mål: Sette kommunene i førerretten der de selv kan disponere ressurser slik det passer

Kommunene står i et spenningsfelt mellom statlig styring og en myndighet fått fra innbyggerne lokalt. Kommunene representerer det lokale selvstyret men er også en integrert del av nasjonalstaten, en integrasjon som har økt i takt med utbyggingen av velferdssamfunnet.

Kommunene i piloten er i all hovedsak samstemte i at programfinansiering skaper større handlingsrom. I programfinansieringsmidlene ligger en autonomi som tydelig skiller seg fra «andre tilskuddordninger», slik flere av informantene formulerer seg.

Gjennom pilotperioden finner vi at samtlige kommuner har beveget seg og nå argumenterer tydelig for at det er nødvendig å ha en felles forståelse av hvilke utfordringer og behov som finnes.

²⁷ [Mandat – Generalistkommuneutvalget \(regjeringen.no\)](#)

I noen tilfeller ble handlingsrommet raskt definert av enkeltaktører, som raskt rettet oppmerksomheten mot hvilke tiltak som burde iverksettes. Siden det manglet rutiner og prosedyrer for hvordan et slikt nytt handlingsrom skal utnyttes, hvem som skal delta, og hvordan beslutninger skal fattes, benyttet man ofte eksisterende tilnærminger. Resultatet ble at en del eksisterende eller allerede påbegynte tiltak ble iverksatt som del av piloten. Selv i disse tilfellene har de fleste kommunene en opplevelse av at arbeidet har vært nyttig, men man kan sette spørsmålsteget ved om arbeidet er skalerbart og bærekraftig, da nye programfinansieringsordninger ikke vil bli møtt med særlig flere rutiner og prosedyrer for hvordan et slikt handlingsrom skal utnyttes. Det er få kommuner som kan gi gode eksempler på hvordan dette opplevde handlingsrommet har endret måten de har jobbet på.

Prioriteringer av kommunale midler er i seg selv en politisk oppgave. Denne delen av piloten har fått svært lite oppmerksomhet, både av 0-24 samarbeidet og av kommunene. Dermed har det i stor grad vært opp til administrasjonen å utforme nye måter å arbeide på.

Vår konklusjon er at kommunene har opplevd stor grad av autonomi, men i liten grad har kultur (erfaring, tankegodt og lignende) eller instrumenter (planer, strukturer og lignende) for hvordan handlingsrommet kan utnyttes.

6.1.2 Mål: Styrke lokalt eierskap

At kommunene har opplevd å ha større handlingsrom, har bidratt til at de kjenner sterkere eierskap til tiltakene som er igangsatt. Kommunene uttrykker at de har større frihet til selv å prioritere og utforme tiltak på tvers av sektorer og tjenester, og begrunner dette med at midlene ikke følges av rigide, sektoriserende rapporteringskrav.

Kommunene har i mindre grad tatt eierskap til arbeidsformen frem til tiltakene er valgt ut. Det opplevde eierskapet har styrket seg gjennom pilotperioden – fra å være relativt begrenset i oppstarten til å være relativt sterkt ved pilotens siste fase, når arbeidet med tiltakene har vært dominerende.

Det er likevel verdt å merke seg at flere av pilotkommunene iverksetter tiltak som er relativt generiske, og som andre kommuner også gjennomfører. Det er dermed ikke snakk om at eierskapet kommer som følge av at pilotkommunene har iverksatt radikale eller særskilte tiltak.

Kommunene har også uttrykt et sterkt ansvar overfor de tiltakene som var iverksatt som følge av de tidligere øremerkede tilskuddene. Dette nyanserer bildet av det lokale eierskapet som følge av pilot for programfinansiering, og det understreker kommunenes ansvarlighet og eierskap overfor pålagte tiltak, men kanskje først og fremst overfor målgruppen.

Vår konklusjon er at kommunene har et sterkt lokalt eierskap til tiltakene, men at kommunene samtidig viser en løpende ansvarlighet og lojalitet overfor oppgaver de blir pålagt.

6.1.3 Mål: Fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene

Alle pilotkommunene har utarbeidet en ståstedsanalyse. Analysene beskrives som nyttige og har legitimert valg av tiltak. Ståstedsanalysene har imidlertid i liten grad bidratt til å utvide perspektivet på mulige tiltak overfor målgruppen. Disse har dermed primært støttet opp under tradisjonelle og på forhånd kjente tiltak.

Vi understreker at det finnes unntak, og noen av pilotkommunene har arbeidet både kunnskapsbasert og svært innovativt. Kommunene er da også selv av den oppfatning at programfinansiering legger til rette for nye arbeidsprosesser som statlige midler normalt ikke stimulerer til.

Innovasjonshøyden er relativt lav, og begrenser seg stort sett til å prøve ut tiltak som er nye i organisasjonen, men som ofte er velkjente i kommunenorge for øvrig. Kun i enkelte tilfeller har man tillatt seg å tenke helt nytt.

Kommunene utviser samtidig stor evne til å tilpasse eksisterende tiltak til nye tilskudd og programmer. Noen kommuner tilpasset og videreførte allerede etablerte tiltak, mens andre har utformet tiltak i pilot for programfinansiering og tatt disse inn i andre og nye tilskuddsordninger.

Kommunene utviser stor vilje til å samle og utnytte kunnskap i sine arbeidsprosesser. De er forsiktige med store endringer, både ut fra hensynet til målgruppen og de ansatte. Vår konklusjon er at kommunene i varierende grad har evnet å arbeide innovativt og at innovasjonshøyden for det meste er begrenset.

6.1.4 Mål: Styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor

Piloten har stilt midler til disposisjon for at kommunene skulle kunne tilknytte seg eksterne kompetansemiljøer. Samtlige pilotkommuner har benyttet denne muligheten, og kommunene opplever at samarbeidet er styrket i pilotperioden. Samarbeidet er i alle tilfeller finansiert gjennom og begrenset til pilotperioden.

Nytten av samarbeidet har variert, og flere av kommunene har strevd med å forstå aktørbildet gjennom pilotperioden.

Vår konklusjon er at samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor ble styrket som følge av pilotens tilrettelegging og finansiering av samarbeidet. Vi stiller oss imidlertid tvilende til om dette vil ha en varig effekt.

6.1.5 Mål: Oppnå brukerretting og innovasjon

Det synes tydelig at arbeidet på tvers i kommunene har vært initiert ut fra et tjenesteperspektiv og i mindre grad fra et brukerperspektiv. Brukerinvolvering har i varierende grad vært i fokus i kommunenes pilotarbeid. Der det har forekommet, er det ofte i gjennomføringen av tiltakene. Et hovedinntrykk er imidlertid at selve utarbeidelsen av tiltak i begrenset grad har vært preget av brukerinvolvering. Dette er i tråd med andre funn på området (Breimo, 2022). Målgruppeorienteringen har imidlertid vært sterk. I tillegg må det også her påpekes at enkelte av kommunene har vært både svært innovative og brukerorientert.

Tidlig tiltaksfokus i kommunene medførte både begrenset deliberasjon, innovasjon og brukerretting. Videre er målgruppen for piloten omfattende og delvis vagt definert. Dette har medført at kommunene i stor grad konsentrerte seg om barn og unge som er i målgruppen til allerede etablerte kommunale tjenester. Det innebærer også at kommunene har konsentrert sine tiltak mer om de yngre enn de eldre i målgruppen.

Innovasjon kan i sin natur være inkrementell og ikke kreve mer enn at tjenesten eller arbeidsmåten er ny for ens egen organisasjon. I det perspektivet kan det hevdes at flere kommuner har gjort ting de selv ikke har gjort før. Samtidig er det få som har beveget seg mot mer radikale innovasjoner og flere som primært har videreført prosesser de allerede var i gang med.

Vår konklusjon er at kommunene, med enkelte unntak, i begrenset grad har evnet brukerretting og innovasjon.

6.1.6 Mål: Styrke kommunenes utviklingskompetanse og oppbygging av varig kapasitet på dette området

Kommunene opplever selv at de har fått større utviklingskompetanse og kapasitet til å arbeide på tvers. Mot slutten av piloten har flere kommuner reist spørsmål ved om man har egnede ledelsesverktøy og forvaltningsmodeller for å arbeide mer på tvers i kommunene. Spørsmålet ble tatt opp fordi kommunene selv opplever at både planlegging, budsjettering og rapportering samt tradisjonelle prinsipper for forvaltning utfordres av arbeid på tvers.

Vår konklusjon er at kommunene har opparbeidet seg erfaring med arbeid på tvers og programfinansiering, slik programfinansiering har fremstått i piloten. Vi setter spørsmåltegn ved om dette er skalerbart og bærekraftig, da det i liten grad er utarbeidet

rutiner og prosedyrer for hvordan handlingsrommet som programfinansiering kan skape, skal utnyttes i kommunene. Kommunene står dermed ikke særskilt mye bedre rustet til å håndtere en ny programfinansiering enn hva man gjorde før piloten.

6.2 Anbefalinger

Oxford Research vil trekke frem flere anbefalinger basert på erfaringene med følgeevalueringen. Anbefalingene står for Oxford Research sin regning og er basert på erfaringer både med denne følgeevalueringen, men også en rekke andre relevante oppdrag og innsikter.

Piloten for programfinansiering er i seg selv ikke videreført i statsbudsjettet for 2023. Arven fra samarbeidet ligger nå hos Tverrsektoriell kjernegruppe under Helse- og omsorgsdepartementet.

6.2.1 Ny pilot

Programfinansiering bør testes – i større skala og med en tydeligere innretning.

Verken en videreføring eller oppskalering av den nåværende piloten vil sikre en reell utprøving av programfinansiering som styringsredskap, all den tid kommunene er kommet for langt i arbeidet.

Prosessen frem til beslutning, hvor programfinansieringen har sitt spillerom, var for kort og er nå tilbakelagt. Kommunene har oppmerksomhet på tiltaksimplementering og drift. Dette forsterkes av at ulike kompetansemiljøer og statsforvalterne nå også har rettet oppmerksomheten mot tiltaksnivået. Med andre ord vil verken økt volum i form av mer midler eller lengre tid gi Oxford Research ytterligere innsikt og kunnskap til å svare på om programfinansiering er et hensiktsmessig forvaltningsmessig styringsredskap.

Vår vurdering er at for å skulle prøve ut programfinansiering mer reelt må det etableres en ny pilot – i større skala og med en innretning som er tydeligere og bedre kommunisert til kommunene. Dagens pilot og følgeevalueringen av denne har så langt gitt nyttig innsikt i hvordan en oppskalert pilot bør designes. Oxford Research vurderer altså at pilotens innretning må justeres i en eventuell ny utprøving og blant annet ha en betydelig planleggings- og forberedelseshorisont, og ordningene som inngår, må bli både flere og mer omfattende.

6.2.2 Definerings av programfinansiering

Viktige ambisjoner og mål med programfinansiering må klargjøres og defineres. Dette må kommuniseres grundig til kommuner, og det må vurderes tilretteleggende støtte til radikale innovasjonsprosjekter.

Piloten var et initiativ forankret i 0–24-samarbeidet som skulle ta tak i forestillingen om at sektorisererte tilskuddsordninger i seg selv var en barriere – eller snarere en kilde til at mange utsatte unge tvinges til å forholde seg til et fragmentert tjenesteapparat. Programfinansiering skulle, som et forvaltningsmessig redskap, skape handlingsrom og gi kommunene mulighet til å prioritere annerledes og arbeide på tvers av fag og sektorer. Vi tok utgangspunkt i et endringsperspektiv for oppdraget i tråd med disse elementene, men fant tidlig at innkjøringen i piloten var kronglete (se kapittel 1.2). Det er slik sett mulig å få til en betydelig bedre vei inn i slike piloter for fremtidige deltakerkommuner.

Etter vårt syn kunne målene som ble kommunisert ut til kommunene, vært bedre harmonisert med 0–24-samarbeidet. Målene som ble utarbeidet for piloten – for kommunene – handlet mest om kommuneautonomi, innovasjon og utvikling. Vi synes det er naturlig at samhandling / sektorisering også eksplisitt er del av målene. I forlengelsen av dette mener vi kommunikasjonen til kommunene må klargjøre innovasjonsaspektet. I hvilken grad burde programfinansiering være katalysator for innovasjon? Det var store forskjeller på innovasjonshøyden i deltakerkommunenes prosjekter. Det er eksempelvis fullt mulig å drive samhandlende prosjekter i en kommune godt innenfor gjeldende rammer og regelverk. Derimot vil *radikal* innovasjon ofte komme på kant med regelverk og prosedyrer i dagens forvaltningsmodell. Førstnevnte innovasjonshøyde er nærliggende å tenke på som «noe som er nytt for kommunen». Sistnevnte er mer nytenkende nasjonalt eller internasjonalt. Nye utprøvinger med programfinansiering kan romme hele dette spennet, men det er etter vårt syn hensiktsmessig å bevisstgjøre deltakerkommuner om dette.

Det finnes allerede mye kunnskap, verktøy og veiledere for samhandling innenfor gjeldende forvaltningsrammer, og flere av deltakerkommunene har hatt prosesser (for eksempel BTI) som legger føringer for dette. Det finnes færre redskaper for de radikale prosjektene som er mer utforskende og eksperimenterende, og her er det også ofte en annen forskning som legges til grunn, og som er rammet inn av innovasjon i offentlig sektor. Disse prosjektene medfører risiko. Her ligger de forvaltningsmessige og juridiske barrierene tettere, og det kan være nødvendig å forankre prosjektet sterkere til en eventuelt ny tverrdepartemental samarbeidskonstellasjon. Man kan se for seg mulige behov for tilretteleggende støtte til hjemlede forsøk, dispensasjoner og lignende.

Samlet sett handler dette om å definere ambisjonsnivået for programfinansiering. Man kan forenklet se et tredelt ambisjonsnivå. Det laveste ambisjonsnivået består i reduserte administrative byrder for både stat og kommune. Dernest kan man se for seg et middels ambisjonsnivå bestående av optimalisert ressursbruk, blant annet bedre sammenheng mellom programfinansieringsmidler og øvrige kommunale ressurser. Det øverste ambisjonsnivået vil innebære innovasjon i kommunal tjenesteutvikling og -produksjon.

Forsøksloven ble evaluert på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019²⁸. Evalueringen fant at forsøksloven var både lite kjent og lite brukt. Evalueringen anbefalte i ett av flere scenarioer at forsøksloven kunne endres og legges inn under kommuneloven. Myndiggjøring og innovasjonsarbeid i kommunene bør etter vårt syn styrkes. Dette krever at man tar stilling til hvorvidt programfinansiering skal være et redskap for politikktutvikling og nytenkning når det gjelder bedre ressursutnyttelse og offentlig tjenesteyting overfor utsatte grupper.

Etter vårt skjønn vil det være hensiktsmessig å se programfinansiering mer eksplisitt som et finansielt virkemiddel for innovasjon og tverrsektoriell samordning og samhandling. Dette bør rammes inn og legitimeres av relevante meldinger og strategier.

6.2.3 Forankring og oppmerksomhet

Programfinansiering må bringes i takt med relevante NOUer, strategier, stortingsmeldinger, og tverrdepartementale arbeidsgrupper. Sentralforvaltningen bør vie programfinansiering som finansieringsmodell oppmerksomhet. Lokalpolitikkerne må også i større grad på banen.

Programfinansiering bør være sterkere innarbeidet i relevante strategier, styringsdokumenter og kunnskapsgrunnlag. To åpenbare referansepunkter er den nye strategien for tverrdepartementalt samarbeid «Gode hver for oss. Bedre sammen» og innovasjonsmeldingen «En innovativ offentlig sektor». Det har skjedd mye siden 0–24-samarbeidet ble opprettet i 2015. At samarbeidet tok slutt i løpet av oppdragsperioden, kan ha gjort at piloten ikke ble optimalt forankret. Det er for øvrig også vårt inntrykk at 0–24-samarbeidets forankring i departementene heller ikke var sterk nok, til tross for at piloten var nedfelt i regjeringsnotat. Det har vært få signaler på at piloten ble fulgt med på fra statlig hold, foruten statsforvalternes engasjement. Statsforvalteren arbeidet primært med å skape arenaer for erfaringsutveksling mellom kommunene. Fra sentralt hold i statsforvaltningen er det behov for å vise mer interesse og oppmerksomhet rundt forsøk som Pilot for programfinansiering.

Det lokalpolitiske engasjementet overfor programfinansiering fremstår som overaskende lavt, all den tid kommunale interesser over lang tid har ivret etter større selvstyre. Å sikre politisk engasjement på kommunalt plan bør stå høyt på dagsorden om et nytt forsøk skal gjennomføres.

²⁸ Oxford Research. (2021). *Evaluering og utredning av forsøksloven*. <https://oxfordresearch.no/publications/evaluering-av-forsoksloven/>

6.2.4 Utvikling av nye redskaper og modeller

Vurder fokuserte utprøvinger hvor det å utvikle eller teste nye redskaper eller forvaltningsmodeller er en eksplisitt del av formålet.

Vi har observert at spørsmål om redskaper og behovet for ledelse har gjort seg stadig mer gjeldende i den siste fasen i pilotprosjektet. Idet kommunene har tilbakelagt en felles behovskartlegging, samlet seg om et utfordringsbilde og samhandlet rundt prioriteringer av ressurser, oppstår det raskt konkrete behov for system, ledelse og også konkrete redskaper. Å lede tverrfaglige grupper krever faste rammer og kan gjerne ses på som en egen kompetanse. Utviklingsarbeid som går på tvers av sektorer, fag og tjenester, utfordres av det eksisterende systemet – og *vice versa*. Dette handler for eksempel om økonomi, rapporteringssystemer og prosedyrer for å gjøre vedtak i kommuner. Vedtak er ofte knyttet til enkeltindivid, men flere melder behov for enkelt å kunne se flere vedtak i sammenheng samt fatte vedtak for andre størrelser, for eksempel en familie. Når flere personer med ulike tjeneste- eller institusjonstilhørighet sammen gjør et slikt vedtak, hvem skal da formelt fatte vedtaket og stå ansvarlig for det?

Videre vil en tydeligere (og reell) brukerinvolvering og innbyggerdialog kreve ytterligere og supplerende kompetanse for at nærhetsprinsippet som programfinansiering bygger på, skal oppfylles. Dernest må nytte og kostnader vurderes helhetlig. Der man arbeider på tvers av sektorer, må det anerkjennes at det er krevende at resultatene på kort sikt materialiserer seg i en annen sektor enn kostnadene.

Kommunale budsjettprosesser begrenser sektorenes mulighet til å se behov på tvers og samvirke mot felles mål. Ressurser som bør ses i sammenheng, kobles ikke alltid sammen i budsjettprosesser. Ved en radikal tilnærming til programfinansiering møter kommunene dermed de samme utfordringene som sentralforvaltningen har gjort ved opprettelsen av piloten. Når man forsøker å koble sammen slike ressurser, utfordres ansvarsstrukturer, plikter og myndighet. I denne konteksten er det behov for å utvikle nye forvaltningsmodeller. Forsøksloven av 1992 er lite kjent og lite brukt. En mer aktiv forvaltning av denne bør vurderes²⁹.

²⁹ [Evaluering og utredning av forsøksloven - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Litteraturliste

Aase, H. (2022, 23. juni). Barn og unges helse: oppvekst og levekår. *Folkehelseinstituttet*. Hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/barn-oppvekst/>

Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy and Politics*, 45(3), 467. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>

Breimo, J.P., Anvik, C., Lo, C., Olesen, E. (2022). *Mot bedre samarbeid? Betragtninger fra studier av norske velferdstjenester*. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215045030-2022>

Brown, L. & Osborne, S.P. (2013). Risk and Innovation. *Public Management Review*, 15(2), 186–208. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.

Dahlberg, M., Mörk, E., Rattsø, J., & Ågren, H. (2008). Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2320-2335.

Direktoratet for forvaltning og økonomisk styring. (2021, 8. november). *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet*. Hentet fra <https://dfo.no/rapporter/felles-problem-felles-losning-laerdommer-fra-0-24-samarbeidet>

Durlak, J.A. & DuPre, E.P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41, 327–350.

Ellickson, P., Petersilia, J., Caggiano, M.N. & Polin, S.S. (1983). *Implementing new ideas in criminal justice*. Santa Monica, CA: Rand Corporation

Fafo. (2020). *Følgeevaluering – Det nordiske 0-24-samarbeidet*. Hentet fra <https://www.fafo.no/prosjekter/fullforte-prosjekter/folgeevaluering-nordisk-0-24-samarbeid>

Grendreau, P., Goggin, C. & Smith, P. (1999). The forgotten issue in effective correctional treatment: Program implementation. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 43, 180–187.

Knight, P. (2002). A systemic approach to professional development: learning as practice. *Teaching and teacher education*, 18(3), 229-241.

- Hines Jr, J. R., & Thaler, R. H. (1995). Anomalies: The flypaper effect. *Journal of economic perspectives*, 9(4), 217-226.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Pierre, J., (2011). *The politics of urban governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren: Økt treffsikkerhet – bedre effekt – indre byråkrati*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omrade-gjennomgang-av-oremerkede-tilskudd-til-kommunesektoren.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/?ch=1>
- Kruger, J. & Dunning, D. (1999). Unskilled and unaware of it: How difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77(6), 1121–1134. doi: 10.1037/0022-3514.77.6.1121
- Mihalic, S., Irwin, K., Fagan, A., Ballard, D. & Elliot, D. (2004). Successful program implementation: Lessons from blueprint (NCJ 204273). *Juvenile Justice Bulletin*. Hentet fra <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=204273>
- Moran, M., Rein, Martin. & Goodin, R.E. (2006). *The Oxford Handbook of Public policy*. Oxford University Press.
- Ness, O. (2016). *Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell?* Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid.
- Nilsen, P. (2020). Making sense of implementation theories, models, and frameworks. *Implementation Science* 3.0, 53–79.
- Proctor, E., Silmere, H., Raghavan, R., Hovmand, P., Aarons, G., Bunger, A. & Hensley, M. (2011). Outcomes for implementation research: conceptual distinctions, measurement challenges, and research agenda. *Administration and policy in mental health and mental health services research*, 38, 65–76.
- Udir. (2020–2022). *Pilot for programfinansiering*. Hentet fra <https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2019/10/Bakgrunnsdokument-pfp-v1.0.pdf>
- Udir. (2020–2022). *Pilot for programfinansiering*. Hentet fra <https://0-24-samarbeidet.udir.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/>

Winsvold, A. (2011). *Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge* (NOVA-rapport 18/2011).

Vedlegg

Kommunene som deltar i piloten

Det er tolv kommuner som deltar i piloten. I delrapport 2 ble det gitt en deskriptiv oversikt over innhold og organisering i de ulike kommunenes arbeid med piloten. For å gi en kontekst for de sentrale funnene vi presenterer i kapittel 5, og en forståelse av arbeidet som har inngått og fortsatt inngår i piloten, presenterer vi disse deskriptive kjennetegnene i dette vedlegget. Vi understreker at disse beskrivelsene ikke nødvendigvis er korrekte lenger, da kommunene kan ha endret og justert på prosjektene siden den gang.

Informasjonen er i hovedsak hentet fra korte prosjektbeskrivelser som kommunene leverte til Oxford Research i mars 2020. Utgangspunktet for deltakelse i piloten og hvordan kommunene har tenkt rundt piloten, varierer mellom kommune. Følgelig varierer også beskrivelsene kommunene har gitt Oxford Research, fra mer løse omtaler om ønsker og intensjoner til mer konkretiserte mål og planer.

Tynset

Tynset kommune har definert tre overordnede mål for pilotarbeidet, som også ble beskrevet i søknaden til Fylkesmannen i Innlandet / Statsforvalteren i Innlandet:

- Å Heve kunnskapen om og fremheve koordinatorrollen for alle relevante deler av kommunens ansatte. (For pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen tilby koordinator.)
- Å vitalisere eksisterende samhandlingsarenaer. Strukturen er på plass, men fungerer ikke etter intensjonene. I arbeidet bør man vurdere kompetanse, sammensetning, mandat, intensjon osv.
- Å utvikle et fornyet konkret tilbud/tjeneste til målgruppen som en innovativ faktor i pilotprosjektet. Det overlates til pilotprosjektet og involverte faggrupper å finne type tiltak.

Piloten er organisert som et prosjekt med styringsgruppe og arbeidsgruppe. Styringsgruppen er den samme som kommunens koordinerende enhet og ledes av Helse- og omsorgssjef. Styringsgruppen består ellers av utdanningsjef, leder av NAV Nord-Østerdal og systemkoordinator for individuell plan, som er sekretær. Sistnevnte er også prosjektleder i piloten og leder arbeidsgruppen bestående av ressurser fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevernstjenesten, helsestasjon, opplæringscenteret, Nav, skole, barnehage og kultur. Programfinansieringsmidler er benyttet for å finansiere prosjektlederstilling som utgjør 50 prosent stilling.

Nordre Land

Nordre Land er blant de kommunene i piloten som beskriver at programfinansiering passet direkte inn i et utviklingsarbeid som alt var i gang i kommunen. Implementering av tiltak var også i gang forut for søknad. Kommunene har utarbeidet følgende fem tiltak på ulike nivåer, og målet er å sikre helhetlig samarbeid og utvikling i kommunen:

1. Utarbeide en organisasjonsmodell for tverrfaglig samarbeid på kommunenivå, tjenestenivå og individnivå. Modellen skal synliggjøre tverrfagligheten horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Modellen skal gjøres digital og tilgjengelig for ansatte og innbyggere.
2. Innføre og implementere BTI (Bedre tverrfaglig innsats), med målgruppe 0–24 år. Dette er en nasjonal modell som sikrer samarbeid og ansvarliggjør ansatte i møte med utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier. Modellen skal hindre avbrudd i oppfølgingen, samt sikre medvirkning. Modellen forutsetter at kommunen utvikler en digital handlingsveileder og tar i bruk journalføringsverktøyet «stafettlogg».
3. Opprette kompetanseteam som skal bistå tjenestene til barn, unge og deres familier. Teamet skal også være kommunens tverrfaglige team innenfor BTI. Teamet skal bidra til å sikre barn, unge og familier rett hjelp til rett tid. Kompetanseteamet skal være godt kjent for ansatte og innbyggere i kommunen. Teamet skal særlig arbeide med dyktiggjøring av ansatte, forebyggende arbeid, felles mål, samt gode tiltak rettet mot utsatte barn og unge.
4. Innføre digitalt internkontrollsystem. Dokumenthåndtering og avvik. Dette medfører innhenting og revidering av rutiner fra alle tjenester og skal bidra til kvalitetssikring av dokumenter, rutiner og skjemaer. Videre vil det sørge for likere håndtering ved at det utarbeides felles rutiner og skjemaer innenfor samme områder.
5. Gjøre et felles kompetanseløft blant ansatte som arbeider mot målgruppa. Kompetanseløftet prioriterer ledelse, rolleklarhet og ansvar, samt holdninger og kompetanse i møte med barn, unge og deres familier.

Prosjektet er organisert med en styringsgruppe, prosjektgruppe og arbeidsgruppe. Programfinansieringsmidler er benyttet for å finansiere prosjektlederstilling og prosjektkoordinator.

Vestre Toten

Vestre Toten beskriver en overordnet tilnærming til piloten. Målet med å delta er å etablere en samhandlingsstruktur som fremmer samarbeid mellom tjenestene og gjør innsatsen mer samtidig og helhetlig slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. Kommunen ønsker videre å utvikle samspillet mellom kommunale tjenester i samskaping med barn, unge, foresatte, frivillig sektor og politikere gjennom en felles satsing som et

helhetlig 0–24-års løp. Pilotarbeidet kobles for øvrig til overordnede mål i kommuneplanen.

Kommunen vil prøve ut en organisering med en leder for tverrsektorielt samarbeid. Lederen skal være et bindeledd mellom de andre aktuelle sektorene. Leder for tverrsektorielt samarbeid er også prosjektleder for piloten. Kommunen ønsker videre å prøve ut og iverksette metoder for å utvikle samspillet mellom kommunen og innbyggerne.

Vestre Toten skal i likhet med flere andre kommuner innføre BTI-modellen og var på intervjutidspunktet i forprosjektfasen i ferd med å implementere BTI. Det er videre jobbet med spørsmål rundt samtykke og taushetsplikt, og kommunen har ferdigstilt et tverrfaglig samtykkeskjema og utarbeidet tilhørende veileder.

Prosjektet er organisert med et prosjektstyre bestående av helsesjef, kultursjef, barnehagesjef, skolesjef, omsorgssjef og Nav-leder. Dette tilsvarer kommunaldirektørens ledergruppe.

Kommunen peker på at prosjektgruppen er stor og favner bredt. Den består av representanter fra helsestasjonstjenestene, barnevern, kultur, voksenopplæringen, Nav, barnehage, skole, omsorg og frisklivssentralen. En prosjektmedarbeider er ansatt for å jobbe med piloten og implementering av BTI-modellen.

Elverum

I søknaden fra Elverum kommune skisseres det en overordnet tilnærming til piloten der kommunen gjennom deltakelse ønsker å sikre bedre flyt og samhandling mellom tjenester som jobber med barn, unge og familier. Kommunen viser til et stort ønske om å utvikle samarbeid mellom ulike enheter og på tvers av sektorer. Kommunen ønsker både å innføre nye måter å jobbe på, å forbedre samhandlingsrutiner og å se på en bedre organisering av tjenestene.

Søknaden fra Elverum kommune ble utarbeidet av kommunepsykologen og skisserer mulige tilnærminger til tjenesteutvikling. Blant annet drøftes muligheten for å styrke tjenestetilbudet rettet mot barn og unge som har eller står i fare for å utvikle psykiske helseproblemer. Prosjektet ser imidlertid ut til og blitt endret underveis og tatt en ny vending i takt med at flere ressurser har blitt koblet på prosjektet. På intervjutidspunktet var det besluttet at man skulle innføre BTI-modellen, og drive opplæring i å bruke verktøyet. KORUS Øst skal bistå med veiledning i den forbindelse.

Det er etablert styringsgruppe med deltakere fra kommuneledelsen, herunder kommunedirektøren, lederen for utdanningssektoren, helsesjefen og de hovedtillitsvalgte. Det er videre etablert en arbeidsgruppe som er bredt sammensatt med enhetsledere

innenfor ulike sektorer og tillitsvalgte. Blant enheter som er representert, er barnevern, forebyggende enhet, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og PPT.

Siljan

Innholdet i pilotprosjektet i Siljan kommune er utarbeidet for å oppnå kompetanseutvikling hos ansatte og å tilknytte seg nytt personell. Gjennom piloten ønsker man overordnet å bedre samhandling og etablere en felles kunnskapsbase både innad og på tvers av etater. Kommunene ønsker videre å bygge kapasitet innen psykisk helse slik at kommunen selv kan gå inn og «behandle» ved «lettere» utfordringer. Kommunen vil også bygge kompetanse på foreldrestøttende aktiviteter og forbedre synligheten av disse. Siljan kommune beskriver blant annet følgende innsats:

- Foreldrestøtte i Siljan kommune: 35 ansatte i helse og oppvekst skal få felles opplæring i kurset Circle of Security (COS-p), som er basert på tilknytningspsykologi. Kurset går over fire dager, og flere vil i etterkant bli sertifisert til å kunne arrangere foreldreveiledningskurs. I tillegg vil resterende ansatte i helse og oppvekst få tilbud om et dagskurs om COS-p.
- Handlingsveileder nærvær og fravær: Våren 2020 jobbes det med å få på plass en handlingsveileder for nærvær og fravær i kommunen. Vi tar utgangspunkt i å lage en veileder, men også en modell med samme utgangspunkt som BTI-modellen vår. Innen handlingsveilederen er det viktig med stor vektlegging av fraværstøring, oppfølging og tiltak for dette, samt nærværsfaktorer. Barnehager og skoler må ha like rutiner.
- Nærværsteam / psykisk helseteam: Det er ansatt en nærværskordinator, som vil ha ansvaret for å koordinere blant annet nærværsteamet som skal opprettes. Det er ansatt en nærværarbeider i 30 prosent stilling ved ungdomsskolen og 40 prosent stilling som koordinator for foreldreveiledning. Det beskrives videre at nærværskordinatoren blir viktig i arbeidet med å forbedre samordningen av tjenestetilbudet til sårbare barn og unge og deres familier.

Det er etablert en styringsgruppe som består av leder forebyggende helse, Nav-leder, kommunalsjef oppvekst, koordinator nærvær og koordinator foreldrestøtte. Kommunen har videre hatt to arbeidsgrupper: en for nærvær og en for foreldrestøtte. Disse er nå slått sammen. Begge gruppene har hatt deltakere fra alle enheter: Nav, helse, skole, barnehage, barnevern og PPT.

Larvik

Larvik kommune ønsker gjennom pilotprosjektet å innføre et lavterskeltilbud rettet mot barn og unge kalt «Ung arena». Ung Arena er et lavterskeltilbud som hovedsakelig tilbyr samtaler og praktisk hjelp til unge. Kommunen ønsker at tjenesten skal bli en hybrid av en møteplass, en helsetjeneste og et aktivitetssenter. Slik skal denne tjenesten gå på tvers av de tradisjonelle siloene i tjenesteapparatet. Det pekes på at det er viktig å tilpasse

tilbudet til ungdommenes ønsker og til lokale behov. Ung Arena består av et tverrfaglig team, med ulike fagfolk og unge erfaringskonsulenter. Kommunen peker på at den ønsker å skape en helhetlig tjeneste ved kombinere både psykolog-/helsefags-, sosialfags- og erfaringskompetanse.

I intervjuet med prosjektleder pekes det på at det også er andre prosjekter som har grenseflater til pilot for programfinansiering, og at det skal avklares hvilken relasjon andre prosjekter skal få til pilotprosjektet. 1,5 millioner kroner av programfinansieringsmidlene skal også gå til fortsatt barnehagesatsing.

Det er opprettet en styringsgruppe bestående av tre kommunalsjefer fra områdene Helse og mestring, Verdiskaping og stedsutvikling og Oppvekst og kvalifisering. Prosjektgruppen består av syv personer som representerer ulike tjenesteområder. Prosjektledelse utføres av kommunepsykologen.

Horten

Horten kommune har definert følgende overordnede mål med pilotprosjektet.

- tilby helhetlige og koordinerte tjenester til utsatte barn, unge og deres familier (0–24 år)
- utvikle samarbeidet på system- og individnivå mellom kommunalområdene
- bygge kompetanse på tvers av enheter og kommunalområder

Blant tiltak som har blitt gjennomført eller skal gjennomføres i prosjektet, trekker Horten kommune frem det følgende:

- kartlegge kompetanse, tverrfaglig samarbeid og behov for tjenester grundig, slik at kommunen som helhet kan prioritere ressurser og tiltak mer treffsikkert (spørreundersøkelse / nullpunktsanalyse KORUS)
- iverksette tiltak på bakgrunn av funn
- styrke det tverrfaglige forebyggingsarbeidet for barn, unge og deres familier på tvers av kommunalområder
- oppnå tidlig identifikasjon og innsats med samtidighet i de ulike tjenestene
- gjennomføre målrettet kompetanseheving av ansatte på tvers av kommunalområdene

I intervjurunden trekkes det frem at kommunen skal i gang med å utarbeide en strategiplan for 0–24-samarbeidet. Arbeidet skal pågå i underkant av et år. En ståstedsanalyse med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlag fra KORUS og SWOT-analyser om pilotprosjektets hovedmål skal sammen danne grunnlaget for strategiplanen. Strategiplanen skal utarbeides i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel, og det vil etter hvert utarbeides tiltaksplaner som skal være styrende for hvilken ny praksis man ønsker å innføre gjennom pilotprosjektet.

Piloten er organisert med en prosjektgruppe på tvers av kommunalområder. Også fylkeskommunen er representert i prosjektgruppen. Det pekes på at prosjektgruppen er stor med i underkant av 20 deltakere som representerer mange ulike enheter. På intervjuetidspunktet besto styringsgruppen av kommunalsjefer for Helse og velferd, Oppvekst, Nav og Kultur og Samfunnsutvikling.

Bamble

I søknaden til fylkesmannen beskriver Bamble kommune generelle utfordringer i det tverrfaglige arbeidet. Kommunen peker på at det har vært mye sektorjobbing, og at de ulike tjenestene kobles sammen på et for sent tidspunkt. Videre beskriver den at det er en utfordring at mange tjenester forsøker å løse saker alene. Det har ikke vært en god kultur for samtidige, integrerte tjenester og tverrfaglig samhandling. Videre peker kommunen på at den har behov for endringer i organisasjonen, og at den gjennom piloten ønsker å prioritere det tverrfaglige arbeidet, bygge frem en kultur for samhandling og styrke bevisstheten om brukerinvolvering og samskaping.

På intervjuetidspunktet hadde Bamble kommune gjennomført en nullpunktsanalyse blant ansatte i en rekke kommunale tjenester. Basert på funnene i nullpunktsanalysen ble det identifisert fire temaområder som skal inngå i pilotprosjektet:

- tegne et nytt organisasjonskart for det tverrfaglige arbeidet
- bygge kompetanse
- digitalisere
- bygge kultur

Bamble har videre hatt som mål å bestemme seg for tiltaksområder i november 2020. KS Konsulent er engasjert for å evaluere tiltakene.

Styringsgruppen består av kommunalsjefer for kultur og oppvekst og skole og barnehage, samt en rekke ledere av tjenesteområder, slik som barnevern, PPT, helsestasjon, Nav og andre som representerer barnehage, skoler, voksenopplæring med mer. På intervjuetidspunktet var det ikke satt ned arbeidsgruppe.

Frøya

Frøya har definert det følgende overordnede målet for pilotarbeidet: å øke tverrsektoriell samhandling, evaluere samarbeidsforaene som eksisterer i helse og oppvekst, samt utvikle et tjenestekontor med én dør inn til alle kommunale tjenester som både fatter vedtak og koordinerer lavterskeltjenester for målgruppen. Ved å etablere tjenestekontor og tydeligere linjer i samarbeidene i kommunen skal kommunen bidra til å jobbe mer strukturert og brukerbevisst enn i dag.

Kommunen opplyser at den er i gang med et bredt og tverrfaglig arbeid på flere plan i prosjektform. Hovedprosjektet er organisert og finansiert av «Program for

folkehelsearbeid i kommunene» styrt av fylkeskommunen for KS, FHI og Helsedirektoratet. I Frøya kommune har prosjektet fått navnet «ØYA – det trengs ei hel øy for å oppdra et barn». ØYA består av flere delprosjekter, hvorav Pilot for programfinansiering er et delprosjekt ved navn #ØYA – 0-24.

Styringsgruppen for piloten er den samme som for ØYA-prosjektet, hvor det er inkludert to politiske representanter, to kommunalsjefer, representanter fra næringsliv, ungdomsrådet, foreldrerepresentanter og kulturskolen. Det er en prosjektleder i 20 prosents stilling knyttet til ØYA, og en prosjektmedarbeiderstilling som lønnes 100 prosent fra programfinansieringen.

Nærøysund

I Nærøysunds prosjektplan for 0–24 beskrives følgende overordnede mål med piloten:

- Barn og unge opplever mer samordnede og tilgjengelige tiltak.
- Det tverretatlige samarbeid om utsatte barn, unge og familier styrkes.
- Det utvikles mer kunnskap og erfaringer om virkninger av tiltak mot målgruppen.

Videre er det oppgitt at kommunen har valgt å prioritere tre tiltak innenfor piloten:

- Inkludering i fritid – som er et primærforebyggende og åpent tiltak
- BTI bedre tverrfaglig innsats – familieteam – som er et sekundærforebyggende og mer avgrenset tiltak
- Familiekoordinator – som er et tertiærforebyggende og strukturert tiltak

Prosjektet 0–24 har en administrativ styringsgruppe bestående av kommunedirektør, kommunalsjefer for oppvekst og familie, helse og velferd, spesialrådgiver med bakgrunn fra helse og sosial, og folkehelsekoordinator. Prosjektorganiseringen vil variere for hvert av tiltakene. De to første organiseres med egen arbeids-/prosjektgruppe. For sistnevnte skal det ansettes en familiekoordinator i 100 prosents stilling med ansvar for gjennomføringen. Videre vil tiltaket følges opp av prosjektlederen, styringsgruppen og samarbeidspartnerne.

Trondheim

I sin prosjektbeskrivelse viser kommunen at skulle gå åpent ut og invitere barn, unge og deres foresatte til å fortelle hva de selv mener de trenger for å oppleve at de hører til, har en plass og lykkes innenfor fellesskapet, det være seg i barnehage, på skole eller på fritiden. De konkrete tiltakene vil variere både i innhold og kostnad. Utsatte barn og unge skal delta i dette arbeidet. Kommunen vil inkludere innbyggerne som skal nyte godt av tilskuddene i arbeidet med å avgjøre hvilke prinsipper som skal gjelde for fordeling av midlene.

Kommunen jobber, og jobbet også forut for søknaden, med å styrke det som omtales som relasjonell kapasitet. Gjennom jevnlig kartlegginger og analyser fremover ønsker kommunen å oppnå et perspektivskifte, større handlingskompetanse og bedre samhandling på tvers av enheter, organisasjoner og bydeler. Kommunen hadde på forhånd engasjert Joint Action Analytics fra Danmark og Institutt for medskapende ledelse (IML) i Bergen for å jobbe med sertifisering av ansatte i kartlegging og analyse av relasjonell kapasitet.

Piloten er organisert med en styringsgruppe som består av helse- og velferdsdirektør og oppvekstdirektør. Det er videre etablert en prosjektgruppe med kommunalsjefer fra ulike tjenesteområder, som barne- og familietjenesten, barnehage, skole, kvalifisering, arbeid og velferd med flere. Trondheim er også blant de to kommunene i piloten der fylkeskommunen er representert i prosjektgruppen. Under prosjektgruppen skal det etableres ulike ressursgrupper knyttet til ulike interesser, temaer og faser i prosjektet. Kommunen tenker å involvere innbyggere i målgruppen i ressursgrupper.

Intervjuguider

Eksternt vedlegg

Refleksjonsskjema

Eksternt vedlegg

Invitasjon til arbeidsverksteder

Eksternt vedlegg

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd floor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu