

0–24-samarbeidet i Finnmark

En erfaringsoppsummering 2018–2020

Vigdis Nygaard



Prosjekttittel: 0–24-samarbeidet i Finnmark. En erfaringsoppsummering 2018–2020
Prosjektnummer: 102084
Institusjon: NORCE samfunn
Oppdragsgiver: Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Rapportnr.: 12-2020
ISBN: 978-82-8408-089-5
Antall sider: 40
Publiseringsmnd. Juni
Bildekreditering: Anders Aasheim

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	4
2.	Det nasjonale 0–24-samarbeidet	5
3.	Kontekst og bakgrunn for Finnmarksprosjektet.....	6
3.1.	Organisering og forankring av Finnmarksprosjektet.....	6
3.2.	Nettverk.....	7
4.	Problemstillinger, metode og datainnsamling	9
4.1.	Datakilder	10
5.	Modellkommunenes utvikling av 0–24-samarbeidet.....	12
5.1.	Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune	12
5.2.	Hammerfest kommune/Hámmerfeastta suohkan.....	16
5.3.	Unjárga gielda/Nesseby kommune	21
6.	Drøfting av modellkommunenes arbeid.....	27
6.1.	Prosjektkoordinators rolle og plassering	27
6.2.	Styringsgruppas rolle.....	28
6.3.	Arbeidsgruppas rolle	29
7.	Drøfting av andre rammebetingelser	31
7.1.	Prosjektleder hos fylkesmannen	31
7.2.	Fylkesmannens styringsgruppe	32
7.3.	Prosjektarbeidets relevans i fylkesmannens overordnede arbeid med utsatte barn og unge	32
7.4.	Fylkesmannens prosjektgruppe	33
7.5.	Finansielle rammebetingelser for prosjektet.....	34
7.6.	Forholdet mellom modellkommune og statlige styringsstrukturer.....	35
7.7.	Bruk av kompetansesentrene	36
7.8.	Brukermedvirkning.....	36
8.	Resultater og overføringsverdi	37
	Litteratur	40

Forord

I oktober 2019 fikk NORCE forespørsel fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark om å levere et tilbud på utlysning av oppdrag «Erfaringsoppsummering av 0–24-prosjektet i Finnmark», og ble i desember tildelt oppgaven. Prosjektarbeidet med datainnsamling har foregått i perioden februar–mai 2020.

Prosjektet har vært ledet av seniorforsker Vigdis Nygaard som også har gjort det meste av datainnsamlingen og skrevet rapporten. Stig Karlstad har deltatt på noe datainnsamling og bidratt i kvalitetssikringen. Hilde Danielsen har hjulpet til med kvalitetssikring av arbeidet ved gjennomlesing og kommentarer til rapportutkast.

Vi vil takke alle som har bidratt som informanter til arbeidet og som har stilt opp og delt av sin erfaring. Spesielt vil vi takke Rita-Alise Porsanger-Moen, prosjektleder ved fylkesmannen i Troms og Finnmark, som har tilrettelagt skriftlig informasjon og hjulpet til med kontaktinformasjon.

May-Britt Ellingsen

Forskningsleder NORCE

Vigdis Nygaard

Prosjektleder NORCE

1. Innledning

Denne rapporten oppsummerer erfaringer fra tre modellkommuners deltakelse i 0–24-samarbeidet, et prosjekt koordinert av Fylkesmannen i Troms og Finnmark¹. 0–24-samarbeidet har som mål å få til bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år og er en nasjonal satsing som involverer flere ulike direktorater og departementer. Fylkesmannsembetene får et felles oppdrag fra 0–24-samarbeidet og har en koordineringsrolle for utsatte barn og unge i sin region. Oppdraget gir også fylkesmannen en aktiv pådriverrolle overfor kommunene i sin region. Fylkesmannen skal stimulere til og understøtte kommunenes arbeid med å heve kvaliteten på det tverrsektorielle tjenestetilbudet til utsatte barn og unge. I Finnmark ble det initiert et eget prosjekt med en satsing på tre modellkommuner.

Rapporten kartlegger hvordan kommunene Unjárga/Nesseby, Guovdageainnu/Kautokeino og Hammerfest/Hámmerfeastta har arbeidet med prosjektet og hva de har fått ut av prosjektdeltakelsen. Erfaringsoppsummeringen har til hensikt å sammenstille kunnskap fra de tre kommunene og viktige samarbeidspartnere i gjennomføringen av prosjektet. Kunnskapen skal brukes for å høste erfaring av denne typen nasjonale satsinger gjennom regionalt initierte prosjekter, som igjen forankres og implementeres i noen utvalgte modellkommuner. Målet er at erfaringene kan spres til andre kommuner i regionen og landet for øvrig.

¹ Fylkesmannsembetet i de to regionene ble sammenslått fra 1. januar 2019.

2. Det nasjonale 0–24-samarbeidet

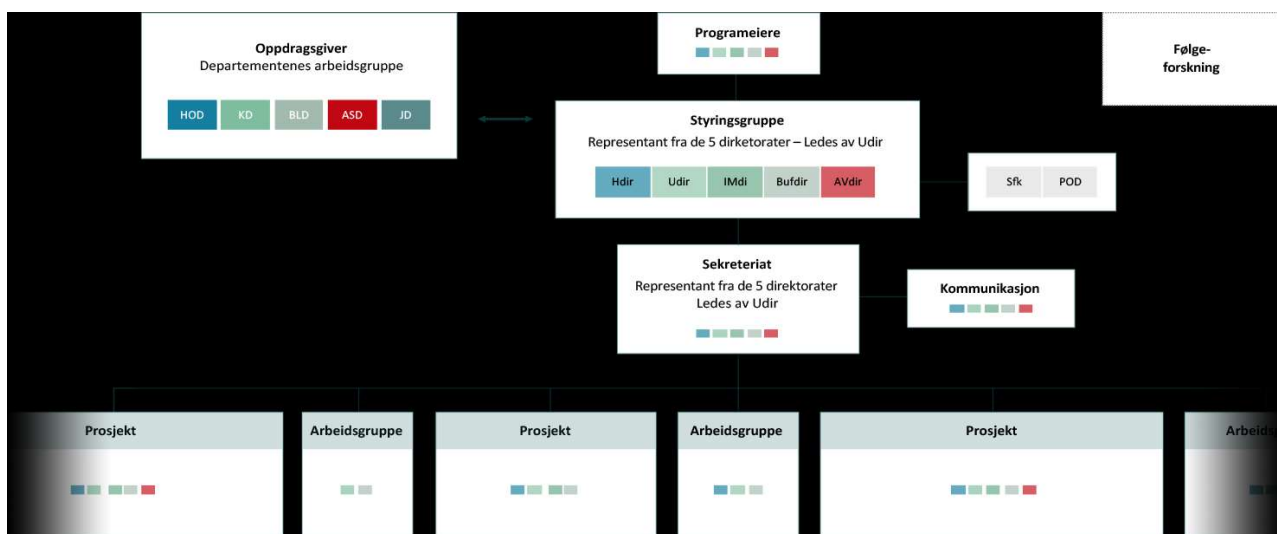
I 2014 satte regjeringen som mål å øke gjennomføringen av videregående opplæring. Betydningen av skole og utdanning for utsatte barn ble særlig fremhevet. I 2015 startet det nasjonale 0–24-samarbeidet som en femårig satsing. På sentralt nivå samarbeider Helsedirektoratet, Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet samt Utdanningsdirektoratet.

0–24-samarbeidet har som mål å få til bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år. Satsingen har to langsiktige mål:

1. Kommunenes ulike etater skal samarbeide bedre om hjelpetiltak overfor utsatte barn og unge og deres familier.
2. Gjennomføringen i videregående opplæring skal økes, og derved skape grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

Målgruppen for satsingen er utsatte barn og unge. Disse defineres som barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnskoleopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering (Strategi 2017–2020:1).

Prosjektet har en nasjonal styringsgruppe med representanter fra følgende fem direktorater; Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Samarbeidet ble igangsatt på oppdrag fra departementene som de overnevnte direktoratene ligger under; Helsedepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet. 0–24-samarbeidet har et eget sekretariat som er administrativt lagt til Utdanningsdirektoratet. Det er iverksatt en rekke tverrgående delprosjekter der 14 av disse er omtalt på prosjektets nettside. Noen av disse er avsluttet, mens andre er pågående i 2020.



Det nasjonale prosjektet inngår også i en nordisk satsing, gjennom Nordisk ministerråd, som skal bidra til erfaringsdeling og læring mellom landene om hvordan ulike forvaltningsnivå og sektorer best kan innrette sin innsats. Det nordiske prosjektet gikk fra 2017 til 2019, og erfaringer er utvekslet to ganger i året.

3. Kontekst og bakgrunn for Finnmarksprosjektet

Som samordningsmyndighet i fylket er Fylkesmannen gjennom 0–24-samarbeidet gitt i oppdrag å være pådriver for tverrfaglig samarbeid og samordning for utsatte barn og unge og deres foreldre. Dette oppdraget viste seg å være krevende å få forankret og koordinert innad i de ulike avdelingene hos Fylkesmannen i Finnmark. Samtidig var det vanskelig å gi kommunene en forståelse for hva denne satsingen dreide seg om. Det ble derfor vurdert hvordan arbeidet kunne konkretiseres i et eget prosjekt tilpasset konteksten i Finnmark.

Det treårige Finnmarksprosjektet (2017–2020) plasserer seg som et av de tverrsektorielle utviklingstiltakene i 0–24-samarbeidet, og det eneste «regionale» prosjektet. Utgangspunktet for at Finnmark ble valgt ut som et geografisk område, med et eget regionalt prosjekt, er blant annet at den statlige innsatsen i regionen over tid har vært stor, og det er identifisert en rekke utfordringer. Det er bevilget betydelige statlige midler til ulike satsinger og prosjekter rettet mot barn og unge i Finnmark (f.eks. KS sitt læringsnettverk, folkehelseprogrammet og bedre tverrfaglig innsats), men innsatsen har i liten grad vært koordinert, og det er begrenset kunnskap om hvordan de ulike satsingene/tiltakene har virket sammen.

Fylkesmannen i Finnmark ønsket på sin side å ta grep om og løfte barn og unge som satsingsområde. Finnmark har ligget lavest på statistikken i gjennomføring av videregående skole, men flere års aktivt arbeid har gitt positive resultater slik at langt flere elever nå fullfører. Likevel har det gitt en erkjennelse av at arbeidet med å forhindre frafall bør begynne langt tidligere, kanskje alt i barnehagen. Barn og unge som ikke får tidlig hjelp er i faresonen for å falle ut av videregående opplæring. For fylkesmannen har det vært viktig å få til et godt tverrfaglig samarbeid med andre aktører som har det samme samfunnsoppdraget.

3.1. Organisering og forankring av Finnmarksprosjektet

En viktig forutsetning for utvikling av det regionale prosjektet var å få på plass en prosjektleder i fylkesmannsembetet. Utdanningsdirektoratet bevilget midlene til en treårig prosjektlederstilling hvor hovedmålet til å begynne med var å jobbe fram et prosjektforslag for Finnmark, og gå i dialog med inntil tre kommuner. Embetets kunnskap om kommunene var retningsgivende for hvilke kommuner som fikk en forespørsel. Fra sentralt hold ble det stilt som forutsetning at minst en av kommunene skulle være i forvaltningsområdet for samisk språk. Ut over dette var det også et ønske å ha med kommuner av ulik befolkningsmessig størrelse.

Guovdageainnu/Kautokeino, Hammerfest/Hámmerfeastta og Unjárga/Nesseby ble forespurt og takket ja til å bli med i prosjektet som modellkommuner. Prosjektlederen skal være kontaktperson og bindeleddet mellom modellkommunene, opp mot styringsstrukturene på fylkesmannsnivå og nasjonalt nivå. Prosjektlederen skal motivere prosjektkoordinatorene i kommunene, være pådriver samt veilede og bidra med faglig kunnskapsoppbygging, hjelpe til med å knytte kontakter med fagekspertise og relevante samarbeidsaktører. Samtidig skal prosjektleder holde seg faglig oppdatert på 0–24-samarbeidet på nasjonalt nivå og bringe kunnskapen tilbake til Finnmarksprosjektet. Prosjektleder rapporterer til styringsgruppa på fylkesmannsnivå og innkaller til møter.

Finnmarksprosjektet har hatt en styringsgruppe med fire personer fra fylkesmannsembetet; fylkesmannen, fylkeslegen, avdelingsdirektør for reindrift og assisterende direktør for oppvekst og barnevern. Styringsgruppa er ansvarlig for prosjektet på overordnet nivå, det vil si arbeidsfordeling og ressursbruk, samt å forankre prosjektet og implementere nødvendige endringer i egen organisasjon. Styringsgruppa har jobbet med mål og resultatindikatorer samt godkjenning av prosjektbeskrivelsen. Styringsgruppa mottar milepælsrapporter fra modellkommunene og rapporterer videre til 0–24-sekretariatet på nasjonalt nivå. Prosjektlederen deltar på styringsgruppemøtene, som har minimum to møter i året.

I tillegg har prosjektet hatt en intern prosjektgruppe med representanter fra ulike avdelinger i fylkesmannsembetet; en fra helse- og sosial, to fra oppvekst og utdanning, en fra stab, samt prosjektlederen. Gruppa bidrar med faglige innspill i prosjektet fra sine fagområder og planlegger utviklingsarbeid, kurs og konferanser sammen med prosjektleder. Gruppa har en særlig oppgave med å formidle informasjon om fylkesmannens fagarbeid i modellkommunene. Prosjektgruppa møttes ca. en gang i måneden.

Arbeidet med styringsdokumentet og prosjektplanen for 0–24-samarbeidet i Finnmark startet våren 2018, og utkast ble diskutert både i styringsgruppa og prosjektgruppa og sendt til høring hos 0–24-sekretariatet.

Finnmarksprosjektets mål er å finne gode tiltak som bidrar til at flere fullfører videregående opplæring. Dette skal oppnås gjennom bedre samhandling mellom fylkesmann som regional stat og modellkommunene. Gjennom informasjon, veiledning og oppfølging av kommunene skal prosjektet bidra til et samlet og samordnet tjenestetilbud innenfor fagområdene barnehage, grunnopplæring, barnevern, helse, sosiale tjenester og arbeidsliv. For å få til dette må det jobbes systematisk og tverrfaglig. Resultatet av arbeidet skal kunne overføres til andre kommuner, og etter endt prosjektperiode skal erfaringer trekkes over til fylkesmannens Fyrtårnsatsing barn og unge.

Målgruppen er utsatte barn og unge fra 0 til 24 år og deres familier. Finnmarksprosjektet har valgt ut tre hovedsatsingsområder som skal understøtte de overordnede målsetningene med 0–24-samarbeidet:

- Tidlig innsats
- Tverrfaglig samarbeid
- Gjennomføring av videregående skole

Disse satsingsområdene blir nærmere beskrevet i programplanen med konkrete forventninger til modellkommunene. Fra fylkesmannens side ble det vektlagt at kommunene selv skulle eie prosjektet og utvikle dets innhold og satsinger etter egne behov. Det var aldri noe mål at de skulle utformes over samme lest, men tilpasses en lokal kontekst. De kunne derfor velge innenfor de tre hovedsatsingsområdene og vektlegge en eller flere etter behov.

3.2. Nettverk

Fylkesmannen har en koordinerende rolle i kommunenes arbeid med utsatte barn og unge. Samtidig henvender fylkeskommunen seg til de samme kommunene med satsinger mot den samme målgruppa. En tredje aktør er KS som arrangerer kompetansehevende kurs for å styrke

kommunenes tjenestetilbud rettet mot barn og unge. I stedet for at alle disse henvender seg hver og en til de samme kommunene, vil de samordne innsatsen i et felles nettverk.

Våren 2018 inngikk Fylkesmannen i Troms og Finnmark en avtale med Finnmark fylkeskommune, som hadde et pågående folkehelsearbeid rettet mot barn og unge, og KS sitt nasjonale læringsnettverk for barn og unge. Nettverket fikk navnet «God samhandling for barn og unge i Finnmark». Dette nettverket har vært en arena hvor modellkommunene, særlig med prosjektkoordinatorer, men også medlemmer av arbeidsgruppene, kan treffes, utveksle erfaringer og få faglig påfyll. Noen kommuner har også hatt med ungdommer på samlinger, og disse har deltatt på deler av programmet i tillegg til egne opplegg. For modellkommunene har nettverkssamlingene vært en mulighet for å bli informert om og bli kjent med de to andre satsingene og se sammenhengen med eget prosjektarbeid. Siden to av modellkommunene (Hammerfest/Hámmarfeastta og Guovdageainnu/Kautokeino) også er med som programkommune for folkehelsearbeidet barn og unge, er det naturlig å se på synergier av deltakelsen.

Det er gjennomført 4 samlinger i henholdsvis Alta og Kirkenes med temaene:

- God samordning og god samhandling
- Barns beste – retten til å bli hørt
- Det barn og unge er opptatt av må ikke tjenestene gå glipp av
- Barn og unge trenger tjenestenettverk, ikke tjenestekjeder

Nettverkssamlingene har vært bygd opp slik at det både er faglige innlegg fra ulike kompetansemiljøer, eller arrangørene FM, FFK og KS, og gruppearbeid der det har vært mulig å jobbe flere kommuner sammen – både innenfor 0–24-samarbeidet og på tvers av de tre prosjektene. Det er også lagt egne nettverksmøter for de tre modellkommunene i tilknytning til de faste nettverksmøtene. Til disse har også Deatnu/Tana og Vardø/Várggát kommune blitt invitert da de ønsker å lære av erfaringene fra de tre modellkommunene.

De faste **kompetansemiljøene** som er knyttet til den nasjonale 0–24-satsingen, og som har vært trukket inn på nettverkssamlingene, er:

- RKBU – Regionalt kompetansesenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern
- RVTS – Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
- SANKS – Samisk nasjonalt kompetansesenter – psykisk helsevern og rus
- KORus nord – Kompetansesenter rus
- Statped – Statlig spesialpedagogisk tjeneste

En viktig hensikt med presentasjon av kompetansemiljøer og deres kunnskap på nettverkssamlingene var at modellkommunene selv skulle knytte kontakter og invitere disse inn i sin kommune på fagdager, seminarer osv. der det var relevant.

Disse kompetansemiljøene får egne tildelingsbrev med oppgaver knyttet til det nasjonale 0–24-samarbeidet. Miljøene opererer ofte ved siden av hverandre uten å vite om andre kunnskapsmiljøers arbeid i de samme kommunene. En bedre koordinering gjennom 0–24-samarbeidet er nødvendig.

4. Problemstillinger, metode og datainnsamling

I oppdragsbeskrivelsen ønsker fylkesmannen en beskrivelse og analyse av prosjektet samt anbefalinger om gode grep. Ut ifra dette har vi tolket oppdraget som en underveisevaluering da det tidsmessig gjennomføres før prosjektet er avsluttet. Likevel vil det bare gjenstå noen måneder av prosjektet når erfaringsoppsummeringen foreligger, og det vil være begrenset mulighet til å endre kursen i forhold til eventuelle anbefalinger som måtte fremkomme.

Erfaringsoppsummeringen vil derfor først å fremst ha en funksjon som dokumentasjon av prosjektets gjennomføring slik at disse erfaringene kan bli systematisert, gi refleksjoner over tiltaket og mulig spredning av kunnskap til andre kommuner og samarbeidsaktører.

Målet med erfaringsoppsummeringen er å systematisere kunnskap om hvordan prosjektet har utviklet seg fra planlegging til implementering i de tre kommunene. Dette skal primært ses opp imot de behovene som var avdekket og tiltakene som ble planlagt i programplanen til de tre modellkommunene. Det står i prosjektplanen at kommunene selv har definert mål og delmål ut fra valgte satsingsområder, og vi ser det som viktigst å vurdere innsatsen opp imot disse målene.

I vurderinger av tidsavgrensede program og tiltak er det viktig å vite hva en skal vurdere og hva innsatsen skal vurderes opp imot. I dette tilfelle er det snakk om et tverrsektorielt utviklingsprosjekt inn under det nasjonale prosjektet som utspiller seg i en geografi i Finnmark. Det er en del av et større nasjonalt prosjekt, men har en egen målstruktur som vil påvirke rammebetingelsene Finnmarksprosjektet utvikles innenfor. I tillegg til kontakt med lokale og regionale aktører har delprosjektet en link til ulike nasjonale aktører/nettverk/styringsgruppe i det nasjonale 0–24-samarbeidet. Samtidig er det igangsatt andre tilgrensede prosjekter som omhandler barn og unge i Finnmark hvor noen av kommunene også er deltakere (programkommune folkehelse barn og unge og KS sin satsing). Derfor er det viktig å se på hvordan 0–24-samarbeidet samordnes med disse og hvorvidt det kan trekkes synergier fra og lærdom på tvers av ulike initiativ. Styrker dette 0–24-samarbeidet, eller blir det nok et kompliserende samordningsledd? Slike vurderinger kan knyttes opp til litteratur om gjenstridige problem (wicked problems), noe som vil si at situasjonen for utsatte barn og unge kan være så kompleks og mangfoldig at problemet ikke lar seg løse eller forebygges på en enkelt måte. Det vil være behov for mange ulike løsninger hvor standardiserte prosedyrer ikke er optimalt. Denne kompleksiteten og mangfoldigheten kan skape usikkerhet og tvetydighet for beslutningstakerne som må løse problemer ved å krysse sektor- og nivågrenser, ulike profesjoner og faglige perspektiv, og involvere ulike kompetanse (Head & Alford, 2015). Den vanligste responsen på gjenstridige problem fra politisk hold er forsøk på samarbeid og samordning. For at samarbeid på tvers av fag og etater skal fungere er det viktig at de ulike instansene forplikter seg (Glavin og Erdal, 2013).

Hovedhensikten med denne erfaringsoppsummeringen er å vurdere implementeringen av en samordnet tjeneste og helhetlig innsats rettet mot barn og unge i de tre modellkommunene opp mot målene som var satt i hver kommunes prosjektplanen. Dette settes videre inn i konteksten og arbeidet som er gjort innenfor rammene av Finnmarksprosjektet og nettverksarbeidet på regionnivå. Samtidig må dette ses i sammenheng med rammene som legges i det nasjonale hovedprosjektet.

Med utgangspunkt i konkrete spørsmål som etterspørres i oppdragsbestillingen har vi skissert noen overordnede tema og målsetninger for arbeidet. Det er utledet problemstillinger knyttet til

hver av disse, og i tabellen under angis det hvilken metode som vil benyttes for å svare på de ulike problemstillingene.

Overordnet tema/målsetning	Problemstillinger	Metode
1.1. Samordning av tjenesteområdene	Hvordan har modellkommunene samlet og samordnet tjenesteområdene for barn og unge?	Dokumentgjennomgang og intervjuer med prosjektkoordinatorene og kommunerepresentanter
1.2. Treffsikkerhet	Hvordan treffer de ulike innsatsene modellkommunene? Hvordan er tiltakene tilpasset behov og kontekst	Dokumentgjennomgang og intervjuer med prosjektledere og kommunerepresentanter
1.3. Fylkesmannens samordningsroller	Hvordan har FMTF ivarettatt sin samordningsrolle?	Intervju med styringsgruppe, prosjektleder og prosjektkoordinatorene
1.4. utfordringer	Hvilke utfordringer er identifisert ved dagens situasjon?	Intervjuer med prosjektleder, prosjektledere, kommunerepresentanter og styringsgruppe
1.5. Gevinster	Hvilke gevinster er identifisert av samordningsarbeidet?	Intervjuer med prosjektledere og kommunerepresentanter
2.1. Anbefalinger om gode grep	Hvilke grep kan fremme mer brukerrettet og samordnet innsats?	Analysere funnene i lys av målene og annen litteratur/kunnskap
2.2. Overføringsverdi	Hvilken overføringsverdi har samordningsarbeidet til andre kommuner, fylkesmenn og statlige samarbeidspartner?	Intervjuer med styringsgruppe og kompetansemiljøene

Tabell 1: Oversikt over metoder, problemstillinger og overordnede temaer/målsetninger

I tillegg til disse problemstillingene som er direkte etterspurt i oppdragsbeskrivelsen vil vi utdype noen punkter som vi mener er viktige å ta med. Det ene er den kulturelle og språklige samiske konteksten hvor vektlegging av samisk kunnskap og kompetanse i implementeringen av tiltak er viktig i de samiske modellkommunene. Kontekstuelle forhold kan påvirke muligheten til bedre samordning og samhandling mellom ulike nivå. Det andre er momentet er brukermedvirkning hvor vi er interesserte i å undersøke hvordan modellkommunene har jobbet for å sikre god brukermedvirkning og hvilke erfaringer de har som er høstet i for eksempel å involvere pårørende/foreldre i samordning av tiltak og tilbud.

4.1. Datakilder

Rapporten baserer seg på en rekke datakilder. Fra kommunene har de viktigste **skriftlige kildene** vært programdokumentet og ulike rapporteringer om prosjektets framgang til fylkesmannsembetet, referater fra møter samt Power-point presentasjoner. Vi har også hatt tilgang på referater fra styringsgruppa og prosjektgruppa på fylkesmannsnivå.

Det er gjennomført **intervjuer** med nøkkelpersoner i kommunene (prosjektleder og medlemmer av styringsgruppa), hos fylkesmannen (styringsgruppa og prosjektleder) og på nasjonalt nivå (styringsgruppe og programsekretariat). Vi rakk å besøke to kommuner for å gjennomføre intervjuer før korona-situasjonen førte til at resten måtte gjennomføres på telefon/Skype/Teams. Midt i datainnsamlingen slo koronastengingen inn, noe som førte til at det ble litt vanskeligere å få tak i nøkkelpersoner. Mange hadde hjemmekontor, enkelte var i karantene og arbeidsdagen deres ble endret. For noen ble det enklere å få tid til å snakke med en

forsker fordi de daglige oppgavene var satt på vent, mens andre fikk det mer travelt med mye oppgaver og ansvar som måtte prioriteres. Ut ifra disse omstendighetene har det vært utfordrende å få enkelte i tale, men vi tror ikke det har påvirket kvaliteten på informasjonen og det totale datatilfanget.

Til sammen er det gjennomført intervjuer med 19 personer. Vi har også deltatt på et **Skypemøte** med de tre modellkommunene + Vardø/Várggát og prosjektleder, et møte som opprinnelig var planlagt som en fysisk samling.

5. Modellkommunenes utvikling av 0–24-samarbeidet

I dette kapitlet beskrives de tre modellkommunenes satsing, hvordan arbeidet er initiert, forankret politisk og administrativt, hvordan det er organisert samt hvordan kommunene har utviklet innholdet i sitt prosjekt gjennom arbeidet med programplanen. Til slutt sier vi noe om hvordan gjennomføringen av prosjektet har gått. Som innledning til hver kommune skisseres bakgrunnsinformasjon og utfordringsbildet for kommunens arbeid med barn og unge slik det var ved prosjektets oppstart.

5.1. Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune

Guovdageainnu/Kautokeino kommune er Norges største i areal og har 2910 innbyggere (des.2019). Ca. 95 % av innbyggerne har samisk som morsmål, og nordsamisk er hovedspråket i opplæring og kommunal forvaltning. Ingen steder i Norge står det samiske språket, kulturen og næringene sterkere enn i Guovdageainnu/Kautokeino. Kommunen følger samisk læreplan og har tre skoler; barneskole og ungdomsskole i kommunesenteret Guovdageainnu/Kautokeino og en liten skole med 1.–10. klasse i Máze, samt 6 barnehager. Ifølge kommunebarometeret for 2018 har Guovdageainnu/Kautokeino landets beste barnehagetilbud. Den statlige samiske videregående skolen har tilbud for elever på videregående nivå.

Kommunenes utfordringsbilde

Nasjonale målinger viser at elever i Guovdageainnu/Kautokeino har dårlig lese- og skrivekompetanse etter å ha gått ut av grunnskolen, og det er et stort behov for å fange opp barn som sliter i tidlig alder. Erfaring viser at barn som ikke får hjelp har stor sjanse for å ikke fullføre videregående utdanning. Utenforskap har store personlige og samfunnsmessige konsekvenser. Kommunen har over tid hatt flere mobbesaker i skolen, og fylkesmannen har hatt en rekke tilsynssaker på opplæringsområdet.

Reindrifta er en bærebjelke i lokalsamfunnet og inntektsgrunnet for mange familier. Gjentatte kriser med dårlig beite og statlige krav om reintallsreduksjon har gjort det vanskelig å overleve som reindriftsutøver og har presset flere ut av næringa. Dette har ført til arbeidsledighet, og kommunen har derfor omstillingsstatus (2019–2025). Kommunen topper statistikken over barnefattigdom, og i en av fem familier lever barn i fattigdom.

Guovdageainnu/Kautokeino er en kommune hvor staten har et stort engasjement. Kommunen har valgt å delta i en rekke eksternt finansierte prosjekter for å få faglig bistand på flere områder, og særlig på opplæringsfeltet. Udirs Veiledningskorps² har over flere år hatt en aktiv rolle i å styrke kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Kommunen er også blitt realfagskommune med mål om å styrke matematikk-kunnskapene i skolen. Det blir sagt at kommunen deltar i 80 ulike prosjekter og satsinger, og det stilles spørsmålsteget rundt kapasitet for å følge opp alle disse på en god måte.

² Veilederkorpsset består av erfarne veiledere som engasjeres av Utdanningsdirektoratet. Veilederne gir støtte i ledelse av og prosess for utviklingsarbeid, og støtter skoleeierne slik at organisasjonen blir bedre rustet til å gjennomføre systemisk kvalitetsutviklingsarbeid.

De siste årene har flere omstendigheter ført til stor utskifting i skoleledelsen med 7 rektorer som har sluttet på 5 år. Dette utfordringsbildet viser at kommunen har et stort behov for prosjekter som 0–24-samarbeidet både fordi utfordringene for barn og unge er store, og det er behov for å få et overblikk og koordinere flere ulike satsinger og prosjekter som kommunen er med i. Et spørsmål er om kommunen har kapasitet til å gjennomføre nok et prosjekt?

Prosjektets styringssystem og forankring

Bakgrunnen for at kommunen takket ja til å være med som modellkommune var et tidligere pilotprosjekt «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» som var et samarbeid med NAV og samisk videregående skole. Prosjektet tok tak i utfordringen med stort frafall i videregående skole, og lærte opp de som skulle veilede ungdommen, noe som ga gode resultater med mindre frafall. Dette prosjektet ble avsluttet i 2018, og tanken var at erfaringer fra dette arbeidet med å sikre gode overganger skulle prøves ut både i grunnskole og barnehage.

En styringsgruppe ble opprettet med kommunens rådmann, enhetsleder kultur og oppvekst, rektor på videregående skole og NAV-leder. Det ble bestemt at prosjektet skulle forankres hos NAV. Leder for NAV fikk i oppgave å jobbe ut prosjektplan, og etter hvert ble det ansatt en prosjektleder, knyttet til NAV. Prosjektlederen gikk dessverre over i annen stilling etter et par måneder, og det ble stillstand i arbeidet til ny prosjektleder var på plass i februar 2019. Hun har bakgrunn fra barnevern og kjenner kommunens hjelpeapparat fra tidligere arbeid.

Kommunen nedsatte en arbeidsgruppe med representanter fra NAV, PPT, barnehage, barnevern, helsesykepleier, folkehelsekoordinator samt rektorene fra grunnskolene.

Arbeidet med prosjektplanen

Det var NAV-leder (som også sitter i styringsgruppa) som jobbet fram prosjektplanen, og den er diskutert med arbeidsgruppa og godkjent i styringsgruppa. For å forstå hvorfor dette arbeidet ble lagt til NAV må en ha litt kunnskap om andre prosesser som foregikk på dette tidspunktet. NAV har hovedsakelig voksne som målgruppe, men med krise i reindrifta, økende arbeidsledighet og tilhørende barnefattigdom, fikk NAV et ansvar for å jobbe fram en søknad om midler fra Bufetat til arbeid mot barnefattigdom. Det ble blant annet utarbeidet en kommunal handlingsplan mot barnefattigdom. Det var naturlig å se dette arbeidet i sammenheng med utvikling av 0–24-prosjektet for å oppnå synergier og få til en helhetstenkning rundt utsatte barn og unge. Tiden var knapp med søknadsfrister, og det ble liten tid til å forankre arbeidet hos kommunalleder.

Gjennom arbeidet med programplanen ble målgruppa definert som utsatte barn og unge 0–24 år og deres familier. Barn som faller utenfor; som ikke lykkes i grunnskolen, ikke fullfører vgs. eller som ikke deltar i samfunnslivet. I første del av prosjektperioden var det planlagt å ha fokus på overganger – spesielt fra barnehage til skolestart, og arbeide med leseferdigheter og sosiale ferdigheter. Videre skulle det jobbes med strukturer og rutiner i skole og barnehage på ledernivå og styrke det tverrfaglige samarbeidet.

Prosjektplanen har utarbeidet 5 effektmål, som igjen skal gi resultatmål, og det er utformet konkrete tiltak. De fem effektmålene er:

- Færre elever i Guovdageainnu/Kautokeino skal ha behov for spesialundervisning etter 3. klasse

- Smidige overganger mellom barnehage, barneskole, ungdomsskole og videregående skole
- Gode rutiner på systemnivå, som har fokus på utsatte barn og unges; lese- og skrivevansker, mobbing, sosiale vansker, skole–hjem samarbeid samt godt sosialt miljø for barn og ansatte
- Alle barn skal bli sett og få hjelp tidlig i opplæringsfasen (tverrfaglig team). Alle barn og unge har rett til medbestemmelse
- 75 % av elevene i Guovdageainnu/Kautokeino skal gjennomføre vgs. innen 5 år

Gjennomføringen av prosjektet

I Guovdageainnu/Kautokeino ble det fort en utfordring å få gjennomført prosjektet som planlagt. Oppstarten tok tid med skifte av prosjektkoordinator som måtte sette seg inn i prosjektplanen og ideene bak 0–24-samarbeidet, samt knytte kontakter mot fylkesmannsembetet og de andre modellkommunene. Internt i kommunen oppstod det utfordringer med forankring og ansvarliggjøring da nøkkelpersonen i oppvekstsektoren ikke kunne prioritere møtene i styringsgruppen og heller ikke fikk delegert ansvaret for å ta arbeidet inn i skolene. I arbeidsgruppen uteble etter hvert alle representantene (rektorene) fra grunnskolene. Noe forklares med høyt arbeidspres hos skoleledelsen, særlig med oppfølging av veilederkorpset, men også en turbulent periode med rektorskifte ved skolene. I mai 2019 ble det besluttet å «frita» skolenivået for deltakelse i prosjektet ut året, for så å ta opp arbeidet igjen i januar 2020 når kapasiteten ble bedre. På nyåret ble det ikke gjort noen tiltak for å gjenoppta arbeidet.

Disse omstendighetene har gjort det svært vanskelig å gjennomføre tiltakene i prosjektplanen. Å jobbe for bedre overganger mellom barnehage, grunnskole og videregående skole er vanskelig når grunnskolen ikke deltar. Prosjektkoordinatoren gjorde et forsøk på å koble prosjektet mot veilederkorpset for å få til et samarbeid, men det lyktes ikke. Dette er synd da det foregår mye arbeid gjennom veilederkorpset som går direkte inn i hovedmålene i 0–24-samarbeidet, for eksempel gode overganger fra ungdomsskolen til videregående skole. Prosjektkoordinator har derfor måttet konsentrere sitt arbeid mot de tiltakene som ikke krever involvering av skolene. I praksis betyr dette at det meste av arbeidet har rettet seg mot barnehagene. Det er jobbet med språkstimulering i barnehagen, blant annet ved bruk av språkprogrammet *Snakke-pakke* på samisk. Prosjektet har også gitt ansatte i barnehagene kompetanse på barn og seksualitet hvor sexolog fra Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk – BUP hos SANKS³ og Barnehuset i Tromsø er trukket inn. Prosjektkoordinator og deler av arbeidsgruppa har også deltatt på møter med foreldre og informert om de ulike hjelpetilbudene i kommunen og hvordan en kan få hjelp. Et annet kompetansemiljø som har vært involvert er Kirkens bymisjon. Prosjektleder har deltatt på kurs med RVTS Nord, en fagdag arrangert og invitert til av Unjárga/Nesseby kommune, men vi kjenner ikke til at andre kunnskapsmiljøer knyttet til 0–24-samarbeidet har vært direkte involvert i modellkommuneprosjektet i Guovdageainnu/Kautokeino. De kan selvfølgelig ha deltatt i andre prosjekter og aktiviteter i kommunen.

Til en viss grad har prosjektet styrket koordineringen mellom ulike prosjekter/satsinger rettet mot barn og unge i kommunen. For eksempel har det vært tette bånd mot folkehelsesatsingen ved at prosjektkoordinatoren sitter i deres arbeidsgruppe, og tiltak er samkjørt slik at koordinatoren har hatt et hovedansvar for barnehagenivået. Prosjektkoordinator er også gjennom sin plassering på

³ Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus

NAV involvert i arbeidet med barnefattigdom og «Inkludering av barn i lavinntekstkommuner» finansiert av Bufdir. Det har vært grei kontakt med kommunens tverrfaglige team som er representert i prosjektets arbeidsgruppe. De ulike tjenestene som jobber med barn har fått bedre kjennskap til hverandre. Likevel har skolenivåets manglende deltakelse i prosjektet hindret muligheten til bedre samordning mellom ulike satsinger med statlig engasjement og finansiering; for eksempel tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats og veilederkorpsets arbeid i skolen.

I prosjektet er det også jobbet for å få til økt brukermedvirkning fra ungdom. Kommunen har hatt en ungdomskoordinator, knyttet til ungdomshuset, for å følge opp ungdom og drive fram det kommunale tilbudet til unge. Denne stillingen ble strøket pga. trange budsjetter i kommunen, og prosjektkoordinatoren har jobbet for å få en ny stilling på plass. Denne har en annen forankring, får tittelen sosiallærer, og er lyst ut våren 2020 med ansettelse fra høsten. Ressursen blir viktig for å følge opp elever som faller utenfor og trenger hjelp i overgangene mellom skolenivåene.

Prosjektkoordinatoren har også jobbet for å få på plass et Ungdomsråd i kommunen. Dette er en lovpålagt oppgave for kommunen. Først i begynnelsen av 2020 kom Ungdomsrådet på plass med representanter både fra ungdomsskolen og videregående skole. Det hadde på intervjutidspunktet ennå ikke vært noen møter, og ungdom var foreløpig ikke trukket inn i 0–24-samarbeidet.

Arbeidsgruppa har fungert med de som har møtt, og deltakerne har bidratt med forslag til tiltak og innspill underveis. Arbeidet er selvfølgelig preget av manglende deltakelse fra grunnskolene. Gruppa har hatt møte ca. en gang i måneden. Enkelte av deltakerne har deltatt på nettverksmøtene, men det har vært vanskelig å prioritere slike fora med lang reisevei og en travel hverdag. De som jobber i de ulike hjelpetjenestene rettet mot barn og unge beskriver hverdagen hvor en ofte er på hælene, på etterskudd og bedriver mer brannslukking enn forebyggende arbeid. Det er behov for en mer strategisk satsing som viser samme retning for prosjektrettet og ordinært arbeid.

I Guovdageainnu/Kautokeino har prosjektet hatt en tilfredsstillende politisk forankring. Det har vært informert om arbeidet i kommunestyret, og prosjektkoordinatoren har fått støtte fra sentrale politikere i hovedutvalg for oppvekst, helse og sosial. Prosjektet har manglet forankring i administrasjonen, særlig i kultur- og oppvekstetaten. Styringsgruppa har hatt regelmessige møter, har blitt informert om prosjektets progresjon av prosjektkoordinatoren og drøftet viktige utfordringer. Det har vært takhøyde for diskusjoner. Likevel har manglende deltakelse fra nøkkelperson fra oppvekst gjort det umulig å forplikte skolene til engasjement og deltakelse. Som det framgår av forskningslitteraturen referert i kapittel 4, er tverrfaglig og tverretatlig samarbeid avhengig av at de ulike instansene forplikter seg til deltakelse (Glavin og Erdal, 2013), og dette ser vi mangler i Guovdageainnu/Kautokeino. Det er prosjekteiers øverste administrative ledelse sin plikt å sørge for at de nødvendige instanser deltar. Det er uklart hvorfor det ikke ble gjort forsøk på å få en stedfortreder inn.

Styringsgruppa har kommet til en erkjennelse av at prosjektet kom dårlig ut ved ikke å forankre prosjektet godt nok og involvere leder for oppvekstetaten og skoleledelsen i utformingen av prosjektet. Kanskje burde en utformet samarbeidsavtaler som formaliserte dette eller vurdert om ikke rektorene burde ha sittet i styringsgruppa. Dette er en lærdom kommunen må ta inn over seg, og en erfaring for framtidig prosjektrettet engasjement. Kommunen bør ikke engasjere seg i flere satsinger enn den har kapasitet til å følge opp på en forsvarlig måte.

5.2. Hammerfest kommune/Hámmerfeastta suohkan

Hammerfest/Hámmerfeastta er en øykommune i Vest-Finnmark. Fra 1. januar 2020 er Hammerfest slått sammen med Kvalsund kommune og har nå vel 11400 innbyggere. Befolkningen er konsentrert i kommunesenteret og byen på Kvaløya med mindre bosetninger i bygdene på fastlandet og de andre øyene; Sørøya og Seiland. Industrialiseringen med oppbygging av kompetansearbeidsplasser i forbindelse med petroleumsutbyggingen har ført til stor innflytting til byen og endret befolknings sammensetningen slik at kommunen har fått en yngre befolkning. Ved hjelp av en betydelig eiendomsskatt fra petroleumsaktivitet har kommunen prioritert investeringer i nye skoler og kommunale bygg som har kommet barn og unge til gode. Samtidig opplever Hammerfest/Hámmerfeastta by et press på boligmarkedet, noe som gir forholdsvis høye levekostnader og utfordringer for økonomisk vanskeligstilte. Det er også en kommune som opplever tilflytting av familier med barn som har store hjelpebehov grunnet et godt utbygd tilbud med sykehus, rehabilitering og avlastning. Kommunen har 9 grunnskoler, 16 barnehager og en videregående skole.

Hammerfest/Hámmerfeastta kommune er i Finnmarkssammenheng en stor kommune og ble forespurt av fylkesmannen om å delta som modellkommune med litt annen bakgrunn enn de to andre kommunene. Hammerfest/Hámmerfeastta har en del erfaring med prosjektrettet arbeid med statlig finansiering, også i samarbeid med fylkesmannen.

Kommunenes utfordringsbilde

Hammerfest/Hámmerfeastta kommune har forholdsvis høy andel av elever som ikke fullfører videregående skole, og folkehelseprofilen viser at kommunen har høye tall på elever som har opplevd mobbing i ungdomsskole. Andelen elever med spesialundervisning har historisk vært høy i Hammerfest/Hámmerfeastta, men har gått ned etter mer systematisk arbeid. Dette viser at det er behov for å fange opp sårbare barn tidlig. Det krever koordinering av tjenester rettet mot utsatte barn og unge gjennom bedre tverrfaglig samarbeid. Det må skapes en felles forståelse for tverrfaglig samarbeid i hele organisasjonen.

Kommunen er med i mange prosjekter rettet mot utsatte barn og unge, prosjekter som må samordnes og forankres i pågående planarbeid. Dette krever systematisk jobbing med god oversikt. I 0–24-samarbeidet er det derfor viktig å informere og involvere politisk ledelse om de løpene som går og søknader om nye prosjektinitiativ. Det er behov for å sikre at de rette prioriteringene blir gjort slik at de overordnede målene i 0–24-samarbeidet nås.

Kommunen oppdaget at et betydelig antall elever på ungdomstrinnet har et svært høyt fravær og har manglet både gode rutiner for registrering og oppfølging av elevene. Det har vært et behov for å komme i direkte kontakt med ungdom som kan være i faresonen i overgangene mellom ungdomsskole og videregående, og få mer kunnskap om hvilke behov disse har og hvordan de kan følges opp. Kommunen har ønsket å ha et bedre kunnskapsgrunnlag for å utforme tiltak og systemer for oppfølging av ungdom.

Litt av motivasjonen for å bli med som modellkommune er at prosjektet også kan brukes for å få til en samkjøring av Hammerfest/Hámmerfeastta og Kvalsund sitt arbeid med bedre tverrfaglig samhandling etter kommunesammenslåingen. Kommunene hadde ulike styrker og svakheter ved fagfelt rettet mot utsatte barn og unge, og det var behov for en gjennomgang av hvordan denne

satsingen skulle tas videre i den nye kommunen. I 0–24-samarbeidet kunne de lære av hverandres erfaringer og tenke helhetlig og samordnet gjennom prosjektarbeidet. På en rekke områder må de to tidligere kommunens tidligere planer samkjøres, også på feltet barn og unge. Det gir også mulighet til å innlemme satsingen på utsatte barn og unge i arbeidet med ny kommuneplanens samfunnsdel.

En annen utfordring i Hammerfest/Håmmarfeastta er at tjenestene rettet mot barn og unge er plassert på ulike steder i byen/kommunen, og manglende samlokalisering kan gjøre terskelen for kontakt høyere og utfordre det tverrfaglige samarbeidet mellom de kommunale hjelpetjenestene.

Prosjektets styringssystem og forankring

Prosjektkoordinator i Hammerfest/Håmmarfeastta er fagansvarlig for barn og unge, leder av en av fem virksomheter under kommunalsjef oppvekst og kultur, og dermed nærmeste overordnede til mange i prosjektets arbeidsgruppe og noen i styringsgruppa. En slik plassering av prosjektkoordinator «høyt opp i det administrative hierarkiet» skiller seg en del fra de to andre modellkommunene som har valgt andre løsninger. Prosjektkoordinator jobber imidlertid veldig tett med pedagogisk konsulent som innehar to prosjektstillinger, delt mellom 50 % koordinator for program for folkehelsearbeid i kommunene og 50 % BTI – bedre tverrfaglig innsats⁴, – fagområder som har direkte relevans for 0–24-samarbeidet.

Styringsgruppa ble først opprettet med et «topptungt» team av 7 personer, ledere for ulike kommunale virksomheter, men det viste seg etter hvert at det var vanskelig å få disse til å møtes og bidra aktivt i styringen av arbeidet, og deler av gruppa ble skiftet ut. Slik ble utfordringer med kapasitet til å møte løst på en adekvat måte. Styringsgruppa har først og fremst vært viktig for å godkjenne prosjektplanen, men har ikke hatt noen stor rolle i det videre arbeidet med gjennomføringen av prosjektet. Det kan også nevnes at styringsgruppa har vært den samme som for BTI-prosjektet.

Arbeidsgruppa har bestått av 6–7 fagpersoner fra de ulike virksomhetene. Underveis har det vært noen utskiftninger, og alle har ikke deltatt like aktivt gjennom hele perioden. Arbeidsgruppen har hatt regelmessige møter ca. hver 6 uke, og de som ikke har kunnet møte har fått oppdatering fra prosjektkoordinator. Det er vektlagt at fagkompetanse begge (tidligere) kommuner er representert arbeidsgruppa.

Prosjektkoordinatoren har jevnlig informert om prosjektet i virksomhetsledermøtene, og etter hvert ble også det politiske utvalget (valgt høsten 2019) med ansvar for oppvekst og kultur informert for å sikre at administrativt og politisk nivå har god kjennskap til prosjektet og forstår at arbeidet må prioriteres.

⁴ Kommunene kunne søke på Helsedirektoratets tilskuddsordning til bedre tverrfaglig innsats – BTI. Fra 2018 er denne tilskuddsordningen samordnet med Bufdirs «systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn og unge» – til bedre tverrsektorielt samarbeid - BTS. Disse to forkortelsene, BTI og BTS, brukes fremdeles litt om hverandre, avhengig av når kommunen fikk innvilget tilskudd.

Arbeidet med prosjektplanen

Selve skrivingen av programplanen har prosjektkoordinator hatt hovedansvaret for, og arbeidsgruppa har deltatt aktivt ved å kommentere utkast og diskutere tiltak.

Prosjektkoordinatoren har gjennom sin stilling som fagansvarlig for barn og unge god oversikt over de ulike fagmiljøene som bistår utsatte barn og unge, har tidligere jobbet i BUF-etat, men hadde lite erfaring med prosjektarbeid som å skrive en slik prosjektplan. Hun fikk god støtte fra prosjektlederen hos fylkesmannen som blant annet bidro til at målene og tiltakene ble mer spisset. Det tok tid å jobbe seg igjennom, og planen ble omskrevet flere ganger før den var ferdig.

Hammerfest/Hámmarfeastta kommune har i sin plan valgt å ha hovedfokus på tverrfaglig samarbeid uten å definere dette med noen veldig konkrete aldersmessige målgrupper. 0–24-samarbeidet ses i sammenheng med andre satsinger og prosjekter som kommunen var med på ved oppstarten, som Livsmestring/psykisk helse gjennom folkehelseprogrammet, Barnefattigdom, Foreldrestøtte, og Bedre tverrfaglig innsats.

I programplanen er det formulert flere hovedmål for satsingen:

- Kommunen ønsker å sikre at sårbare barn og unge fanges opp så tidlig som mulig. De tverrfaglige team der barn og unge drøftes skal styrkes.
- Den tidlige innsatsen vil være mulig å oppnå og vil forhindre ytterligere negativ utvikling. For familien innebærer dette hjelp på lavest mulig nivå på tidligst mulig tidspunkt.
- Alle barn og unge må få den tilpasningen de har behov for slik at de kan utvikle gode grunnleggende ferdigheter.
- Det tverrfaglige samarbeidet må omfatte en så god praksis at barn, unge og deres familier får den hjelp og oppfølging de har behov for.
- Familiene skal motta den hjelpen de har behov for på tvers av sektorer.

Videre er det formulert 6 delmål:

1. God praksis på tverrfaglig samarbeid. Skape felles forståelse og tverrfaglig samarbeid
2. Sårbare barn og unge fanges opp tidlig og drøftes i tverrfaglig samarbeidsteam – TST
3. Implementere bedre tverrfaglig innsats – BTI
4. Alle barn skal ha gode grunnleggende ferdigheter
5. Gode overganger fra barnehage til skole, samt fra ungdomsskole til videregående
6. Økt fokus på barns rettigheter, og barns stemmer skal høres. Tjenestene arbeider etter artiklene i barnekonvensjonen

Innenfor hvert delmål er det utformet tiltak med angivelse av hvem som har ansvaret for å følge dette opp.

Gjennomføringen av prosjektet

Hammerfest/Hámmerfeastta startet med et hovedfokus på koordinering og samhandling mellom ulike etater og hjelpeapparatet som følger opp utsatte barn og unge. Med kommunesammenslåingen fikk dette en ekstra dimensjon ved at det også ble behov for å samordne og bli kjent med nye kolleger. På enkelte fagområder, som for eksempel barnevern, hadde de to kommunene også tidligere et nært samarbeid. Kommunen har i forkant av prosjektet jobbet mye med tidlig innsats og systematisert rutiner og skriftlig materiale. Dette arbeidet er videreført, og på kommunens hjemmeside er det under **tidlig innsats** samlet en rekke dokumenter hvor både hjelpeapparatet og foreldre lett kan finne fram til planer, rutiner, veiledninger, retningslinjer, skjema, rapporter og maler.

Prosjektkoordinatoren har spesielt jobbet med **Mestrende barn** – et lavterskelprogram i skolen for barn som er i risiko for angst og depresjon, og skal sikre tidlig intervensjon gjennom kognitiv adferdsterapi. Hammerfest/Hámmerfeastta kommunen har skrevet kontrakt med RKBU om oppfølging.

Kommunen har fått midler til **foreldrestøtta tiltak** hos Bufdir (2018–2021). Målet med tilskuddsordningen er å styrke foreldre i foreldrerollen og dermed bidra til at foreldrene blir gode omsorgspersoner for sine barn, og forhindre at barn utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Foreldre møtes både i grupper og individuelt. Egne ressurser avsatt til foreldreoppfølging og flere ansatte med videreutdanning i å veilede har styrket kommunens mulighet til å prioritere denne målgruppen⁵. Kommunene har også satt fokus på viktigheten av å trekke inn både ungdom og foreldre i samtaler, juridiske forhold rundt anonymitet og hvordan dokumenter deles på tvers av hjelpeinstansene. Det er arrangert egne fagdager om partsinnsyn med kommuneadvokaten.

Hammerfest/Hámmerfeastta har før 0–24-samarbeidet hatt fokus på **Barnekonvensjonen** gjennom deltakelse i Sjumilssteget. Dette arbeidet er videreført inn i 0–24-samarbeidet, og prosjektkoordinatoren har jobbet aktivt for at barnekonvensjonen skal inn i all kommunal virksomhet. Fagdag om barnekonvensjonen er gjennomført flere ganger i løpet av prosjektperioden, hvor ulike tjenester har deltatt; forebyggende tjenester, barnehager og NAV. To ansatte ved PPT har også deltatt på nettstudier om barnekonvensjonen. Det er også arrangert andre fagdager med tema fra 0–24-samarbeidet, men med kommunens størrelse er disse hovedsakelig lagt «etatsvis» til; skole, barnehage, NAV, barn og unge.

Det har altså vært et sterkt fokus på **tverrfaglig samarbeid** i 0–24-samarbeidet, og dette har også vært et felt hvor det har vært vanskelig å få til endringer. Særlig i skolen er det en stor utfordring å finne tid til felles møter som passer for både lærere, foreldre og ulike hjelpeinstanser som skal involveres i oppfølging av enkeltelever. Hammerfest/Hámmerfeastta sliter med å få tverrfaglig samarbeidsteam – TST til å fungere godt, mens det i gamle Kvalsund kommune har fungert bra. Mindre og oversiktlige forhold i en liten kommune er trolig en årsak. I en større kommune er det naturlig nok flere som skal samordne seg.

Med denne bakgrunn er det positivt at Hammerfest/Hámmerfeastta har fått ressurser til **Bedre tverrfaglig innsats-BTI**, med en egen prosjektstilling som jobber tett opp til 0–24-samarbeidet.

⁵ Hammerfest har 14 ICDP-veiledere. International Child Development Programme (ICDP) er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge.

Samhandlingsmodellen-BTI omfatter tjenester rundt barn, unge og foreldre som det er knyttet bekymring til, og skal kvalitetssikre en helhetlig og koordinert innsats uten brudd i oppfølgingen. I løpet av kort tid er det gjort en kartleggingsundersøkelse blant 800 ansatte i kommunen for å få oversikt over hva som finnes av tverrfaglig samarbeid. Kommunen har knyttet til seg KoRus som har gjennomført undersøkelsen, og BTI-koordinatoren har analysert resultatene og presentert dem på fagdager. Viktige funn var at tverrfaglige fora er et savn, og at det må jobbes med bedre rutiner rundt samtykke og taushetsplikt. Det er gjort en ryddejobb for å forbedre informasjonen på kommunens nettside, og det er jobbet med en standardisering av samtykkeerklæringer da det viste seg at det fantes 9 ulike samtykkeskjema i bruk ved kontakt med utsatte barn og unge.

Gjennom utfordringsbilde folkehelse og elevundersøkelsen ble det klart at det var behov for å dreie fokuset mer mot ungdom – spesielt i ungdomsskolen og i overgangene til/fra ungdomsskolen. Det var behov for å gjøre en revidering i prosjektplanen, men først trengte kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag om ungdommens utfordringer. Man engasjerte derfor KoRus-Nord og Ungdatasenteret til å lage en rapport for kommunen basert på tall fra Ungdata. Denne ga kommunen verdifull kunnskap, blant annet at flere elever i ungdomsskolen hadde stort skolefravær over tid, som det ikke var grepet fatt i. For å bedre fange opp disse ungdommene ble det søkt om midler til **Ungdomslos** fra Bufdir. Frafall fra videregående opplæring kan ha store negative konsekvenser, både for den enkelte det gjelder og for samfunnet. Gjennom denne tilskuddsordningen skal ungdommer som trenger hjelp få én person å forholde seg til som sørger for tett oppfølging, og som bidrar til at ungdommene klarer å nyttiggjøre seg tilbud som gis i skolen eller av andre tjenester. En stilling ble finansiert i 2019, den andre i 2020, og tjenesten var operativ fra januar 2020. Losen følger opp ungdom mellom 12 og 16 år, og ønsker å komme inn tidligst mulig ved bekymring. Slik kan losen, gjennom tett oppfølging av eleven, bidra til å styrke skoletilknytning, trivsel og opplevelse av mestring, forebygge utenforskap og snu negativ utvikling. Losen har primært jobbet med elever som har høyt fravær, og de har behov for en koordinator som kan gå i dialog med lærere. Ofte har konflikter utviklet seg over flere år, og det er behov for å se saken med nye øyne. Ungdom med mange hjelpeinstanser involvert opplever ofte at beslutninger tas over hodet på dem. Losen kan være med ungdommen i møtet med hjelpeapparatet og sikre at deres stemme blir hørt. For andre som ikke er inne i systemet kan kontakt med losen være et lavterskeltilbud inn til videre bistand. Losene har så langt prioritert overgangen fra mellomtrinn til ungdomsskole og ungdomsskoleelever, men vil framover også følge elevene over i videregående skole. Her vil arbeidet koordineres opp mot Ungdomsløftet i NAV som retter seg mot denne aldersgruppen. En av ungdomslosene sitter i arbeidsgruppa til 0–24-samarbeidet.

Hammerfest/Hámmerfeastta har delt sine erfaringer med ungdomsrettet arbeid, og kommunen arrangerte i februar 2019 en konferanse «Ung i Finnmark» hvor kommuner fra Vest-Finnmark ble invitert. Konferansen som ble arrangert i samarbeid med Korus Nord og tok utgangspunkt i bruk av ungdatabasen.

Hammerfest/Hámmerfeastta er kanskje den av modellkommunene som har lyktes mest i å trekke ungdommen med i 0–24-prosjektet. Ungdomsrådet blir involvert gjennom deltakelse i arbeidsgruppa og har deltatt på nettverkssamlinger i prosjektet. Dette sikrer brukermedvirkning og at ungdommens stemme blir hørt. Prosjektkoordinator har ved deltakelse i nettverkssamlingene fått kunnskap om hvordan en kan jobbe for økt brukermedvirkning og sikre at barns stemme blir hørt.

Kommunen jobber nå med å samle alle tjenester og hjelpeinstanser rettet mot barn og unge under samme tak i Familiens hus. Dette skal legge til rette for at barn, unge og deres familier skal møte et lett tilgjengelig og helhetlig tilbud. RKBU Nord jobber for å fremme og videreutvikle Familiesentermodellen sammen med Hammerfest/Håmmarfeastta kommune.

Kommunen er i april 2020 i gang med å revidere kommuneplanens samfunnsdel. Prosjektkoordinatoren forteller om viktigheten av at arbeid med utsatte barn og unge kommer tydelig fram i denne og andre planer og at arbeidet gir en glimrende mulighet til å få «sovende planer» oppdatert og ut av skuffen. I planprogrammet står det at frafallet i videregående skole fortsatt er en utfordring, og det arbeides planmessig med dette i barnehager og skoler med fokus på tidlig innsats. Rusproblematikk og barn og unges psykiske helse er fortsatt sentrale samfunnsutfordringer som det må jobbes bredt med.

Som en forholdsvis stor kommune i Finnmark har prosjektdeltakelsen løftet fokuset på utsatte barn og unge slik at kunnskapen har nådd ut til flere deler av kommunens administrasjon og tjenestetilbud. De ulike sektorene er tvunget ut av sine «båser» og over i tverrsektoriell tenkning, men det er ennå en vei å gå. En sentralt plassert prosjektordinator har vært helt nødvendig for å holde engasjementet varmt, og prosjektet har bidratt til å utløse flere prosjektmidler til målgruppen. Med et bedre kunnskapsgrunnlag, skaffet gjennom samarbeid med kompetansemiljøene, har Hammerfest/Håmmarfeastta kunnet jobbe mer spisset mot enkelte målgrupper. Ungdomsoppfølgingen er et slikt eksempel hvor ulike etater samhandler og satsinger bedre koordineres.

5.3. Unjárga gielda/Nesseby kommune

Unjárga/Nesseby er en liten kommune innerst i Varangerfjorden i Øst-Finnmark med 926 innbyggere (des. 2019). Kommunen er tospråklig med sterke samiske miljø og institusjoner. I 2012 åpnet det nye oppvekstsenteret i kommunesenteret Varangerbotn, hvor elever fra tidligere bygdeskoler og barnehager samles. I praksis betyr dette at barn og unge nå kan gå 15 år under samme tak. Kommunen har ingen videregående skole, og ungdommene fra Unjárga/Nesseby går hovedsakelig på videregående i Vadsø (5 mil), Kirkenes (12 mil), eller Deatnu/Tana (5 mil). På tross av borteboersituasjonen har elevene fra Unjárga/Nesseby god gjennomføringsgrad i videregående opplæring.

Kommunens utfordringsbilde

Selv om Unjárga/Nesseby er en liten kommune, har det blant lærere og barnehageansatte vært liten kunnskap om hvordan de ulike faginstansene jobber og hvordan alle voksne som barn omgås på skole/barnehage/SFO kan komme i god dialog med utsatte barn. Det var derfor et stort behov for å øke kunnskapen om hvordan alle ansatte kan avdekke utfordringer hos barn og unge og hvilken fagkompetanse som kan bistå for videre oppfølging av utsatte barn og unge. Fagmiljøene har i stor grad operert innenfor sine sektorer, og det har vært behov for bedre kunnskap på tvers om hvilken rolle de har, hvordan de jobber og hva slags tiltak de kan tilby for utsatte barn og unge. Fagmiljøene er små og sårbare, ofte bare en person, og det har vært vanskelig å få tilsatt fagkompetanse som samtidig har samisk språk- og kulturkompetanse. Ansatte i PPT og barnevern har for eksempel ikke slik kompetanse.

Kommunen har forholdsvis mange barn med rett til spesialundervisning og bruker mye ressurser på å kartlegge og diagnostisere. Det synes i prosjektperioden å være en opphopning av flere tunge brukere som krever en til en oppfølging, og det er behov for å se om disse ressursene kan utnyttes bedre.

Som modellkommune ønsker Unjárga/Nesseby å jobbe for å sikre tett oppfølging for å skape bedre overganger mellom barnehage og skole og gjøre kommunens ungdommer klare for videregående skole og et liv som hybelboere.

Prosjektets styringssystem og forankring

Unjárga/Nesseby kommune ble forspurt av fylkesmannens prosjektleder om å være med våren 2018, og i september var de i gang med prosjektkoordinator på plass. 1. november ble prosjektdeltakelsen politisk behandlet i kommunestyret. Unjárga/Nesseby har valgt å forankre prosjektet i oppvekstetaten. Prosjektkoordinator er styrer i barnehagen, mens andre i prosjektledelsen er virksomhetsleder for oppvekst og inspektør ved skolen. Hele prosjektledelsen har tilholdssted på oppvekstsenteret og er nær barna og de ansatte som har den daglige kontakten med dem. Prosjektkoordinatoren har god oversikt over barn og familier i kommunen.

Unjárga/Nesseby har ikke hatt en styringsgruppe for 0–24-samarbeidet. Det er gjort forsøk på å etablere en slik, men det har ikke blitt noe av. Prosjektkoordinatoren har flere ganger sendt forespørsel til administrasjonssjefen om dette med ønske om deltakelse både fra politisk og administrativt nivå. Informanter mener at det har gått bra uten en styringsgruppe, kanskje fordi det er en såpass liten og oversiktlig kommune der politisk og administrativ ledelse har vært vært godt orientert om utviklingen i prosjektet underveis. Flere politikere er også ansatt ved oppvekstsenteret og kjenner derfor prosjektet godt.

Prosjektet har en tverrfaglig arbeidsgruppe bestående av helsesykepleier, PPT og barnevern. Disse skal drive fram prosjektet og jobbe med plan, tiltak og arbeidsmetoden. Dette er de samme tjenestene/personene som utgjør tverrfaglig team i kommunen. Arbeidsgruppa, sammen med de tre i prosjektledelsen, møtes en gang i måneden.

Arbeidet med prosjektplanen

Prosjektkoordinator har hatt hovedansvaret for å jobbe fram prosjektplanen, i nært samarbeid med arbeidsgruppa. Prosjektkoordinatoren trekker fram god støtten fra prosjektleder hos fylkesmannen som har bidratt med gode innspill til arbeidet med planen. Fylkesmannen har gjennomført «Prosjektnettverk for kommuner i Finnmark»⁶. Nettverket er rettet mot kommuneledere og prosjektledere. Prosjektkoordinatoren har deltatt i disse samlingene og hatt mulighet til å bruke utkast til programplan som arbeid i samlingene. Leder av prosjektnettverket

⁶ Hensikten med nettverket (2017-19) har vært å gjøre kommunene gode på å utvikle tjenestene sine, forvaltningen og rollen som samfunnsutvikler ved å bruke prosjektarbeid som metode. På samlingen kan kommunene dele prosjekterfaring, få inspirasjon til nye prosjekter og få veiledning i planlegging og gjennomføring av prosjekter.

har nærmest fungert som en mentor for prosjektkoordinatoren i arbeidet og har gitt nyttige tilbakemelding på utkast, blant annet bistått med en forenkling av målstrukturen.

Den kompetansen som prosjektleder opparbeidet seg gjennom deltakelse i nettverket ble tatt med tilbake til arbeidsgruppa hvor det er jobbet videre med tiltak basert på arbeidsgruppas observerte behov og fagkompetanse. Slik ble planen til gjennom hyppige møter mellom prosjektledelsen og arbeidsgruppa hvor ideene ble spilt fram og tilbake. Kommunens administrasjonssjef, som har bakgrunn fra barnevern, var også en aktiv deltaker i startfasen på prosjektplanarbeidet.

Prosjektplanen i Unjárga/Nesseby kommune har fått tittelen «Best sammen». Målgruppe er utsatte barn og unge, samt ansatte og foreldre. Tidlig innsats fordrer fokus på de yngste barna. Kommunen har prioritert å gi ansatte på oppvekstsenteret et kompetanseløft som gjør dem i stand til å oppdage og ivareta utsatte barn. Unjárga/Nesseby har valgt å bygge kompetanse blant alle ansatte i barnehage, skole og SFO, og har gjennomført kurs/fagdager med egne og inviterte ressurspersoner/fagpersoner. Dette har de gjort fordi barn kan åpne seg for hvem som helst av de voksne, og da er det viktig at både pedagogisk personell og assistenter/vikarer har den samme kunnskapen. Tanken er at om det skal føre til en praksisendring må alle ha den samme kunnskapen, og det holder ikke å sende 2–3 stykker på kurs og forvente at deres nyervervede kunnskap automatisk blir nedfelt i organisasjonen.

Kommunen har siden 2011 hatt fokus på «tidlig innsats/intervensjon» hvor hovedmålet er at barn og unge skal ha et trygt oppvekstmiljø der alle blir sett og hørt. Gjennom dette arbeidet ble det blant annet utviklet en håndbok og skjema for registrering som de er godt fornøyde med, men håndboken er ikke implementert og aktivt tatt i bruk av ansatte. Dette håper de skal bli mulig som en del av prosjektarbeidet. Gjennom 0–24 samarbeidet ønsker kommunen å styrke den tverrfaglige samordningen og videreføre fokuset på **tidlig innsats** hvor kommunen har jobbet tett med FM tidligere. Det er viktig at alle ansatte med ansvar for barn og unge får økt forståelse for de ulike samarbeidspartenes oppgaver og ansvarsområder.

I planen skisseres 3 effektmål med underliggende resultatmål:

Færre elever skal ha behov for spesialundervisning

- Ansatte skal få økt kompetanse i sitt arbeid med å identifisere og følge opp utsatte barn og unge
- Tiltak settes inn tidlig og evalueres kontinuerlig for å gi barn/elever det beste utgangspunktet

90 % av elevene skal gjennomføre vgs. innen 5 år

- Ansatte skal få økt kompetanse til å ta i bruk de ulike pedagogiske verktøyene som angår sosial kompetanse
- Barn og elever i Unjárga/Nesseby skal gis verktøy for å gjøre gode valg og mestre eget liv
- Kommunen skal øke tilgangen på støttekontakter

Økt forståelse for samarbeidende parter

- Tverrfaglig samarbeid gir barn og unge støtte og hjelp på tidlig tidspunkt

Innenfor hver av disse skisseres tiltak og metode for å nå målene.

Gjennomføringen av prosjektet

Arbeidsgruppen fikk tidlig utarbeidet et informasjonsskriv om prosjektet, og det ble lagt ut informasjon på kommunens hjemmeside. Det er informert om prosjektet og de ulike fagmiljøene i kommunen både på foreldremøter, ved skolestart, og ikke minst på fagdager.

En av de viktigste satsingene for Unjárga/Nesseby som pilotkommune har vært å styrke kompetansen blant alle ansatte som har kontakt med barn. Dette dreier seg både om hvordan en snakker med barn, slik at de åpner seg om sine utfordringer til voksne, avdekke behovet for tidlig innsats og hvordan den voksne skal ta dette videre i hjelpeapparatet. Informanter mener å se en praksisendring der flere voksne reagerer raskt i stedet for å «vente og se». I 0–24-samarbeidet er det utviklet og gjennomført et faglig opplegg hvor alle ansatte i barnehage/skole/SFO har deltatt, også vikarer. Når alle har den samme kunnskapen vil de ansatte bli tryggere på å bruke hverandre for å diskutere og ta tak i utsatte barn. Kompetansehevingen er hovedsakelig gjennomført ved fagdager, og tema som er dekket er blant annet bruk av Barnekonvensjonen, barn og seksualitet, barnesamtaler. Her har prosjektkoordinatoren, i nært samarbeid med fylkesmannens prosjektleder trukket inn kompetanse både blant kommunens egne ansatte, hvor både barnevern og PPT har informert om sitt ansvar, og fra ressurspersoner hos fylkesmannen, videre spesifikk fagkompetanse hos kompetansemiljøene som er knyttet til 0–24-samarbeidet og andre fagmiljøer med spisskompetanse på temaene.

Unjárga/Nesseby er trolig den kommunen som best har utnyttet kompetansemiljøene knyttet til det nasjonale 0–24-samarbeidet. Blant annet er det arrangert en fagdag «Snakke med barn» hvor RVTS Nord stod for det faglige innholdet, og de ansatte har lært å bruke digitale verktøy. Dette er nå innarbeidet i oppvekstsenterets årshjul. Til denne fagdagen ble også koordinatorene fra Guovdageainnu/Kautokeino og Vardø/Várggát invitert, noe som er positivt for kompetanseoverføringen. Unjárga/Nesseby har vært en av to samiske pilotkommuner som har bidratt med innspill til hvordan SNAKKE for barnehager⁷ kan tilpasses kulturelt og språklig til samiske brukere. Det er en utfordring at det meste av verktøyet som benyttes av kompetansemiljøene ikke er oversatt til samisk. Det er nedsatt en nasjonal arbeidsgruppe som skal se på dette. Et annet digitalt program, JEG VET⁸ er prioritert til oversettelse til samisk. Unjárga/Nesseby kommune bidro med utprøving og innspill til den samiske varianten av samtalekortet om kroppsregler⁹, som er utviklet av barnehuset i Tromsø, og er ett av få verktøy som er oversatt til nordsamisk. Kortet brukes aktivt i barnehagen.

⁷ SNAKKE er et digitalt opplæringsprogram som skal hjelpe voksne med å ha samtaler med barn, spesielt samtaler ved bekymring for om barnet er utsatt for vold eller overgrep. Det er utviklet av RVTS på oppdrag av Bufdir.

⁸ JEG VET er en kunnskapsbasert læringsressurs for alderstilpasset opplæring om vold, overgrep og mobbing i barnehager og skoler. JEG VET skal bidra til at barnehager, grunnskoler og videregående skoler har et voldsforebyggende opplæringstilbud som fremmer livsmestring - og er systematisk, kunnskapsbasert og nasjonalt likeverdig.

⁹ De samiske oversettelsene av samtalekort om kroppsregler er finansiert av fylkesmennene i Troms og Finnmark samt Nordland.

Kommunen har jobbet grundig med overgangssamtaler for å sikre en god overgang mellom barnehage og skole. Erfaring viser at kunnskapen om barnas interesser og behov for tilrettelegging gir bedre progresjon i læringen på 1. klassesnivå. Undervisningen kan tilrettelegges slik at barn som allerede kan bokstavninlæring kan «hoppe over» dette. Dette sparer lærerne for mye kartleggingsarbeid og tradisjonelt standard undervisningsløp.

Et annet viktig satsingsområde for Unjárga/Nesseby er å følge opp ungdom som må flytte på hybel for å gå på videregående. Gjennom prosjektet «How to hybel» samarbeider Unjárga/Nesseby med Deatnu/Tana kommune og Deatnu/Tana videregående skole, og avgangselevne fra ungdomsskolen får prøve seg på hybellivet over en helg. Dette prosjektet ble utviklet før modellkommune-perioden, men har blitt videreført som et årlig tiltak under 0–24-samarbeidet. Dessverre er det lite tilbud for ungdom som ikke går på vgs., og det er ingen til å følge opp disse etter at ungdomsklubben ble lagt ned.

Unjárga/Nesseby har jobbet med brukermedvirkning ved at det er gjennomført intervjuer med barn/unge som får hjelpetiltak og deres foreldre for å kartlegge erfaringer og synspunkter på det tverrfaglige tjenestetilbudet. Det er fagpersoner i arbeidsgruppen (Helsesøster, barnevern og PPT) som har bidratt i kartleggingen og samlet verdifull kunnskap om hvor skoen trykker, og på hvilke stadier i barn og unges liv hjelpeapparatet har svake punkter i oppfølgingen. I disse intervjuene har barns stemmer kommet fram. Hovedtendensen i tilbakemeldingen er at tiltak settes i gang for seint, men når de først kommer er de stort sett av god kvalitet. Det er også jobbet med foreldreopptrening som skal gi trening av foreldreferdigheter. Dette kan gis som rådgiving eller gjennom trening/kursing.

Kommunen har jobbet en del med å systematisere rutiner rundt innmelding av behov for spesialundervisning, bruk av skjema og hvordan utarbeidingen av individuell opplæringsplan skal skje i samarbeid med foresatte og i samråd med PP-tjenesten. Rutiner med klare frister og møtepunkter er ennå ikke på plass, og det gjenstår ennå arbeid med å følge opp de gode intensjonene i Håndboken som tidligere er utarbeidet. Hjelpeapparatet har sammen med pedagogisk personale jobbet for bedre inkludering av elever med spesialundervisning i klassen for å hindre utenforskap. Det er ulike meninger om hvordan dette best kan gjøres, særlig om eleven har store hjelpebehov og periodevis fungerer best i mindre grupper. Det er også utarbeidet bedre maler for bekymringsmeldinger til Barnevernet, og rutiner for oppfølging er blitt bedre så saksgangen blir mer effektiv. Kommunen har opplevd en markant økning i bekymringsmeldinger til barnevernet.

I Unjárga/Nesseby kommune har de ulike aktørene samarbeidet bra for å nå målene de har satt seg i programplanen, og det er jobbet godt med tiltakene. Særlig har den tette kontakten mellom arbeidsgruppa og prosjektledelsen vært positiv. Det eneste tiltaket som ikke er igangsatt, er rekruttering av støttekontakter til barn. Her er det ikke avklart hvem som skal saksbehandle søknader og hvilke finansielle rammer som skal ligge til grunn. Arbeidet med støttekontakter og tverrfaglig observasjon er tema som vil ha fokus høsten 2020. I Unjárga/Nesseby har en klart å jobbe med hele aldersspekteret i målgruppen; fra barnehage, skole og ungdom på videregående, samtidig som foreldre/foresatte er blitt inkludert i enkelttiltak. Det blir uttalt at gjennom prosjektet har en kommet et godt steg videre, blitt bedre kjent på tvers av etater, blitt mer samordnet i tjenestetilbudet til barn og unge, og har styrket kompetansen. Prosjektkoordinatorens nærhet til de ansatte ved oppvekstsenteret og barna fremheves som en viktig faktor som har gitt prosjektet en god fremdrift. Samtidig har modellkommunen hatt en arbeidsgruppe som har spilt

inn behov og diskutert med prosjektledelsen hele veien, og har hatt en aktiv rolle i å implementere tiltak. Likevel er det fortsatt behov for å jobbe med disse temaene systematisk, og prosjektkoordinatoren har en viktig rolle i å holde fokus i dette arbeidet.

Unjárga/Nesseby søkte og fikk midler i 2019 fra Bufdir fra virkemiddelordningen systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn og unge, og dette toårige bedre tverrsektorielt samarbeid – BTS-prosjektet vil på mange måter videreføre mange av satsingene fra 0–24-samarbeidet. Unjárga/Nesseby planlegger å bruke den samme organiseringen, bruke tidlig innsats team og utvikle en ny modell. Prosjektkoordinatoren vil sammen med nøkkelpersoner i kommunen innlemmes i det nasjonale faglige nettverket. Det er i april 2020 igangsatt en kartlegging av eksisterende strategier, kompetanse, rutiner og verktøy i arbeidet med utsatte barn. Kartleggingen danner grunnlag for modellutvikling.

6. Drøfting av modellkommunenes arbeid

I dette kapitlet drøftes noen overordnede tema på tvers av de tre modellkommunene, og det reflekteres rundt forskjeller og likheter, og grad av tilpasning til lokal kontekst.

6.1. Prosjektkoordinators rolle og plassering

Prosjektkoordinatoren er en svært viktig person for gjennomføringen av prosjektet i kommunen, både som bindeledd opp mot fylkesmannen, og særlig prosjektlederen der, men også inn i sin kommune mot styringsgruppa, arbeidsgruppa og politisk nivå. Koordinatoren skal også inngå i et nettverk med de andre modellkommunene og i nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark» sammen med kommuner i folkehelsesatsingen og KS sitt nettverk for barn og unge. Dette er en utfordrende oppgave som krever aktivitet på mange felt, men med ganske standard oppgaver for denne typen stillinger.

Alle de tre koordinatorene hos modellkommunene har god erfaring fra fagfeltet fra tidligere arbeid rettet mot barn og unge fra kommunal eller statlig sektor, men ingen av dem hadde særlig erfaring med å jobbe prosjektrettet. Denne arbeidsformen måtte læres, og det tok tid å komme seg inn i måten å arbeide på og bli kjent med den nasjonale satsingen og strukturene. De av prosjektkoordinatorene som hadde ansvaret for å jobbe fram prosjektplanen (Unjárga/Nesseby og Hammerfest/Hámmerfeastta) hadde god nytte av å delta i fylkesmannens prosjektnettverk hvor de fikk kompetanseheving og individuell oppfølging i å skrive prosjektplanen. Under hele arbeidet var fylkesmannens prosjektleder aktiv støttende. Disse to «hjelperne» fremstår som helt avgjørende for at kommunene kom i land med sine prosjektplaner. I Kautokeino kommune har det vært helt avgjørende at prosjektlederen er samisk da all kommunikasjon i prosjektet internt i kommunen går på nordsamisk. I Nesseby kommune blir det i noe mindre grad trukket fram som bærende for prosjektet, men den samiske kulturen og språket ligger som basis for alt arbeidet som gjøres i barnehage og skole. Den samiske dimensjonen kommer inn på tiltakssiden ved at «verktøykassa» for å fange opp utsatte samiske barn og unge styrkes.

De tre kommunene har valgt helt forskjellig plassering av sine prosjektkoordinatorer i det kommunale systemet. Plasseringen henger nøye sammen med hvor fokuset i det kommunale prosjektet ligger og er tilpasset de behovene koordinatoren har for nærhet til miljøene/tjenestene de skal jobbe sammen med. I Unjárga/Nesseby ble plassering ved oppvekstsenteret naturlig, med nærhet til alle ansatte som skulle få et kompetanseløft og barna i målgruppen. I Hammerfest/Hámmerfeastta ble fagleder for barn og unge koordinator, og med mange av hjelpeinstansene direkte underlagt seg, gav dette anledning til tett oppfølging og informasjonsflyt. Plasseringen muliggjorde også et strategisk arbeid med å se helhetlig på planer og sikre at perspektiver på at utsatte barn og unge kommer med. Slikt arbeid er ikke utført i de to andre kommunene, og det ville heller ikke være naturlig med prosjektkoordinatorens plassering. I Guovdageainnu/Kautokeino ble plasseringen på NAV begrunnet med at disse hadde best kunnskap og kapasitet til å drive prosjektrettet arbeid, og hadde gjennom tidligere prosjekt «NAV-veileder i videregående skole» jobbet med utsatt ungdom. Mye av denne kunnskapen kunne overføres til skole og barnehage. Valget henger også sammen med at NAV-leder var drivkraften i å få prosjektet opp å gå, og den som hovedsakelig skrev prosjektplanen. Prosjektkoordinatoren har nok sittet med noe distanse til viktige samarbeidsparter, men det er ikke plasseringen som er årsaken til at viktige deler av prosjektet i skolene ikke lot seg gjennomføre. Vi kan ikke se at en annen plassering

av noen av prosjektkoordinatorene ville vært bedre eller gitt et bedre resultat. Plasseringen har vært logisk og tilpasset konteksten kommunen ville utvikle prosjektet innenfor.

Alle koordinatorene har vist fleksibilitet i forhold til å gjøre endringer i planen og prioriteringene der det har vært nødvendig. Prosjektplanen er et dynamisk dokument, og det ligger læring i å finne ut at her må kursen endres. Hammerfest/Hámmarfeastta er et godt eksempel der mye av fokuset ble endret til oppfølging av ungdommer da ny kunnskap, blant annet tilrettelagt av kompetansemiljøene knyttet til 0–24-samarbeidet, forelå om utfordringer for denne gruppen. Tilgjengelige virkemidler til ungdomslos bidro til å muliggjøre et slikt skifte. I

Guovdageainnu/Kautokeino skyldes endringene en mer grunnleggende svikt i prosjektets forankring, og var slik sett ikke et ønsket skifte. Da det ikke var mulig å gjennomføre tiltak rettet mot skolenivået, hadde prosjektkoordinator ikke større valgmuligheter enn å konsentrere innsatsen til de nivåene hvor det fortsatt var mulig å gjennomføre tiltak; barnehage og ungdommer på videregående nivå. Unjárga/Nesseby er nok den kommunen som har gjort minst endringer underveis, men også der har det vært nødvendig å skyve på tiltak som har trengt mer tid for avklaring.

Prosjektkoordinatorene både Hammerfest/Hámmarfeastta og Unjárga/Nesseby kommuner mener at prosjektet har gitt mye lærdom og har hjulpet kommunen et godt steg framover i å ivareta utsatte barn og unge. For koordinatoren i Guovdageainnu/Kautokeino har arbeidet vært preget av mye frustrasjon over å ikke få prosjektet forankret i prosjektets viktigste målgruppe; utsatte barn og unge i skolen. En viss læring er også oppnådd hos Guovdageainnu/Kautokeino kommune mht. å forplikte viktige samarbeidsparter. Selv om dette er et treårig prosjekt, ble den faktiske prosjektperioden innskrenket i begge ender ved at oppstart kom seint på året i 2018, og særlig i Guovdageainnu/Kautokeino tok det tid å få en ny koordinator på plass. Sluttåret 2020 var også preget av usikkerhet om det ble en endelig avslutning til sommeren eller prosjektet skulle videreføres ut året. Korona-situasjonen påvirket også de planene som forelå for slutfasen.

6.2. Styringsgruppas rolle

Styringsgruppas rolle er å fatte viktige beslutninger for prosjektets gjennomføring og retning. I Guovdageainnu/Kautokeino har styringsgruppa hatt regelmessige møter, hatt gode diskusjoner og gjort viktige beslutninger for prosjektets utvikling, blant annet at skolenivå skulle «fritas for deltakelse i en periode», men må også holdes ansvarlig for at dette ikke ble reversert da perioden var over. Styrets arbeid er imidlertid preget av manglende deltakelse fra nøkkelpersonen ansvarlig for oppvekst, og dette har hatt vidtrekkende følger for prosjektets forankring i skolen og gjennomføring av viktige tiltak. Det er rådmannen oppgave å sikre at styringsgruppa har den rette sammensetningen og at de nødvendige personene møter for å forplikte de aktuelle etatene.

I Hammerfest/Hámmarfeastta har det vært flere skifter i sammensetning av styringsgruppa, noe som delvis skyldes vansker med å få travle kommuneledere til å møte. Styringsgruppa har primært hatt en viktig rolle i å diskutere og få godkjent prosjektplanene, men har hatt mindre påvirkning i prosjektets gjennomføring.

Unjárga/Nesseby er den eneste kommunen som ikke har hatt en styringsgruppe. Selv om det har godt bra uten, ville det nok styrket prosjektets forankring og gitt mulighet til at flere kommunale etater ut over oppvekstsenteret fikk et eierforhold til prosjektet. Blant annet blir det nevnt at

kommunelegen og NAV kunne vært bedre involvert i arbeidet, for eksempel gjennom styrerepresentanter. Noe lærdom er trukket av dette ved at det nå eksplisitt blir uttalt av kommuneledelsen at det nylig finansierte prosjektet bedre tverrsektorielt samarbeid – BTS, som viderefører deler av 0–24-samarbeidet, må få en styringsgruppe på plass.

Erfaringene fra de tre modellkommunene viser at prosjektarbeid må forankres godt i kommunens organisasjon gjennom en styringsgruppe for å forplikte de relevante etatene til dedikert deltakelse gjennom involvering av ansatte lenger ned i det kommunale systemet.

6.3. Arbeidsgruppas rolle

Arbeidsgruppene har en svært viktig rolle i kommunenes 0–24-samarbeid, både fordi personene er de som daglig jobber direkte med barn og unge og kan spille inn viktige momenter til prosjektarbeidet/prosjektkoordinatoren basert på fagkunnskap, og har en rolle i å bidra til implementering av mange av tiltakene.

Unjárga/Nesseby er nok den kommunen hvor arbeidsgruppa har vært mest formalisert med faste møter og gode rutiner. Arbeidsgruppa har vært liten, bare tre personer, men gjennom at prosjektledelsen på tre personer også deltar på møtene har disse fungert som gode arenaer for å drive prosjektet framover. Det kan se ut til at arbeidsgruppa har hatt en videre funksjon i fraværet av en styringsgruppe. Likevel, i deler av prosjektperioden har ikke barnevern vært representert i arbeidsgruppa, pga. ubesatte stillinga, men etter hvert kom stillinga og deltakelsen i arbeidsgruppa på plass. Arbeidsgruppas virksomhet og arbeidsmåte fremstår som god, og har trolig vært mulig fordi Unjárga/Nesseby er en liten og oversiktlig kommune med kort vei mellom nivåene, og hvor fagpersoner har kapasitet og interesse for å engasjere seg i prosjektrettet utviklingsarbeid. Dette har nok ikke vært like fremtredende i de to andre kommunene.

I Hammerfest/Hámmerfeastta har arbeidsgruppa vært mer «utflytende», både fordi det har vært mange utskiftninger underveis (noe forklares med kommunesammenslåing), men også fordi det har vært utfordrende å få alle til å møte samtidig. Mange av representantene i arbeidsgruppa jobber direkte under prosjektkoordinatoren/fagleder og blir godt orientert og oppdatert på gruppas aktivitet, selv om de ikke har hatt tid til å møte.

I Guovdageainnu/Kautokeino har den opprinnelige arbeidsgruppa, slik den var skissert i programplanen, ikke fungert. Alle representantene fra skolene har vært fraværende, og prosjektkoordinatoren har bare hatt en halv arbeidsgruppe å spille på. Det har vært møter, men ikke helt regelmessig. Gruppa har jobbet mest med målene i planen, og hovedfokuset har vært mot barnehage.

Arbeidsgruppene inviteres inn til samlinger i [nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark»](#). Dette er en arena for å få økt sin kompetanse, bygge nettverk og lære av andre kommuner samt få kunnskap om ulike kompetansemiljøer som senere kan benyttes i kommunens arbeid. Alle kommunene har deltatt med representanter fra sine arbeidsgrupper, men få har hatt mulighet til å delta på alle fire samlinger. Nettverksmøtene har vært i Alta og Kirkenes, og for alle deltakende kommuner betyr dette en reisevei på minimum 2 timer hver vei, kanskje opptil 5–6 timer hvis transporten går med bil. I praksis medgår kanskje 2–3 dager ved til å delta på en slik samling. Dette gjør det utfordrende å prioritere deltakelse i en travel hverdag og er en faktor som kommuner i avstandsfylket Finnmark, som i løpet av prosjektperioden har blitt enda større med

sammenslåingen av Troms og Finnmark, sliter med i alt prosjektarbeid som initieres/styres fra regionnivå. Likevel har organisatorene prioritert fysisk møter i dette nettverket. Etter erfaringene med koronabegrensninger i møtevirksomhet har trolig flere aktører sett at slike møter i større grad kan gjennomføres digitalt.

Erfaringene med nettverksdeltakelsen er også svært varierende; der enkelte mener det har bidratt med mye nyttig kunnskap og innblikk i nye faglige perspektiver mens andre gir uttrykk for at temaene har vært perifere i forhold til hva de jobber med til daglig. Det er også ulike meninger om å slå sammen tre ulike satsinger til et felles nettverk. For noen er det ideelt og ressursbesparende når samme person har roller i flere satsinger, mens andre opplever det som lite spisset mot de konkrete behovene i 0–24-samarbeidet. Det er vanskelig å gjøre alle til lags, men denne samordningen har i alle fall gjort det lettere for kommunene å delta.

7. Drøfting av andre rammebetingelser

7.1. Prosjektleder hos fylkesmannen

Prosjektlederen hos fylkesmannen har en nøkkelposisjon i prosjektet, og har vært en pådriver helt fra starten når de tre kommunene skulle forspørres om deltakelse. God kjennskap til kommunene og deres styrker og svakheter i arbeidet med utsatte barn og unge bidro til at tre veldig ulike kommuner ble valgt ut som modellkommuner. Etter hvert som koordinatorene kom på plass i kommunene, har ansvaret vært å sikre god faglig støtte og gi nødvendig informasjon fra fylkesmannsembetet og det nasjonale 0–24-prosjektet til koordinatorene. Dette har prosjektlederen utført på en grundig måte. Hun har vært en pådriver i kommunenes arbeid, vært en viktig diskusjonspartner for koordinatorene og tatt tak i utfordringer som krever oppfølging og dialog med ledelsen i kommunene. Hun har informert om nasjonale satsinger, virkemiddelordninger, nye relevante publikasjoner og veiledere og gitt gode råd i hvordan disse kan tas i bruk i kommunene. Hun har gjennom planlegging av program i nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark» trukket inn relevante kompetansemiljø og bidratt til at kommunene har blitt kjent med disse og senere tatt denne kompetansen i bruk i sitt arbeid.

Spesielt vil vi trekke fram prosjektlederens faglige arbeid rundt barnekonvensjonen. Hun har selv, sammen med fylkesmannens prosjektleder for Sjumilssteget, deltatt på utallige fagdager og nettverkssamlinger for å informere og støtte kommunene i større fokus på barnekonvensjonen. Prosjektlederen leder og koordinerer i dag den nasjonale arbeidsgruppa for Sjumilssteget. To av kommunene har arrangert fagdager med barnekonvensjonen som tema og jobbet for at konvensjonen skal bli bedre kjent for alle som jobber med barn.

Prosjektlederen har lang arbeidserfaring med utsatte barn og unge, både på statlig og regionalt nivå, samt i en samisk kontekst, og kjenner de ulike avdelingene hos fylkesmannen godt. Hun har derfor kunnet trekke inn mange av de ulike fagmiljøene, og har benyttet enhver anledning til å snakke fram prosjektet og gjøre det relevant for de ulike avdelingene hos fylkesmannen. Finnmarksprosjektet, og ulike tema fra dette, er blitt presentert av prosjektlederen på utallige samlinger og konferanser, og hun har vært en faglig sterk ambassadør for Finnmarksprosjektet inn i den nasjonale satsingen. Hun har deltatt aktivt på nasjonale samlinger om 0–24-samarbeidet med en rekke innlegg i relevante fora. Hun har holdt seg oppdatert på forskning og kunnskapsutvikling på fagfeltet og deler og tilrettelegger denne kunnskapen så modellkommunene kan ta den i bruk. Prosjektlederen kan kanskje best betegnes som et nav som drar i alle de nødvendige tråder i prosjektet, både oppover til det nasjonale prosjektet, til siden i de ulike avdelingene i fylkesmannsembetet, ut til kompetansemiljøene og ned til modellkommunene.

Prosjektlederen er tospråklig og kommuniserer med de samiske modellkommunene på samisk. Denne kompetansen har særlig vært relevant i kommunikasjonen med Guovdageainnu/Kautokeino kommune der alt foregår på nordsamisk, men også i Unjárga/Nesseby hvor det samiske står sterkt. Dette handler ikke bare om språkkompetanse, men også om å kjenne den samiske kulturen og hvilke kontekstuelle forhold som legges til grunn i utviklingen av tjenestetilbudet for utsatte barn og unge. Prosjektlederen har jobbet for at flere av de nasjonale verktøyene som brukes i 0–24-samarbeidet blir oversatt til samisk og har brukt kompetansen til modellkommunene for å utvikle og teste ut samiske varianter og oversettelse.

7.2. Fylkesmannens styringsgruppe

Det har vært viktig å ha en regional styringsgruppe på ledernivå. Det har forpliktet lederne i de deltakende avdelingene til å spre prosjektets prinsipper og innhold om tverrfaglig samarbeid ned i sine strukturer. De avdelingene som ikke har vært representert i styringsgruppa har nok ikke samme kunnskap og forståelse for 0–24-samarbeidet.

Selv om det har vært store utskiftninger i styringsgruppa underveis, noe som både skyldes sammenslåingen av Troms og Finnmark fylkesmannsembete, men også naturlig avgang som pensjon og nye personer inn i lederstillinger, har alle deltakerne vist et sterkt engasjement i prosjektet og prioritert møtene.

Samtidig har det vært en krevende periode å jobbe med utviklingsarbeid da sammenslåingsprosessen har tatt mye fokus. Mye tid har gått til å avklare hvilke etater som skal ledes fra de ulike lokasjonene; Vadsø og Tromsø, og to organisasjoner skal smeltes sammen til en med det det innebærer av kompetansekartlegging og ansvarsfordeling, både geografisk og faglig. I denne perioden har prosjektlederen vært stabiliteten som har sikret at kunnskapen blir videreført til nye personer i samarbeidet. Styringsgruppa har sendt årsrapport til den nasjonale styringsgruppa på nyåret og framdriftsrapport er levert årlig i juni.

Det trekkes også fram som betydningsfullt at den nye fylkesmannen i det sammenslåtte embetet har løftet barn og unge som det viktigste satsingsområdet i embetet i årene framover. Det har gitt prosjektet høy status innad og bidratt til at arbeidet er gjort kjent i fylkesmannsembetet. Det er trolig også et viktig signal om at arbeidet fortsatt skal ha høy prioritet selv om 0–24-prosjektet fases ut i 2020. Fyrtårsatsing barn og unge vil videreføre deler av arbeidet.

7.3. Prosjektarbeidets relevans i fylkesmannens overordnede arbeid med utsatte barn og unge

Det er viktig å ha en forståelse for at fylkesmannen hadde et engasjement i 0–24-samarbeidet også før modellkommuneprosjektet ble iverksatt, men at embetet slet med å få dette godt forankret i organisasjonen, hva staten ville med satsingen og kanskje også finne gode modeller for hvordan de skulle jobbe med dette ut i kommunene. Gjennom modellkommuneforsøket har arbeidet blitt konkretisert og formalisert og funnet en form som kan tas videre til arbeidet med andre kommuner. Nordkapp/Nordkåphppi, Alta/Áltá, Porsángu/Porsanger, Deatnu/Tana og Vardø/Várggát har også fått tildelt midler til 0–24-samarbeidet, og de tre siste har hatt et visst samarbeid med modellkommunene og deltatt på de siste samlingene. Fylkesmannens fyrtårsatsing barn og unge er en mulig arena for spredning av erfaringer og arbeidsmåter til flere kommuner i Troms og Finnmark.

Fylkesmannen har et statlig koordineringsansvar for kommunenes arbeid rettet mot barn og unge, men manglet ved prosjektoppstart en oversikt over kommunenes engasjement med ulike statlige finansieringsordninger. Ofte visste ikke fylkesmannen hvilke kommuner som var engasjert i hvilke programmer og prosjekter, og noen ganger hadde heller ikke kommunene selv oversikten da ulike kommunale etater kunne søke på midler som andre etater ikke kjente til. I tillegg har fylkesmannen egne midler; prosjektsskjønnsmidler, som kommunene kan søke på. Det fantes med andre ord ingen oversikt over alle prosjektmidlene og ulike tilskuddsmidler de kunne søke på,

samt vurderinger om hvordan disse engasjementene virket sammen. En av oppgavene prosjektlederen tidlig tok tak i, var å kartlegge hvilke virkemiddelordninger de nasjonale samarbeidspartene i 0–24-prosjektet forvaltet (Bufdir, Hdir, Udir, AVdir og IMDI) og hvilke prosjekter modellkommunene var engasjerte i, samt ulike finansieringskilder knyttet til disse. Dette avdekket at flere statlige hjelpere ofte trækker i de samme kommunene uten at dette er godt koordinert, og i enkelte tilfeller kan de stå i direkte konkurranse om kommunens tid og oppmerksomhet. Særlig i Guovdageainnu/Kautokeino kommune ble dette eksemplifisert ved at veilederkorpset i flere år har vært sterkt inne i skolen (Udir), og har i senere tid også engasjement i barnevernet (Bufdir). Dette engasjementet har hatt direkte konsekvenser for gjennomføringen av 0–24-samarbeidet i kommunen, hvor viktige tiltak ikke lot seg gjennomføre fordi skolenivået skulle prioritere veilederkorpset. Dette er en viktig lærdom for fylkesmannen som har en koordineringsrolle, men også for nasjonalt nivå som utfordres av tradisjonell sektortenkning med behov for mer tverrfag samarbeid. Her kan det være betimelig å spørre om et større engasjement fra nasjonalt nivå i 0–24-samarbeidet kunne ha løst opp i denne konkrete utfordringen i Guovdageainnu/Kautokeino. Dette må selvfølgelig veies opp mot prinsippet om at kommunen eier sitt prosjekt og selv er ansvarlig for god forankring og gjennomføring.

Opprettelsen av nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark» er også et tiltak som har bidratt til å samordne ulike offentlige myndigheters kontakt mot kommunene, i dette tilfellet mht. kompetanseheving. Det er viktig å finne gode samarbeidsparter, og her hadde fylkeskommunen og KS prosjekt med egne programmer hvor de sammen med kommunene var målgruppe. I noen av kommunene var det de samme personene som var engasjerte i de ulike programmene, og i stedet for at kommunene sender folk til ulike kompetansehevende samlinger, ble disse slått sammen. Dette letter arbeidet for kommunene som er engasjert i flere satsinger og gir mulighet til å tenke synergier og samarbeid mellom ulike nivå (kommune, fylke, regional stat) som jobber mot barn og unge. Samtidig framstår aktørene som samlet overfor kommunene, noe som styrker samordningsrollen. Fylkeskommunene og KS har tatt de største utgiftene med å arrangere nettverket. I 0–24-samarbeidet har det vært begrenset med midler, så nettverket ville neppe blitt gjennomført uten et tett samarbeid. For de tre partnerne har nettverket hatt gode synergier mht. samordning og kunnskapsspredning, og det tette arbeidet med å utvikle felles program omtales som givende og lærerikt.

7.4. Fylkesmannens prosjektgruppe

Prosjektgruppa har, som styringsgruppa, hatt stor utskifting som en følge av sammenslåingen, og nye personer har kommet til underveis. Møtene er brukt for å dele informasjon om hva som skjer av relevans for barn og unge på de ulike avdelingene og kommer med faglige innspill til 0–24-samarbeidet. Møtene brukes til å få oversikt over hva som rører seg av prosjekter og tiltak rettet mot modellkommunen, og det ble innhentes statistikk, indikatorer, tilsynsrapporter osv. som ulike avdelinger hos fylkesmannen sitter på og som kan gi et godt kunnskapsgrunnlag om utviklingen i kommunene. Prosjektleder informerer gruppa om progresjonen i modellkommunene og om møter, arbeid og nettverk mot nasjonalt nivå, samt møter med samarbeidsparter regionalt. De har diskutert hvordan prosjektet kan gjøres bedre kjent i de ulike avdelingene hos fylkesmannen og har brukt kommunikasjonsavdelingen til å lage nyhetssaker.

Prosjektgruppas viktigste oppgave er å sørge for at informasjon om prosjektet og metoder å jobbe på blir gjort kjent i de ulike avdelingene og bidrar til bedre tverrfaglig samarbeid internt hos

fylkesmannen. Her har prosjektet bidratt til bedre oversikt og samordning mellom noen viktige avdelinger, men ikke like godt i alle.

7.5. Finansielle rammebetingelser for prosjektet

Den treårige prosjektlederstillingen hos fylkesmannen er finansiert fra nasjonale 0–24-midler gjennom Utdanningsdirektoratet. Det var også en forståelse hos fylkesmannen at modellkommunenes deltakelse gjennom den desentraliserte oppfølgingen skulle finansieres av sentrale midler. Dette omtales som en misforståelse mellom Udir og fylkesmannen, og hvor direktoratet hele tiden har ment at kommunenes deltakelse måtte finansieres gjennom ordinære midler og satsinger allerede finansiert av Staten. Fylkesmannen på sin side mente at prosjektkommunene trenger ekstern finansiering, særlig pga. lang og kostbar reise for å delta på samlinger og møter. Misforståelsen kan ha oppstått fordi midler 0–24-samarbeidet og til «kompetanseløft Finnmark» kom som en tildeling fra Udir til fylkesmannen, uten at det var spesifisert hvilke summer som ble tildelt hvilke prosjekt.

Da misforståelsen var oppklart anbefalte den nasjonale styringsgruppa fylkesmannen om å bistå modellkommunene med å søke midler gjennom relevante tilskuddsordninger. For å få prosjektet opp å gå ble det søkt og bevilget direktetilskudd fra fylkesmannen (prosjektskjønnsmidler) til kommunen. Midlene skulle matches av kommunale egenandeler. Hammerfest/Håmmarfeastta kommune hadde fått tilskudd til systematisk identifikasjon for utsatte barn og unge, og hadde ikke behov for større prosjektskjønnsmidler. Noen restmidler (skjønnsmidler) ble utbetalt i 2019. I den tidlige fasen av prosjektet, da prosjektkoordinatorene akkurat var kommet på plass, var det lite kapasitet til å søke om eksterne midler fra ulike statlige satsinger, og kommunene var avhengige av finansiering av oppstarten. Skjønnsmidlene fra fylkesmannen har vært nødvendig for å sikre Unjárga/Nesseby og Guovdageainnu/Kautokeino kommunes deltakelse og viser at fylkesmannsembetet har prioritert prosjektarbeidet høyt med egne midler. Finansieringen av modellkommunenes deltakelse i 0–24-samarbeidet kan deles i to hovedkategorier; lønnskostnader til prosjektkoordinator og kostnader til samlinger og kompetanseheving/bruk av eksterne kursholdere til arrangering av fagdager.

I Guovdageainnu/Kautokeino har stillingen som prosjektkoordinator vært en fulltidsstilling finansiert av prosjektet, mens det i Hammerfest/Håmmarfeastta og Unjárga/Nesseby har vært arbeid som er gjort ved siden av prosjektkoordinatorens andre oppgaver i kommunen. I Unjárga/Nesseby er prosjektkoordinator frikjøpt i en % stilling for å jobbe med prosjektet, men innehar fremdeles stillingen som barnehagestyrer ved oppvekstsenteret. I Hammerfest/Håmmarfeastta har også prosjektkoordinatoren andre oppgaver som fagleder for barn og unge, men er frikjøpt i en %-stilling.

Etter hvert som prosjektkoordinatorene ble varme i trøya ble det mer tid til å orientere seg blant andre statlige virkemidler, og det kom flere aktuelle utlysninger som kommunene kunne søke på. I det nasjonale 0–24-samarbeidet finnes det en liste over tilgjengelig statlige virkemiddelordninger som kommunene kan søke på. Prosjektlederen fra fylkesmannen har informert kommunene om disse og oppmuntret og støttet dem i søknadsarbeidet. Siden det ikke lå egne statlige midler i modellkommunenes deltakelse, var det avgjørende at disse midlene endelig kom etter en forsinket utlysning. I 2019 søkte Hammerfest/Håmmarfeastta og Guovdageainnu/Kautokeino midler fra Bufdir fra virkemiddelordningen «Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av

utsatte barn» til Bedre tverrfaglig innsats – BTI. Søknaden fra Hammerfest/Hámmerfeastta ble innvilget, men Guovdageainnu/Kautokeino sin ble avslått. Fylkesmannen gikk så inn med egne midler for å sikre Guovdageainnu/Kautokeinos deltakelse. I mars 2020 fikk Unjárga/Nesseby og Vardø/Várggát tildelt de samme midlene fra Bufdir for en toårig prosjektperiode. Ordningen omtales nå som Bedre tverrsektorielt samarbeid – BTS, og alle våre modellkommuner, samt Vardø/Várggát, vil følges opp av kompetansemiljøene i Nord; KoRus, RKBU og RVTS. Hammerfest/Hámmerfeastta er godt i gang. Målet med ordningen er å stimulere kommunene til å fange opp og gi riktig hjelp til utsatte barn på tvers av tjenester og nivåer. I løpet av prosjektperioden skal kommunene utvikle en modell for tverrsektorielt samarbeid, som også skal være elektronisk og tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Dette passer godt inn i formålet for 0–24-samarbeidet, og finansieringen kan bidra til at satsingen fortsatt får et sterkt fokus i våre tre modellkommuner, selv etter at 0–24-samarbeidet er formelt avsluttet.

Gjennom våre samtaler med prosjektkoordinatorene fremgår det at progresjonen i arbeidet ikke er påvirket av manglende finansielle ressurser, men at det underveis har vært noe usikkerhet rundt hvilken finansieringsløsning som vil finnes fra år til år, og på slutten også hva som vil bli finansiert av videreføring etter juni 2020. Det framgår også at bevilgningen fra fylkesmannen i 2018 kom såpass seint på året at det meste av midlene ble overført og brukt i det påfølgende budsjettåret.

7.6. Forholdet mellom modellkommune og statlige styringsstrukturer

Modellkommunene forholder seg til fylkesmannens prosjektleder og har ingen direkte kontakt mot styringsgruppe hverken på fylkesmannsnivå eller statlig nivå. Alle tre kommunene har hatt besøk av den nasjonale styringsgruppa, og dette har gitt kommunene en mulighet til å løfte fram viktige problemstillinger som i liten grad fanges opp på nasjonalt nivå. Blant annet har de presentert de ekstra utfordringene knytte til tospråklighet, og sentralisering med den senere tids institusjonsnedbygging av barnevernstilbud i Øst-Finnmark. Disse møtene har også bidratt til å løfte prosjektet internt i kommunene ved at politisk og administrativ ledelse deltar og får presentert sin kommune. Det blir uttalt at det gir kommunen anerkjennelse for arbeidet som er nedlagt når statsforvaltningen kommer på besøk og viser interesse.

Den nasjonale styringsgruppa har gjennom disse besøkene fått kunnskap om hvordan prosjektet i modellkommunene tilpasses lokal kontekst og spesifikke utfordringer og muligheter. Det har gitt styringsgruppa innsikt i hvordan 0–24-samarbeidet implementeres i enkeltkommuner med ulike hindringer og resultater. Det blir også uttalt at besøk hos modellkommunene har vært prioritert, på tross av lang reisevei, fordi staten har et stort engasjement i Finnmark og ønsker å se hvordan virkemidlene best kan brukes for å løse de konkrete utfordringene som Finnmarkskommunene sliter med. Det er derfor styrerepresentanter fra Helsedir, Bufdir og Udir som har deltatt da det er disse som har bidratt med økonomiske midler i prosjektet.

Gjennom årlige rapporteringer fra fylkesmannens prosjektleder til sekretariatet gis det en grundig gjennomgang av prosjektets gjennomførte aktiviteter og framdrift på regionalt og modellkommunenivå. Spesielle utfordringer, slik som Guovdageainnu/Kautokeino kommunes mangelfulle gjennomføring, er også tatt opp og diskutert.

7.7. Bruk av kompetansesentrene

Det har vært et mål i prosjektet å gjøre modellkommunene kjent med de statlige kompetansemiljøene som er knyttet til 0–24-samarbeidet. Samlingene i nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark» har vært den viktigste arenaen for å bli kjent med disse miljøenes kompetanse og knytte kontakter. Det har vært vanskelig å se noen direkte sammenheng mellom kjennskap til og kontakt med kompetansesentrene og engasjering av disse inn i kommunenes 0–24-samarbeid. Noen kommuner hadde alt en slik kontakt med enkeltmiljøer før modellkommuneprosjektet, og noen har brukt dem i «tilgrensende prosjekter» som for eksempel som programkommune folkehelse barn og unge. Unjárga/Nesseby har brukt RVTS direkte inn i prosjektet, og Hammerfest/Hámmerfeastta har brukt Korus til kartleggingsarbeid.

Det kan se ut til at bruken av disse kompetansesentrene er nært knyttet til kommunenes innvilgning av prosjektmidler fra statlig hold hvor disse kunnskapsmiljøene har en viktig oppfølgingsrolle, som BTI/BTS fra virkemiddelordningen «systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn». Her vil både KoRus, RKBU og RVTS kobles inn, men så langt er det bare Hammerfest/Hámmerfeastta kommune som har kommet godt i gang med dette arbeidet.

Statped/SAED blir ikke direkte nevnt som relevante kunnskapsmiljøer i modellkommunenes 0–24-prosjekt, men disse brukes av blant annet PPT i kommunene i den individuelle oppfølgingen av utsatte barn og unge. Vi ser også at kommunene i 0–24-samarbeidet både bruker kompetanse internt i kommunen, for eksempel ved fagdager, men også andre ressurspersoner eller kompetansemiljøer som UiN og UiT, samt ressurspersoner hos fylkesmannen.

7.8. Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er viktig i alt prosjektarbeid, og i modellkommunene har dette hovedsakelig dreid seg om å involvere ungdom i arbeidet. Kommunene har ulik grad klart å få dette til. Hammerfest/Hámmerfeastta har vært best til å få med med ungdommen, og ungdomsrådet har deltatt på nettverkssamlingene. I Guovdageainnu/Kautokeino har det tatt tid å få opprettet ungdomsråd, og prosjektkoordinatoren har vært engasjert i dette. Da ungdomsrådet først kom på plass helt på slutten av prosjektperioden, var det ikke hensiktsmessig å ta disse inn i modellkommunens arbeid. I Unjárga/Nesseby har de ikke hatt ungdomsråd da ungdommen flytter ut for å gå på vgs.

Modellkommunene har likevel brakt brukermedvirkning inn i arbeidet ved å utvikle metoder for å gjennomføre intervjuer med barn, ungdom og foreldre mht. erfaringer med å motta bistand. Dette er også diskutert på samlinger i nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark». Denne kunnskapen brukes for å forbedre tilbudet. Barns stemme skal bli hørt, og Hammerfest/Hámmerfeastta har særlig hatt fokus på samtykke og når ungdom og foreldre skal få uttale seg eller få innsyn i saker som angår dem selv. Hammerfest/Hámmerfeastta kommune er den eneste som har brakt inn representant fra brukerorganisasjon i prosjektets arbeidsgruppe. Denne representanten fra Mental helse har deltatt på alle nettverkssamlingene.

8. Resultater og overføringsverdi

For modellkommunene har prosjektdeltakelsen gitt mange nyttige erfaringer og lærdommer. Særlig vektlegges det som viktig at kommunene har eid og utviklet prosjektet selv ut ifra det som var kommunens egne behov, og har valgt den forankringen som passet best for å nå målene som var satt i prosjektplanen. Dette har gitt arbeidet en posisjon innad i kommunen. Likevel har kommunene vært helt avhengig av kyndig veiledning og oppfølging fra prosjektlederen på fylkesmannsnivå. Dette skiller seg fra andre prosjekter i 0–24-samarbeidet der statlig nivå har en mer aktiv rolle.

De konkrete resultatene som er oppnådd er at kommunene har fått løfter arbeidet med utsatte på barn og unge i det kommunale systemet, blikket er hevet, og det er skapt arenaer for samhandling og samordning. Kompetansen blant ansatte er hevet, i noen kommuner bredt og hos andre mer begrenset. Noen av kommunene har jobbet med felles kunnskapsgrunnlag, men også standardisering av skjema, kontakter og utvikling av metoder for intervju for å sikre brukermedvirkning og planarbeid. Kommunene har gjennom deltakelsen styrket kompetansen og verktøykassa for å fange opp utsatte barn og unge, og har i hvert fall i to av kommunene ført til en endring i tilnærmingen til målgruppa og/eller organisering av tilbudet. Kommunene er på ingen måte i mål, og noen har kommet lenger enn andre, men de er kommet et godt stykke på vei opp i samordningstrappa ved at informasjon blir delt, og det er utviklet en felles problemforståelse. En av kommunene har opplevd utfordringer i forhold til andre statlige aktører som «trækker i samme bed», noe som har påvirket måloppnåelsen.



Prosjektdeltakelsen har også gjort kommunene bedre kjent med kompetansemiljøene som er knyttet til 0–24-samarbeidet og andre ressurspersoner som kan brukes inn i kompetansehevende tiltak. Kunnskapen har gjort kommunene i stand til å se muligheter for å søke statlige midler til videreføring av arbeidet i BTI/BTS.

Erfaringsoppsummeringen har vist at det er viktig med god forankring av prosjektet i kommunens administrative og politiske ledelse med en styringsgruppe som kan drive prosjektet framover. Spesielt vil vi trekke fram følgende:

- Det er viktig å tenke godt gjennom sammensetningen på styringsgruppen, slik at den har dedikerte fagpersoner som kjenner feltet og kan forplikte sin etats deltakelse. Det kan også være samarbeidsparter utenfor kommuneorganisasjonen.
- Hvis kommunen har flere satsinger som ligger faglig nær opp til hverandre kan det være lurt å ha felles styringsgruppe for å minske antallet
- Det må gis hyppig informasjon om prosjektets utvikling og resultater til politisk nivå, og det må jobbes med involvering og kommunikasjon.

Kommunene har hatt frihet til å tilpasse prosjektet etter egne behov og trekke inn relevante samarbeidsparter. Den lokale utformingen anser vi for å være en av prosjektets viktigste styrker, og særlig hvordan en gjennom bruk av arbeidsgruppen involverer de som har direkte kontakt med målgruppen og er «hands on» i forhold til å kjenne utfordringene. I små kommuner er det ikke alltid kapasitet til å delta i mange forskjellige tverrfaglige grupper, så det er en fordel om en kan benytte allerede eksisterende konstellasjoner, som for eksempel tverrfaglig team, og eventuelt utvide de som allerede finnes. Noen gode råd kan være:

- I utforming av tiltak må en knytte til seg fagkompetanse i arbeidsgruppa som har direkte kontakt med utsatte barn og unge.
- Deltakere i arbeidsgruppa er ansvarlig for at kunnskap om prosjektet og dets tiltak tas ned i organisasjonen
- Det må være rom for å justere tiltak underveis og endre kursen om ny kunnskap avdekker behov for endring eller nye tiltak.

Vi ser at hovedfokus har vært på barnehage og skole, men to av kommunen har jobber tett med NAV og med videregående skole. Det har vært mindre involvering av tjenestene innenfor helse. Kommunene har prøvd ut ulike metoder for å sikre bedre brukervedvirkning; høre barns stemme, jobbe med samtykke fra ungdom og foreldre, men må jobbe videre med dette for å få gode rutiner på plass.

Fylkesmannsembetet har hatt stor nytte av modellkommuneforsøket fordi det har konkretisert 0–24-samarbeidet i regionen og gitt erfaring om hvordan fylkesmannen kan bistå kommuner med veldig ulike utfordringer. Valget at tre modellkommuner med ulik forankring av prosjektarbeidet har gitt verdifull kunnskap om hvordan denne typen utviklingsarbeid kan organiseres og tilpasses lokal kontekst og behov. Dette er erfaring som fylkesmannsembetet kan ta med seg inn i fyrtårsatsing barn og unge, der flere kommuner skal mobiliseres og veiledes. Prosjektet har også gitt fylkesmannen åpning for tettere samarbeid med fylkeskommunen og KS i utvikling av kompetansehevende tiltak og bidratt til å opprette nettverket «God samhandling for barn og unge i Finnmark» for deltakerkommunene. Det er lurt å slå sammen ulike nettverk i stedet for å opprette nye. Nasjonale og regionale aktører koordinerer sin innsats og henvendelse til kommunene, noe som legger terskelen lavere for kommunenes deltakelse.

Fylkesmannens samordningsrolle er styrket gjennom at prosjektleder har hatt ressurser til å ha fullt fokus på utsatte barn og unge innad i fylkesmannsembetet, samt jobbet med den interne samordningen og spredningen av informasjon og resultater. Prosjektet har røsket opp i egne strukturer og skapt arenaer (styringsgruppe og prosjektgruppe) for å diskutere samordnet innsats mot utsatte barn og unge på tvers av avdelingene. Samtidig har det gitt fylkesmannen en bedre oversikt over statlig engasjement og finansiering av satsinger og prosjekter i kommunene og gitt mulighet til å samordne bruk av egne virkemidler mot de samme kommunene. Prosjektlederen har

trukket i de nødvendige trådene for å knytte Finnmarksprosjektet til de nasjonale 0–24-stukturene. Sammenslåingen av fylkesmannsembetene i Troms og Finnmark midt i prosjektperioden har vært utfordrende da fokuset har vært andre steder, og mange personer er skiftet ut i styringsgruppe og prosjektgruppe. Heldigvis har prosjektlederen vært stabil gjennom hele perioden, og delvis kompensert for disse forholdene.

For det nasjonale 0–24-samarbeidet har modellkommuneforsøket, som det eneste «regionale prosjektet», gitt ny kunnskap om hvordan forutsetninger for samordning på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå varierer i vårt langstrakte land, og vist at samordning ikke kommer av seg selv, men er noe det må jobbes med kontinuerlig og med ekstra ressurser. Finnmarksprosjektet har også fått fram sensitiviteten ved å operere i ulike samiske samfunn hvor fokus på kultur og språk må være med hele veien. Det gjøres mye bra arbeid med å tilrettelegge og oversette hjelpemidler til bruk ved tidlig intervensjon med samiske barn og unge, men det er mye som gjenstår for at disse barna skal få et likeverdig tilbud.

Prosjektet har også tydeliggjort for nasjonalt nivå at mange ulike statlige hjelpere beveger seg i de samme kommunene uten at dette nødvendigvis er samordnet. Dette er noe staten og fylkesmannsembetene må jobbe videre med for å forbedre. Situasjonen for utsatte barn og unge er ofte så kompleks og mangfoldig at problemet ikke lar seg løse eller forebygge på en enkelt måte. Ofte handler dette mer om hvordan en håndterer enn løser et problem. Ikke minst må innsatsen tilpasses til kontekstuelle forhold som krever ekstra kompetanse, for eksempel i samisk språk og kultur. Fra forskningslitteraturen er dette kjent som et gjenstridig problem (wicked problems) og erfaringene fra Finnmark viser at problemene krever innsats som krysser sektor- og nivågrenser, involvering av ulike profesjoner, faglige perspektiv, og kompetanse.

Litteratur

O–24 Samarbeidet (2017) Strategi 2017–2020

FaFo (2019) 0–24-samarbeidet. Et kunnskapsgrunnlag. FaFo-notat 2019:21

FaFo (2020) Trøbbel i grenseflatene. FaFo-rapport 2020:0

Fylkesmannen i Finnmark (2018) Styringsdokument for 0–24-prosjektet i Finnmark

Fylkesmannen i Finnmark (2018) Prosjektplan for 0–24-prosjektet i Finnmark

RVTS Nord og RVTS Midt (2019) Utredning om ivaretagelse av det samiske perspektivet i opplæringsplattformen SNAKKE.