

# Følgerevaluering av pilot for programfinansiering

Første leveranse, november 2019

**Knowledge for a better society**

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

**Oxford Research AS**

Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

**Oppdragsgiver**

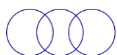
Utdanningsdirektoratet

**Prosjektperiode**

Mai 2019 – mai 2023

**Prosjektteam**

Sjefsanalytiker Stine Meltevik  
Senioranalytiker Kristian Boysen  
Adm.dir. Rune Stiberg-Jamt  
Analytiker Vegard Knutsen  
Analytiker Bernhard Weigel  
Analytiker Martin Andreas Vik  
Professor Dag Ingvar Jacobsen  
Ekst. ekspert og tidl. rådmann Tor Sommerseth



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

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Bakgrunn og innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Om Pilot for programfinansiering og følgeevalueringen	1
1.2 Om leveransen	2
1.3 Om den initielle datainnsamlingen i kommunene	2
<b>2. Analytisk rammeverk</b>	<b>4</b>
2.1 Begrepsmangfold	4
2.1.1 Et begrepsapparat for følgeevalueringen	5
2.2 En modell for pilotkommuner	6
<b>3. Programfinansiering som økonomisk virkemiddel</b>	<b>9</b>
3.1 Programfinansiering kan gi økt nytte ifølge standard økonomisk teori	9
3.1.1 «Flypaper»-effekten av tilskudd	12
3.2 Økonomiske hypoteser ved pilot for programfinansiering	12
3.3 Oppfølging av pengesporet i piloten	13
<b>4. Betragtninger på empirien</b>	<b>14</b>
4.1 Piloten	14
4.1.1 Volumet	14
4.1.2 Tempoet	14
4.1.3 Målgruppen	14
4.1.4 Organisering	15
4.1.5 Følgeevalueringen som prosesselement	15
4.2 Status i kommunene	15
4.2.1 Utgangspunktet for arbeidet i kommunene	16
4.2.2 Hva kjennetegner dagens arbeid på tvers i kommunene?	16
4.2.3 Kommunenes behov	17
4.2.4 Arbeid på tvers; nivå og utvikling over tid	17

---

# 1. Bakgrunn og innledning

## 1.1 Om Pilot for programfinansiering og følgeevalueringen

Styringsgruppen i 0-24-samarbeidet fremmet et forslag om å igangsette en pilot for programfinansiering av tilskudd til utsatte barn og unge, et forslag regjeringen godkjente i januar 2019. Programfinansieringen skal bidra til at utsatte barn og unge får et bedre tjenestetilbud. Kriteriene for tilskuddene skal ikke lenger knyttes til det enkelte tilskudd og tjeneste, men slås sammen til å gjelde tjenester til utsatte barn og unge fra 0-24 år og deres familier innenfor gjeldende områder (jf. tilskuddsordningene under). Piloten skal stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. I utmålingen av midler til den enkelte kommune skal det legges til grunn at kommunen skal motta hva den ellers kunne fått, gitt at kriteriene for ordningen var oppfylt. Ingen kommuner skal komme dårligere ut økonomisk ved å være med i forsøket.

Følgende tilskuddsordninger inngår i piloten:

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

Den fylkesvise fordelingen av statsbudsjettet for 2020 gir følgende oversikt<sup>1</sup>:

<b>Innlandet:</b>	<b>Trøndelag:</b>	<b>Vestfold og Telemark:</b>
Elverum 2,7 mill. kroner	Frøya 1,9 mill. kroner	Bamble 2,2 mill. kroner
Tynset 1,8 mill. kroner	Namsos 3 mill. kroner	Siljan 1,8 mill. kroner
Nordre Land 1,8 mill. kroner	Nærøysund 2,5 mill. kroner	Horten 3,1 mill. kroner
Vestre Toten 2,3 mill. kroner	Trondheim 12,3 mill. kroner	Larvik 4 mill. kroner

<sup>1</sup> <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Fylkesoversikt/>

Varigheten for piloten er 3 år, ut 2022. Målsettingene er som følger:

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

Et viktig formål med programfinansiering er altså å øke det lokale handlingsrommet. Gjennom piloten gis kommunene lokal frihet til å utarbeide og implementere et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, hvor tilbud og tiltak settes inn tidlig og samordnet, og hvor ulike fagtilnærminger- og kompetanser på tvers av sektorer og tjenester kompletterer hverandre og virker sammen. Midlene skal som hovedprinsipp benyttes til tiltaksutvikling i kommunene.

Piloten følgeevalueres fra start til slutt, og formålet med følgeevaluering, slik 0-24 samarbeidet har definert det, er:

- Kartlegge programfinansiering som virkemiddel for statlig styring av kommunesektoren.
- I hvilken grad bidrar programfinansieringen som styringsverktøy for å nå de målene som er satt for 0-24-arbeidet?
- Legge til rette for å bidra til læring, videreutvikling og justering av programfinansieringen underveis i prosjektperioden.

## 1.2 Om leveransen

Formålet med denne første leveransen er å presentere;

1. Det analytiske rammeverket følgeevalueringen bygger på;
2. Foreløpige funn og refleksjoner;
3. Refleksjonsskjemaet som pilotkommunene skal besvare.

Leveransen tar videre for seg den oppdaterte gjennomføringsplanen og presenterer en publiseringsplan.

## 1.3 Om den initielle datainnsamlingen i kommunene

Omfanget av arbeidet som er lagt ned i følgeevalueringen så langt er omfattende. I oktober ble det gjennomført besøk til samtlige 12 pilotkommuner. I sum dreier det seg om rundt 60 intervjuer. Denne datainnsamlingen har vært viktig av flere grunner:

- Intervjurunden har hatt en viktig formativ betydning for pilotkommunene selv, spesielt med tanke på endringsperspektivet og formålet til piloten.
- Det kvalitative datamaterialet er metodisk viktig for kontinuiteten i følgeevalueringen videre, og bidrar også til revidering og forbedring av det analytiske rammeverket. Dette er i noen grad

nybrottsarbeid. Det finnes svært lite litteratur på området som gir seg i kast med overordnede forståelsesrammer og systematikk for å evaluere tverrgående arbeid.

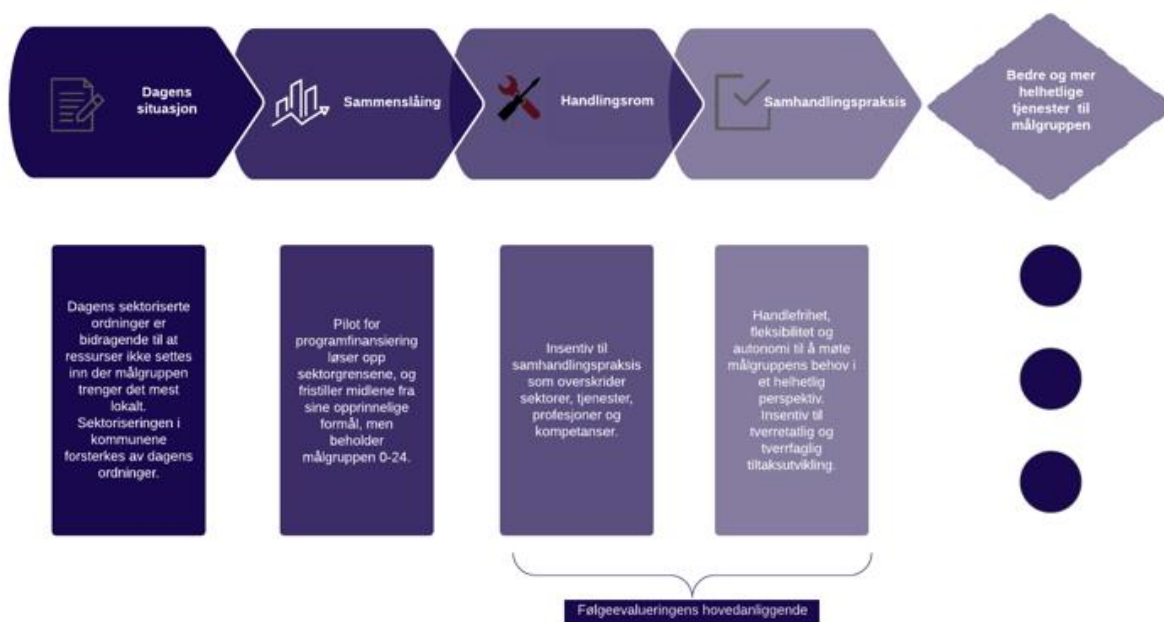
- Arbeidet så langt viser at både variasjonsbredden og spredningen mellom kommunene er svært stor – både rent strukturelt og geografisk. Det er også stor variasjon i modenhet og refleksjonsnivå når det kommer til hvordan arbeid på tvers blir omtalt, beskrevet og utøvet.

Mens refleksjonsskjemaet (presenteres i kapittel 4), vil gi oss mulighet til å se kommunenes utvikling over tid på viktige parameter som følgeevalueringen skal belyse, vil intervjumaterialet videre bidra til å vurdere gehalten i – og betydningen av funn. Dette blir hensiktsmessig å trekke veksler på i en senere workshop med kommunene.

## 2. Analytisk rammeverk

I neste figur viser vi en forenklet fremstilling av pilot for programfinansiering. Dette er først og fremst for å illustrere hovedanliggende til følgeevalueringen. Oppdraget er først og fremst å se hvordan pilotkommunene bruker handlingsrommet som piloten skaper, samt se om, og hvordan, pilotkommunene arbeider over tid som følge av endringen fra sektoriserte tilskudd til programfinansiering som virkemiddel.

Figur 1 Endringsperspektivet til pilot for programfinansiering



Kilde: Oxford Research AS

Som illustrert i figuren over, er oppdraget altså avgrenset mot selve tiltaksutformingen og måling av tjenestekvalitet overfor målgruppen. Piloten oppfordrer de deltakende kommunene til å arbeide sammen med regionale kunnskapsmiljø i utformingen av eventuelle nye tiltak.

I kjernen av pilot for programfinansiering – og i 0-24 samarbeidet for øvrig – ligger det tverrgående elementet, det sektoroverskridende, tverrfaglige og tverretatlige. Denne dimensjonen, uansett om man snakker om horisontale eller vertikale dimensjoner, er opphav til et stort mangfold av begreper. En del av dem har vært med oss i lang tid, mens andre har kommet til i de senere årene – både i politikktutviklingen så vel som i forskningen. Det er økende interesse for innholdet i det å jobbe «på tvers».

### 2.1 Begrepsmangfold

Det foreligger en betydelig grad av begrepsmangfold rundt piloten og i 0-24 samarbeidet som sådan. Vi har gjort avklaringer som sikrer at følgeevalueringen *internt* har en konsistent bruk av et knippe begreper som beskriver ulike fenomener.

Dette betyr ikke at vi ønsker kommunene skal bruke vårt begrepsapparat. Det er imidlertid kritisk at vi internt i følgeevalueringen kan være konsistente på hvilke begreper som beskriver hva.

Begrepsapparatet er en ryggrad i den overordnede modellen vi utvikler for dette oppdraget.

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

- Tverrsektoriell samordning
- Tverrsektorielt samarbeid
- Tverretatlig samhandling
- Tverrfaglig samarbeid
- Tverrfaglig innsats
- Samskaping

Difis læringsnotat for 0-24 samarbeidet<sup>2</sup> presenterer en samordningsstige for de deltagende direktoratene. Denne har elementer ved seg som handler om hvordan man ser egen virksomhet i forhold til andres virksomhet, men den er etter vårt syn ikke egnet som en modell for følgeevalueringen av denne spesifikke piloten, men heller relevant for sentralforvaltningen.

I arbeidet så langt ser vi at det ikke alltid er samarbeidsstrukturer som mangler i kommunene. En kommune kan ha hatt tverrfaglige samarbeidsgrupper i to tiår, men problemene ligger i hva som skjer (og ikke skjer) på innsiden av disse strukturene – at formen og kvaliteten på samarbeidet ikke gir gode resultater for målgruppen. Det kan eksempelvis være at på en samarbeidsarena hvor ulike tjenester, profesjoner og sektorer møtes, kan disse gå i retrett bort fra en sak (individ/familie) som burde være gjenstand for tidlig innsats. I andre kommuner igjen, kan det tenkes at også strukturene mangler.

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

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

### 2.1.1 Et begrepsapparat for følgeevalueringen

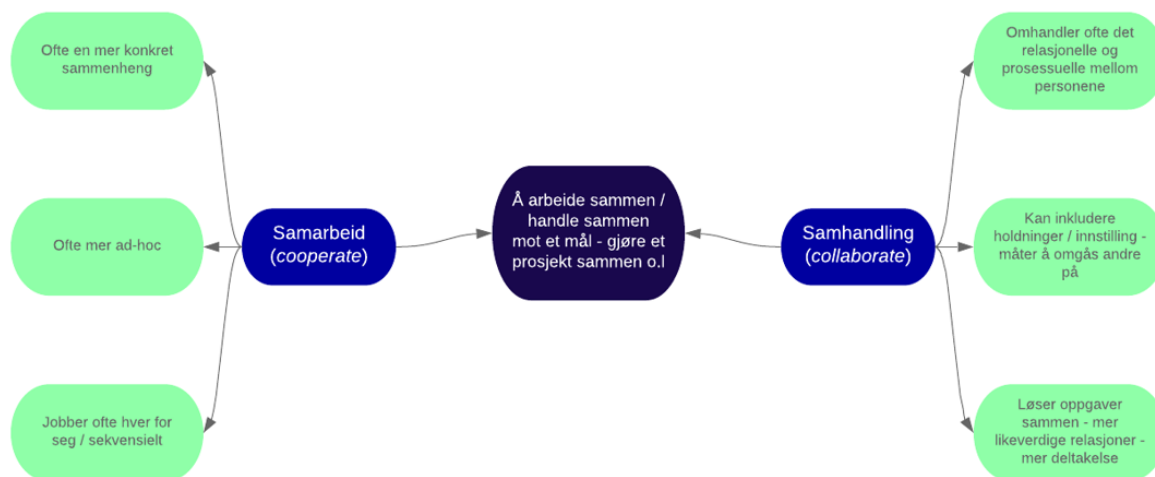
Vi mener en viktig kjerne i oppdraget ligger i forståelsen av samarbeid, og ulike måter å jobbe på tvers. I arbeidet så langt observerer vi at mye av dagens *modus operandi* kan kalles samarbeid, uten at det egentlig adresserer utfordringen med å løse opp i de sektoriserede problemene som har svært dype røtter i statsforvaltningen, så vel som i kommune-Norge.

<sup>2</sup> Difi: «Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24 samarbeidet».



Vi har funnet det hensiktsmessig å skille mellom samarbeid og samhandling. I stor grad har vi hentet dette fra helsefeltet, der man har undersøkt måter å jobbe tverrfaglig på.<sup>3</sup> I figuren under viser vi hvordan disse to begrepene kan kontrasteres. I midten av figuren vises hva begrepene deler av meningsinnhold, mens sidene viser hvordan begrepene skiller seg fra hverandre.

Figur 2: Samarbeid vs samhandling



Kilde: Oxford Research

Som den refererte artikkelen over sier, kan man samarbeide uten å samhandle – sistnevnte begrep krever mer – er mer forpliktende. Innenfor oppdraget ser vi det som sannsynlig at de fleste kommuner i dag nettopp har ulike grader av- og former for- samarbeid. Det kan godt tenkes at flere samarbeider og koordinerer ressurser – men at arbeidet og viktige beslutninger egentlig preges av alenegang.

## 2.2 En modell for pilotkommuner

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

- Utsatte barn og unge blir tidlig fanget opp
- Høy grad av kontakt og sammenheng mellom trinn og nivåer i oppfølgingsløpet
- En kultur for tverretattlig innsats i kommuneforvaltningen
- Høy grad av systematikk i planlegging og høy implementeringskvalitet

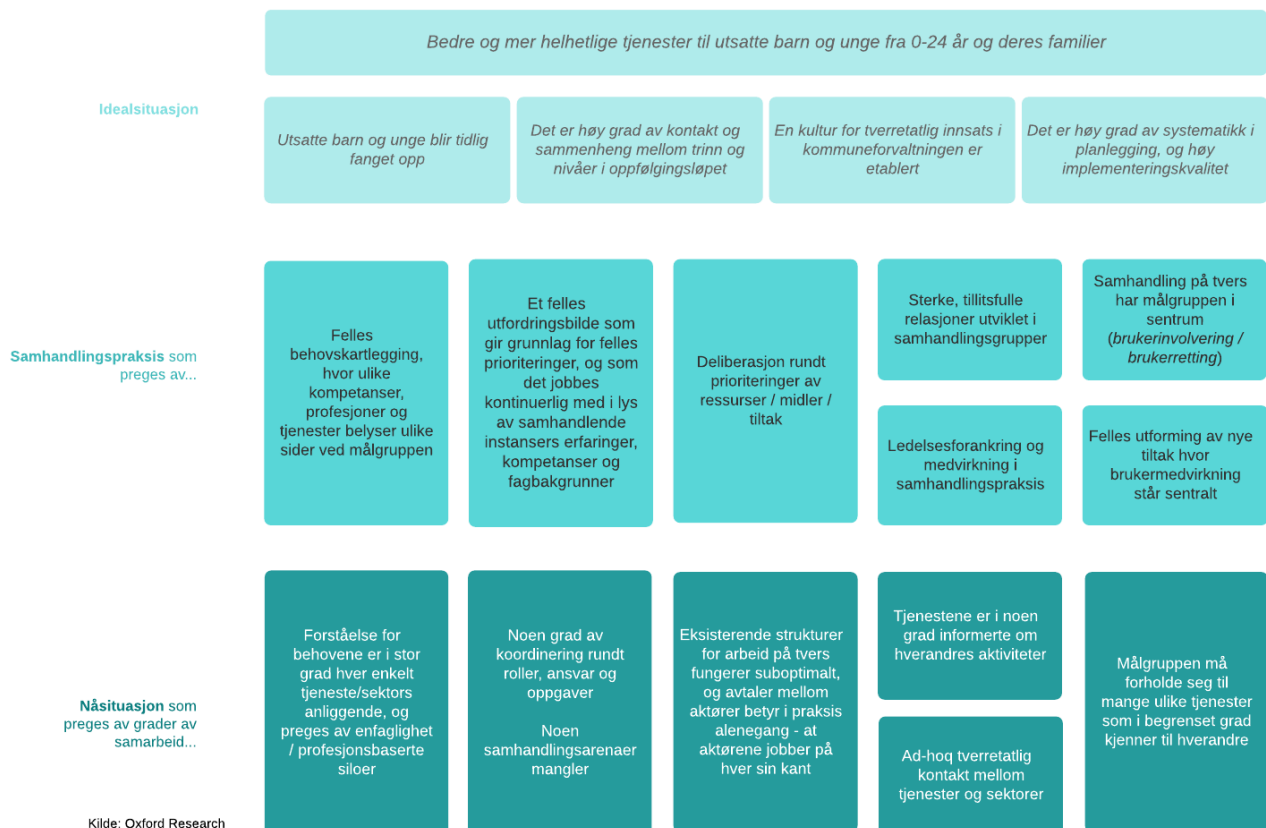
<sup>3</sup> Se for eksempel Ottar Ness sin artikkel «Samarbeid eller samhandling» på nettsidene til Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid.

Herfra har vi definert noen generiske forhold som må ligge til grunn for en slik idealsituasjon. Disse er generelle nok til å være gjeldende for alle kommuner uansett størrelse og forutsetninger. Forholdene samlet sett definerer en *ønsket samhandlingspraksis*, som kjennetegnes av:

- Felles behovskartlegging, hvor ulike kompetanser, profesjoner og tjenester belyser ulike sider ved målgruppen; utsatte barn og unge fra 0-24 år og deres familier.
- Et felles utfordringsbilde som gir grunnlag for felles prioriteringer, og som jobbes kontinuerlig med i lys av samhandlende instansers erfaringer, kompetanser og fagbakgrunner.
- Samhandlingsgrupper utvikler sterke, tillitsfulle relasjoner på tvers, og har sammen definert hvordan samhandlingsmøter skal gjennomføres og hvilke prinsipper og verdier som ligger til grunn.
- Praksis er forankret i ledelse, hvor ledere er pådrivere og medvirkere til denne samhandlingspraksisen.
- At målgruppen står i sentrum når det kommer til videreutvikling av tjenester.

Figuren nedenfor har tre nivå, hvor det øverste viser idealsituasjonen, det midterste en ønsket samhandlingspraksis, og det nederste nåsituasjonen bestående av karakteristikker som kan antas å være beskrivende for mange kommuner. Modellen tar høyde for at kommunene kan opptre på ulike nivå til ulike tider, og representerer således en dynamisk forståelse av prosessen med å etablere en samhandlingspraksis i kommunene. Modellen vil videreutvikles gjennom følgeevalueringen.

Figur 3 Dynamisk kommunal samhandlingsmodell (DKS-modellen) for bedre og helhetlige tjenester for utsatte barn og unge



Figuren illustrerer tilnærmingen til oppdraget i den forstand at det gir en ramme for å forstå pilotkommunenes utgangspunkt, samt holdepunkter for å spore retningen for arbeidet deres videre. Det er naturligvis ikke tilfellet at alle pilotkommunene befinner seg i feltet for nåsituasjon i modellen. Her er det større variasjoner mellom kommunene. Elementene i figuren er imidlertid holdepunkter som indikatorer kan utledes fra. Mange av disse vil være vurderende og kvalitative i sin natur, mens noen vil være mer konkrete, eksempelvis hva pilot-midlene brukes til.

## 3. Programfinansiering som økonomisk virkemiddel

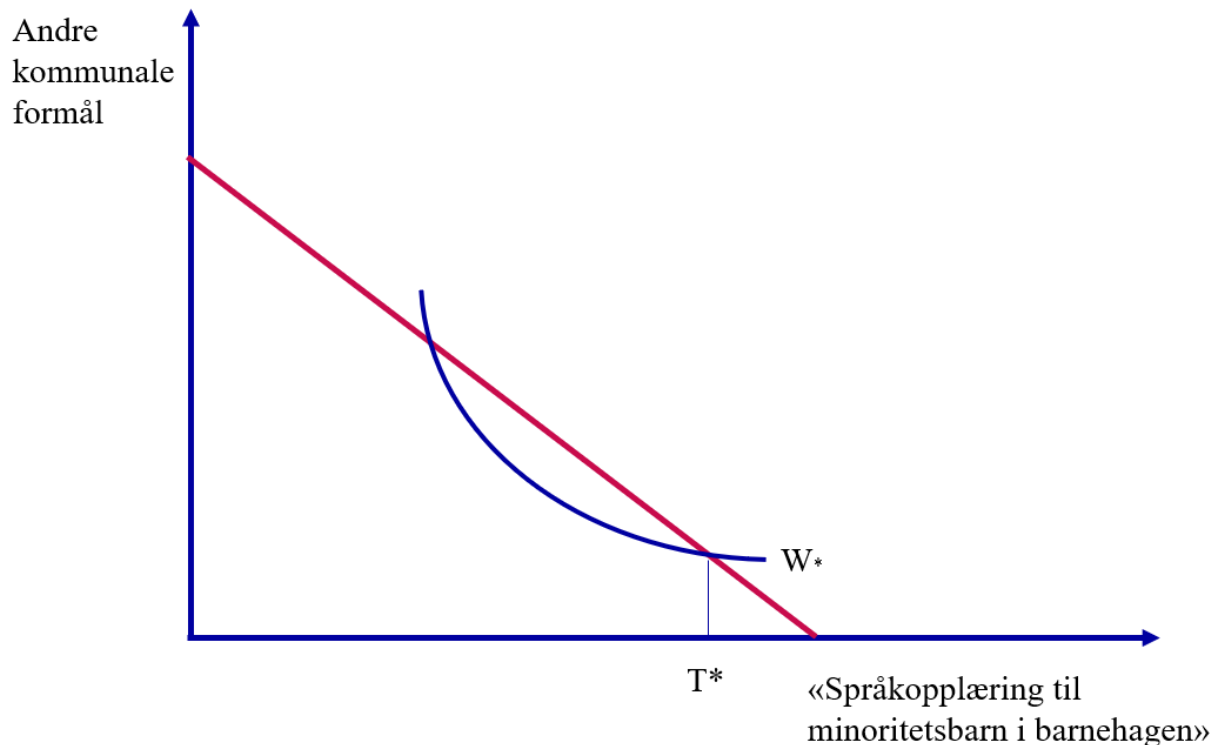
### 3.1 Programfinansiering kan gi økt nytte ifølge standard økonomisk teori

For å se på virkningene av programfinansiering antas det at kommunen er en rasjonell aktør, med definerte preferanser for hvordan den vil prioritere finansielle midler. Videre forenkling er en antakelse om at produksjonen av tjenester har konstant utbytte. Det vil si at ved en dobling av arbeidstimer på en tjeneste, vil kommunen få ut dobbelt så mye av tjenesten. Kommuneøkonomi kan analyseres som en enkel lukket økonomi der ressursene kommunen besitter er i stor grad overføringer fra staten. I tillegg har kommunen anledning til å kreve avgifter for sine tjenester og eiendomsskatt.

Pilot for programfinansiering går ut på å slå sammen tilskuddsordninger over til et valgfritt formål, så lenge mottakeren er innen målgruppen (barn og unge i alderen 0-24 år og deres foreldre). En av tilskuddsordningene er støtte til språkopplæring til minoritetsbarn i barnehagen, og brukt som eksempel i figuren under. Figuren under viser en tenkt tilpasning for en kommune som avveier dette tiltaket i tilskuddsordningen opp mot andre kommunale formål.

Pilot for programfinansiering går ut på å slå sammen tilskuddsordninger over til et valgfritt formål, så lenge mottakeren er innen målgruppen (barn og unge i alderen 0-24 år og deres foreldre). En av tilskuddsordningene er støtte til språkopplæring til minoritetsbarn i barnehagen, og brukt som eksempel i figuren under. Figuren viser en tenkt tilpasning for en kommune som avveier dette tiltaket i tilskuddsordningen opp mot andre kommunale formål.

Figur 4: Kommunal tilpasning med øremerket tilskudd til f. eks språkopplæring til minoritetsbarn i barnehagen.

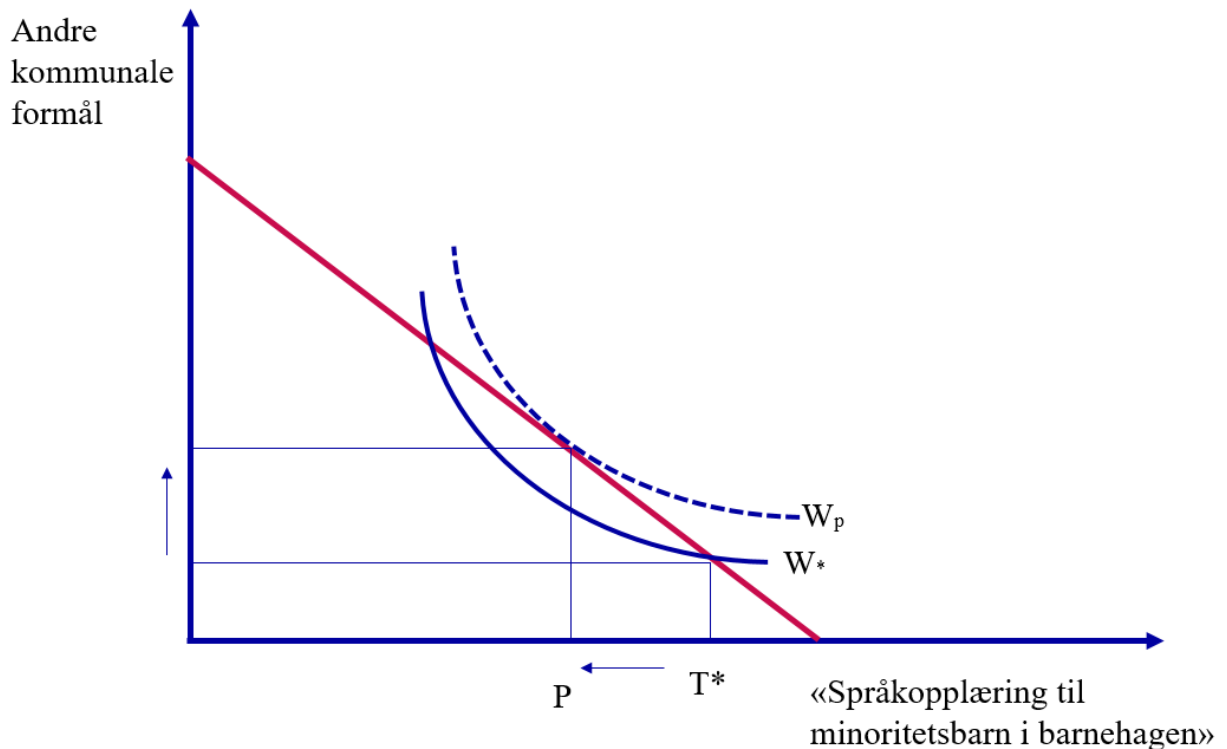


Den røde linjen avgrensner hvor mye kommunen kan få ut av tilskuddsmidler og frie midler som kommunen kan sette av til språkopplæringen eller andre kommunale formål. Bytteforholdet her (helningen til den røde linjen) kan tolkes som én arbeidstime i det ene eller andre formålet.

$T^*$  viser nivået av den øremerkede tilskuddsordningen som kommunen får fra staten. Det tilhørende velferdsnivået  $W^*$  viser kommunens avveining mellom språkopplæring og andre kommunale formål. Denne linjen av kombinasjoner viser sammensetningen av valg som ville vært like nyttige for kommunen. Den negativt buede formen på kurven  $W^*$  tilsier at kommunen får avtakende nytte av tiltak til sine innbyggere. Det vil si at etter en viss innsats på et område, vil kommunens innbyggere få mer velferd igjen om ressursene settes inn på andre formål.

Merk at bytteforholdet mellom kommunens preferanser, og bytteforholdet på arbeidstimer ikke er likt i punktet  $T^*$  fastsatt av det statlige tilskuddet. Man har dermed ikke en samfunnsøkonomisk effektiv tilpasning av tilskuddet, ettersom den kommunale nytten kan økes ved å redusere bruken av midler på språkopplæring og heller bruke mer på andre formål. Med en friere programfinansiering kan kommunen disponere midlene etter egne preferanser, og øke velferdsnivået til sine innbyggere. I figur 2 blir programfinansiering innført, og kommunen kan disponere midlene friere.

Figur 5: Endring i tilpasning ved innføring av programfinansiering



Ved innføring av programfinansiering får kommunen anledning til å omprioritere øremerkede tilskuddsmidler til andre formål som gir mer velferd for kommunens innbyggere. Ved å tilpasse fra den initiale situasjonen til et punkt der avveining mellom lønnskostnader i kommunen blir likt med kommunens avveining mellom de ulike formålene. En innføring av programfinansiering hever velferdsnivået fra  $W^*$  til  $W_p$ . En viktig forutsetning for at programfinansiering øker nytten for en kommune er at det statlige tilskuddet overgår det kommunen selv ønsker å prioritere til tilskuddsformålet. Ved et tilfelle der staten finansierer en del av tiltaket, og kommunen bidrar med merfinansiering uten at den totale summen økes, vil programfinansiering ikke ha effekt, ettersom kommunen ikke vil endre tilpasning.

I de tilfeller der programfinansiering også vil utgjøre en økning i finansiering vil det ifølge i teorien virke som en helt vanlig økning i rammetilskudd. En vanlig forutsetning innen politisk økonomi er at kommunen representerer velgernes interesser i utgiftsnivå og prioriteringer på tjenester.

I teorien skal øremerkede midler komme alle kommunale formål til gode. Dette skjer ved at kommunen trekker tilbake midler det ellers ville brukt på et formål som får tilskudd, og bruker det på andre områder. Dette inkluderer også reduksjon av eiendomsskatt og kommunale avgifter. Dersom dette er tilfellet vil man forvente liten effekt av programfinansiering, med mindre statlige øremerkede midler er bundet til et nivå som er høyere enn det som er optimalt for kommunen.

### 3.1.1 «Flypaper»-effekten av tilskudd

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

Knight (2002) finner et motargument på dette ved å se på sammenhengen mellom lokale myndigheters preferanser til å bruke penger, og villigheten til å søke midler. Dahlberg m. fl (2008) har utført en empirisk studie som ser på fraflyttingstilskudd i Sverige, og har funnet tern på «flypaper»-effekten i en skandinavisk sammenheng.

## 3.2 Økonomiske hypoteser ved pilot for programfinansiering

I sammenheng med programfinansiering vil det være interessant å følge tjenestene som har fått tilskudd. Dersom det er en vedvarende «flypaper»-effekt ved tilskuddene, vil vi kunne forvente at programfinansieringer vil fortsette å gå til de samme formålene. En årsak til det kan være at organiseringen og strukturen for å utføre et tiltak er satt, og det vil være kostnader og ulemper knyttet til å endre finansieringen. Det kan for eksempel være vanskelig for en leder å flytte på personell som har blitt ansatt for å utføre en tjeneste som har mottatt tilskudd over tid.

Øremerking «her og der» på mange områder vil fungere nærmere som økte rammetilskudd. Dette gjør at kommune slipper å bruke midler fra rammen på tilskuddsformålene, og dette bidrar til romsligere budsjetter. For store kommuner med mer kompliserte budsjetter vil mange øremerkede tilskudd vil denne type finansiering virke mer som øvrig finansiering. Det kan medvirke til at programfinansiering kan ha mindre effekt. Hvor bundet tilskuddsmidlene er, kan påvirke hvor lette de er å omprioritere. Med mindre rapporteringskrav og overførbarhet til neste budsjettår vil midlene være mer likvide for kommunen.

I søknadsskjema for deltagelse i piloten og ved intervjuer hos flere av kommunene, var programfinansieringsmidler allerede koblet på tidligere eksisterende initiativ. Det kan peke på at midlene i disse tilfelle fungerer som økt rammetilskudd.

Oppsummert har vi fire hypoteser om hvordan programfinansiering vil fungere:

- Programfinansiering fører til omprioritering av midler over på mer effektive tiltak på tvers av sektorer og fagprofesjoner i kommunen
- Programfinansiering fører til liten endring på grunn av videreføring og stivhengighet av eksisterende strukturer
- Programfinansiering fører til økte midler og fungerer på samme måte som økt rammetilskudd
- Programfinansiering vil ha større effekt i kommuner med mindre andel frie disponible midler

### 3.3 Oppfølging av pengesporet i piloten

Oxford Research vil følge utviklingen til prosjektene som tidligere fikk tilskudd fra de ordningene som inngår i programfinansieringen. Vi vil også følge midlene fra programfinansieringen for å se hva midlene blir brukt på. Det er særlig interessant å se på hvordan tiltakene utvikles. Blir flere av kommunens ressurser på tvers, involvert i prioritering av tiltaket som skal finansieres med programfinansiering?

I de tolv kommunene som deltar i piloten vil det være forskjellig prioritering av målgruppen som består av barn og unge under 24 og deres foreldre. Andre prioriteringer kan være eldreomsorg, vedlikehold av kritisk infrastruktur osv. Antageligvis vil programfinansiering, kunne ha en større effekt i de kommunene som bruker mindre ressurser på barn og unge sammenlignet med de andre kommuner som har dette som høyt prioritert. I kommunene som allerede prioriterer målgruppen høyt vil det være vanskeligere å utvikle nye effektive tiltak.

For å forstå og forklare hvordan programfinansiering fungerer må vi ta hensyn til de ulike kommunale økonomiske virkelighetene. Noen kommuner i pilotforsøket er f. eks i en situasjon med innsparingskrav på budsjettområdet til målgruppen (barn og unge i alderen 0-24). Dette kan føre til at programfinansiering i realiteten brukes på å reversere kutt på noen prioriterte områder.

Veien videre for å følge opp pengesporet blir å følge budsjetteringen for 2020, og se på hvilke endringer vi ser som følge av finansieringen. Blir øremerking videreført? Hvilke tiltak blir utviklet? Dette vil peke på hvilke hypoteser for hvordan programfinansiering som stemmer best i de ulike pilotkommunene.



## 4. Betragtninger på empirien

### 4.1 Piloten

Basert på de innledende intervjuene og den omfattende intervjurunden med samtlige pilotkommuner, utkrystalliserer deg seg noen hovedfunn knyttet til selve innretningen og utformingen av piloten. Disse belyses kort i det følgende.

#### 4.1.1 Volumet

De 12 pilotkommunene har i den første intervjurunden viet lite oppmerksomhet til finansieringen som følger med piloten. Dette kan ha ulike forklaringer, men at volumet på piloten er lavt bidrar til at kommunene i liten grad har vektlagt pengene i sine beskrivelser av hva piloten kan bidra med i deres kommune.

At piloten kommer som et initiativ på toppen av allerede pågående prosesser med nettopp økt fokus på arbeid på tvers i kommunene, blir imidlertid fremhevet som positivt. Piloten vil for mange forsterke og fokusere allerede igangsatte prosesser og initiativer. Dette impliserer imidlertid at mange av kommunene i liten grad ser mulighetsrommet for radikale tiltak.

Samlet kan dette indikere at programfinansieringens har andre og potensielt større virkninger av ikke-økonomisk art. Det ansporer evaluator til å ikke utelukkende forstå programfinansiering ut fra et finansielt perspektiv.

#### 4.1.2 Tempoet

Kommunene søkte om å delta i piloten. Søknadsfristen var svært kort og ga kommunene lite rom for grundige og inkluderende prosesser i arbeidet med søknaden. Sett i sammenheng med at kommunene i søknadsskjemaet ble bedt om å oppgi hvilke tiltak kommunen så for seg at man ønsket å igangsette, bidro selve søknadsprosessen til å opprettholde de siloene som piloten har som målsetting å bryte ned; søknaden er skrevet av en tjeneste og bærer også dermed preg av nettopp dette i artikuleringen av hvilke tiltak man ønsker å iverksette.

Gjennom første intervjurunde med kommunene, har søknaden og tiltakene som er beskrevet der, vært tema. I disse samtaler har det fremkommet at de kommunene som har et visst modenhetsnivå og refleksjonsnivå knyttet til samhandlingskompetanse, har vært vage i tiltaksutformingen i søknaden, eventuelt utelatt å definere konkrete tiltak med den begrunnelse at det er et element av arbeidet som man ønsker inngår i selve prosessen i etterkant av at man ble del av piloten.

#### 4.1.3 Målgruppen

Evaluator opplever at det gjennom semantikk og begrepsbruk skapes uklarhet med hensyn til pilotens målgruppe. I styringsdokumenter og beskrivelser av 0-24-samarbeidet er fokus på barn og unge i alderen 0 til 24 år og deres familier. I beskrivelser av pilot for programfinansiering finner vi imidlertid en presisering av at målgruppen er *utsatte* barn og unge og deres familier. Forskjellen kan oppleves som uvesentlig og tilnærmet selvsagt, all den tid tilskuddene som er slått sammen rettet seg mot

*utsatte-gruppen*. Imidlertid kan dette forholdet ha vidtrekkende konsekvenser. Hva kommunene forstår som målgruppen for pilot for programfinansiering, vil ha innvirkning på hvilke brukerbehov som avdekkes og prioriteres mellom, hvilke aktører som er relevante å involvere, hvilke prosesser som iverksettes og hvilke sektorovergrepene tjenester som utvikles.

Kommunene står konstant i spennet mellom å avhjelpe konkrete og til dels kritiske situasjoner og å forebygge nettopp slike. Om målgruppen presiseres til å være *utsatte* barn og unge og deres familier, innebærer det en snevrere definisjon og potensielt en dreining mot såkalt brannslukking heller enn forebygging. Det er uklart hvorvidt denne distinksjonen er intendert og i hvilken grad dette er tydeliggjort overfor kommunene.

#### 4.1.4 Organisering

Organiseringen av piloten som et prosjekt er for mange av kommunene uklar. Forventningene om tydelighet og fasilitering av prosesser, er høye. I denne sammenheng må evaluator understreke at tydelighet er viktig, også selv om tanken på fasiliteten, prosjektbistand etc. er tenkt å holdes på et minimum. Åpenhet om at intensjonen fra Utdanningsdirektoratet er økt forankring på kommunalt nivå, da det er her arbeidet faktisk skal foregå, burde kommuniseres til kommunene.

At piloten er organisert på den måten den er – kan bidra til å sikre ekstern validitet. Kommunene skal drive denne prosessen selv. Dersom Utdanningsdirektoratet og andre er sterkt involvert og styrende, så kan det være vanskelig å skalere programfinansiering som virkemiddel opp.

#### 4.1.5 Følgeevalueringen som prosesselement

Denne følgeevalueringen følger piloten fra start til slutt. Formålet med denne typen evaluering er løpende erfaringsformidling, og evalueringsteamet blir dermed en aktør i selve gjennomføringen av piloten. At følgeevalueringen har et slikt formativt aspekt medfører med andre ord at evalueringen i seg selv og evalueringsteamets tilstedeværelse har betydning for kommunenes gjennomføring.

De spørsmålene vi stiller og de tematikkene vi er opptatt av, vil ha påvirkning på kommunenes fokus og opplevelse av hva som er viktig. Dette gjør at det analytiske rammeverket vi bygger følgeevalueringen på er helt sentralt.

Evalueringens påvirkning av kommunene er samtidig noe som må hensyntas når man kommer til spørsmålet om hva det er som fører til en potensiell endring.

Tilnærmingen vår til dette er å etablere og dokumentere de prosesser hvor vi har interaksjon med kommunene, på et slikt vis at de kan fungere som verktøy, hjelpemiddel og støttetekster også ved en situasjon der piloten skal skaleres. Derigjennom sikrer vi høyere grad av ekstern validitet i piloten.

## 4.2 Status i kommunene

I oktober 2019 er det gjennomført omfattende intervjuer hos samtlige pilotkommuner. Alle kommunene er besøkt og det er primært gjennomført dybdeintervjuer med rådmann, kommunalsjefer og i noen tilfeller enhetsledere/tjenesteområdeledere.

Disse intervjuene har overordnet hatt fokus på følgende:

- Kommunens selvopplevde «status» på arbeidet med målgruppen og arbeid på tvers (utfordringsbildet, forankring, involvering).
- Sette ord på hvilke utfordringer med arbeid på tvers kommunen selv har observert (strukturelle, organisasjonsmessige, kulturelle, profesjonsmessige).
- Få innsikt i hvordan kommunene forstår målgruppens behov (hvordan dette uttrykkes og hvordan informasjonen brukes).
- Forstå mer om kommunens motivasjon for å søke på pilotmidlene.

I det følgende vil vi kort belyse noen av hovedfunnene som peker seg ut, basert på denne første intervjurunden. Vi gjør oppmerksom på at dette er funn vi anser som relevant å belyse i en innledende fase, og er dermed ikke uttømmende for det bildet som datamaterialet på nåværende tidspunkt representerer. Summen av empirien fra intervjuene vil brukes til å supplere og utfylle informasjonen som skal innhentes via refleksjonsskjemaet som presenteres senere i notatet.

#### 4.2.1 Utgangspunktet for arbeidet i kommunene

Kommunene uttrykker langt på vei at piloten vil forsterke et allerede pågående arbeid med økt fokus på arbeid på tvers. Det er imidlertid svært varierende hvor reflekterte og modne pilotkommunene er i sin omtale av og tilnærming til denne måten å arbeide på. Blant annet fremstår de kommunene som er kommet kort i forhold til refleksjoner knyttet til hvordan man kan arbeide på en annen måte, mer opptatt av strukturelle og målbare «tellekanter», som for eksempel antall tverretatlige møter, antall samarbeidsforum etc., enn de kommunene som har et høyere modenhetsnivå. Sistnevnte kommuner uttrykker at antallet møter og strukturer for samarbeid og samhandling ikke i seg selv gir et bilde av kommunens kapabiliteter til å arbeide godt på tvers med den aktuelle målgruppen. Det er hva som skjer i disse møtene, kvaliteten og kulturen for denne typen arbeid som i større grad er viktig for å sikre bedre tjenester for barn og unge, ifølge disse kommunene.

Videre ser kommunens utgangspunkt ut til å ha betydning for hvilke grep den enkelte kommune ser for seg å gjøre, for å sikre mer helhetlige tjenester til barn og unge. En rekke av kommunene som inngår i piloten har vært gjennom ulike typer prosesser, slik som eksterne revisjoner, som har avdekket kritiske tilstander som har avkrevd handling fra kommunenes side. En slik tydelig «burning platform» kan bidra til at kommunen evner å etablere en felles forståelse for behovet for endring. Kommunene som kan sies å ha et slikt utgangspunkt for arbeidet, ser også ut til å søke mot mer radikale grep, som for eksempel en fullstendig omorganisering av kommunen.

De kommunene som tilsynelatende ser ut til å allerede drive et arbeid med fokus på å utnytte kompetanse og kapasitet på tvers av sektorer og tjenester, har større fokus på mer inkrementelle grep.

#### 4.2.2 Hva kjennetegner dagens arbeid på tvers i kommunene?

Alle kommunene arbeider allerede på tvers. Fokus på behovet for slikt tverrgående arbeid har vært tilstede i kommunene lenge.

Imidlertid ser man klare tendenser til at dette arbeidet i stor grad er konsentrert om det som etter hvert kan karakteriseres som «tradisjonelle» aktører. Det er som regel oppvekstsektor og helsesektoren som primært initierer slikt arbeid og som deltar i det. Kun sporadisk involveres f.eks. tekniske tjenester, frivillighet og kultursektoren.

Det synes også relativt tydelig at arbeidet på tvers er initiert ut fra et tjenesteperspektiv og ikke fra et brukerperspektiv. Det er kommunens behov for å tilby, eller deres lovpålagte plikt til å tilby brukerne en tjeneste, som er førende for arbeidet.

Brukerinvolvering synes å være mindre utbredt, og begrenser seg i stor grad til å være individfokustert og ikke systemfokustert.

I praksis innebærer dette arbeid på tvers, der helsetjenester og oppveksttjenester samles for å drøfte ett særskilt case – en bruker. Drøftelsen dreier seg ofte om hvilke tjenester hver enkelt kan eller ikke kan tilby brukeren, og beveger seg sjeldent over til drøftelser omkring hvilke systemer og mekanismer som (re-)produserer slike utfordringer og hvordan kommunen og dens omgivelser samlet sett kan innrette seg bedre for å avhjelpe.

#### 4.2.3 Kommunenes behov

Uavhengig av utgangspunktet for pilotarbeidet i kommunene og hva som kjennetegner arbeidet på tvers som til nå er synliggjort, er det et felles behov for samhandlingskompetanse i pilotkommunene. Dette uttrykkes særlig blant de kommunene som ser ut til å ha kommet lengst med arbeid på tvers.

I evalueringen av prosjektet «Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge» (NOVA 2011), påpekes det at felles arenaer bidrar til viktig kunnskap om hverandres rutiner og arbeidsoppgaver og at formelle fora hvor man kan diskutere både sak og hvordan samarbeidsformene fungerer, er viktig. Og at «[v]erken generell informasjon, søking på nett, eller bruk av veiledere var på langt nær så effektivt for å få samhandlingskunnskap som møtene var».

Videre påpekes det av kommunene at ledelse av slike formelle arenaer for samarbeid og samhandling krever en spesifikk kompetanse. Dette er også et funn i nevnte NOVA-evaluering.

En samhandlingsrelasjon fordrer respekt og tillit. Dette igjen bygges på informasjonsutveksling og ansvarsfordeling. Det er altså en erkjennelse i de fleste pilotkommunene at man må jobbe på en annen måte, og for å evne å bryte ned gamle erfaringer og kulturer som hindrer en slik utvikling, er det viktig å skape felles referanserammer og utvikle samhandlingskompetanse.

#### 4.2.4 Arbeid på tvers; nivå og utvikling over tid

Ved studier av arbeid på tvers i kommuner står man i fare for både å vurdere all samhandling som godt i seg selv. Imidlertid må samhandlingspraksis, og behovet for dette, sees i relasjon til nivå i kommuneorganisasjonen. På ledelsesnivå, både politisk og administrativt, er vesentlige arbeidsområder knyttet til behovskartlegginger, -vurderinger og prioriteringer. Dette er oppgaver som i stor grad krever at man ser alle behov og alle kommunale ressurser under ett. På dette nivået vil man derfor etterstrebe stor grad av samhandling. På tjenesteutøvelsesnivå er imidlertid de fleste relasjoner

mellom brukeres behov og kommunale tjenester, fremdeles av en slik art at faglig spesialisering både er relevant og effektivt. Noen brukerbehov er imidlertid komplekse og sammensatte og krever således samhandling. En erkjennelse av at samhandling ikke er den eneste ønskelige arbeidsformen og en refleksjon knyttet til på hvilket nivå, og når det kreves, er sentralt for kommunene. Dette er et element som kommunene i liten grad har uttrykt refleksjoner om så langt i følgeevalueringen, men som vil bli belyst gjennom det videre arbeidet.

# OXFORD RESEARCH

## **Denmark**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

## **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

## **Sweden**

Oxford Research AB  
Norrlandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

## **Finland**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

## **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Elizabetes iela 51-12  
LV-1010, Rīga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

## **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)