



TRONDHEIM KOMMUNE
Tråanten tjielte

Innbyggernes modell

Erfaringer med eksperimentering og radikal innovasjon,
Trondheim 2024

Av Sara Andersson og Kristin Tveranger Alfer

Innhold

Innledning	7
Bakgrunn	8
0–24 samarbeidet	8
Nasjonale mål for Pilot for programfinansiering:	8
Effekt mål.....	8
Resultatmål	8
Pilot for programfinansiering.....	9
Pilot 0-24 i Trondheim kommune.....	10
Mål for pilot 0-24 i Trondheim kommune.....	10
Ønsket effekt:	10

Del 1 - Kunnskapsgrunnlag, inspirasjon og forforståelse	12
Målgruppene	13
En liten eksempelfortelling om briller og perspektiver og hva som kan skje	15
Sektorinndelt velferdsstat og hindringer	16
Hvordan staten styrer og finansierer kommunene - og hvordan kommunene styrer seg selv	18
Framtidsscenarier og behov for å endre innretning av tjenester, roller og ansvar.	20
Relasjonell kapasitet.....	23
Innovasjon og nye løsninger.....	24
Nullpunktsanalyse.....	27
Sammenheng mellom kunnskapsgrunnlag og prinsipper for Innbyggernes modell.....	30

Del 2 - Innbyggernes modell 34

Utllysning av Innbyggernes modell i Trondheim.....	34
Jury valgte delprosjekt	35
Lokale avtaler om mål - deling av ansvar og risiko	36
Pilotens prosjektorganisering	37
Aktører som har vært med i delprosjektene i pilot 0-24.....	39
Følgeforskning	40
Tidslinje	41
Delprosjekter i Innbyggernes modell	42
Tidlig innsats på Brundalen	43
Sammen på Lademoen	46
Flyktningsfamilien i sentrum	49
Stødig start.....	52
Fritid for alle barn og unge.....	55
Veien til førerkortet.....	58
Delprosjekt som ble avsluttet underveis.	61
På egne ben, men ikke alene.....	62
Som de andre.....	63
Praktisk grunnskole.....	64
Hvordan tilskuddsmidlene i piloten ble brukt	65

Del 3 - Prosjektledernes erfaringer 67

Prinsipper for Innbyggernes modell 69

Viktige avklaringer og valg 71

Funn og nøkkelfaktorer 74

Humper i veien, støy og svake punkt..... 78

Del 4 - Erfaringer og forslag	80
Innbyggere, demokrati og deltakelse.....	81
Unge-budsjetter, borgerlønn og utforskende pengebruk	83
Familienes økonomiske situasjon - muligheter og begrensninger.....	85
Bolig.....	89
Statlig styring - finansiering.....	92
Statens rammer for finansiering av kommunene	93
Kommunens inntekter	93
Statlig styring - samhandling mellom nivå og aktører.....	96
Styring, ledelse og samhandling i Trondheim kommune - struktur, kultur og praksis.....	99
Kommunal styring - finansiering	107
Pilot 0-24 og lovverk	110
Kilder.....	113
For den som vil lese mer om piloten i Trondheim:.....	115
Etterord fra prosjektlederne	116

Innledning

Nå leser du sluttrapport for prosjektet pilot 0-24, som ble gjennomført i Trondheim i perioden 2019 - 2023. Vi, prosjektlederne i og styringsgruppa for pilot 0-24, håper du synes det er interessant å lese om hvordan prosjektet ble til og gjennomført, om resultater og effekter og om mulige veier videre etter piloten. Vi håper at du vil se muligheter for å bygge videre på erfaringene og funnene i din hverdag. Vi skal ta deg med til smått og stort, opp og ned, ut og inn. Det er fordi vi har erfart at hele orkesteret må i spill for å skape den beste musikken.

Trondheim kommune fikk gjennom Pilot for programfinansiering 0-24 en mulighet til å drive endringsarbeid. Det var en mulighet vi ønsket å utnytte fullt ut. Fra nasjonalt hold forelå et kunnskapsgrunnlag som viste at hjelpen som gis til utsatte barn og familier ofte er for fragmentert, og at det er for lite sammenheng mellom hjelpen som gis fra de ulike aktørene. Barn, unge og familier i målgruppen møter urealistiske krav fra hjelperne som ikke lar seg gjennomføre i praksis.

Fra statens side var utgangspunktet for piloten å undersøke om måten de finansierer kommunene på hemmer eller fremmer samhandling på tvers av sektorer, og om finansieringsmetoden bidrar til at folk får hjelpen de trenger.

Samtidig med gjennomføringen av pilot 0-24, vedtok Trondheim kommune sin nye samfunnsplan, Trondheimsloftet (2020-2032). For å realisere den, ble det nødvendig å arbeide med tankesett og hvordan vi forstår hva som betyr noe for Trondheims innbyggere i dag. Tankesett handler om verdier, forståelser, antakelser og holdninger som ligger til grunn for hvordan vi selv handler, hvordan vi oppfatter andre og hvilke muligheter vi ser.

Da Trondheim kommune skulle adressere dagens utfordringer og finne nye muligheter, var det essensielt å inkludere personer med egen og ulik erfaring, sivilsamfunn, næringsliv og frivillige organisasjoner. Samtidig var det avgjørende å se kritisk på oss selv og reflektere over budsjettmodeller, strukturelle og kulturelle aspekter som krysser ulike avdelinger og sektorer. Vi ville også evaluere hvilke mål vi ønsket å oppnå og hvordan vi skal måle fremgangen mot disse. Det var sentralt å ha en helhetlig tilnærming, heller enn å takle utfordringene hver for seg.

Første del av denne rapporten handler om kunnskapsgrunnlaget for piloten; både fra nasjonalt og lokalt hold, fra forskning og om hvilken grunntenkning og forforståelse prosjektlederne hadde. Del to handler om utviklingen av innbyggernes modell og hvordan denne ble konkretisert i ni ulike delprosjekt. I del tre kan du lese om prosjektledernes erfaringer. Del fire er viet sentrale funn og erfaringer, analyse av disse og konkrete forslag til hva som kan gjøres videre. Her vil du finne konkrete aktiviteter og lengre strategier, verdier og forslag til hvordan vi skal spille på lag med og utfordre organisasjonens eksisterende struktur, drift og kultur. Avslutningsvis finner du henvisninger til kilder og kunnskapsgrunnlag. Her finner du også linker til filmer og viktige dokumenter i pilot 0-24 Trondheim. Til sist kommer etterord fra prosjektlederne.

Gjennom å lese rapporten håper vi at du også får et innblikk i hva det innebærer å arbeide med innovasjon og å prøve ut nye ting, og at du blir inspirert til utvikling og innovasjon der du er.

Bakgrunn

0–24 samarbeidet

[0–24 samarbeidet](#) ble etablert i 2015. Bakgrunnen for samarbeidet var at støtten og hjelpen til utsatte grupper ble regnet for å være for dårlig. For å løse denne utfordringen var det et behov for å samarbeide tettere på tvers av sektorer. I starten var 0-24 et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Fra 2019 deltok også sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet.

Formålet med 0-24 samarbeidet var å bidra til at alle barn og unge skulle få den støtten og hjelpen de trengte for å mestre eget liv. Samarbeidet hadde to langsiktige effektmål:

Kommunenes ulike etater skal samarbeide bedre om hjelpetiltak overfor utsatte barn og unge, og deres familier.

Andelen unge som fullfører videregående opplæring skal økes, for gjennom dette å skape et godt grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

Gjennom 0-24 samarbeidet har de ulike aktørene gjennomført en rekke piloter og prosjekter. Samtlige av disse har hatt til hensikt å bidra til tidligere og bedre hjelp for utsatte barn og unge. Arbeidet har også ført til endringer i 14 velferdstjenestelover.

Nasjonale mål for Pilot for programfinansiering:

Effektmål

- Barn, unge og deres familier opplever at tiltak og tilbud i kommunen er mer samordnet og tilgjengelige.
- Det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er forankret i ledelsen og det er utviklet bedre systemer og strukturer.
- En mer samordnet innsats fra statlig sektor knyttet til finansiering og koordinert tilskuddsforvaltning. • Mindre tidsbruk på tilskudd i kommunene.
- Mer kunnskap om virkninger og erfaringer av tiltak mot målgruppen.
- Kunnskap om programfinansiering som virkemiddel overfor kommunene innen 0-24-arbeidet.

Resultatmål

- Kommunene opplever at programfinansiering er en mer langsiktig, forutsigbar og fleksibel modell for statlige overføringer av midler.
- Kommunene opplever en samordnet statlig mål- og resultatstyring i tråd med de føringer som er lagt gjennom 0-24-samarbeidet.
- Beslutningsmyndighet og kunnskapsbasert utvikling på tiltaksnivå skjer på regionalt/kommunalt nivå.

Pilot for programfinansiering

Pilot 0-24 i Trondheim inngikk i en av de siste pilotene som ble gjennomført i 0-24 samarbeidet - Pilot for programfinansiering (2019). Denne piloten tok for seg samordning av statlige tilskuddsordninger, og hvordan dette kunne bidra til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom sektorene. Fem nasjonale tilskuddsordninger, som alle var rettet mot utsatte barn og unge i alderen 0 - 24 år og deres familier, ble inkludert i Pilot for programfinansiering. Her fikk 12 kommuner, uten å søke årlig, om lag like mye penger per år som de ville fått dersom de hadde søkt på hver av de fem ordningene hvert år. Trondheim kommune var den største kommunen som deltok.

Et viktig mål med Pilot for programfinansiering var å øke det lokale handlingsrommet gjennom en mer fleksibel tildeling av tilskudd. Derfor fikk de 12 kommunene som deltok selv bestemme hvordan de ville bruke pengene. De eneste føringene var at pengene skulle brukes på tiltak rettet mot utsatte barn og unge i alderen 0 - 24 år og deres familier, og at tiltakene skulle bidra til tidligere og bedre hjelp.

I utgangspunktet skulle kommunene jobbe med tiltak i perioden januar 2020 til utgangen av 2022. På grunn av koronapandemien ble perioden forlenget til ut juni 2023. Oxford Research fikk i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å [evaluere pilot for programfinansiering](#). Det skulle gi departementene kunnskap om effekten av å erstatte dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger med en mer fleksibel finansieringsmodell. Programfinansiering innebar her å samordne statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier. Tanken var at felles økonomiske virkemidler på tvers kan bidra til en mer koordinert og overordnet mål- og resultatstyring av kommunene.

Pilot 0-24 i Trondheim kommune

I Trondheim kommune ble deltakelsen i Pilot for programfinansiering organisert under navnet Pilot 0-24 - Innbyggernes modell. De overordnede målene i piloten ble konkretisert til følgende:

Mål for pilot 0-24 i Trondheim kommune

- Øke målgruppens livskvalitet, selvhjulpenhet og tilhørighet i fellesskap.
- Innbyggerne i målgruppen får den hjelpen de selv mener de trenger tidlig og sammenhengende.
- Innbyggerne som blir en del av Innbyggernes modell møtes av kompetente ansatte som kan fatte beslutninger om hvilken hjelp familien eller ungdommen kan få.
- Kommunen skal få kunnskap om hva frie midler betyr for samhandling på tvers og tjenesteutøverne sin mulighet/evne til å hjelpe folk i målgruppen.
- Kommunen skal få grunnlag for å kunne sammenligne ordinær tildeling av tilskuddsmidler med måling av resultater i Innbyggernes modell.
- Støtte målgruppene, både i form av penger og annen hjelp, tidligere og på en bedre måte enn før. Investere både penger og annen hjelp og støtte til utsatte familier og ungdommer tidligere og bedre enn før.

Ønsket effekt:

- Innbyggere i målgruppen opplever økt livskvalitet og å høre til i fellesskap.
- Innbyggerne er mer fornøyd med hjelpen de har fått fordi den er helhetlig og rommer det som de faktisk vil ha hjelp til.
- Gjennom følgeforskningen får kommunen kunnskap om hvordan Innbyggernes modell bidrar til økt livskvalitet, selvhjulpenhet og tilhørighet i samfunnet.
- Kommunen har utviklet en helt ny måte å hjelpe innbyggere på, der innbyggerne sitter i førersetet når det kommer til å utvikle bærekraftige løsninger i eget liv.
- Enhetene og kommuneadministrasjonen har funnet bedre måter å samhandle på, på tvers av sektorer, og mellom offentlig, privat og frivillig sektor.
- Kommunen har fått et kunnskapsgrunnlag for å beslutte om denne måten kan utvides til å gjelde hele kommunen.
- Kommunen har redusert byråkrati, funnet enklere måter å disponere penger på.
- Enhetene og kommuneadministrasjonen har tilegnet seg mer kunnskap om hverandres fagfelt og sektorer. God relasjonell kapasitet mellom hjelpere, sektorer og fagområder i Trondheim (kjennskap, forståelse, respekt, lagspill).

Trondheim kommune valgte ut to målgrupper: Ungdom og lavinntektsfamilier med små barn. Kommunen utviklet en lokal modell: Innbyggernes modell. Denne gikk ut på at tildeling av midler skulle gå til det innbyggerne mente var viktig for å få et bedre liv. Innbyggernes modell skulle realiseres gjennom inntil åtte ulike delprosjekt. Det var et mål at minst tre ulike aktører skulle samarbeide om å gjennomføre de ulike delprosjektene. Dette skulle være aktører som til daglig arbeidet med målgruppen. Både kommunale, statlige, frivillige og private aktører kunne søke på midler, men en kommunal aktør måtte stå ansvarlig for søknaden.

Det ble satt av 500 000 kroner til hvert delprosjekt, hvert semester i to år. Innbyggernes perspektiv, behov og mål skulle være sentrale i delprosjektene, og søkerne måtte ha en helhetlig forståelse av innbyggerne og et stort fokus på deres ressurser. Pengene skulle ikke brukes til å ansette nye folk.



Foto: Mostphotos

Del 1 - Kunnskapsgrunnlag, inspirasjon og forforståelse

Kunnskapsgrunnlaget vi brukte i piloten hviler i hovedsak på følgende pilarer:

- Hvordan vi forstår målgruppen, deres livssituasjon og hvilke faktorer som påvirker livskvalitet og tilhørighet.
- Kunnskapsgrunnlaget som var utarbeidet i 0-24 samarbeidet om den sektorinndelte velferdsstaten og hvilke hindringer/barrierer det har medført i arbeidet med utsatte barn og unge.
- Hvordan staten styrer og finansierer kommunene.
- Framtidsscenarier og behov for at kommuner, organisasjoner og lokalsamfunn endrer innretningen på tjenester, roller og ansvar for å lykkes.
- Kunnskap om relasjonell kapasitet og hvordan den kan utvikles.
- Kunnskap om innovasjon og hvordan vi kan komme over barrierene og finne nye løsninger.
- Nullpunktsanalysen som ble gjort innledningsvis gav viktig kunnskap om status i Trondheim.

Målgruppene

Det finnes ulike definisjoner av hva det vil si å være utsatt. I 0-24 samarbeidet er begrepet avgrenset til barn og unge som

1. har sammensatte behov
2. at det er flere risikofaktorer samtidig og
3. at det er behov for innsats fra flere tjenestesteder.

En skiller også på risikofaktorer knyttet til barnet selv og faktorer i miljøet rundt barnet. I 0-24 samarbeidets strate gi forklares utsatte barn og unge på følgende måte:

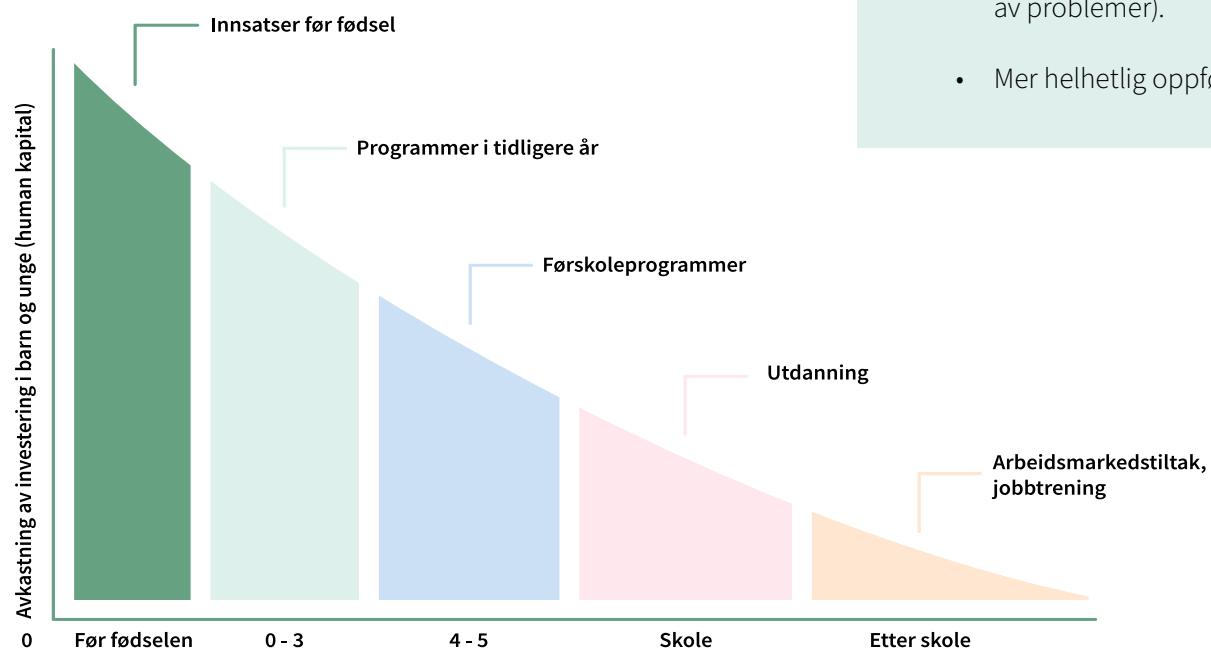


Foto: [Jan Ranft, Unsplash](#)

Det er sammensatte årsaker til frafall fra videregående skole, og det er et behov for å forbedre samarbeidet om å forebygge frafall. Nesten alle innbyggerne i Norge starter på videregående skole etter at de går ut av ungdomsskolen. En betydelig andel fullfører ikke videregående. Frafall fra videregående opplæring korrelerer med levekårsulemper i voksen alder, som dårlig helse, lav inntekt, sosialhjelpsmottak og kriminalitet (Falch & Nyhus 2009). Særlig bekymringer knyttet til unge som verken deltar i utdanning, arbeid eller opplæringstiltak, de såkalte NEET-erne (Not in Education, Employment or Training). I aldersgruppen 15-29 år var det i 2018 86 000 unge, nær ni prosent, i denne kategorien (OECD 2018). [I rapporten Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning \(NEET\)](#) fra 2021 angis denne andelen til å ligge mellom 6–10 prosent i Norge.

Årsakene til utfordringer i skolen og frafall fra skolen er sammensatte, og forhold som kan føre til frafall, kan opptre tidlig i barns liv. Både Flatøutvalget (2009), Kunnskapsgrunnlaget for 0-24samarbeidet (2019) og rapporten De første 1000 dagene (2022), understreker betydningen av tidlig støtte og hjelp. Omfattende prioritering av de yngste og deres familier kombinert med at de ulike instansene samarbeider godt, vil være et strategisk riktig valg - både med tanke på deres her og nå situasjon og som forebygging av utenforskap senere.

Kunnskapsgrunnlaget for 0-24 samarbeidet fokuserte også på beskyttelsesfaktorer, barnets, familiens og omgivelsenes ressurser. Resiliens/mestringsstrategier og motstandskraft. Barnehagen ble løftet fram som en viktig arena for å bryte negative sammenhenger. Gode boforhold der barna har et sted å invitere venner med hjem og et sted å gjøre lekser er en annen viktig faktor. Nabolaget har også betydning.



Heckman-kurven, utarbeidet av den amerikanske professoren James Heckman (2000). (ill: Trondheim kommune)

Fafo-rapporten anga tre hovedpunktområder å sentrere arbeidet rundt for å lykkes bedre enn før:

- Brukernes samlede livssituasjon settes i sentrum.
- Tidlig innsats (både tidlig alder og i forløp for utvikling av problemer).
- Mer helhetlig oppfølging, samordning og samarbeid.

En liten eksempelfortelling om briller og perspektiver og hva som kan skje

Alle aktørene, tiltakene og tjenestene har sine egne perspektiver. De har sine egne briller som de ser det enkelte barn og den enkelte unges utfordringer gjennom – eller familiens utfordringer. Brillene påvirker hva tjenesteutøvere ser etter, og hvilke tiltak og metoder de tenker er tilgjengelige, hensiktsmessige eller høvelige. Tjenestenes «briller» er innstilt etter hva som er deres definerte ansvarsområde eller mandat, hva de har ansvar for og det de blir målt på. Eksempelvis har skolen ansvar for læring og mestring av faglige utfordringer, her ser vi også at PPT har ansvar for tilrettelegging, skolehelsetjenesten for helsesituasjonen, NAV for arbeidsinkludering. Vi kan hente flere eksempler: Familievernet som er opptatt av hjemmesituasjonen og mor og fars kompetanse som foreldre, uteseksjonen som ser deltakelse med jevnaldrende og utfordringer i ungdomsmiljøene, flyktningetjenesten som er opptatt av forhold som har betydning for integrering og deltakelse, BUP som ser psykiske helseplager. Hvilket perspektiv en tar er også styrt av blant annet tjenestenes faglige rammer for forståelse, profesjonskunnskap, kultur, tilgjengelige ressurser og hvorvidt den enkelte jobber system- eller individrettet. Ulike perspektiv er ikke et problem i seg selv. Utfordringen oppstår når tjenestene med ulike perspektiv ikke forholder seg til hverandre.

Sektorinndelt velferdsstat og hindringer

Kunnskapsgrunnlaget i 0-24 samarbeidet viste at manglende samordning om oppfølging av utsatte barn og unge var et potensielt sårbart område. Rapporten [De første tusen dagene](#) påpekte det samme. Den handler om betydningen barnets første 1000 dager har på livslang psykisk helse og livskvalitet. Anbefalingene fra rapporten handler blant annet om å gi omfattende støtte til foreldre i barnets første 1000 levedager, og om å styrke det tverrsektorielle samarbeidet til beste for små barn og deres familier.



Foto: [Alexandr Podvalny](#), [Unsplash](#)

Utfordringene knyttet til å hjelpe utsatte barn, unge og deres familier oppsto ofte i grenseflatene mellom ulike tjenester eller forvaltningsnivåers ansvarsområder (som mellom barnevern og skole, eller mellom grunnskole og videregående skole).

Kunnskapsgrunnlaget viste at selv om det allerede var mye samordning og samarbeid omkring utsatte barn og unge i kommunene, så manglet det struktur, systematikk og kultur for samarbeid innen velferdstjenestene. Kunnskapsgrunnlaget identifiserte flere faktorer som har betydning for å få til en bedre samordning:

- De som skal hjelpe og støtte innbyggere gjennom kommunens tjenester, må sette brukerens samlede livssituasjon i sentrum .
- Mer helhetlig oppfølging, samordning og samarbeid
- Tidlig innsats. Det vil si å agere så fort en utfordring oppstår og å fokusere på de yngste.

Bakgrunnen for dette fokuset var kunnskapen om [trøbbelet i grenseflatene](#) mellom tjenestene; ansvar skyves mellom tjenester, informasjon glipper, og ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene. Manglende samarbeid medførte ofte at behov ikke ble oppdaget tidlig nok, og folk fikk ikke hjelpen de trengte når de trengte det.

I den statlige styringen må oppmerksomheten om målgrupper og livshendelser økes, og erstatte dagens sektortilnærming. Andreassenrapporten pekte på behov for en kraftig opprydding og foreslo å etablere et system for fremtiden som samtidig gir en helhetlig og samordnet statlig styring og økt handlefrihet for kommunene til å finne gode og innovative løsninger lokalt. Det er bred politisk tilslutning om at kommunesektoren i hovedsak skal styres etter gitte økonomiske rammer, og dermed at øremerkede tilskudd kun bør benyttes i særskilte tilfeller. Rammefinansiering av kommunale oppgaver gir ifølge Andreassenrapporten den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene ved at kommunene gis mulighet til selv å vurdere hvilke behov innbyggerne har, og bestemme hvordan kommunens samlede oppgaver skal løses. Nærhet til beslutningsprosessen gir også innbyggerne mulighet til å påvirke tjenestetilbudet og prioriteringene lokalt. Øremerking innebærer at det er staten som definerer behovene og prioriteringene, ikke kommunene slik systemet for rammestyringen legger til grunn. De mange ordningene er et tegn på at dagens retningslinjer for øremerkede tilskudd ikke etterleves.



Foto: [Juliane Liebermann, Unsplash](#)

Hvordan staten styrer og finansierer kommunene - og hvordan kommunene styrer seg selv

Kommuneloven angir viktige prinsipper for kommunalt selvstyre:

4. Forholdsmessighetsprinsippet: Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål. En eventuell begrensning i dette må ha hjemmel i lov.
5. Nærhetsprinsippet: Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.
6. Finansieringsprinsippet: Kommunen bestemmer selv hvordan de vil bruke de årlige rammeoverføringene fra statsbudsjettet. Disse midlene skal gi kommunene økonomisk handlingsrom til å løse oppgavene. I tillegg får kommunene øremerkede midler.

Alle kommuner skal være pålagt samme oppgaver gjennom lov, og det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommuner. Staten har flere virkemidler i styringen av kommunene;

- Lovkrav: For eksempel ble det som følge av 0-24 samarbeidet innført likelydende paragraf om samhandling i 14 ulike lover for velferdstjenester.
- Penger: Kommunene får forholdsvis faste årlige rammeoverføringer fra statsbudsjettet. Dette er penger som skal finansiere det meste av kommunens virksomhet og oppgaver innen oppvekst, helse, kultur osv. og som kommune selv bestemmer hvordan de vil fordele. I tillegg finnes ulike økonomiske tilskuddsordninger, med tilhørende utlysninger, søknader og rapporteringer. Tilskuddsordningene er gjerne etablert med bakgrunn i ønske fra politikerne om ulike satsinger som kommunene bør gjøre.
- Selskapsdannelse, fusjonering, endring av organisasjonstype, sentralisering, desentralisering og lignende. Kommunesammenslåing er et eksempel på dette.
- Pedagogiske styringsvirkemidler, for eksempel skriftlige veiledere for hvordan kommunen skal arbeide på utvalgte områder (beste skjønn). Slike veiledere utarbeides gjerne i forbindelse med lovendringer, og et eksempel er [psykisk helsearbeid barn og unge](#) fra 2023.

Staten har fordelt sitt ansvar på de ulike fagdepartementene. De er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer. Det departementet som har ansvar for en reform eller et tiltak som berører kommunen eller fylkeskommunene, har også ansvaret for å sikre at tiltaket har tilstrekkelig grunnlag i lov og/eller forskrift og blir finansiert.

I 2017 leverte Andreassenutvalget sin rapport [Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati](#). Her ble resultatene av en gjennomgang av de 247 øremerkede tilskuddene til kommunesektoren, i regi av 13 direktorat, presentert. Konklusjonen deres var at det finnes for mange tilskuddsordninger. Det gir manglende helhetsstyring og uklar statlig prioritering. I tillegg fant de at dagens retningslinjer for øremerkede tilskudd til kommunesektoren ikke etterlever og at ordningene samlet sett ikke bidrar til å realisere nasjonale målsettinger på en effektiv måte. Det fantes ingen helhetlig oversikt over ordningene og de innebar store administrative kostnader.

Andreassenutvalget understreket behovet for opprydding i tilskuddsordningene. De foreslo også å etablere et system med mål om å gi mer helhetlig og samordnet statlig styring, og økt handlefrihet for kommunene til å finne gode og innovative løsninger. Utvalget vektla også at rammefinansiering av kommunale oppgaver er det som gir den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene. I følge utvalget bør kommunene selv få vurdere hvilke behov innbyggerne har og bestemme hvordan kommunens samlede oppgaver skal løses. Nærhet til beslutningsprosessen gir også innbyggerne mulighet til å påvirke tjenestetilbudet og prioriteringene lokalt, framholder utvalget. Øremerking innebærer at det er staten som definerer behovene og prioriteringene, ikke kommunene slik systemet for rammestyringen legger til grunn. De mange ordningene er et tegn på at dagens retningslinjer for øremerkede tilskudd ikke etterleveres, fastslo Andreassenutvalget.



Framtidsscenarier og behov for å endre innretning av tjenester, roller og ansvar.

Det er flere grunner til at tjenester, roller og ansvar må endres. I arbeidet med Trondheimsløftet (2022) ble det vist til åtte store samfunnstrender, som alle vil påvirke hvordan offentlig sektor og velferdsstaten virker:

1. Klimaendringer og trusler mot naturmangfold - reduksjon og tilpasning.
2. Teknologisk utvikling - fra digitalisering til digital transformasjon.
3. Demografisk utvikling - befolkningsvekst og eldrebølge.
4. Polarisering - tydeligere skillelinjer i meningsytringen.
5. Sosiale ulikheter - økte forskjeller i levekår, helse og tillit.
6. Individualisering - fra gruppe til individ.
7. Nettverkssamfunnet - fra hierarkiske til fleksible organisasjonsformer.
8. Informasjons- og kunnskapsamfunnet - informasjonsrikdom og økt tilgang til data.

Antall eldre per yrkesaktiv innbygger øker og det blir færre i arbeidsfør alder. Dette fører igjen til mangel på inntekter og for få folk som kan utføre nødvendige oppgaver i samfunnet dersom vi fortsetter på samme måte som nå.

I etterkrigstiden har norske kommuner over tid blitt tillagt stadig flere oppgaver. Yngve Carlsson skriver om dette i [rapporten "Oppgaver uten grenser"](#) (KS, 2010) Der viser han hvordan tema som ikke var definert som problem tidligere (ensomhet, diskriminering, fattigdom mm), ny kunnskap innen feks medisin og psykologi (dysleksi, ADHD, spiseforstyrrelser), teknologiske frembrakte problem (spillavhengighet, tagging, mobbing på nett) eller konsekvenser av globalisering (kjønnslemlestelse, Covid, kriminalitet, analfabetisme), [har bidratt til å utvide omfanget av kommunens oppgaver](#). Slik kan en si at kommunens rolle gradvis har endret seg fra "bare" å være den som bestemmer, til å være en som "bærer deg gjennom livet".



En annen viktig erkjennelse er det økende antall barn og unge som står utenfor utdanning og arbeids- og samfunnsliv, som jo hele 0-24samarbeidet hviler på. I Langtidsplanen for forskning- og høyere utdanning 2023-2032 (LTP, meld. St. 5 (2022-2023)) lanserte regjeringen et samfunnsoppdrag som handler om nettopp dette: Å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeids- og samfunnsliv. I dette arbeidet peker departementene på at vi som samfunn må jobbe målrettet og på tvers av sektorer for å finne ut hva som påvirker god oppvekst. De involverte departementene er Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kulturdepartementet.

Forskningsrådet fikk i oppgave å komme med forslag til konkretisering av samfunnsoppdraget, og leverte i mars 2024 rapporten [Barn og unge først - vårt felles ansvar](#). Sentralt i dette samfunnsoppdraget ligger [målet](#) om at flest mulig innbyggere skal ha mulighet til å leve gode og aktive liv uten bistand fra det offentlige. En viktig nøkkel for å lykkes med dette, er at det offentlige organiserer tjenestene på andre måter enn i dag og på tvers av sektorer.

På bakgrunn av disse endringene og samfunnstrendene har det vokst fram en erkjennelse, blant annet i offentlig sektor, av ubalanse mellom folks forventninger til kommunen og kommunens rammer og muligheter til å innfri både oppgaver og folks forventninger. Det er behov for å endre innretningen på tjenester, roller og ansvar.

En mulig vei for å løse utfordringene er at ulike aktører, både innbyggere, næringsliv, organisasjoner og kommune, i fellesskap må finne nye måter å løse disse oppgavene på.

Kommunen gentænker

service	fællesskab
borgerinddragelse	kommuneinddragelse
fortrop	bagtrop
lovlige bygninger	liv melle bygninger
system	mennesker
gøre for	sammen med
pårørende	familie og venner
ekspert	sparringspartner
bibilotek	medborgercenter
hjælp	selvhjælp
frivillig	medborger
afgjørelse	dialog
faglighed	attitude
permanent	midlertidig
kunde	partner
svar	spørgsmål
standarder	drømme
taler om	taler med

I forkant av pilot for programfinansiering hadde oppvekststaben i Trondheim kommune hentet inspirasjon fra utviklingsarbeid i andre kommuner, blant annet Aarhus kommune i Danmark og Asker kommune i Norge. Fra Aarhus var arbeidet med å se sammenhengen mellom språk, tenkning, roller, perspektiv og handling viktig, slik bildeksempelet fra [Kommunen gentænker velfærden](#) viser. [Asker velferdsrab](#) inspirerte gjennom en modell de hadde utviklet for å koordinere tjenester til familier eller ungdommer i en vanskelig livssituasjon. De hadde gått fra å tenke velferd som en kostnad til å tenke velferd som en investering, og de satte tenkningen ut i praktisk handling.

Trondheim kommune hadde nettopp (2018) vedtatt oppvekststrategien [Stein Saks Papir](#), for å bygge sterke barnefellesskap i Trondheim. Her var det sentralt at utenforskap og ensomhet skal forebygges gjennom inkludering og tilhørighet i gode fellesskap. Strategien hadde en styrkebasert tilnærming. I stedet for å snakke om mobbing, seksuell trakassering og netthets, spurte man heller om barn og unges ressurser og drømmer. I stedet for å se på det enkelte barnet som bærer av sitt problem, pekte man på fellesskapets ansvar - og vektla at alle barn er alle voksnes ansvar.

I 2019 inngikk Trondheim kommune et langsiktig og forpliktende partnerskap mellom Trondheim kommune og NTNU - Universitetskommunen TRD3.0. Et sentralt mål med partnerskapet var å utvikle en bærekraftig kommune for fremtiden.

En fellesnevner både fra TRD 3.0, Aarhus, Asker og Stein Saks Papir var å sette innbyggerne i sentrum og spørre hva de trenger, en investeringslogikk rundt tidlig innsats, helhet og sammenheng i måten vi hjelper innbyggere på. Og sist men ikke minst lå det til grunn en oppfatning av at endringene som skal gjøres, må utvikles i fellesskap mellom det offentlige, innbyggere, frivillighet og næringslivet.

Relasjonell kapasitet

Ved oppstart av piloten hadde Trondheim kommune inngått samarbeid med danske Joint Action Analytics (JAA) for å styrke relasjonell kapasitet i organisasjonen. JAA er en programvarebedrift med eksperter på utvikling av sammenhengende innsatser rundt komplekse og tverrfaglige oppgaver.

Relasjonell kapasitet kan konkretiseres til seks dimensjoner, der den relasjonelle kapasiteten kan vurderes på en skala fra svak til sterk:

Bidrar - Kollegene mine i disse gruppene er med på å sikre et godt samarbeid rundt familien/ungdommen.

Kunnskapsdeling - kollegene mine i disse gruppene er med på å sikre et høyt informasjonsnivå hos og om hverandre.

Gjensidig kjennskap - Jeg har god kjennskap til arbeidet kollegene mine gjør i familien/for ungdommen.

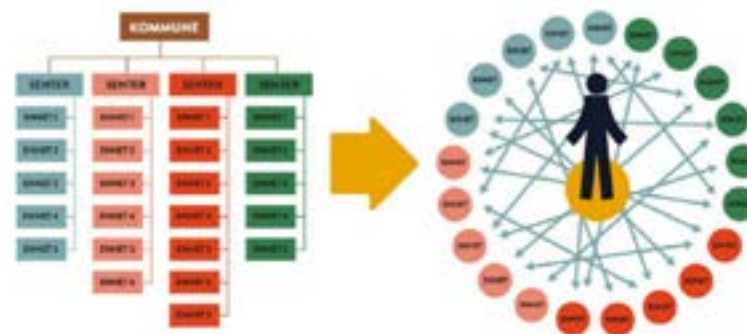
Problemløsning - Kollegene mine i disse gruppene tar aktivt del i å finne løsninger på problemer som oppstår rundt familien/ungdommen.

Innovasjon - kollegene mine i disse gruppene tar aktivt del i å utvikle vår innsats og skape nye muligheter i arbeidet med familien/ungdommen.

Respekt - kollegene mine i disse gruppene respekterer mitt arbeid med familien/ungdommen.

Kommunen brukte et digitalt verktøy utviklet av JAA til å kartlegge relasjonell kapasitet rundt familier. Da innbyggernes modell startet opp, hadde flere ansatte i Trondheim kommune allerede fått opplæring i dette verktøyet. Piloten brukte også midler på at flere medarbeidere skulle få opplæring i hva relasjonell kapasitet er, i å bruke kartleggingsverktøyet og i å drive utviklingsprosesser med utgangspunkt i kartleggingene. En målsetting med verktøyet er at man gjennom systematisk bruk over tid får data som kan vise endringer i relasjonell kapasitet i organisasjonen.

Fra strukturer til bærekraftige relasjoner

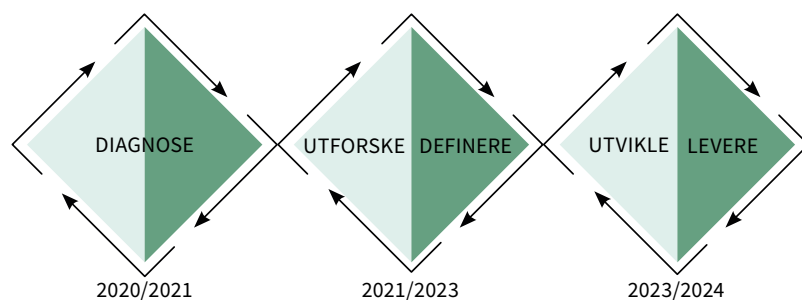


Eksempel på tradisjonell hierarkisk organisasjon (til venstre) og nettverkstenkning (til høyre).

Innovasjon og nye løsninger

Både innledningsvis og underveis støttet vi oss på litteratur og kunnskap om organisasjonsutvikling, innovasjon og endring. I det følgende kan du lese om utvalgte teorier, modeller og folk som har inspirert oss og vært viktige. Arbeidet med pilot 0 - 24 og Innbyggernes modell i Trondheim kan ses som en prosess for tjenstedesign og innovasjon i kommunen.

- Fase 1 - diagnose: Det første året (2020) ble brukt til å kartlegge status.
- Fase 2 - utforske og definere: Selve gjennomføringsperioden for Innbyggernes modell (2021 - 2023) kan ses som undersøkelse- og analysefase. Her utforsket og definerte vi problemstillinger. I denne perioden prøvde vi også ut ulike modeller og praksiser. Vi fant nye løsninger og samlet data underveis. Dataene ble samlet inn gjennom dialog med delprosjektene i stoppunkt samtaler og workshops, gjennom utforming av lokale tildelingsbrev og gjennom halvårlige spørreskjema. De innsamlede dataene ga både fakta og noe analyse.
- Fase 3 - utvikle og levere: Da piloten ble avsluttet, i 2023, hadde kommunen fått et utvidet grunnlag som kunne brukes til å stake ut veien videre.

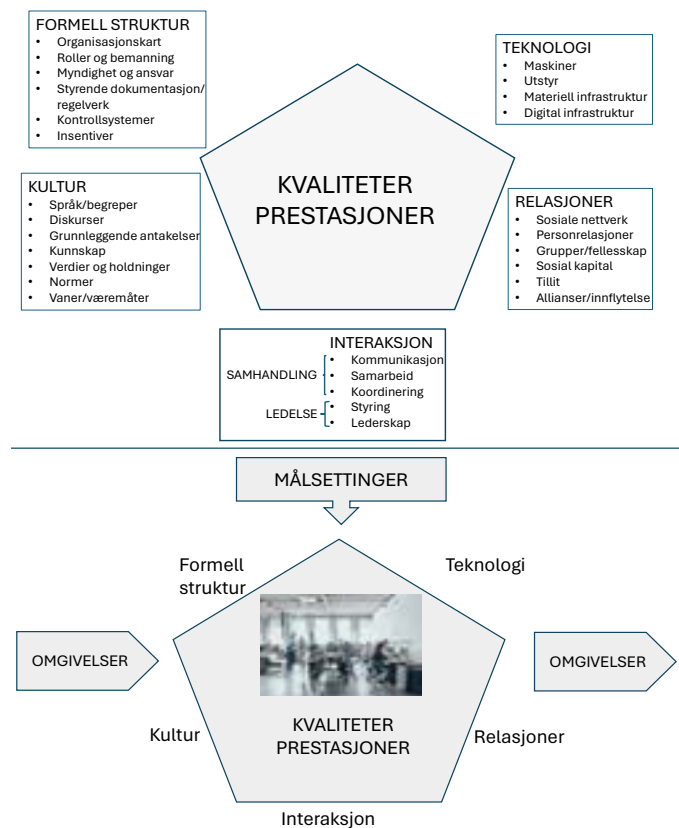


Pilot 0-24 som tjenstedesignprosess

En sentral føring for piloten var at den skulle bygge varig kapasitet i kommunen. Det var derfor essensielt å bruke god tid på å avklare hva varig kapasitet skulle bety og hvordan det kunne oppnås. I den prosessen bygde vi på kunnskap om organisasjonsutvikling, endring og innovasjon. Det finnes mange modeller som viser hvordan organisasjoner er bygd opp og hvordan man må forholde seg til alle dimensjonene for å lykkes med endring. Et eksempel på en slik modell er [Per Morten Schiefloes pentagonmodell](#). Pentagonmodellen trekker frem fem sentrale dimensjoner for å lykkes med endring i organisasjoner:

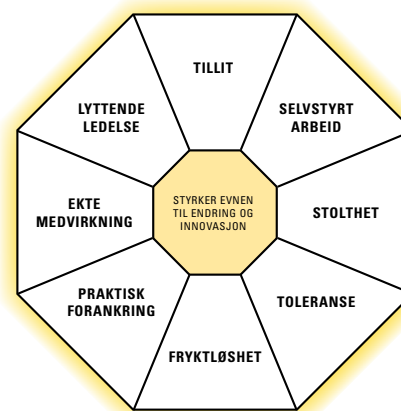
- struktur
- teknologi og infrastruktur
- kultur og kompetanse
- relasjoner og nettverk
- interaksjon.

Pentagonmodellen var særlig viktig ved oppstart av piloten i Trondheim, fordi den representerte en måte å strukturere arbeidet rundt og også til å vurdere hvem vi måtte ha kontakt med og hva vi måtte huske på å gjøre og ta hensyn til. Pentagonmodellen skiller også mellom mikro-, meso- og makronivå. Det var hensiktsmessig når vi skulle jobbe med samhandling mellom enkeltpersoner, mellom sektorer i og utenfor kommunen (for eksempel helse og oppvekst, politi, frivillighet, næringsliv) og mellom forvaltningsnivå (departement, statsforvalter). Slik ble pentagonmodellen et verktøy både til analyse og for å velge hvordan vi skulle jobbe, hvem som skulle kobles på og hva som måtte endres.

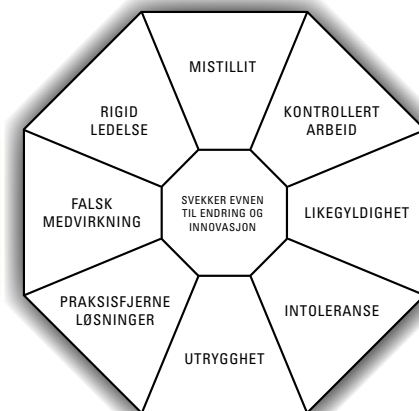


Organisasjonsanalyse (Fagbokforlaget 2021)

En annen modell ble også brukt. Professor [Oscar Amundsen](#) (NTNU) har utviklet en modell for endring og innovasjon som løfter fram åtte områder man bør fokusere på: Tillit, selvstyrt arbeid, stolthet, toleranse, fryktløshet, praktisk forankring, ekte medvirkning og lyttende ledelse. Denne modellen ble valgt fordi den ga gjenklang foran det store arbeidet som skulle gjøres. Å vise tillit og toleranse var viktig i dialog med alle som deltok i piloten. Gjennom at delprosjektene skulle lage sine egne lokale mål ble praktisk forankring sikret. Ekte medvirkning skjedde for eksempel gjennom at delprosjektene og innbyggerne fikk penger til disposisjon og selv bestemte hvordan disse pengene skulle brukes. Stolthet ble skapt ved å dele gode fortellinger og erfaringer med andre eller ved at deltakere i delprosjektene bidro på nye arenaer. Fryktløshet var en egenskap både prosjektledere og andre medarbeidere trengte for å våge å gjøre nye ting.



Diamantmodellen for endring og innovasjon



Den omvendte diamantmodellen

Drømmeorganisasjonen - åtte ting ledere bør vite om endring og innovasjon, Oscar Amundsen, Gyldendal 2021

Artiklene [Leder på kanten - om nye lederroller](#) og [Medarbejder med vilje](#) ga både inspirasjon til å utforske nye måter å lede og arbeide på og til å utvide medarbeidernes roller. Den danske økonomen ved Ålborg universitet, [Per Nikolaj Bukh](#), ga oss eksempler på nye måter kommuner kan budsjettere på og som kan stimulere til helhetlig forståelse og nye løsninger i arbeidet med målgruppene. [Louise Bringselius](#) som forsker på organisasjon og ledelse, har særlig inspirert oss underveis med sin forskning om tillit. Grunnleggende holdninger, verdier, antakelser og tankesett styrer handlingene våre. I Innbyggernes modell har alle øvd seg på å utvikle det Arbinger institute kaller et outward mindset til forskjell fra at [inward mindset](#).

Outward mindset:

An outward mindset empowers us to recognize that those around us are people who matter as much as we do, and whose needs, objectives, and challenges are as worthy of consideration as our own.

Innovervendt tenkemåte	Utovervendt tenkemåte
Se bort	Bevissthet
Skyld på	Ansvarlighet
Siloer	Samarbeid
Frakobling	Engasjement
Stagnasjon	Innovasjon
Motstand	Samhandling

Fritt etter Arbinger institute

Nullpunktsanalyse

Ved oppstart av piloten gjennomførte kommunen en nullpunktsanalyse. Den skulle svare på

- Hvordan det jobbes tverrsektorielt i kommunen
- Hvilke utfordringer som fantes
- Hva som fungerte godt i kommunen
- Hvilke tiltak som var etablert for målgruppen
- Hvilke tilskudd kommunen mottok og hvordan midlene ble brukt
- Hvilke kostnader kommunen hadde på målgruppa, og
- Hva kommunen ønsket å kartlegge, innspill på gode indikatorer.

For å svare på disse spørsmålene bidro økonomer i kommunen med tall og øvrig fakta knyttet til tilskudd og kostnader. Trondheim kommune mottok i 2019 totalt 9 004 600 kr i tilskudd innen de ordningene som skulle bli en del av 0-24 piloten. Disse var fordelt på oppvekst, NAV og barne- og familietjenesten. I tillegg mottok kommunen 1 953 000 kroner i andre tilskudd som kunne knyttes til pilot 0-24. Disse tilskuddene var det kulturrenheten som søkte på og forvaltet, og midlene ble brukt på ulike leder- og fritidstiltak, hovedsakelig i sørlige delen av Trondheim. Totalt ble det beregnet at kommunens kostnader til målgruppa var på 1 236 millioner kroner (barnevernstiltak, ungdom med rus, PPT, helse og avlastning barn med nedsatt funksjonsevne, betaling for skoleplasser i andre kommuner, spesped, fritidstilbud, inkludering i idrett (utstyr), stønad og støtte til barnefamilier, AV, voksenopplæring, ICDP foreldreveiledning, mottaksbarnehage, skolehelsetjeneste og helsestasjon). Kommunen brukte 34 543 000 kroner til egne tiltak; barnekultur, ung kultur, kultursenteret ISAK, UKM, Coffee Annan, integreringsmidler idrett og utlånsentraler.

Kommunens nettsider ble brukt for å få oversikt over hvilke tiltak som var etablert for målgruppen. Blant det som fungerte godt i kommunen viste nullpunktsanalysen at Trondheim kommune hadde et stort apparat med mange ressurser. Kommunen hadde en rekke tiltak/tilbud, både universelle tiltak og tiltak rettet mot spesifikke grupper i ulike aldre, og mange fikk god hjelp gjennom disse. Fag tjenestene leverte gode tjenester og kommunen hadde dedikerte, løsningsorienterte og lojale medarbeidere. Kommunen erfarte at det var enkelt å rekruttere folk med god profesjonskompetanse. Kartleggingen av relasjonell kapasitet mellom lederne i oppvekstsektoren viste at de har respekt for hverandre og ønske om samarbeid. Liten og ny, som er en felles modell for kvalitet i oppstart/tilvenning i barnehage, Gartnerhaugens arbeid med åpen dialog med ungdommene, kommunens kriminalitetsforebyggende arbeid, MEST som er et lavterskel og helsefremmende tilbud innenfor skolehelsetjenesten til ungdom, og områdesatsingen på Saupstad er andre tiltak som ble nevnt som gode eksempler.

Nullpunktsanalysen trakk fram ulike måter kommunen arbeider tverrsektorielt på; for eksempel gjennom universitetskommunesamarbeidet og i utviklingen av planer og strategier, som kommuneplanens samfunnsdel og Stein Saks Papir. Videre ble det vist til at tverrsektorielt samarbeid både gjøres på formelle og uformelle arenaer. Det mest åpenbare funnet var ulikhetene mellom bydelene. Kommunen tilbød en rekke tjenester til innbyggerne i gruppen 0-24 år, men både struktur, innhold i tjenestene og tverrfaglig samarbeid varierte mellom bydelene. I kvaliteket, som er Trondheim kommunes kvalitetssystem, finnes rutiner og retningslinjer for tjenesteproduksjon fra enhetsnivå til overordnet kommunenivå. En del av samarbeidet på tvers var forankret skriftlig. Et eksempel på en skriftlig avtale var samarbeidsavtalen som var inngått mellom Helse- og velferdskontorene (HVK), Barne- og familietjenestene (BFT) og NAV-kontorene i Trondheim. Gjeldende avtaleperiode var 2018-21. Prioriterte samarbeidsområder i denne avtalen var 1) Ungdom 16-23 år, 2) Familier med bistandsbehov fra flere enheter og 3) Overføringer fra BFT til voksentjenester.

For å dokumentere hvordan kommunen jobbet tverrsektorielt gjennomførte man kartlegginger av relasjonell kapasitet. 20 familier fordelt over hele byen, og som var med i familietiltaket til NAV, opplyste om hvem de fikk hjelp fra. På bakgrunn av det ble ulike hjelpere rundt en familie invitert til å si noe om hvordan de opplevde informasjonsflyt, kjennskap til de andre, samarbeid mellom partene, problemløsning og innovasjon rundt familien, respekt for hverandre. Gjennom disse kartleggingene tegnet det seg et bilde av status i Trondheim kommune. Bildet sammenfalt i stor grad med de nasjonale funnene som forelå; de ulike hjelperne visste for lite om de andres arbeid og samhandlet for lite. De kjente hverandre ikke så godt som de trodde på profesjonelt nivå, de kjente ikke hverandres arbeidsbetingelser, visste ikke nok om hva andre kunne bidra med inn i samarbeidet eller hva de kunne forvente av hverandre. Familiene fikk dermed heller ikke den hjelpen de trengte når de trengte det.

Disse familiene hadde barn i alderen 0-24 år og hadde mottatt sosialstønad over tid (2019). Blant dem var det familier både med og uten barnevernsvedtak/oppfølging fra Barne- og familietjenesten. Basert på opplysninger fra NAV sosial var det i 2019 er det til enhver tid 500 familier i Trondheim som mottok økonomisk sosialhjelp hver måned. Barn fra disse familiene ville ha en stor sannsynlighet for å havne i kategorien "utsatt". Denne gruppen ble også valgt fordi det i disse familiene vil være mange ulike aldersgrupper, tjenesteområder, profesjoner, enheter og risikorelaterte tematikker som er representert.

Blant utfordringene som ble trukket fram i nullpunktsanalysen var følgende:

- Budsjettmodellen var sektorinndelt. Dette betød at det kunne være tiltak i utsatte familier som ikke ble prøvd ut siden tjenestene ble finansiert i ulike sektorer.
- Ansvars- og oppgavefordeling tok ofte utgangspunkt i organisasjonsstruktur og de ansattes kompetanse heller enn innbyggernes behov.
- Hver for seg fungerte mange enheter godt, men det var ujevn samhandling mellom tjenester internt i samme sektor, mellom sektorer i tjenesteproduksjon, mellom kommune og fylkeskommune/andre instanser og forskjeller fra bydel til bydel, for eksempel når det gjelder forebygging og tidlig innsats både hos de yngste og eldre barn/ungdommene. Samtidig ble det erfart at når kriser oppsto, så fungerte samhandlingen og kommunen hadde et rikt apparat der mange ulike kompetanser spilte sammen på tvers.
- Manglende kjennskap til hvilke tjenester og tilbud som fantes for målgruppen, både i og utenfor kommunen,
- Det fantes ikke en samlet oversikt over alle tilbudene kommunen tilbyr for utsatte barn og unge og deres familier.
- Det manglet en samlet oversikt over hvor mye penger kommunen brukte på utsatte barn og unge og deres familier.
- Det fantes ikke en samlet framstilling som viste hva som virket godt for målgruppen i kommunen (tall, tiltak, sammenheng mellom innsats og resultat).

Resultatene sammenfalt i stor grad med de nasjonale funnene. **Vi fant at vi hadde mange ressurser, høy kompetanse og mange som jobbet med samme målgruppe i Trondheim, men at vi jobbet for mye parallelt eller etter hverandre, og ikke brukte kreftene godt nok sammen.** Vi hadde veldig mange rutiner, men ujevn kjennskap til og bruk av disse. Det vi trengte å styrke, var den relasjonelle kapasiteten, å sette innbyggeren i sentrum og styrke familieperspektiv. På bakgrunn av dette falt valget på å jobbe med å endre kultur, samhandling og utvikling av relasjoner på tvers, både i Trondheim kommune som organisasjon og mellom Trondheim kommune og andre organisasjoner, for eksempel frivillige organisasjoner, næringsliv og Statsforvalteren.

Sammenheng mellom kunnskapsgrunnlag og prinsipper for Innbyggernes modell

Tabellene under viser hvordan føringer fra kunnskapsgrunnlaget (kolonnen til venstre) er omsatt til prinsipper i Innbyggernes modell:

Kunnskapsgrunnlag og begrunnelser for prinsipper, føringer og valg av målgrupper i Innbyggernes modell. Hentet fra det nasjonale 0-24 samarbeidet/FAFOnotat.	
Utsatte barn og unge	
Kunnskapsgrunnlag 0-24 (FAFO-notat) og mål (nasjonal pilot 0-24)	Innbyggernes modell
Tidlig innsats (tidlig ikke bare i alder, men i forløp for utvikling av problemer).	Målgruppene i Trondheim: Lavinntektsfamilier med små barn Ungdom
Utsatte barn og unge 1) har sammensatte behov, 2) at det er flere risikofaktorer samtidig og 3) at det er behov for innsats fra flere tjenestesteder.	Minst tre ulike aktører som jobber med målgruppen skal samhandle. Både aktører som arbeidet med voksne og de som arbeidet med barn og unge, både i forhold til arbeid, helse, fritid, barnehage og skole.
Brukernes samlede livssituasjon settes i sentrum. Korrelasjon inntekt, utdanning, trangboddhet, dårlig helse, sosialhjelpsmottaker, kriminalitet	Familieperspektiv/-fokus
Det er behov for sterkere brukerorientering i tjenestene og bedre samordning i tjenestene	Innbyggerens stemme skulle være førende for hvilken hjelp og støtte familiene og ungdommene skulle få. Innbyggerne skulle være delaktige i å si hvem som skulle få penger og hva pengene kunne brukes til. Innbyggeren skulle være i sentrum og det skulle være fokus på folks ressurser.

Sektorinndelt velferdsstat

Kunnskapsgrunnlag 0-24 (FAFO-notat)	Innbyggernes modell
Manglende samarbeid mellom tjenester har ført til at utsatte barn og unges behov ikke oppdages tidlig nok og at barn, unge og deres familier ikke får den oppfølgingen de trenger.	Minst tre ulike aktører som jobber med målgruppen skal samhandle.
Ansvarsfraskrivelse - forskyvning av ansvar	Å ville ta ansvar, ta ansvar for tverrfaglig samarbeid i Trondheim, var et viktig kriterium for å bli med i Innbyggernes modell.
Brukernes samlede livssituasjon settes i sentrum. Korrelasjon mellom inntekt, utdanning, trangboddhet, dårlig helse, sosialhjelpsmottaker, kriminalitet	Aktører fra mange sektorer må inviteres inn og ha en stemme og rolle. Å ta et helhetlig perspektiv.
Ulike mandat medfører at sektorene er bemannet av fagfolk med ulike utdanninger, og preges av ulik fag- og profesjonskunnskap, ulike fagspråk og kulturer. Spesialisering og tydelig oppgavefordeling gjør at ansatte i enkelte sektorer og tjenester kan ha liten kjennskap til andre tjenester, deres oppgaver og kompetanse.	Minst tre ulike aktører som jobber med målgruppen måtte gå sammen om å søke om å bli med i Innbyggernes modell. De skulle sammen utforme mål for samhandlingen og for hvordan de skulle jobbe med innbyggerne.
Grenseflatene mellom tjenester, sektorer og forvaltningsnivåer kan bli glippsoner som åpner for ansvarsfraskrivelse, manglende kontinuitet i oppfølgingen og hvor overføring av informasjon kan svikte.	Kommunale aktører innen helse, kultur og oppvekst ble invitert med. Likedan andre offentlige instanser som fylkeskommune, politi og spesialhelsetjeneste. Det samme gjaldt frivillige/idelle organisasjoner og næringsliv.
Det mangler struktur, systematikk og kultur for samarbeid i velferdstjenestene.	Nullpunktanalysen viste at Trondheim kommune hadde rutiner for samhandling, men at det var stort behov for å jobbe med kultur for og systematikk rundt samarbeid
Behov for å tydeliggjøre regelverket knyttet til taushetsplikt og mulighetene for å samhandle selv om det foreligger taushetsplikt	Bruk av samtykke.

Hvordan finne løsninger som kan prøves ut?

Pilot for programfinansiering var et av flere prosjekt i det nasjonale 0-24 samarbeidet. I tabellen under finner du målene for dette prosjektet fra nasjonalt hold og hvordan vi søkte å legge til rette for måloppnåelse i Trondheim. ([Aarhuskompasset](#), [KSinnovasjon](#), [effektkontrakt](#), [Aarhus kommune Kommune forfra](#))

Øke lokalt handlingsrom. Kommunene skulle få lokal frihet som skulle stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at barn og unge får bedre tjenester. Handlingsrommet skulle løse opp barrierene mellom sektorene og muliggjøre kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene.

Alle som turte å tenke nytt og tenke utenfor boksen. Delprosjektene måtte utarbeide egne mål for hvordan de skulle samhandle med innbyggerne og hverandre. Disse målene ble nedfelt i tildelingsbrevene (etter inspirasjon fra effektkontrakt).

Å lykkes med samordning krever målrettet innsats, faktorer som har betydning for å lykkes er ledelsesforankring, brukermedvirkning, geografisk nærhet, anerkjennelse av ulik kompetanse, tid og ressurser, samt innarbeiding av samhandling i struktur og rutiner

Minst tre ulike aktører (som representerte ulik kompetanse) måtte samhandle for å bli en del av Innbyggernes modell. Tilskuddsmidlene skulle ikke brukes til å tilsette nye folk, men til det innbyggerne sa var viktig for dem for å få et bedre liv og en del av fellesskapet.

Et mål med 0-24-samarbeidet er å finne løsninger som bidrar til å bryte med «silotenkning» på alle nivåer i forvaltningen. Å endre innretningen for tildeling av de økonomiske styringsmidlene mot kommunene, samt gi mer frihet på hvordan kommunene kan bruke midlene, kan være et slikt bidrag.

Delprosjektene i piloten fikk en stor del av midlene i piloten som de skulle bruke på det innbyggerne sa var viktig for å nå målene.

Bruke mindre tid på tilskudd i kommunen.

I pilotperioden slapp kommunen å søke og rapportere på fem ulike tilskuddsordninger.

Tverretatlig samarbeid i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er forankret i ledelsen og det er utviklet bedre systemer og strukturer.

Piloten ble organisert som prosjekt på tvers av sektorer på alle nivå.



Diagrammet viser de åtte verdiene i Aarhuskompasset.

Tillit: delprosjektene fikk ansvar for å lage egne mål, disponere pengene og hvordan de ville organisere seg. Selvstyrt arbeid: Hver delprosjekt styrte seg selv. Toleranse: Det var lov å gjøre feil og det hvert delprosjekt fikk utvikle seg slik de selv mente var best for å nå målene. Fryktløshet: Oppmuntring til å våge å prøve nye ting ble gitt fra kommunedirektør til prosjektledere til delprosjekt til den enkelte medarbeider. Praktisk forankring: Delprosjektene skulle løse konkrete oppgaver: tidligere, bedre og mer helhetlig hjelp, mindre byråkrati. Ekte medvirkning: Det innbyggerne sa var viktig ble viktig. Skjønnnet/vuderinerne medarbeiderne viste/gjorde var avgjørende i konkrete saker.



Foto: Glen Musk

Del 2 - Innbyggernes modell

Utlysning av Innbyggernes modell i Trondheim

15. april 2021 lanserte Trondheim kommune Innbyggernes modell digitalt. Frivillige, statlige, private og kommunale aktører var invitert til lanseringen. Statsforvalteren og Utdanningsdirektoratet var også invitert. Det var over 400 påmeldte. I lanseringen ble det informert om 0-24 samarbeidet og intensjonen bak og målene med programfinansiering. En [film](#) ble utviklet som forklarte hva innbyggernes modell var, hvorfor den var utviklet og hvem den var for. Innbyggernes modell ble også lyst ut i Adresseavisens lørdagsutgave, med henvisning til kommunens nettsider for ytterligere informasjon.

[Trondheim kommune lyser ut midler til utsatte barn og unge](#)

Trondheim kommune ville fokusere på det relasjonelle, på de som våget å tenke nytt, se hele familien, ønsket å ta ansvar i det tverrfaglige samarbeidet, lytte til innbyggerne og fokusere på innbyggernes ressurser.

De som hadde lyst å bli med, ble oppfordret til å sende inn en søknad. Søknaden skulle bestå av en kort tekst om hvem som var deltakere og hvem som var målgruppe. De som søkte, måtte også lage en film om hvorfor akkurat de ønsket å bli en del av Innbyggernes modell i Trondheim kommune. Fristen for å søke om deltakelse var 15. mai 2021.

På lanseringen ble det informert om at alle som ønsket å delta, også måtte delta på følgeforskningen som skulle utføres av NTNU Welfare.



Jury valgte delprosjekt

20. mai 2021 møttes en jury bestående av 21 utvalgte innbyggere fra Trondheim. Disse hadde erfaring med tjenestene, representerte næringsliv eller organisasjoner, og var i alderen 17 -60 år. Juryen hadde representanter fra politiet, og direktører og rådgivere fra Trondheim kommune.

Før medlemmene i juryen ble rekruttert, ble det drøftet hvem som kunne være aktuelle og ikke og hvorfor. Ønsket var at alle som skulle være med i juryen skulle møte som seg selv, som en vanlig innbygger med de erfaringer og ressurser man hadde, uavhengig av formelle posisjoner og makt. Verken prosjektledelsen eller representanter fra styringsgruppa var en del av juryen.

Det kom inn 15 søknader om å bli en del av Innbyggernes modell. Av disse skulle maks åtte delprosjekt velges ut. Juryen ble organisert i fire grupper for å se på søknadene.

Søknadene ble rangert etter åtte kriterier:

Tverrfaglig samarbeid

Lytte til hva innbyggerne sier at dem trenger

Tenke utenfor boksen

Fokus på innbyggernes ressurser

Overføringsverdi

Helhetlig forståelse av målgruppene

Støtte opp om pilotens mål om at folk skal klare seg selv og høre til i fellesskap

Intuisjon/kunnskap/erfaringer/magefølelse

Følgende delprosjekt ble en del av oppstarten av Innbyggernes modell:

- Stødig start
- Tidlig innsats Brundalen
- Som de andre
- Praktisk grunnskole
- Veien til førerkortet
- På egne ben - men ikke alene
- Flyktningfamilien i sentrum
- Fritid for alle barn og unge.



Tre av disse delprosjektene; Som de andre, På egne ben, men ikke alene og Praktisk grunnskole, ble avsluttet i løpet av pilotperioden. Et nytt delprosjekt; Sammen på Lademoen ble etablert i løpet av pilotperioden. Du kan lese mer om alle delprosjektene lengre ut i denne rapporten (side 43)

Lokale avtaler om mål - deling av ansvar og risiko

Et av de viktige målene med Innbyggernes modell var å bedre samhandlingen mellom sektorene. KS hadde utarbeidet en [effektkontrakt](#) som er en kontrakt for å bedre samhandling. En effektkontrakt er en avtale og modell for offentlig - privat - frivillig eller ideelt samarbeid der ansvar og risiko fordeles mellom partene. I effektkontrakter flyttes oppmerksomheten fra ressursinnsats og tiltak til effekter. I effektkontraktene var det særlig viktig å bli enige om hvilke mål, resultater og effekter som skal være nådd for at et oppdrag skal regnes som utført, og konsekvenser for partene dersom målene ikke nås.

I piloten utarbeidet prosjektledelsen, i samarbeid med kommuneadvokaten, en tilpasset kontrakt basert på KS sin effektkontrakt. I Innbyggernes modell fikk kontrakten navnet "tildelingsbrev". I tildelingsbrevet skulle aktørene i hvert delprosjekt i fellesskap bli enige om effekt- og resultatmål for sitt delprosjekt. Målene skulle handle både om innbyggerne og om samhandlingen mellom aktørene i delprosjektet. Tildelingsbrevene i Innbyggernes modell skilte seg derfor fra tradisjonelle statlige tildelings- eller oppdragsbrev både innholdsmessig og i måten de ble til på.

Hver sjettede måned ble delprosjektene arbeid i forhold til mål og effekter i tildelingsbrevet drøftet og vurdert. Risiko ble fordelt slik at den som skulle gjennomføre tiltaket hadde stor egeninteresse av å levere resultater i tråd med det som var avtalt. Hvis resultatene ikke var oppnådd etter seks måneder, ville delprosjektet avsluttes. Tiltak som ikke ga ønsket effekt etter denne tidsperioden, fikk ikke videre finansiering. Risikoen for tiltak som ikke virket, ville dermed bli liten.

Pilotens prosjektorganisering

I Trondheim kommune ble piloten organisert som et prosjekt på tvers av sektorer, med følgende prosjektorganisering:

Rolle	Navn	Rollebeskrivelse - ansvar og myndighet
Prosjekteier	Kommunaldirektør for oppvekst og utdanning, Lasse Arntsen Kommunaldirektør for helse og velferd, Wenche Dehli	Lasse Arntsen & Wenche Dehli er leder av styringsgruppa
Styringsgruppe	Kommunaldirektør for oppvekst og utdanning Lasse Arntsen Kommunaldirektør for helse og velferd Wenche Dehli Finansdirektør Olaf Løberg	Styringsgruppen har besluttende myndighet innenfor sitt mandat og treffer beslutninger om endringer i prosjektets innhold, organisasjon og budsjett, i samråd med prosjektlederne. Styringsgruppens viktigste oppgaver utover å styre prosjektet er å bidra til at prosjektet får de nødvendige ressursene, gi råd i problemstillinger som prosjekteier tar opp, gi aktiv støtte til prosjektlederne, følge med i prosjektets fremdrift og kommunisere og følge opp beslutninger i styringsgruppa. Styringsgruppemøter gjennomføres når det er behov for beslutninger med utgangspunkt i prosjektbeskrivelsens framdriftsplan. I 2021 gjennomføres møter i styringsgruppa ca en gang/måned. Styringsgruppemøtene skal avholdes med sakliste, dokumentasjon og referat. Prosjektledere lager kort saksgrunnlag og utarbeider forslag til konkrete beslutningspunkt i forkant av møtene.

Prosjektledelse	Kristin Tveranger Alfer oppvekst og utdanning (50%) Sara Andersson - helse og velferd (100%)	Prosjektleder har det operative ansvaret for prosjektet og realiserer av beslutninger tatt i styringsgruppa. Planlegger arbeidet og delegerer oppgaver. Prosjektlederne har ansvaret for å levere prosjektets resultatmål innenfor rammer knyttet til omfang/kvalitet, tid og kostnad
Referansegruppe	Egil Furre, enhetsleder Kulturenheten Annika Björnström, Kommunalsjef barne- og familietjenesten Marianne Bruket, Kommunalsjef barnehage Svein Johny Forren, Kommunalsjef skole Marianne Hyldmo, Kommunalsjef arbeid og velferd Viviann Sandberg Larsen, Kommunalsjef psykisk helse og rustjenester	Deltakerne i referansegruppa skal være en representant for sitt område inn i referansegruppa og være en ressursperson/pådriver for Pilot 0 - 24 i Trondheim/ på sitt arbeidssted. Dialog med enhetsledere, bygge tillit, informere og motivere dem og egen organisasjon om/for piloten. Spre visjoner, mål og arbeidsmåter i møte med sine enheter. Bidra til at tjenesteområdene kan sammen få til ny praksis. Løfte læring utover enkeltenhet og til ledelsesnivået, få til endring av praksis i å tenke og handle med utgangspunkt i behov og ikke levering.
Prosjektgruppe Innbyggernes modell	Kristin Tveranger Alfer Sara Andersson Monica Holden Aasen Ingvild Dahl Reza Monajemi Ingvild Heggstad Sissel Nestvold	Prosjektgruppa har ansvar for å følge opp delprosjektene i tråd med Oppfølgingsplanen. Skal bistå, støtte og utfordre delprosjektene i utviklingen av delprosjektene, ha jevnlig dialog med delprosjektlederne, identifisere tema som bør løftes fram i organisasjonene for øvrig,
Delprosjekt	Tidlig innsats på Brundalen v/delprosjektleder Flyktningefamilien i sentrum v/delprosjektleder På egne ben men ikke alene v/delprosjektleder Som de andre v/delprosjektleder Fritid for alle barn og unge v/delprosjektleder Stødig start v/delprosjektleder Veien til førerkortet v/delprosjektleder Praktisk grunnskole v/delprosjektleder Sammen på Lademoen v/delprosjektleder	Ingen føringer på hvordan delprosjektene skal organisere seg.

Aktører som har vært med i delprosjektene i pilot 0-24

- Lademoen barnehage
- Sentrum barnehage
- Brundalen barnehage
- Brundalen skole
- Charlottenlund barneskole
- Charlottenlund ungdomsskole
- Lilleby skole
- Helse- og velferdskontorene på Falkenberg og Lerkendal (HVK)
- NAV kontorene på Falkenberg og Lerkendal (NAV)
- Barne- og familietjenesten på Østbyen, Lerkendal, Midtbyen og Heimdal (BFT)
- Kulturenheten
- Biblioteket på Buran
- Flyktningetjenesten
- Kirkens bymisjon
- ABES kjøreskole
- Politiet
- Strinda Frivillighetssentral
- Presthus Frivillighetssentral
- Charlottenlund Sportsklubb (CSK)
- Rosendal teater
- Boligstiftelsen
- Charlottenlund barnehage
- Røde Kors
- Uteseksjonen/guttegruppa
- St. Olavs hospital v/Klinikk for rus og avhengighetsmedisin
- Trøndelag fylkeskommune v/Heimdal Videregående skole
- Trondheim voksenopplæring (TROVO)
- Introduksjonsprogrammet for flyktninger i Trondheim (INN)

Følgforskning

I 2019 inngikk Trondheim kommune et langsiktig og forpliktende partnerskap mellom Trondheim kommune og NTNU - Universitetskommunen TRD3.0. Et sentralt mål med partnerskapet var å utvikle en bærekraftig kommune for fremtiden. Siden Innbyggernes modell var helt nytt, var det viktig å dokumentere hva det betydde. Trondheim kommune inngikk derfor avtale med NTNU Welfare om følgeforskning på innbyggernes modell i tre år. Forskningsspørsmålene var:

1. Hva betyr innbyggernes modell for målgruppenes livskvalitet og samfunnsdeltakelse?
2. Hva betyr forsøkene som piloteres for koordinering, integrering og samskaping av tjenester og virkemidler?
3. Kan innbyggernes modell gjøres sosialt og økonomisk bærekraftig på måter som skaper livskvalitet og samfunnsdeltakelse for målgruppene, og i så fall, hvordan kan den forankres i Trondheim kommune?

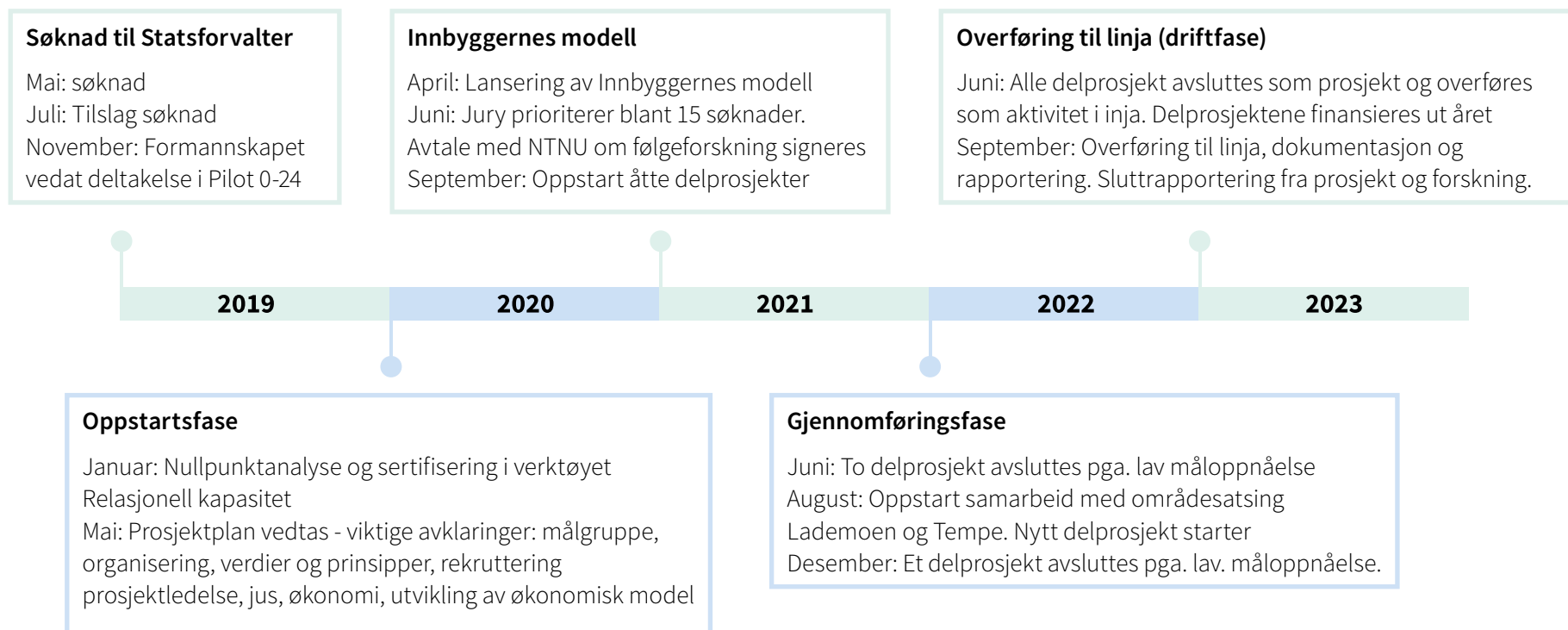
Tidslinje

Denne tidslinje viser veien fra søknad i 2019 til gjennomført pilot i 2023.

Gjennom totalt ni delprosjekt prøvde Trondheim ut hvordan man kan styrke barn, unge og deres familier gjennom systemisk samhandling og direkte økonomisk støtte til familier.

Hvert delprosjekt var satt sammen av ulike aktører som hadde det til felles at de arbeidet med målgruppen fra før. Noen representerte universelle tjenester som barnehage eller skole, andre representerte selekterte tjenester, spesialisthelsetjenestene, frivillighet og/eller næringsliv.

Noen ungdommer og familier fikk mye hjelp, andre mindre. Men felles var at de fikk raskere og bedre koordinert hjelp. Ved å arbeide annerledes bidro tjenestene positivt til innbyggerne og klarte å jobbe på tvers av strukturene i offentlig sektor. Oppdraget til piloten var ikke å gi hvem som helst hva som helst. Gjennom piloten ble tjenestene endret fra å tilby det kommunen mente innbyggeren trengte, til å finne løsninger ut fra det innbyggernes sa var viktig for dem. Samhandlingen med andre aktører ble videreutviklet og bidro til større sammenheng i støtten målgruppa fikk. Seks ulike delprosjekt vil bli presentert i denne rapporten.



Delprosjekter i Innbyggernes modell

I dette kapitlet kan dere lese om hvilke mål de ulike delprosjektene satte seg og hvilke resultater de fikk. Her har også lederne i delprosjektene beskrevet de viktigste erfaringene de gjorde.

Tidlig innsats på Brundalen

Varighet: 2021-23

Samarbeidspartnere: Brundalen barnehager, Brundalen skole, BFT Østbyen, NAV Falkenberg, Helse og Velferd Falkenberg, Kulturenheten og Politiet. Etter hvert er delprosjektet utvidet med flere samarbeidspartnere i nærområdet, CSK (Charlottenlund sportsklubb), Charlottenlund barnehage, Charlottenlund ungdomsskole, Charlottenlund videregående skole, Boligstiftelsen, Strinda frivillighetssentral, Presthus frivillighetssentral.

Målgruppe: Familier med små barn og ungdommer i området Brundalen. Målgruppen er utvidet gjennom prosjektperioden, og treffer flere aldersgrupper gjennom skole og frivillighet.

Penger til disposisjon: 3 000 000 kr



Delprosjektets mål

- Redusere risikofaktorer og styrke beskyttelsesfaktorer gjennom et innbyggerorientert samarbeid med familiene i Brundalen.
- Tettere samarbeid og økt nærhet til innbyggerne skal gi innbyggerne riktig støtte/hjelp, tidligere og med mindre byråkrati i prosessen.
- Samarbeidet gir erfaringer, kunnskap og trygghet, oss profesjonelle aktører i mellom, som gir positive ringvirkninger utover det som er knyttet til dette prosjektet.
- Barn skal oppleve å bli hørt, sett og ha medvirkning.
- Familier får mulighet til å hjelpe hverandre, barn skal ha mulighet til å oppleve flere og mer varierte aktiviteter.
- Prosjektet har en tydelig bærekraftig profil jamfør FNs bærekraftsmål, herunder til å utjevne ulikheter.

Innbyggernes modell på Brundalen tok utgangspunkt i de universelle arenaene barnehage og skole. Et bredt spenn av aktører, både kommunale, statlige og frivillige, jobbet med tidlig innsats rettet mot innbyggere. Samarbeidspartnerne kom til barnehagen og skolen når foreldrene og barna trengte rådgivning eller hjelp. Dette i motsetning til det som er vanlig praksis; at innbyggerne må oppsøke aktører som NAV, politiet og andre i deres kontorlokaler. Barns atferd reflekterer ofte hvordan de har det hjemme. Aktørene på Brundalen hadde et stort fokus på å gjøre noe med grunnleggende levekårsutfordringer, gjennom tidlig innsats og ved å se hele familien, ikke bare det enkelte barn. Målet var å fremme god nok omsorg for barna. Delprosjektet hadde også stor fokus på at barn og familier skulle oppleve mestring og tilhørighet både i barnehagen og på skolen. For å lykkes med å støtte flere familier og barn, la aktørene i delprosjektet stor vekt på at innbyggerne selv skulle delta aktivt i å løse egne utfordringer. Et sentralt perspektiv i Tidlig innsats på Brundalen var tillit til at innbyggerne selv har den beste innsikten i sitt eget liv. De ansatte som jobbet i barnehagen og skolen som deltok, opplevde å ha fått trygghet, myndighet og mulighet til å hjelpe og støtte barna og familiene. Tryggheten og tilliten gjorde at de ansatte raskt kunne koble på små eller større lag av hjelpere i situasjoner der det oppsto utfordringer. Arbeidet ivaretok både hensyn til taushetsplikt og sikret samtidig samarbeid og samhandling.

RESULTATER

- 70+ familier har fått ulik bistand økonomisk og tverrfaglig hjelp
- I disse familiene bor det 170 barn/ungdommer
- 10 familier fikk formidlet bolig gjennom prosjektet, Hvk, NAV og Boligstiftelsen
- 2 innbyggere fikk dekket førerkort
- 9 foresatte har fått hjelp til å starte i utdanning eller arbeid
- Arrangement/sosiale treff (åpen barnehage, bålcaffe, åpen skole)

Innbyggernes modell på Brundalen er tatt i bruk av områdesatsingen i Trondheim kommune og en ny modell er etablert på Lademoen.

“ I min lange yrkeskarriere opplever jeg nå at vi som står i førstelinja med barn og foreldre får til å hjelpe barn og familier. Tidligere har vi rådet familier til å ta kontakt med de ulike instansene, noe vi opplever er vanskelig for noen familier. Utfordringene i familiene da bare vedvarer og eskalerer. Nå vet vi at vi kan hjelpe familiene, stille spørsmål og vite at vi har kolleger i stat og kommune som kan bidra”

- pedagog i barnehagen på Brundalen

Viktigste erfaringene fra delprosjektet

Det er mulig å etablere og drifte bred tverrfaglig og tverrsektoriell tidlig innsats i barnefamilier, uten at det brukes midler på prosjektledere, koordinatore eller andre administrative og organisatoriske utgifter. Pengene brukes til beste for innbyggerne og lokalmiljøet.

Arbeidsformen oppleves effektiv og meningsfylt, for både involverte hjelpere og familiene som mottar veiledning, støtte eller annen hjelp.

Prosjektet viser betydningen av å vise tillit til, og av å myndiggjøre ansatte i førstelinjetjenestene. Dette ved å gi rom til at disse selv kan identifisere, vurdere og initiere tiltak sammen med innbyggerne, som selv vet mye om hva de har av behov og hvordan utfordringene deres kan løses.

Sammen på Lademoen

Varighet: September 2022 - desember 23

Samarbeidspartnere: Sentrum barnehage, Lademoen barnehage, politiet, Barne- og familietjenesten Østbyen, Kulturenheten, Biblioteket på Buran, Rosendal teater, Lilleby skole, NAV Falkenberg, Helse og velferdskontoret Falkenberg.

Målgruppe: Barn, unge og familier på Lademoen

Penger til disposisjon: 1 000 000 kr

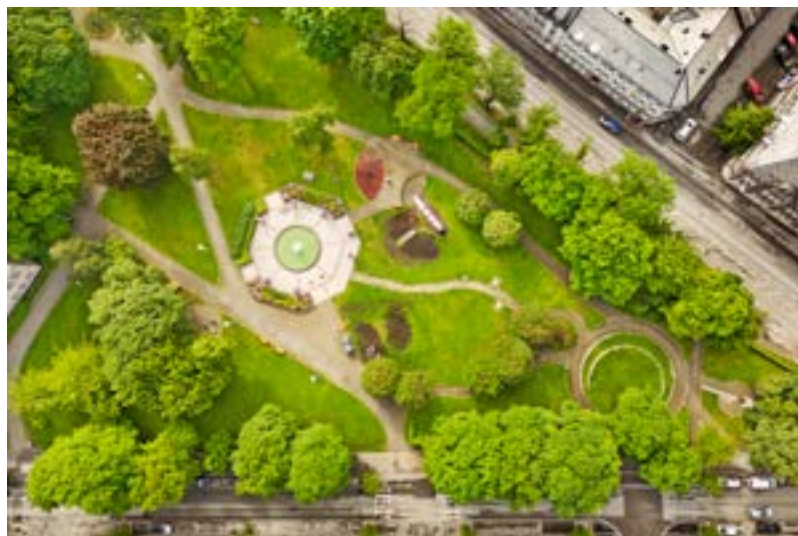


Foto: Glen musk

Delprosjektets mål

Bedre bomiljø og oppvekstvilkår på Lademoen.

Økt deltakelse og inkludering i fritidsaktiviteter for alle barn og unge på Lademoen

Tilhørighet i nærmiljø som skaper muligheter på skole og fritid

Økt samhandling mellom beboere

Flere barn/ ungdom som har varierte tilbud slik som majoriteten i Norge har.

Barn og unge skal ha lik mulighet til fellesskap gjennom positive erfaringer i sitt nærområde.

Et trygt og barnevennlig nærområde for befolkningen på Lademoen.

Styrke innbyggernes evne til å kreve normalitet i bomiljøet

Motivere menn/ fedre til å bidrar på arenaer og i aktiviteter som styrker barns muligheter i det norske samfunnet.

Bedre og tettere samarbeid mellom enhetene og mellom samarbeidspartnere og familiene for å treffe mer riktig på hva familiene trenger.

Redusere utfordringer knyttet til motstridende krav fra ulike instanser.

Innbyggernes modell på Lademoen var en del av tjenesteutviklingen i områdesatsingen på Lademoen. Levekårsutfordringer i dette området var, og er fremdeles, knyttet til minoritet, lav utdanning- og yrkesdeltakelse, lave inntekter og svak tilknytning til samfunnet. Samarbeidskonstellasjonen i Sammen på Lademoen besto av aktører som arbeidet med barn, voksne, med arbeid og helse, med fritid og kultur. Sammen på Lademoen tok utgangspunkt i familiene som hadde barn i de universelle arenaene, som barnehage og skole. Samarbeidet mellom tjenesteområdene var limet i modellen på Lademoen. De ansatte i barnehagene øvde seg på å tenke annerledes, snakke annerledes og snu tankene sine for å spørre innbyggerne "Hva trenger du for å få et bedre liv?" Når de spurte innbyggerne om dette, bidro svarene de fikk til at de kunne koble relevante instanser på for å løse utfordringer, og til å sikre tilgang til riktig kompetanse for å håndtere de utfordringene som innbyggerne beskrev.

Etter et år med Innbyggernes modell, var en erfaring de ansatte satt igjen med, at det fantes lite kunnskap i kommunen om hvordan situasjonen opplevdes for innbyggerne i de kommunale boligene på Lademoen. For noen var storfamilien erstattet med et offentlig system.

"Innbyggernes modell er en oppskrift på tverrfaglig- samarbeid med kjapp respons, fra beslutning til innsats og resultat på svimlende kort tid"

- Enhetsleder på sentrum barnehager

RESULTATER

- 40+ familier har fått ulik bistand økonomisk og tverrfaglig hjelp
- I disse familiene bor det 48 barn/ungdommer
- Formidling av boliger gjennom prosjektet Hvk og NAV.
- 2 innbyggere fikk dekket førerkort
- Ett arrangement med foreldre om kosthold sammen med enhet for livsmestring

Innbyggernes modell på Lademoen er en del av tjenesteutviklingen i områdesatsingen i Trondheim kommune.

De viktigste erfaringene fra delprosjektet

Potensialet i forpliktende tverrfaglig samarbeid: Det er store fordeler med å koordinere innsats, kjapt og målrettet på så mange områder som mulig. Vi som deltok i prosjektet opplever at det tar kortere tid fra vi avdekker behov til innsatsen er i gang, fordi vi følger innbyggernes initiativ på en fleksibel måte. Eksempelvis bomiljø/bolig (HVK) avdekker og dekker behov, kobler på NAV som veileder økonomisk og avdekker behov, prosjektmidler brukes der det er hensiktsmessig samtidig som innbyggernes rettigheter ifht NAV sine tjenester ivaretas. Barnehage/skole følger opp familien daglig med kontaktpersoner og mobiliserer tverrfaglig oppfølging ved behov.

Relasjonens betydning for videre samarbeid for barnas beste: Relasjon og tillit til støtteapparatet (BHG, BFT, NAV, HVK) har vist seg å være viktig i oppfølging av innbyggere og deres familier. De som prosjektgruppen vært i kontakt med synes å være mer åpne og ærlige om vanskelige forhold enn de innbyggerne vi ikke har bidratt til. Den inngåtte relasjonen bidrar til at familiene raskt tar kontakt når det dukker opp nye utfordringer.

Vi som er ledere i delprosjektet har fått mye større kjennskap til hva som foregår og hvem som jobber opp mot beboere i området. Det skjer også innenfor områdesatsningen på Lademoen. Sammen på Lademoen og områdesatsningen utfyller hverandre på flere områder. Det er en styrke.

Flyktningefamilien i sentrum

Varighet: 2021 - 2023

Samarbeidspartnere: INN, NAV Lerkendal, Kirkens bymisjon

Målgruppe: Tolv flyktningfamilier (52 barn og ungdom) som er bosatt i Trondheim, der foreldrene har lite utdanning.

Penger til disposisjon: 2 000 000 kr



Foto: [Daiga Ellaby](#), [Unsplash](#)

Delprosjektets mål

Øke livskvaliteten og levekårene for ti familier i Trondheim.

Utjevne noen av forskjellene de marginaliserte ungdommene som vokser opp i disse familiene opplever.

Innbyggerne skal oppleve at de får mer innflytelse på egen hverdag og at de er med og medvirker i eget liv.

Delprosjektet skal prøve andre verktøy og nye samarbeidsformer, vise tillit til innbyggernes evne til å selv vite hva de har behov for, få flere fagfolk til å tenke nytt, og gi samarbeidspartnerne muligheten til å tenke utenfor boksen og se etter andre muligheter.

Årefte bedre med tiltakene vi setter inn for økt livskvalitet blant innbyggerne.

Å finne frem til nye samarbeidsmåter som gir familiene en opplevelse av å være aktivt deltagende fremfor passive mottakere av "eksperthjelp".

Lerkendal forum skal bli sett på som et nyttig forum, med lav terskel for å ta kontakt, hvor fagfolk kan melde inn saker og få god hjelp til å bistå familiene.

Familiene som var en del av prosjektet var flyktninger. Familiene hadde mange barn og vedtak om sosialhjelp. Ved prosjektstart hadde disse familiene bodd i Norge i en periode fra seks måneder til seks år. Alle de ti familiene mottok 1600 kroner per barn per måned. Disse pengene kom i tillegg til de ytelsene de hadde fra før. Samarbeidspartnerne fulgte opp familiene gjennom hjemmebesøk, deltok i møter familien hadde med offentlige aktører, og ga råd og veiledning om hvordan familiene kunne gå frem for at barna deres skulle få delta på fritidsaktiviteter. Veiledningen handlet også om økonomi og bolig.

Familien disponerte pengene fritt. I evalueringen av dette fortalte samarbeidspartnere at mye av pengene ble brukt til helt vanlige ting som familiene trengte. Samarbeidspartnerne hadde et inntrykk av at den nye måten å jobbe på hadde bidratt til at familiene våget å ta kontaktpå en ny og mer åpen måte når det oppstod problemer eller utfordringer i hverdagen. Familiene som deltok har meldt tilbake om at de opplevde økt tillit og trygghet i møte med offentlige aktører. Samarbeidet mellom aktørene førte også til raskere og mer effektiv hjelp til familiene. Avklaringer og fagspesifikke spørsmål var lettere å håndtere når relasjonene til samarbeidspartnerne var solide.

Foreldrene som deltok har fortalt at at pengene de mottok førte til:

En opplevelse av at de har gått fra å overleve til å leve

At barna er mer hjemme, og de har med seg venner hjem

At de opplever å kunne forsørge sine barn

At barna tør å spørre foreldrene om penger til opplevelser og bursdager

At de har fått en opplevelse av å selv kunne bestemme over sin egen økonomi

RESULTATER

- 11 familier har fått økonomisk bistand og tverrfaglig hjelp
- I disse familiene bor det 59 barn/ungdommer
- Barna i disse familiene har vært mer aktive på fritiden
- 2 personer fikk finansiert førerkort
- Formidlet bolig

Gjennom prosjektet har familiene fått en større tillit til det offentlige. Familiene er mer åpne og spør om hjelp når det trengs.

Frivilligheten har vært en viktig samarbeidspartner i delprosjektet.

De viktigste erfaringene fra delprosjektet

Samarbeid mellom hjelpeinstansene og frivillig sektor: At vi kjenner hverandre, har tillit til hverandre og at vi har en relasjon.

At det er en stor fordel med et reelt engasjement, både i arbeidet med målgruppa og i samhandling med de andre, og at vi møter dem det gjelder. Å se mennesket og ikke bare et personnummer.

Det er viktig at vi ser ressursene i de menneskene vi skal hjelpe.

Når vi jobber løsnings- og ressursorientert finner vi gode løsninger sammen med innbyggerne.

Økonomi har stor innvirkning på familier og barn. De familiene som lever i konstant fattigdom sliter mer enn andre familier. Foreldrene opplever konstant stress.

Stødig start

Varighet: 2021 - 2023

Samarbeidspartnere: BFT Østbyen v/ Ressursteam, (Tverrfaglig team med: Helseesykepleier, sosialfaglig, barnevernfaglig, jordmor, lege, fysioterapeut og helsesekretær) St.Olavs v/Klinikk for rus og avhengighetsmedisin, Helse- og velferd Falkenberg

Målgruppe: Gravide rusmisbrukere og familier med barn 0-6 år der foreldrene har, eller har hatt rusproblemer, eller der det er mistanke om rusmiddelproblemer. Dette er folk i sårbare livssituasjoner og som ofte har lite økonomiske ressurser til å få gjort vanlige familieaktiviteter.

Penger til disposisjon: 2 000 000 kr



Delprosjektets mål:

Målet med prosjektet var å bygge tillit mellom det offentlige og familier for å gi småbarnsfamilier med ekstra utfordringer en stødig start.

Å redusere risikofaktorer og hindre stigmatisering gjennom samarbeid med familiene som deltar.

Et tettere tverrfaglig samarbeid rundt familiene og riktig støtte og hjelp fra hjelpere som er nær familiene.

At samarbeidet og graden av egendefinert hjelp skal gjøre hjelpeapparatet tryggere.

Å skape tillit gjennom å anerkjenne familiens egen definisjon av hva de har behov for hjelp til.

Stødig start var et delprosjekt som skulle ivareta familier som barneverntjenesten hadde fulgt opp. Foreldrene i disse familiene hadde tidligere hatt utfordringer med rusavhengighet. Prosjektet ønsket å ta aktivitetene ut av kontoret og skape stødige relasjoner gjennom å gjøre noe sammen med familiene. De ønsket også å skape et mer samkjørt støtteapparat (sikkerhetsnett) som ble oppfattet som mer helhetlig for dem som hadde behov for det. Ressursteamet, som ledet delprosjektet, hadde teammøter hver uke og var Stødig Start fast post på programmet.

Før pengene ble delt ut, ble familiene stilt spørsmål som "Hva trenger du penger til for at hverdagen din skal bli bedre?". Et interessant funn var at mange svarte at deres drøm var å være "normal".

Gjennom de innledende spørsmålene fikk familiene som deltok være med på å definere hva pengene de mottok skulle brukes til. Et kriterium var at pengene skulle brukes på sosiale aktiviteter.

I prosjektperioden ble det gjennomført turer og andre felles aktiviteter. Det ble investert i utstyr som familiene ønsket seg og som de fikk bruke når de hadde behov for det. Gjennom delprosjektet fikk de ansatte som deltok prøve ut nye måter å jobbe på. Sentralt i dette var hvordan de kunne finne løsninger basert på det innbyggerne selv sa at de trengte for å få et bedre liv for seg selv og sine barn. Det kom frem håp og planer for fremtiden som vi som var med i Stødig start ikke hadde hørt om tidligere. For barnas del var vi opptatt av å tilby opplevelser sammen med foreldrene. Det var tilbud om aktiviteter der de skulle delta sammen for å skape gode minner, og for at foreldrene skulle oppleve mestring som foreldre.

De ansatte opplevde jobben som nyttig. Dette var med og førte til samtaler på en nøytral arena og det var fint å se at familiene tok større ansvar selv. Vi gikk fra å være kontrollorgan til medspiller. Foreldrene oppga at de likte følelsen av å være en del av en gruppe og at alle var like viktige for at ting skulle fungere. Familiene fortalte om mindre utenforskap når de nå hadde en egen gruppe med foreldre som var lik dem og som delte samme utfordringer.

RESULTATER

- 22 familier fikk økonomisk bistand og tverrfaglig hjelp
- I disse familiene bor det 24 barn
- 3 førerkort

Flere familier klarer seg selv, eller er mindre avhengig av hjelpeapparatet. Det er etablert fellesarrangement i regi av innbyggerne for å bygge et mer stødig sosialt nettverk, med støtte og veiledning fra hjelpeapparatet.

I delprosjektet har det oppstått en ny frivillighet. Innbyggerne har tatt initiativ til aktiviteter og har medarbeiderne som har støttet og veiledet i få ting gjennomført.

De viktigste erfaringene fra delprosjektet

Vi i Stødig start erfarte at hjelpere og familier ble kjent på en annen måte gjennom felles aktiviteter. Dette påvirket relasjonene på en positiv måte, og at makt/avmakt-forholdet ble redusert. Noe som ble gjenspeilet i positive relasjoner og bånd, både mellom familiene og mellom familiene og hjelpere.

Vi fikk større forståelse for familiene i og med at vi ble bedre kjent med dem. Vi fikk et annet innblikk i de valgene de tok. Vi ble mindre stigmatiserende og fikk mer respekt for deres ulike valg, selv om valgene deres kunne virke uforståelig for oss - for eksempel ved bruk/sprekk av rus.

Vi opplevde at familiene vågde å dele mer av livet sitt med oss. De sa fra tidligere om det som kunne oppleves vanskelig. Vi var mer tilgjengelig for dem og kunne komme fortere inn å avhjelpe.

Fritid for alle barn og unge

Varighet: 2021 - 2023

Samarbeidspartnere: NAV Lerkendal, Helse- og velferdskontoret Lerkendal, Barne- og familietjenestene på Heimdal og Lerkendal

Målgruppe: Prosjektet startet som et samarbeid om å følge opp 40 barnefamilier gjennom tilbudene Familietilbudet og Tett På Familie. Familiene var blant dem med lavest inntekt i Trondheim og mottok økonomisk sosialhjelp i en eller annen form.

Penger til disposisjon: 2 000 000 kr



Foto: Jørn Adde

Delprosjektets mål

Foreldrene skal oppleve redusert levekårsstress gjennom erfaringer av at barna ikke blir skadelidende av at foreldrene har lav inntekt.

Familiene skal oppleve et samordnet hjelpeapparat.

Å redusere følelsen av å ha dårlig råd og utenforskap blant barn og unge som lever i familier med sosialhjelp som inntekt.

Fritid for alle barn og unge prioriterte familier der en eller begge foreldrene langtidsmottakere av sosialhjelp, og hadde et spesielt fokus på inkludering av barn og unge. NAV jobbet med arbeidsavklaring og med å skape en mer stabil økonomi for foreldrene. Delprosjektet ønsket å bidra til å minske noe av utenforskapet barn og unge i disse familiene opplever.

Mange av familiene bodde trangt og flyttet ofte. I delprosjektet fikk familiene hjelp til å oppgradere boligene sine, med mål om at dette skulle gjøre boligene mer egnet for barnefamilier, og å gi barna plass til å gjøre lekser og ha et privatliv. Familiene brukte pengene de fikk til å kjøpe inn utstyr som gjorde barna i stand til å delta i fritidsaktiviteter og være sosiale på fritiden. Dette kan medføre at flere barn føler tilhørighet til samfunnet.

I delprosjektet ble det også jobbet på systemnivå for å få til et enda bedre og tettere samarbeid mellom tjenestene i Trondheim, der de ansatte i større grad kjenner til hverandres arbeidsoppgaver og har tillit til hverandres kompetanse. Det har vært et sterkt ønske blant de ansatte på enhetene om å få jobbe med utviklingsarbeid, og forsøke nye måter å jobbe på som er litt utenfor boksen.

Gjennom hjemmebesøk hos familiene som deltok, ble de ansatte i prosjektet mye bedre kjent med familiene. De avdekket også ressurser og utfordringer familiene hadde på nye måter enn tidligere. En erfaring var at familienes boliger var mye dårligere utstyrt enn hva tjenestene var klar over, der flere blant annet manglet helt elementære ting til barna sine.

Trondheim kommune har sammen med Husbanken et prosjekt som heter Trygge Hjem. Her kan familier som ikke eier sin egen bolig få startlån til å investere i egen bolig. Hvert år får ti familier som i utgangspunktet ville fått avslag på startlån, innvilget lån gjennom denne ordningen. I delprosjektet var det tre familier som fikk mulighet å kjøpe sin egen bolig gjennom Trygge Hjem prosjektet. Familiene som fikk denne muligheten fortalte at de aldri sett for seg at de kunne eie sin egen bolig. Selv om flere av familiene fortsatt bodde trangt, så fikk de boliger som de fortalte at de trivdes bedre i, med både plass og utstyr til privatlivet og å gjøre lekser. Familiene har også fått et sted de kan spise sammen, de har TV de kan samles rundt og PC, nettbrett eller mobiltelefon til å være sosiale sammen med jevnaldrende. Delprosjektet fikk tilbakemeldinger på at familier som tidligere har grudd seg til jul har hatt fine feiringer sammen.

“ Innbyggernes modell har utfordret oss med tanke på å slippe kontrollen, gi større tillit og ikke alltid være «hjelperne», men la familiene ha større innflytelse og ansvar. For oss har det vært inspirerende å få jobbe utenfor boksen og skape ny praksis”

- medarbeider i Fritid for alle barn og unge

RESULTATER

- 50 familier fikk økonomisk hjelp i forskjellige størrelser
- I disse familiene bor det til sammen 110 barn
- 3 av familiene ble med i Husbankens Trygge Hjem- prosjekt. Familiene fikk startlån for å kjøpe sin egen bolig.
- 11 av de 50 familiene fikk tildelt mellom 70 000 - 120 000 til å bruke på innbo.
- 2 førerkort

De viktigste erfaringene fra delprosjektet:

Når en skal bruke dagen annerledes og gjøre nye ting, har det vært viktig med lederforankring. Vi må ha enhetsledere som engasjerer seg og er like nysgjerrige på nye arbeidsmetoder, og som støtter opp om arbeidet.

Vi får til mye når kontrollen (og pengene) gis til brukerne. Det kan være en fordel å la brukerne selv definere hva de trenger og gi dem dette uten at de må gå gjennom hele den byråkratiske kvernen med søknader, kartlegging, vurdering i henhold til lovverk og vedtak.

Det kan virke som om byråkratiet fører til at flere ikke uttrykker sine basale behov for utstyr som helt klart kan defineres som nødvendige levekostnader.

Veien til førerkortet

Varighet: 2021 - 2023

Samarbeidspartnere: Barne- og familietjenesten, Uteseksjonen i Trondheim (Usit), Forebyggende gruppa ved Sentrum politistasjon/ Politiet, ABES kjøreskole og Røde kors

Målgruppe: Ungdommer på Uteseksjonen

Penger til disposisjon: 2 000 000 kr



Foto: [Ryotando](#) , [Unsplash](#)

Delprosjektets mål

Gi ungdommer med økonomiske begrensninger muligheten til å ta førerkort

Øke ungdommenes muligheter for jobb og selvstendighet etter endt utdanning.

Øke deres selvtilitt og tilhørighet i samfunnet på lik linje som majoritetsbefolkningen

Ta bevisste valg rundt kriminalitet og rus

Hovedmålet med prosjektet har vært å avdekke faktorer som kan stå i veien for at ungdommer som følges opp av Uteseksjonen får tatt førerkort, og å finne tiltak som bidrar til å fjerne disse hindringene. Dette har innebåret at ikke alle har hatt mulighet til å starte kjøreopplæring i løpet av prosjektperioden. De har derfor brukt tiden til å løse eventuelle utfordringer, slik at de kan ta ansvar når de er klar. Økonomisk støtte til å dekke kostnader forbundet med å kjøre opp til førerkort var ett konkret tiltak. Gjennom å ta førerkortet har ungdommene som deltok fått større tilhørighet til samfunnet. Det har også bidratt til flere muligheter for å komme i jobb og utdanning. De ungdommene som tok førerkortet i prosjektperioden, eller som startet på prosessen med å kjøre opp, har gitt tilbakemeldinger om at de har opplevd mestring, hvilket i sin tur har økt selvtilitten og troen på fremtiden. For å kunne ta førerkort måtte alle ungdommene ta et bevisst valg rundt kriminalitet og rus, blant annet for å oppfylle [førerkortforskriftens krav til helse](#).

RESULTATER

- 8 førerkort
- 29 har startet kjøreopplæring
- har tatt trafikalt grunnkurs
- 1 truckførerbevis
- 2 ungdommer er ansatt som ung-til-ung-formidlere i Uteseksjonen
- Deltakere i prosjektperioden økt sin tilhørighet i skolen og i jobb med ca 65 % fra oppstart til prosjektslutt.

Kriminalitetsforebyggende i Veien til førerkortet

Politiet har bistått i oppfølging av enkeltungdom, og har bl.a. vært med cageball en gang pr uke. Ulike tjenestefolk hver gang, som har bygd relasjoner i fredstid.

Kriminalitetsstatistikken på de 30 første deltakerne har gått ned med 60% i prosjektperioden.

Kriminalitetsstatistikk - utvikling for 33 personer ungdom/unge voksne med status mistenkt, siktet eller domfelt i straffesak i perioden 2019-23: :

- 2019 - 111
- 2020 - 102
- 2021 - 79
- 2023 - estimert 49 ved årets slutt.

Tallene viser en positiv utvikling, dog skal det legges til grunn at det er store variasjoner i gruppen, hva gjelder antall registrerte saker på den enkelte person. En bemerkning er at det gir merkbare utslag totalt sett når de med flest registrerte saker får en god positiv utvikling. Økt alder og modenhet er også sentrale faktorer.

De viktigste erfaringene

Det har stor effekt når man har de rette rammene for å handle i tråd med ungdommenes behov. Dette sparer tid og bidrar til raskere tilpasning til individuelle endringer (økonomisk fleksibilitet).

Å få være vitne til hva som skjer med ungdommer som blir invitert inn der beslutninger skal tas, er med på å gi økt selvtillit, tilhørighet og fremtidsstro. Dette ser vi på økt skolegang, tilknytning til arbeidslivet, bedre relasjoner med familie og ambisjoner som økes og troen på at de skal lykkes og få et godt liv.

Vi har erfart hvordan det påvirker oss ansatte når vi jobber sammen med, og ikke mot hverandre, betydningsfullt. Det fremmer verdighet og balanserer maktforholdene, og reduserer skillet mellom “oss” og “dem”.

Veien mot førerkortet har vært utfordrende for alle deltakerne i prosjektet, spesielt for ungdommene som har måttet konfrontere konsekvensene av dårlige valg fra sine tidlige ungdomsår. Det var disse ungdommene, med tilhørighet til guttegruppen på Uteseksjonen, som selv tok initiativ til å søke om å bli en del av Innbyggernes modell i Trondheim. De har erkjent at suksess i stor grad avhenger av egne valg de tar. De samme ungdommene har uttrykt at gjennom Innbyggernes modell har de fått en mulighet de ikke trodde ville komme i livet. I løpet av prosjektperioden har de blitt stilt spørsmål av personer som de ikke trodde kjente til deres eksistens eller som ikke tidligere viste interesse. Nå har de opplevd at deres meninger har betydning, og at de blir ansett som viktige, og at de får muligheten til å uttrykke sine opplevelser og synspunkter om både sin egen og andres situasjon. De har innsett at det ikke er ytre omstendigheter som hindrer dem fra å oppnå det andre har, men kun dem selv. Dette gjelder ungdommer som har hatt en utfordrende skolehverdag, og som forteller at de sjelden ble spurt om sin mening, og der mange opplevde at den voksne verden var tilfreds hvis de unngikk kontakt. Det er ungdommer som har fått oppmerksomhet ved å begå kriminalitet, som har lindret indre uro og kaotiske tanker med rus, og som hadde liten tro på fremtiden.

Delprosjekt som ble avsluttet underveis.

Alle delprosjektene hadde løpende evaluering med prosjektlederne. De tre delprosjektene På egne ben, men ikke alene, Som de andre og Praktisk grunnskole ble avsluttet henholdsvis etter ett og ett og et halvt år.

De tre delprosjektene hadde alle utfordringer med å få til samarbeid på tvers, og få dannet et lag rundt innbyggerne slik de hadde sett for seg. To av prosjektene var knyttet til tjenester som ble omorganisert og fikk andre oppgaver og ansvarsområder. Dette gjorde at sentrale ansatte forsvant i samarbeidet. Ingen av delprosjektene hadde solid forankring i enhetsledelsen. Dette gjorde også at ansatte hadde utfordringer med å få støtte og oppmerksomhet om sine prosjekt i organisasjonen.

På egne ben, men ikke alene

Samarbeidspartnere: BFT/Omsorgsenheten, BFT Heimdal, BFT Lerkendal, NAV, HVK

Målgruppe: Ungdommer

Vi ønsker å bli sett på som et modig og kreativt prosjekt, som er villig til å ta sjanser og prøve ut nye måter å være "system" på i møte med innbyggerne.

Effektmål:

- Ungdommene får tidlig og sammenhengende hjelp.
- Ungdommene er mer fornøyd med hjelpen de har fått fordi den er mer helhetlig og rommer det som de faktisk vil ha hjelp til.
- Ungdommene blir raskere uavhengig av hjelp fra det offentlige hjelpeapparatet.
- Midlene gir ungdom nye muligheter til deltakelse og hindrer sosial isolasjon. Ungdommene får økt tilhørighet til sosiale arenaer og får et større sosialt nettverk.
- Ungdommene tilegner seg, ved hjelp av midlene, ferdigheter med tanke på fremtidig jobb.
- Innbyggernes ønsker og drømmer blir styrende for alle parter i prosjektet "På egne ben - men ikke alene".
- Partene i prosjektet oppnår bedre resultater, fordi flere folk samarbeider på tvers på alle nivå. Vi har fått mer forståelse for og kunnskap om hverandres roller, muligheter og mandat. Ansatte som deltar i Pilot 0-24 opplever økt inspirasjon, motivasjon og arbeidsglede gjennom å samarbeide med andre deltakere av piloten.
- Utvikle en samhandlingskultur som varer også etter prosjektet, ved at vi finner nye måter å tenke om "ordinære" ressurser på.
- Lerkendal forum sikrer en tverrfaglig kompetanse på tvers av organisatorisk tilhørighet. Ansatte i de deltakende tjenestene skal samhandle bedre og samarbeide mer med hverandre etter prosjektet enn det de gjorde før.

Som de andre

Samarbeidspartnere: BFT/ Omsorgsenheten, BFT Lerkendal, Kirkens bymisjon

Målgruppe: Familier som har hatt langvarig kontakt med hjelpeapparatet, hvor vansker virker sammensatte, uløselige eller kroniske.

Effektmål:

- Innbyggernes ønsker og drømmer blir styrende for alle parter i prosjektet
- Å motvirke/forebygge opplevd utenforskap som følge av økonomiske forskjeller.
- At innbyggerne erfarer økt livskvalitet gjennom å delta i fellesskapet. (eks.kultur/ fritid)
- Redusere økonomisk stress slik at innbyggerne også kan nyttiggjøre seg annen hjelp. (eks. veiledning og terapi) Økonomiske utfordringer løses innad i barneverntjenestene, noe som reduserer frustrasjoner og hjelpen blir mer tilgjengelig og helhetlig, som igjen korter ned tiden familiene har kontakt med barnevernet. Utprøve alternative samarbeidsformer mellom de fem partnere i prosjektet.

Praktisk grunnskole

Samarbeidspartnere: Ungdomsgruppa ved Trondheim voksenopplæring, Trøndelag fylkeskommune, NAV, Flyktingehelseteamet (INN) og BFT.

Målgruppe: Minoritetsspråklige ungdommer i alder 16+ som gjennomfører grunnskoleopplæring som holder til på Heimdal videregående skole .

Effektmål:

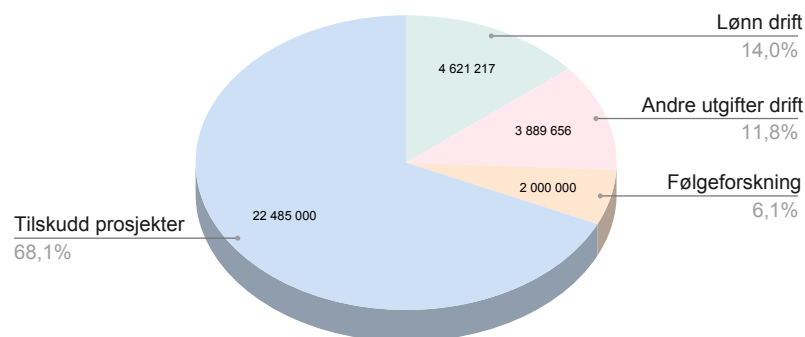
- At ungdommene som kommer til Norge får større tilhørighet i fellesskapet i skole, arbeid og fritid, får økt livskvalitet, blant annet gjennom å se seg selv som ressurs, får helhetlig hjelp med det de har behov for
- Som skole og samarbeidspartnere skal vi, ved å skaffe oss informasjon om deltakernes behov, kunne gi mer praktisk og relevant opplæring. Gjennom tett kontakt mellom deltakere og samarbeidspartnere finne løsninger. Samarbeide tett for å tilegne oss kunnskap om hverandre.

Hvordan tilskuddsmidlene i piloten ble brukt

Faktaboks:

- totalt 38 mill. kr. over statsbudsjettet, fordelt på tre år.
- 2020: 12,3 mill. kr.
- 2021: 12,7 mill. kr.
- 2022: 13,0 mill. kr

Regnskap og prognose Pilot 0-24 2020-2024



Tilskuddsutbetaling delprosjekt Pilot 0-24

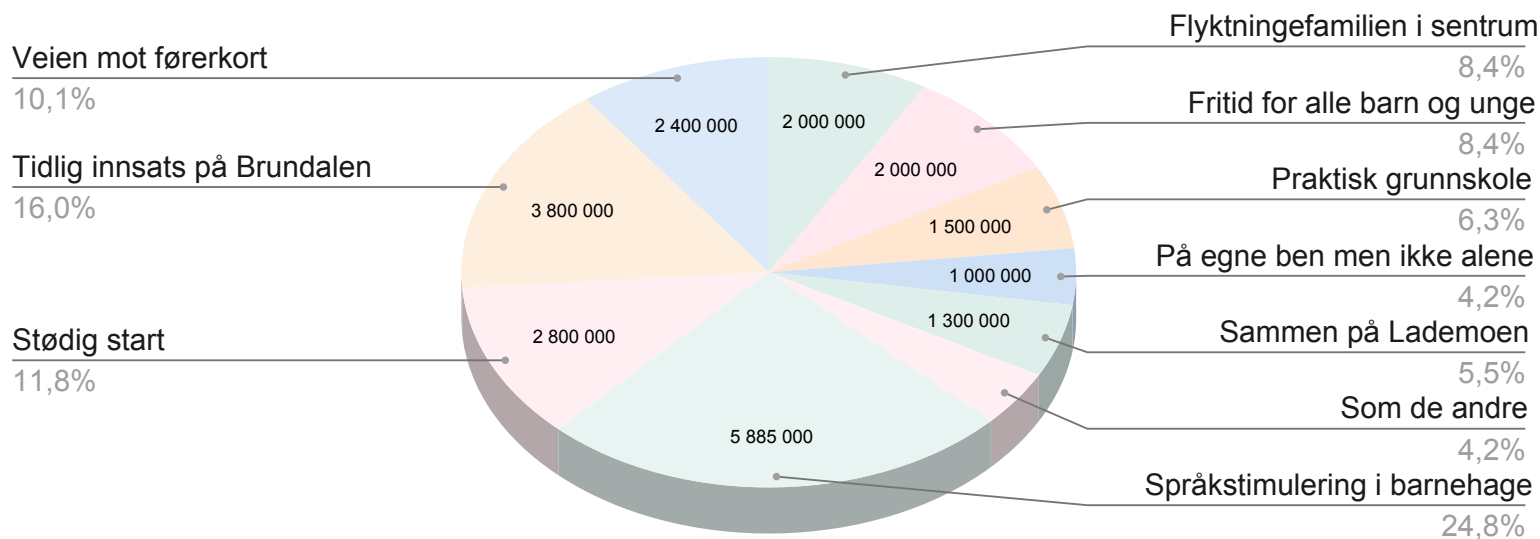




Foto: Glen Musk

Del 3 - Prosjektledernes erfaringer

I begynnelsen av prosjektet brukte prosjektledelsen mye tid på å analysere organisasjonen og identifisere områder som potensielt kunne endres for å oppnå målet om å bidra til at alle barn, unge og familier får den støtten og hjelpen de behøver for å mestre eget liv. Prosjektledelsen var i dialog med folk i og utenfor organisasjonen for å samle inn relevant og tilstrekkelig informasjon til å beslutte hva prosjektet skal inneholde. Som prosjektledere prøvde vi å være åpne, lytte og stille mange spørsmål for å prøve å forstå mennesker, organisasjoner og hvorfor vi er og handler som vi gjør. Prosjektledelsen undersøkte både kulturelle og strukturelle prosesser, ytelser, kommunikasjonsmetoder og byråkrati.

I løpet av det første året ble det utarbeidet en nullpunktsanalyse og prosjektplan for gjennomføringen av prosjektet. Både i planleggings-, gjennomførings- og slutfasene støttet vi oss på teori om prosjektledelse samt teori om ledelse av endrings- og utviklingsarbeid i organisasjoner.

Gjennom arbeidet med nullpunktsanalyse, prosjektplan og det nye tankegodset, erkjente vi at ikke hadde noen tidligere kunnskap eller erfaringer som kunne forutsi utfallet eller resultatene.

Men vi visste at vi skulle begynne med å spørre innbyggerne hva som var viktig for dem, og la det de sa være førende for hva vi skulle gjøre. Vi var klar over at vi måtte gjøre noe nytt, men vi visste ikke hva det skulle være. Et sentralt punkt var at innbyggernes stemme skulle få større betydning.

Makt er alltid i spill - og ulikt fordelt - i relasjoner mellom kommune og innbyggere, mellom ledere og medarbeidere, mellom kommune og andre aktører som frivillig sektor, næringsliv og andre offentlige aktører. Siden piloten også skulle investere penger direkte i innbyggerne, var det ekstra viktig å være oppmerksom på dette og hvordan det kunne påvirke hvordan folk forholdt seg til ledere og andre aktører i piloten, samt hvilke begrensninger og muligheter det ga. Ved at innbyggere og de som arbeider nærmest dem fikk ansvar for å utvikle mål og disponere penger, fikk de også større makt.

Å være tidlig og tett på. I rollen som prosjektledere var det avgjørende å stadig fornye våre perspektiver. Vi oppmuntret til kreativitet, gode prestasjoner og tett samarbeid. Når delprosjektene møtte på utfordringer, var det viktig for prosjektlederne å gripe tak i problemene tidlig, innkalle til små møter, ta en prat i telefonen, eller bare lytte. Prosjektledelsen støttet ansatte gjennom de nødvendige endringene, samtidig som vi selv måttet tilpasse vår egen tenkemåte og ledelsesstil flere ganger. Det betydde mye, både for medarbeiderne i delprosjektene og for prosjektledelsen, å være tilgjengelig for uformelle samtaler og møter der de ansatte og lederne kunne utforske muligheter og utfordringer uten en fastsatt dagsorden.

Å tåle usikkerhet var viktig - både for å gi rom for at nye tanker, initiativ og løsninger kunne dukke opp, og fordi prosjektlederne ikke hadde svarene selv.

Retorikk og språk. En interessant del av arbeidet med piloten var å løfte opp ulike ord og begreper og reflektere rundt hvilke holdninger, verdier, antakelser og forståelser som ligger til grunn når vi sier det vi sier. Eksempler på slike ord og begreper er bruker/pasient/kunde/innbygger/klient, tidlig innsats, ressurssterk/ressurssvak, å være utsatt, å være utenfor/innenfor/i fellesskapet, å jobbe på gulvet/å jobbe der ute/jobbe der inne. Disse refleksjonene hjalp oss videre og dypere i arbeidet og bidro til å utvikle felles forståelse.

Alle skal få den hjelpen de trenger. Likhetsprinsippet er solid forankret i Norge. Prinsippet fastslår at like situasjoner skal behandles likt. I piloten ble likhetsprinsippet utfordret og løftet. Hva innebærer det egentlig? I Innbyggernes modell fokuserte vi på at likhetsprinsippet ikke nødvendigvis betyr at alle skal motta akkurat samme type støtte, men at folk skal få den støtten de faktisk gir uttrykk for at de trenger. Mennesker er unike, og derfor varierer hjelpebehovet fra person til person.

Tillit. Både innbyggere, ansatte og medarbeidere i kommunen, næringslivet og frivillige organisasjoner har betydelig kraft. Gjennom tillit, trygghet og vilje til å omfavne endringer, ble denne kraften frigjort. I piloten ble etablerte sannheter kontinuerlig utfordret. Dette gjennom å være nysgjerrige og ved å stille spørsmål. Metoden var å prøve å være åpne, lytte til bakenforliggende årsaker og hente fram hvilke verdier, vurderinger og forslag folk har. Det var sentralt å dyrke en kultur preget av åpenhet, utforskning og respekt.

Prinsipper for Innbyggernes modell

Innledningsvis utviklet vi et sett med prinsipper for innbyggernes modell. Disse var gjennomgående for hele prosjektet, både for oss som prosjektledere og for delprosjektene. Prinsippene ble drøftet fram i fellesskap mellom prosjektledere, rådgivere og styringsgruppen før kommunen lyste ut innbyggernes modell. Prinsippene ble utviklet på bakgrunn av de nasjonale føringene og målene for piloten, kunnskapsgrunnlaget som forelå, kommunens søknad om å bli med, grunnlagsdokumentasjonen i 0-24 samarbeidet og kommunens satsingsområder.

- **Innbyggeren i sentrum og fokus på folks ressurser.** Hvem er vi her for? Hvordan er det å bli møtt av Trondheim kommune? Disse viktige spørsmålene har vi stilt om og om igjen. En annen grunnleggende antakelse var tanken om at alle har positive ressurser i seg. Selv om hverdagen og livet byr på vanskeligheter, finnes det en positiv kraft som kan hentes fram eller synliggjøres. Ingen av oss tar bare gode og riktige valg. De fleste opplever at vi kan noe, selv om vi strever med noe annet. Å involvere innbyggerne var helt sentralt i piloten. Dette førte til en del diskusjoner innledningsvis, da det utfordret måten vi skulle jobbe på. Å involvere innbyggerne i beslutningene om hva de skulle få penger til, bidro til å flytte blikket fra oss selv og våre tjenester og over til innbyggernes ressurser. Dette utløste en enorm kraft både i organisasjonen og hos innbyggerne selv. De tok nye initiativ vi ikke kunne sett for oss, og bidro til å finne løsninger vi ikke kunne fått til selv.
- **Relasjoner.** Kvaliteten på relasjoner bygges gjennom å investere tid i relasjonene. Det innebærer å dele kunnskap om hverandres oppgaver og muligheter, og å stille opp og bidra når andre har behov for hjelp, ikke bare når man selv har behov. De som lyktes med dette i piloten, var de som fokuserte på relasjoner både på tvers av sektorer, organisasjoner og med innbyggere.

- **Familieperspektiv.** For mange barn er familien den mest sentrale institusjonen. Når denne institusjonen utfordres på grunn av økonomiske vanskeligheter, boforhold, stress, samt psykiske og fysiske problemer, viser noen barn at de har det vanskelig. Barnas uttrykk kan da ses som symptomer på familiens situasjon. Når kommunen møter barn i slike situasjoner, må vi ta utgangspunkt i familien som enhet og se på deres situasjon som en helhet. Fagpersoner som arbeider med barn og de som arbeider med voksne må samarbeide, støtte innbyggerne og fokusere på familiens ressurser. Erfaringene vi har fått gjennom Innbyggernes modell er at når vi samarbeider, har innbyggerne i sentrum og utnytter kompetansen til alle ansatte i Trondheim, lykkes vi med å bistå enkeltpersoner og familier enkelt, hurtig og riktig. Gjennom en helhetlig tilnærming gir vi også ansatte muligheten til å hjelpe folk med det de faktisk trenger hjelp til, og vi går til rotårsaken til hvorfor en familie sliter. På den måten flyttet vi fokus fra symptomer, som vi pleier å løse med enkelt tiltak, til å ta tak i rotårsakene. Vi prioriterer innbyggernes behov over kommunens isolerte avdelinger. En grunnleggende antakelse er at foreldre flest ønsker å være gode omsorgspersoner og forsørgere for familien, og at foreldre ønsker det beste for sine barn. Hjemmet er den viktigste arenaen og den minste institusjonen eller byggesteinen i samfunnet. Det er i hjemmet både voksne og barn tilbringer størstedelen av fritiden, det er her de skal ha den tryggeste plassen. I Innbyggernes modell har vi særlig vært interessert i hvordan vi kan støtte foreldre slik at de klarer å være de forsørgerne og omsorgspersonene de drømmer om å være.
- **Å bruke handlingsrommet og ta ansvar.** De som arbeidet nærmest innbyggerne skulle få mulighet til å bruke kompetansen sin til å finne nye måter og veier, til å våge å prøve. Til grunn for dette lå en forståelse av at de som har skoen på både vet best hvor den trykker og hva som kan være løsningsene. Når medarbeidere fra ulike sektorer ble koblet sammen oppdaget de nye muligheter og tenkte utenfor boksen. Fokuset ble flyttet til hva innbyggerne trenger.
- **Penger.** I innbyggernes modell fikk hvert delprosjekt en sum penger de skulle bruke på det innbyggerne sa var viktig for dem for å få et bedre liv. Pengene skulle ikke brukes på stillinger eller lønn. Pengene fungerte dermed både som konkret hjelp og et insentiv for medarbeidere til å prøve ut nye måter å støtte folk på.

Viktige avklaringer og valg

- **Koordinator eller ikke.** [Nye mønstre - trygg oppvekst](#) var et pågående utviklings- og forskningsprosjekt i ti kommuner i Agder (2019 - 2024). Her var de blant annet i gang med å prøve ut rollen som familiekoordinator som en løsning på flokene familier sto i og utfordringene kommunen hadde med å gi riktig og god hjelp til rett tid. Flere av direktørene i Trondheim kommune foreslo at Trondheim skulle prøve ut familiekoordinator i pilot 0-24. Prosjektlederne ønsket ikke dette av flere årsaker: Å innføre koordinator innebar risiko for at effektiviteten gikk ned. Dette ved at de som var ansatt i organisasjonen fra før, ville kunne komme til å legge ansvaret og arbeidsoppgavene over på koordinatoren, heller enn å bidra selv. Hvis koordinatoren ble syk eller sluttet, ville man så rykke tilbake til start. Ordningen med familiekoordinator var fremdeles under utprøving i andre kommuner, og prosjektlederne bestemte at kommunen skulle vente på resultater fra forskning og erfaringer de andre kommunene gjorde, før en tok stilling til hvordan Trondheim skulle forholde seg til spørsmålet om familiekoordinatorer. Vurderingen var videre at hvis noe skulle prøves ut, så burde Trondheim heller utforske alternative måter å løse flokene på. Det ville gi både Trondheim og andre kommuner et bredere grunnlag for å utvikle kommunene videre. En annen sentral faktor var tanken på fremtiden. Når vi vet at det vil være mindre tilgjengelig arbeidskraft i fremtiden, må vi lete etter løsninger som ikke forutsetter flere tilsatte per innbygger. Ønsket var derfor at de folkene som allerede arbeidet med målgruppene selv kunne utvikle nye måter å arbeide på.
- **Hvem og hvor?** Innledningsvis ble det satt at tid til å drøfte hvordan piloten skulle avgrenses og til å finne frem til hvem som skulle være målgruppe i Trondheim. Formålet var vidt, byen stor, tid og ressurser knappe. Det forelå et solid kunnskapsgrunnlag som støttet opp om verdien av tidlig innsats for å ta tak i problemer tidlig nok til å kunne finne gode løsninger. Dette talte for å velge familier med små barn. Samtidig hadde kommunen ungdommer som ikke hadde funnet seg til rette i opplæring, arbeid og fellesskap. Et alternativ var derfor å velge en bydel eller et område og arbeide lokalt der. Disse spørsmålene ble lagt fram for en rekke medarbeidere fra ulike sektorer for å få innspill til om vi burde velge ut enkelte områder eller ikke. Signalet var tydelig: Velg hele byen. Da blir det mindre risiko for at de ulike bydelene byen utvikler seg i ulike retninger. Dermed ble geografi som utvelgelseskriterium lagt bort. Innspillene var mer delt i synet på målgruppe. Prosjektlederne valgte to målgrupper: ungdom og lavinntektsfamilier med små barn. De to valgene la til rette for at alle bydelene og mange av kommunens medarbeidere kunne bli med og utvikle eierskap til piloten.

- **Prosjektstruktur, og forholdet til linjeledelsen.** Ved oppstart ble det drøftet hvordan piloten skulle organiseres, om den skulle organiseres som prosjekt eller legges direkte inn i linjeledelsen. En sentral føring i piloten var at kommunene skulle bygge varig kapasitet i organisasjonen. Det talte for at ledelsen burde være sentral i utviklingen av piloten. Linjeledelsen hadde imidlertid stort fokus på drift og mindre på innovasjon og utprøving av nye ting på tvers av sektorer. Kommunen hadde også tradisjon for å organisere nye forsøk som prosjekt. Dermed falt valget på prosjekt denne gangen også, men med klart mål om tett samhandling med linja på alle nivå. I pilotperioden var prosjektet derfor opptatt av relasjonen til, og samhandlingen med, kommunedirektørens ledergruppe, de tre sektorene som “eier” piloten mest i gjennomføringen, herunder både de tre sektordirektørene, deres kommunalsjefer og rådgivere, og lokalt mellom enheter fra de ulike sektorene. Når vi ser tilbake på erfaringene fra pilotens så er vi overbevist om betydningen av og behovet for å drøfte problemstillinger, dilemmaer og utfordringer på tvers. Kanskje skulle vi brukt enda mer tid på å involvere ledergruppen underveis, sammenlignet med det vi gjorde.
- **Oppdrag, mandat og prosjektbeskrivelse;** Ved oppstart forelå de nasjonale føringene for hva piloten skulle handle om. Daværende oppvekstdirektør pekte ut en prosjektleder fra sin stab som fikk i oppgave å være prosjektleder. Alle kommunene i piloten fikk i oppgave fra Statsforvalteren å gjennomføre en nullpunktsanalyse. Dette var det første som ble gjort. I arbeidet med nullpunktsanalysen deltok forskjellige rådgivere fra kommunedirektørens stab. Joint Action Analytics bidro som sparringspartner. Deretter startet

arbeidet med å foreslå prosjektorganisering og å lage en prosjektbeskrivelse. En arbeidsgruppe med rådgivere fra ulike sektorer var sentrale i arbeidet med å foreslå prosjektorganisering. Forslaget ble lagt fram for kommunedirektørens ledergruppe. En del av forslaget handlet om å utvide prosjektlederrollen til to fulle stillinger. Resultatet ble en og en halv stilling til prosjektledelse: en full stilling fra helse/velferd og en halv stilling fra oppvekst. Et annet sentralt tema som ble drøftet var sammensetningen av styringsgruppen. Skulle hele direktørgruppa være styringsgruppe eller bare noen av dem? Det som talte for at hele direktørgruppa burde være styringsgruppe, var at arbeidet i piloten ville angå de aller fleste av dem: økonomi, organisasjonsutvikling, behov for å se sammenhenger mellom hvordan vi møter både barn og voksne på ulike arenaer, og undersøke potensialet for enda flere synergier på tvers. Svakheten ved å velge alle direktørene til styringsgruppa lå i risikoen for at gruppa ville bli for passiv. Valget falt derfor på to direktører; helse- og velferdsdirektøren og oppvekstdirektøren. I etterkant av møtet med kommunedirektørens ledergruppe begynte arbeidet med prosjektbeskrivelse. I hovedsak var det prosjektleder som skrev denne, i samarbeid med arbeidsgruppa. Signalene fra daværende oppvekstdirektør var at piloten skulle jobbe med relasjoner i stedet for rutiner, at vi skulle jobbe med relasjonell kapasitet. Helsedirektøren var tydelig på at det var lov å mislykkes, at vi måtte tørre å prøve ut nye måter å jobbe på. Utover det fikk prosjektledelsen stor frihet og stort handlingsrom til å utvikle piloten.

- **Prosjektstruktur delprosjektene:** Det ble ikke lagt noen føringer for hvordan delprosjektene skulle organiseres, bortsett fra at en kommunal aktør måtte stå som hovedansvarlig. Dette fordi vi ikke visste hvilke samarbeidskonstellasjoner som ville oppstå eller hvilket nivå aktørene ville representere. I noen sammenhenger var det aktuelt at enheter ble med, i andre var det avdelinger som engasjerte seg.
- **Prosjektledelse:** Grappa som arbeidet med piloten fra starten av foreslo at prosjektledelsen skulle være på 200 prosent stilling. Dette på grunn av omfanget av piloten og målet med den. Helse/velferdsdirektøren og oppvekstdirektøren valgte hver sin måte å rekruttere prosjektleder på. Mens oppvekstdirektøren valgte å disponere en av rådgiverne sine i 50 prosent stilling, valgte helsedirektøren å lyse ut stillingen internt. Prosjektlederen fra helse ble hentet fra en av enhetene i kommunen i 100 prosent stilling. I utlysningen av stillingen ble det spurt etter prosjektlederegenskaper, formell kompetanse, relevant erfaring og at vedkommende hadde vist å levere. Ved tilsetting ble det lagt vekt på at prosjektledelsen skulle ha kompletterende kompetanse.
- **Samhandlingen i prosjektledelsen:** Det var en stor fordel med to prosjektledere, både med tanke på framdrift og i møtet med utfordringer som oppstod underveis. Det var en styrke at en hadde erfaring fra enhetsnivået og nær kontakt med målgruppa, mens den andre kjente organisasjonen godt fra stabsnivå. Prosjektlederne utfylte hverandre både med tanke på kompetanse, erfaring og personlige egenskaper.
- **Enkeltvedtak og juridiske avklaringer:** Før lansering av Innbyggernes modell gikk det mye tid på å avklare juridiske spørsmål knyttet til forvaltningsloven, og da særlig spørsmålet om enkeltvedtak. Både Statsforvalteren, departement og kommuneadvokat ble konsultert og kom med sine råd. Regnskapstjenesten hjalp til med å finne praktiske måter å overføre penger og dokumentasjon på disponeringene, som var i tråd med lovverket. Dette forarbeidet sparte piloten for utfordringer som kunne oppstått underveis.
- **Jury:** Da kommunen i 2018 skulle lage ny oppvekststrategi, ble innbyggere invitert (gjennom Adresseavisen) til å bli med i et ekspertpanel. Mellom 30 og 40 personer i alderen 13 - 86 meldte seg. Gjennom tekst, workshops og fortellinger, delte de erfaringer, kunnskap og meninger om hva som er viktig for å fremme gode oppvekstvilkår. Ekspertpanelet var en viktig inspirasjon til å bruke en jury for å velge ut delprosjekt i piloten, noe som viste seg å fungere godt.
- **Relasjonell kapasitet.** I starten av piloten inngikk kommunen avtale med Joint Action Analytics om opplæring i deres kartleggingsverktøy i relasjonell kapasitet, og om gjennomføring av nullpunktsanalyse. Gjennom piloten ble ansatte sertifisert til å gjennomføre kartlegginger og prosesser for å følge opp funnene. Selve opplæringen sammenfalt med covid og nedstenging. Etter hvert besluttet vi å ikke gjennomføre flere kartlegginger ved hjelp av verktøyet. I stedet jobbet vi direkte med utgangspunkt i de ulike dimensjonene i relasjonell kapasitet.

Funn og nøkkelfaktorer

- **Kraften i innbyggerne.** I Innbyggernes modell blir innbyggerne spurt om hva som er viktig for dem, i stedet for at fagpersoner ble bedt om å finne løsninger for innbyggerne. Når innbyggerne spørres, svarer de ulikt. Gjennom å spørre kan en lettere forstå hva som er deres reelle behov, og sammen med dem finne de beste og mest bærekraftige løsningene. Når en våger å spørre og å stille flere spørsmål, kommer svar og informasjon som ellers kan overses. De tar mer ansvar og initiativ både for seg selv og andre, og viser mer tillit til menneskene rundt seg.
- **Trondheim kommune trenger ikke å ansette flere folk** for å samarbeide bedre på tvers. Samarbeid mellom ansatte fra ulike enheter og sektorer har bidratt til at de har fått utvidet kompetanse om hvem de andre aktørene er og hva de kan bidra med, større forståelse for kommunen som organisasjon og hvordan man kan spille på lag med innbyggere, næringsliv og frivillighet. Det kan ses på som et kompetanseløft og en måte å arbeide på for å minske trøbbelet i grenseflatene som Andreassenrapporten beskrev. Samarbeidene i piloten har ført til at ansatte føler at de kan hjelpe hele familier. Samarbeid trenger ikke å koste penger, men det koster penger å ikke samarbeide.
- **Ledelse:** I arbeidet med innbyggernes modell har vi sett at handlingskraftige ledere er viktige for utvikling av kommunen. Det hadde avgjørende betydning at ledere sa ja til å prøve noe ingen visste om ville fungere. Det var også vesentlig at ledere så helheten for familien og utover egen enhet eller eget budsjett. Når ledere er opptatt av og nysgjerrige på utvikling sammen med innbyggere og andre aktører, skapes nye muligheter og løsninger. Når ledere gir tillit, vil ansatte ta ansvar. Her er det potensiale for kommunene til å jobbe mer med samstyringsformer som fokuserer på hva innbyggerne trenger.
- **Rotårsaker.** En viktig erfaring er å adressere rotårsakene til vanskelighetene folk står i. Det betyr å se på årsaken til at problemer oppstår. For å støtte barn og unge som trenger det, må vi se på hele familien og situasjonen de står i. Erfaringer fra Innbyggernes modell er også at familiene må møtes der de er, både fysisk og i overført betydning.

- **Penger.** Trondheim kommune fikk nesten 40 millioner kroner i piloten. Av disse ble 16 millioner kroner brukt på direkte investeringer blant innbyggere. Det er mye penger, men likevel forsvinnende lite i forhold til Trondheim kommunes oppvekstbudsjett, helsebudsjett og kulturbudsjett. Frie midler ga handlingsrom, og var både insentiv og løsning. Penger ble et konkret tiltak mot sosial ulikhet. En erfarte at penger skapte tillit, og at penger var en katalysator for samarbeid. Med penger opplevde medarbeiderne i delprosjektene å få nye verktøy til å hjelpe familier og barn raskere. En del beslutninger ble flyttet nærmere innbyggerne og de som jobbet tettest med dem. Det gav ledere og medarbeidere større handlingsrom og bedre mulighet til å utvikle og bruke sitt faglige skjønn, og dermed også sterkere motivasjon. De stimulerte til å tenke på andre måter om hvordan oppgaver kan løses og det var en viktig faktor i prosessen med å bli kjent på tvers av sektorer. Det at pengene skulle brukes til noe innbyggerne sa var viktig, bidro til å løfte blikket over på nye muligheter. At kommunen slapp å søke på fem ulike ordninger i perioden, bidro til at vi i stedet kunne bruke tid på å utvikle og gjennomføre tiltak som passet lokalt.
- **Økonomiske ytelser eller støtteordninger** som familier mottar kan oppleves som kaotiske og lite forutsigbare.
- **Individuell veiledning.** Som del av oppfølgingen fra Statsforvalteren fikk prosjektlederne individuell veiledning fra PWC. Denne nære, konkrete veiledningen opplevdes skummel på forhånd, men morsom og lærerik å gjennomføre.
- Ved oppstart av piloten vurderte vi behovet for hjelp, støtte og kompetanse utenfra. Hva trengte vi hjelp til og ikke? Etersom vi skulle gjøre noe helt nytt, ønsket vi følgeforskning på vår pilot. Samtidig hadde Trondheim kommune allerede etablert samarbeid med Joint Action Analytics om relasjonell kapasitet. Nullpunktsanalysen viste at det finnes mange med høy kompetanse på de ulike fagfeltene i Trondheim kommune. Vi ønsket at de skulle være en sentral del i utviklingen og gjennomføringen av innbyggernes modell. Antakelsen var at innbyggerne selv og de som jobbet nærmest målgruppen hadde den nødvendige kompetansen, og at det var viktig å aktivere dette på nye måter for å nå målene. Inspirasjon og kunnskap utenfra betyr mye. Samtidig må praktisk utvikling og endring gjøres lokalt i den unike konteksten hver kommune er. Vi tror det var en suksessfaktor at vi tok oss tid til i fellesskap å vurdere hva det var vi trengte og hvordan det kunne se ut her, hva og hvem hadde vi i Trondheim som hadde kunnskap og som ønsket å bidra.

- **Følgforskning.** Forholdet til følgeforskerne - relasjon og frihet. Forskerne som fulgte piloten, ga prosjektlederne masse faglig input underveis: De delte forskningsartikler og nyhetssaker og de koblet prosjektlederne på andre kommuner og steder som jobber med lignende prosjekter. De inviterte prosjektlederne og andre sentrale folk i prosjektet til å bidra i utdanning på NTNU og holde innlegg på konferanser. Kommunen delte sine aktiviteter, planer og møter med dem. Ble vi styrt? Ble forskningen ufri og uvalid? Det er klart at kommune og forskere påvirkes av hverandre i utviklingen - både av prosjektet og forskningen. Begge parter fikk ideer og refleksjoner av det vi fikk del i. Kommunen endret seg og piloten underveis slik at forskningen også måtte endres.
- **Del med interessentene.** Prosjektlederne kommuniserte aktivt og systematisk om aktiviteter til en rekke ulike interessenter, både lokalt i Trondheim og på nasjonalt og internasjonalt nivå. Dette utfordret prosjektledelsen med hensyn til å videreutvikle formidlingskompetansen. Formidlingsmetodene måtte tilpasses publikum. Filmer viste seg å være en effektiv måte å informere mange om arbeidet og betydningen av Innbyggernes modell.
- **Tid.** Det var viktig å ikke rushe. Da kommunen fikk tilslag på søknaden fra direktoratet sommeren 2019, ble det satt av god tid til forberedelser. I søknaden sto det at kommunen skulle bruke penger på det innbyggerne sa at de trenger for å få et bedre liv, og at innbyggerne skulle være med å si noe om hvem som kan få penger og hvor mye penger de kan få. Dette var noe Trondheim kommune aldri hadde gjort før. Vi visste også at vi ikke skulle gjøre sånn som vi pleide, for et viktig kunnskapsgrunnlag for piloten var nettopp at vi ikke klarer å hjelpe folk godt nok når vi gjør som vi pleier (for eksempel ved å jobbe i siloer). I starten ble det satt opp en gruppe rådgivere fra ulike sektorer; kultur, helse/velferd og oppvekst, fra områdesatsingen og fra finans. Når de møttes drøftet de mye rundt hva de skulle gjøre, men også rundt hva det betyr å være utsatt og å ha risikofaktorer i livet. Først i 2021 ble Innbyggernes modell lyst ut og startet opp. Da hadde det gått 1 ¾ år til å utvikle modellen, rigge organisering, rekruttere prosjektleder fra helse/velferd, avvise alle henvendelser om å få penger på samme måte som før, samt erfare en pandemi. Teori om prosjektledelse sier at det er viktig å bruke tid i konseptfasen av et prosjekt. Likevel kan det være vanskelig å gjøre akkurat det. I dette tilfellet var både Statsforvalter og departement ivrige på framdrift, at pengene skulle brukes og tiltak settes i verk. Medarbeiderne i organisasjonen vår var også tydelige på at behovene de hadde på sin enhet burde prioriteres. Men å våge å bruke så lang tid, var en sentral faktor for at Trondheim klarte å gjøre noe annet enn det kommunen pleier å gjøre, og til at vi klarte å utvikle noe nytt, som i tillegg var unikt og som har blitt lagt merke til både nasjonalt og i Norden.

- **Fremtidsfokus.** Prosjektlederne forsto tidlig at for å oppnå suksess som prosjektleder, var det avgjørende å ha betydelig oppmerksomhet rettet mot fremtiden. Det var essensielt å være flere måneder foran i planleggingen av et prosjekt, inkludert fastsettelse av møter, strategier som kunne være kritiske, og hva som krevde intenst fokus for å oppnå suksess det kommende året. Det var nødvendig å vurdere hvilke muligheter som lå foran oss, hvilke eventuelle utfordringer som kunne oppstå i delprosjektene, og hva som måtte planlegges for å lykkes.
- **Kartlegging av interessenter.** I starten av piloten ble det gjennomført en interessekartlegging. Dette fordi det var behov for kunnskap om og oversikt over hvem som arbeider med samme målgruppe. Aktører på ulike nivå, både i og utenfor kommunen, ble kartlagt. Denne kartleggingen ble siden brukt bevisst for å planlegge når, hvor og hvem som måtte holdes informert og ikke, hvem som kunne støtte og bidra i utviklingen.
- **Samhandling i alle retninger.** På bakgrunn av denne kartleggingen, og fordi piloten berørte mange ulike folk, system og sektorer, var det viktig å samarbeide med mange aktører. Vi involverte innbyggere og politikere, UH sektor, kompetansesentre, Joint Action/RK, Statsforvalter, departement og direktorat, Oxford Research, PWC, KS, Fylkeskommunen, St Olavs hospital, politiet, kjøreskole, frivillige organisasjoner som Kirkens bymisjon, Redd barna og Røde kors. Internt var det samarbeid med Universitetskommunen TRD 3.0, alle delprosjektene, kommunens jurister, økonomitjeneste, regnskapstjeneste, kommunikasjonsenhet, kommuneadvokaten, med flere
- **Effektkontrakter og tildelingsbrev.** Å etablere ordningen med tildelingsbrev der hvert delprosjekt utarbeidet sine egne effekt- og resultatmål og ble evaluert ut fra det, var en nøkkel og suksessfaktor. Det bidro til lokalt eierskap og framdrift, og noe å vurdere status ut fra. Tildelingsbrevene ble også brukt som referanse og grunnlag når delprosjekt skulle avsluttes underveis.
- **Individuell veiledning.** Tilbud om prosjektlederkurs og konkret veiledning fra PWC, var nyttig for prosjektlederne. Det var også nyttig og viktig å ha samarbeid med forskerne og danske Joint Action Analytics.
- En sentral føring i pilot 0-24 var å bygge varig kapasitet i organisasjonen. Derfor ble ingen nye medarbeidere tilsatt. I stedet ble det satset på de som allerede var her. Det var en suksessfaktor. Derfor er resultatene du får innblikk i her, resultat av felles innsats fra mange kanter - sammensatt på nye måter enn før - med den store kraften det viste seg å ha!
- **Tillit, timing, trygghet og evnen til å håndtere usikkerhet** har vært sentrale elementer i samarbeidet mellom styringsgruppen og prosjektledelsen, og for utviklingen av piloten.

Humper i veien, støy og svake punkt

På samme måte som andre som jobber med endring, har kommunen erfart humper i veien og hindringer å forsere. Her er noen av dem:

Covid kom inn fra sidelinjen og forsinket framdriften noe. Samtidig tok den ikke overhånd og entusiasmen ble beholdt i piloten.

Turnover på direktør- og kommunalsjefnivå påvirket både retning og framdrift.

Kommunen savnet engasjement fra departement og direktorat underveis i piloten.

I samme periode hadde Trondheim kommune flere sammenfallende satsinger av ulik størrelse, der sektorene i piloten også var involvert: Helseplattformen og digibarnevern ble innført, barne- og familietjenesten gjennomførte en helhetlig gjennomgang med tilhørende omorganisering og etablering av Trondheimshjelpa. Bærekraftsprogrammet, Områdesatsningen, Tett på, Bedre skolestart for alle, helhetlig spespedmodell og Mann om bord er andre parallelle satsinger. Kanskje hadde det vært mulig å få til bedre samhandling på tvers av satsningene? Kanskje er det også fellestrekk i erfaringene som ble gjort, som kan samles inn etterkant?

Samhandlingen med skolene varet svakt punkt gjennom hele pilotperioden og et område piloten ikke lyktes godt nok med.

Delprosjektene rapporterte i varierende grad at de strevde med samhandlingen internt i prosjektene. For de tre delprosjektene som ble avsluttet, var problemene med å samhandle godt nok utslagsgivende for at de ble avsluttet.

I noen av delprosjektene var lederforankring et svart punkt. Dette kom særlig til syne når man skulle ta beslutninger om veien videre for de ulike delprosjektene ved pilotens slutt.

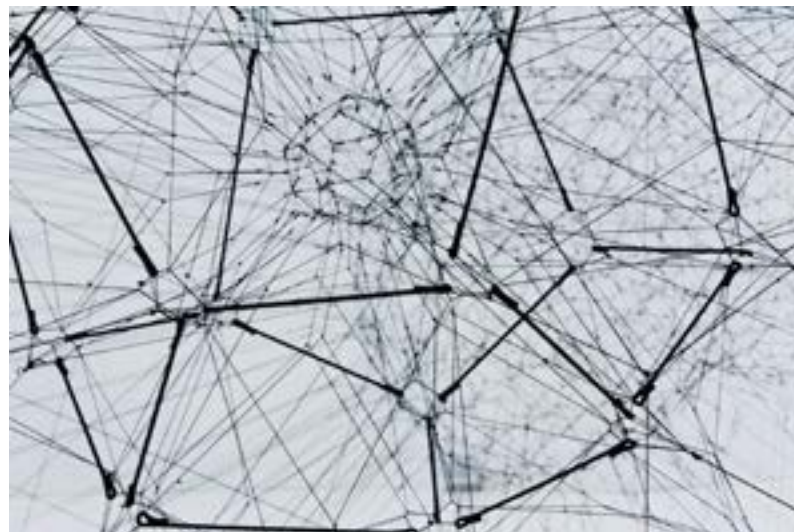


Foto: Photo by [Alina Grubnyak](#) on [Unsplash](#)



Foto: Glen Musk

Del 4 - Erfaringer og forslag

Det er besluttet at kommunen skal etablere et tiårig program mot utenforskap, og at erfaringer og funn fra pilot 0-24 skal være en viktig del av grunnlaget for programmet. I samarbeid med Wellfare, NTNU og TRD3.0 har kommunen gjennomført et stort utredningsarbeid om kunnskapsbaserte tiltak og innovasjoner som kan inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Delprosjektene Sammen på Lademoen, Tidlig innsats på Brundalen og Stødig start er videreført i ordinær drift. Innbyggernes modell er etablert på Tempe/Sorgenfri.

Gjennom arbeidet med pilot 0-24 i Trondheim gjorde kommunen mange erfaringer. Dette kapitlet handler om muligheter og forslag til mulige tiltak vi kan gjennomføre for å ta læringspunktene fra piloten inn i det daglige arbeidet i kommunen. Forslagene handler om både struktur og system, teknologi og infrastruktur, kultur og kompetanse, relasjoner og nettverk, samt interaksjon. Dette er sentrale faktorer organisasjonen må jobbe med for å lykkes med å oppnå varige organisasjonsendringer. Temaene i dette kapitlet strekker seg imidlertid utover det, for eksempel gjennom å fokusere på hvordan kommunen samhandler både internt og i møte med innbyggere og andre aktører.

Innbyggere, demokrati og deltakelse

Bakgrunn

Vi vet at innbyggere med lav utdanning og lav inntekt deltar mindre i demokratiske prosesser, for eksempel ved valg. (kilde: SSB) I en del sammenhenger er det også vanskelig å komme i kontakt med målgruppene, for eksempel på foreldremøter. En del av ungdommene og familiene i pilot 0-24 var blant dem som sjelden eller aldri deltok, for eksempel ved valg eller på foreldremøter. Mange av dem var ikke vant til å bli spurt om råd eller invitert med i beslutningsprosesser.

At innbyggernes stemme skulle ha en sentral rolle i pilot 0-24 i Trondheim var et førende prinsipp. Det enkle spørsmålet "hva er viktig for deg for at livet ditt skal bli bedre", betydde mye for de som spurte, men ikke minst for den som ble spurt.

Det viste seg at det folk trengte hjelp til, ofte var ting eller oppgaver som ingen har som del av sitt arbeid. I en del tilfeller var det praktisk hjelp eller anskaffelser som bidro til større selvhjelpenhet og mer overskudd. Flere av innbyggerne har fortalt at det at de selv fikk være med å utforme det som skulle skje, og at det faktisk fulgte penger med, gjorde at de følte seg sett, ønsket og anerkjent.

En erfaring som gikk igjen i alle delprosjektene var at det å få støtte til det man selv mente var viktig, skapte entusiasme, initiativ og bidragslyst hos innbyggerne, ikke bare til å få det bedre selv, men også til å bety noe for andre. Det ble etablert selvhjelpsgrupper, arrangert turer og juleverksted. Noen fikk seg arbeid eller kom i gang med utdanning. Andre bidro i det som for dem var nye settinger, for eksempel med innlegg på konferanser, på universiteter og i andre møter.

Digitalt utenforskap ble oppdaget i flere sammenhenger. Det handlet om hvordan kommunen og andre informerer om fritids- og ferietilbud, portaler for å søke om moderasjoner og studiestøtte, dokumentasjonskrav og pålogging via MinID. Dette forutsetter at du har personnummer, kan lese og forstå norsk, at du kjenner til en rekke begreper og at en vet hvilken nettside man skal lete på. Ofte forutsettes både digital kompetanse, avansert kompetanse i norsk og kjennskap til det norske systemet for å kunne bruke plattformene. Trondheim kommune har en rekke billige/gratis fritidstilbud/-aktiviteter for barn og unge. Disse gjøres vanligvis kjent via kommunens nettsider og har digital påmelding. Dette har vist seg som en barriere for familier uten kjennskap til det kommunale systemet og med svake digitale ferdigheter. Dette innebar at folk ikke fikk mulighet til å delta på arrangementer eller sommeraktiviteter, men også at de gikk glipp av økonomiske rettigheter som for eksempel studiestøtte.

I delprosjektet Tidlig innsats på Brundalen kontaktet deltakerne innbyggerne direkte for å fortelle muntlig om kommunens sommeraktiviteter og andre fritidstilbud. Når foreldre fikk informasjon på den måten, var det mange som meldte seg på og ble med, og som ellers ikke ville gjort det.

Analyse

Erfaringene med å spørre innbyggerne om hva som var viktig for dem, er så viktige at de bør tas videre i flere sammenhenger i organisasjonen vår. For mange er det enkle tiltak som skal til for at innbyggere får det bedre og blir mindre avhengig av systemet.

Tillit og fokus på folks ressurser sto sentralt i piloten. Kanskje har vi tidligere vært så opptatt av folks problemer og vanskeligheter og å psykologisere folks problemer, at vi har glemt ressursene de har og hva de kan skape for andre? Erfaringene fra denne måten å arbeide på, er at innbyggerne både skapte nye arenaer for deltakelse som både de selv og andre kunne delta på, og at flere begynte å delta på arenaer de ellers ikke oppsøkte.

Funnene kan også tyde på at noe av utenforskapet folk står i, er skapt av systemene og praksisen rundt dem. Gjennom å gjøre systemene enklere og lettere å få tilgang på, vil flere få mulighet både til å delta i aktiviteter og å nyttiggjøre seg rettighetene de har. Personlig, muntlig dialog fungerer også best i en del sammenhenger. For eksempel i møte med familier/foresatte som er ny i byen og/eller landet. Gjennom at aktører rundt familiene har prøvd å se ting fra familiens perspektiv, har man handlet på nye måter som har ført til at flere har fått mulighet til å delta i flere sammenhenger. Et eksempel var deltakelse i gratis sommeraktiviteter for barn. Her var det laget god informasjon og digital påmelding. For foreldre som var nye i Norge og dermed ikke kjente til nettstedene, var det vanskelig å melde barna på dette. Skolene visste hvem barna var og kulturenheten kunne kontakte foresatte direkte på telefon eller besøk. Da kunne familien få muntlig informasjon om tilbudet og hjelp til å melde seg på.

Forslag

- Etablere Innbyggernes modell på flere steder og med flere nye grupper i Trondheim
- Innføre prinsippet “å spørre innbyggerne hva som er viktig for dem først” som hovedregel
- La det folk sier er viktig for dem få betydning og konsekvenser i kommunens og andre aktørers oppfølging av disse.
- Arbeide for å samordne og forenkle digitale løsninger (for eksempel søknadsportaler).
- Innføre like dokumentasjonskrav og innslagspunkt for retten til ulike støtteordninger (for eksempel moderasjon i barnehage, SFO, studiestøtte, bostøtte og lignende).
- Sikre at informasjon og hjelp også deles analogt, direkte ansikt til ansikt, ikke bare digitalt, og at informasjonen er lett tilgjengelig for dem som trenger den.
- Utvikle og dele informasjon på flere språk.

Unge-budsjetter, borgerlønn og utforskende pengebruk

Bakgrunn

Gjennom pilot 0-24 fikk Trondheim kommune et økonomisk handlingsrom. Vi ville at pengene skulle gå direkte til dem som strevde med ulike ting. Vi hadde hørt om [diverse satsinger og prosjekt](#) der en hadde investert penger direkte til folk. Flere eksempler handlet om [mikrofinansiering](#), hovedsakelig utprøvd blant fattige i afrikanske, asiatiske og søramerikanske land. Vi fant også eksempler fra Sverige og Danmark der penger ble brukt på andre måter enn å tilsette folk. En mann hadde tatoveringer i ansiktet, og mente dette hindret ham i å få seg jobb. Han fikk penger til å fjerne tatoveringene. Deretter fikk han seg jobb. Sosialt Udviklingscenter i Danmark prøvde samtidig med oss ut [en lignende modell](#) der grupper på fire ungdommer fikk en sum penger de skulle disponere til noe som ville hjelpe dem videre til et bedre liv, arbeid og/eller utdanning. Det alle disse prosjektene hadde til felles var at folk fikk til veldig mye for lite penger, at pengene i hovedsak ble brukt til å skape seg vanlige liv på lik linje med andre - og at penger ble brukt på nye måter. Til grunn for tenkningen ligger en forståelse av at folk selv vet hva som kan være gode løsninger for seg. Dessuten ville vi utforske hva vi får igjen dersom vi investerer pengene direkte i innbyggerne i stedet for på stillinger.

Da det økonomiske handlingsrommet ble gitt videre til delprosjektene utviklet det seg tre ulike måter å bruke pengene på; individuelle behov som inventar og utstyr, en form for borgerlønn og kollektiv budsjettering.

Delprosjektet Veien til førerkortet skiller seg ut gjennom at det var ungdommene selv som drøftet og kom fram til hvordan de ville disponere pengene. Etter en prosess i guttegruppa valgte de i fellesskap å fokusere på å skaffe seg førerkort. Delprosjektet Stødig start brukte mye av pengene til fellesskapsaktiviteter som juleverksted og påsketur. Her var det også en forholdsvis etablert gruppe av familier som alle hadde en relasjon til barnevernet fra før som valgte hvordan pengene skulle disponeres. Flykntingefamilien i sentrum overførte 1600 kroner per barn i familien per måned og lot familien selv bestemme hvordan pengene skulle brukes.

Analyse

Erfaringene med å bruke penger på denne måten er at innbyggernes motivasjon og mulighet til endring styrkes. Det viser også at innbyggere i stor grad evner å forbedre hverdagen sin selv, når rammene rundt dem endres positivt. Pengene ble et konkret verktøy for å komme seg videre og velge en annen retning i livet. Pengene fungerte som konkret bevis på at noen hadde tro på ungdommene. Medarbeiderne i de ulike delprosjektene erfarte å få andre roller og å komme i bedre posisjon til å bruke kompetansen sin. Det å kunne bidra med konkret hjelp, både økonomisk og praktisk, påvirket relasjonen mellom innbyggere og ansatte positivt.

Den økonomiske innsatsen er liten sett i forhold til hvilke resultater som er oppnådd, både på kort og lang sikt, og både for den enkelte ungdommen og for samfunnet som helhet. Erfaringene er også at folk, både innbyggere og medarbeidere, kommer opp med ulike måter å disponere pengene på, selv om målet er det samme.

Forslag

- Videreutvikle og prøve ut praksisen med kollektiv budsjettering til flere grupper og i flere sammenhenger der man ønsker å finne nye løsninger på utfordringer. Eksempler kan være å redusere sykefravær og å øke tilgang til arbeidskraft.
- Sette av penger i kommunens og enhetenes budsjetter (HØP) som ikke skal brukes til stillinger, og i stedet koble dem til felles missions/oppdrag som ulike aktører skal løse i fellesskap.

Familienes økonomiske situasjon - muligheter og begrensninger

Bakgrunn

De ulike delprosjektene prøvde ut ulike måter å bruke penger på. I noen delprosjekt bestemte innbyggerne i fellesskap hva pengene skulle brukes på, for eksempel i Veien til førerkortet, der ungdommene ville bruke penger på å skaffe seg førerkort. I Stødig start ble en del av pengene brukt på felles opplevelser, som påsketur, juleverksted, turer i fjæra og innkjøp av båt. I andre delprosjekt ble pengene brukt til for eksempel innbo og utstyr til enkeltpersoner og enkeltfamilier. Her ble gavekort mye brukt. Delprosjektet flyktningefamilien i sentrum investerte 1600 kroner per barn i ti familier per måned i to år. Disse familiene hadde mellom fire og åtte barn, foreldrene hadde liten eller ingen utdanning, og var altså med på en utprøving av en slags grunninntekt. Disse pengene kom i tillegg til eventuelle andre økonomiske ordninger familiene mottok. Pengene ble overført direkte til familienes bankkonto, og familiene bestemte selv hva de ville bruke pengene på. Erfaringene var at pengene gikk til ting, utstyr og innbo de trengte, som for eksempel kjøleskap, tørketrommel og klær, men også til å skaffe seg sertifikat og til å kunne delta sammen med andre.

Det finnes en rekke økonomiske ordninger som skal bidra til å lette folks økonomiske situasjon. Delprosjektene i piloten erfarte at mange av familiene og ungdommene hadde rett til, og behov for, ulike økonomiske støtteordninger (som bostøtte, sosialstønad og/eller introduksjonsstønad). Noen familier hadde barn både i barnehage-, grunnskole- og videregående skole samtidig. De hadde dermed rett på moderasjonsordninger i barnehage og SFO, og Lånekassen gir rett til stipend i videregående opplæring. I tillegg kommer moderasjonsordninger på fritidsaktiviteter, som for eksempel kulturskolen. Disse ordningene har ulik varighet, ulike

dokumentasjonskrav og ulike innslagspunkt. Utbetalingene skjer på ulike tidspunkt i måneden og man søker gjennom ulike portaler/nettsted. Ofte skjer pålogging gjennom BankID eller MinID. Noen av ordningene er også gjensidig utelukkende og påvirkes av hverandre, eller av ungdommene i familien sin inntekt. For eksempel kan en families bostøtte reduseres dersom ungdommen i familien har inntekt fra en deltidsjobb. I beregningen av bostøtte bruker Husbanken de faktiske inntektene familien har i måneden de søker bostøtte for. Hver måned innhenter Husbanken brutto månedlige inntekter fra Skatteetaten for alle over 18 år i husstanden. Dette er inntekter som arbeidsgivere, NAV og andre har rapportert at familiene fikk utbetalt i søknadsmåneden. Hvis en familie både har [bostøtte](#), og ungdommer over 18 år som bor hjemme og jobber deltid og tjener penger, så reduseres foreldrenes bostøtte dersom ungdommen tjener for mye per måned. Dette ettersom det er den samlede bruttoinntekten per måned som danner grunnlag for utbetaling av bostøtte. Husbanken innhenter brutto inntekter, det vil si inntekter før skatt. Feriepenger er skattepliktig inntekt, og blir også tatt med. I delprosjektene i pilot 0-24 har en blitt kjent med at ungdommer i noen tilfeller har bedt arbeidsgivere om å få utsatt lønnsutbetaling for å unngå at foreldrene får trekk i bostøtten en måned.

Fylkeskommunen har ordninger med gratis busskort knyttet til oppholdsgrunnlag i Norge og opptaksgrunnlag til videregående skole. Ungdommene som går i videregående skole, for eksempel i kombinasjonsklasser, kan ha ulikt oppholdsgrunnlag i Norge og ulikt opptaksgrunnlag til videregående skole. Dette medfører at noen av disse ungdommene får dekket busskort, mens andre ikke får.

De ulike ordningene har forskjellige søknadsportaler, ofte med pålogging via MinID/BankID. Dette henger sammen med at det er ulike aktører i og utenfor kommunen som forvalter de ulike ordningene. For eksempel er det kommunalt NAV som forvalter sosialstønning, Husbanken forvalter bostøtte, oppvekst-administrasjonen i Trondheim kommune forvalter moderasjonsordninger i barnehage og SFO, Lånekassen forvalter studiestøtte, fylkeskommunen forvalter ordninger med gratis busskort til elever på videregående skole.

Nå kan foresatte som søker plass i barnehage og/eller SFO krysse av i et digital skjema om at de automatisk vil bli vurdert om de har rett til moderasjon, altså at de ikke trenger å sende egen søknad med dokumentasjon på dette. Det bidrar til å gjøre ordningene mer reelt universelle og mindre byråkratiske. Det øker også sjansen for at innbyggere som eller ikke ville blitt kjent med muligheten eller hatt kapasitet til å søke om dem, får moderasjonen de har rett til. Alle ordninger som bygger på inntektstall som allerede er tilgjengelig for offentlige myndigheter, kan være aktuelle for slik automatisering.

MinID/BankID forutsetter at man har norsk personnummer. Å få norsk personnummer forutsetter at man har godkjent dokumentasjon på hvem man er. For noen flyktninger kan dette være vanskelig og dyrt, eller tilnærmet umulig å fremskaffe. I delprosjektene i Innbyggernes modell var det flere ungdommer som ikke hadde bankkort på grunn av dette. De var dermed fratatt muligheten til å kunne handle i butikken, kjøpe seg busskort og lignende. Medarbeidere i delprosjektene prøvde å hjelpe ungdommene med dette, uten hell. Man ble sendt fra den ene til den andre instansen. Aktuelle aktører her er IMDI/UDI, fylkeskommune, kommunen, banker, NAV og frivillige organisasjoner som for eksempel [SEIF](#).

For å få del i ordningene er det en forutsetning at familiene og ungdommene kjenner til ordningene, at de selv aktivt søker om støtte og at de er digitalt kompetente. Informasjonen om de ulike ordningene er digital og finnes i hovedsak på norsk eller engelsk.

Det er mange som bistår familiene i å få tilgang til de ulike ordningene, for eksempel programrådgivere på Flyktningeenheten, saksbehandlere på NAV, avdelingsledere og medarbeidere i barnehage og skole/SFO, og oppvekstadministrasjon. Men det er få - eller ingen - som er så tett på familiene at de kan bistå med en total oversikt over den økonomiske situasjonen til en familie. Flere av delprosjektene i piloten har bistått familier og ungdom med å skaffe seg oversikt over egen økonomisk situasjon, hjulpet med å sette opp budsjett (for eksempel Tidlig innsats på Brundalen, Sammen på Lademoen, Praktisk grunnskole og Stødig start).



Foto: Fredrik Pettersson, Mostphotos

Analyse

Som vist over finnes det en rekke økonomiske ordninger i Norge som er ment å skulle hjelpe lavinntektsfamilier og -ungdommer. Utfordringen er at de kan være vanskelig tilgjengelig: det kreves digital kompetanse, at man behersker norsk (eller engelsk) på høyt nivå, at de har ulik varighet, ulike dokumentasjonskrav og betales ut til ulik tid. Det er også uheldig at inntekten til ungdommer som bor hjemme regnes som en del av familiens inntektsgrunnlag og påvirker familiens bostøtte. Dette kan påvirke ungdommers motivasjon til å arbeide og ungdommens og familiens muligheter til å legge seg opp litt penger. I realiteten kan dette bidra til å holde folk nede.

Å være forsørger uten å ha oversikt og styring over familiens økonomi er en krevende oppgave. Det er derfor en styrke at mange ulike aktører hjelper familier og ungdommer med å få tilgang til de ulike ordningene som finnes. Det har imidlertid vist seg krevende også for de ulike hjelperne å skaffe seg oversikt over de ulike ordningene, vilkårene som følger av disse og konsekvensene familiene opplever. Særlig gjelder det ordninger der utmålingene påvirker hverandre gjensidig, som for eksempel bostøtte og sosialstøtte. Ettersom informasjonen om, og kravene til, de ulike ordningene er skrevet på et språk som forutsetter kjennskap til og erfaring med det norske systemet, bidrar det til ytterligere vanskeligheter.

I delprosjektet Flyktningefamilien i sentrum erfarte man at familiene investerte pengene i ting som lettet hverdagen deres. For eksempel kunne de handle mer per butikktur, og slå til på gode tilbud når de hadde et større kjøleskap hjemme. De kunne kjøpe nye votter til barna når det var behov for det, og ungdommene kunne få penger til å være med venner på McDonalds. Gjennom at familiemedlemmer fikk kjørt opp til sertifikat, ble logistikken i familien enklere, og det ble lettere for både barn og voksne å delta i aktiviteter på fritida.

Alle de ulike ordningene som er omtalt tidligere, er etablert med gode intensjoner, men i praksis kan de noen ganger tendere mot strukturell rasisme og strukturell utestenging. Ekspertgruppen om barn i fattige familier la i rapporten [“En barndom for livet”](#), en rapport om barn i fattige familier med forslag som kan bedre deres situasjon. Et av forslagene der var å øke barnetrygden og skattlegge den. En økning i det økonomiske handlingsrommet for fattige barnefamilier vil ifølge ekspertgruppen bedre barns levekår og livskvalitet gjennom å redusere stress og uforutsigbarhet i hjemmet, og øke foreldrenes muligheter til å dekke materielle og sosiale behov hos barna. Ekspertgruppen mener det beste virkemiddelet for å nå dette målet er å skattlegge og øke barnetrygden. Dette er en ytelse som ikke skaper fattigdomsfeller, tildeles automatisk, og har stor oppslutning i befolkningen. Ved skattlegging av barnetrygden kan denne økes betraktelig for familiene med lavest inntekt. Ekspertgruppen anbefaler å gjeninnføre en felles sats for barn mellom 0-17 år. Dette vil balansere hensynet til at småbarnsforeldre har lavere inntekt med de økte kostnadene ved å ha eldre barn. Dette kan være en alternativ måte å sikre barnefamilier bedre og mer stabil økonomi (grunninntekt), og som vi støtter. Innenfor dette feltet bør det også være mulig å automatisere og samordne mer, slik at folk faktisk får det de har rett til ifølge loven.

Et annet forslag i rapporten “En barndom for livet” er at bostøtten skal bli fast for seks måneder om gangen. Det synes vi er et godt forslag. Et annet forslag er å heve aldersgrensen for når ungdommenes inntekter skal telle med og få betydning for utmåling av bostøtte fra 18 til 24 år. Dette kan Trondheim kommune velge å slutte seg til.

Forslag

- Gjøre økonomiske støtteordninger lettere tilgjengelig, og sikre at informasjon om disse ikke bare er å finne digitalt.
- Ta initiativ til å gjøre økonomiske støtteordninger mer samkjørte både for de som trenger dem og for hjelpere i andre deler av systemet.
- Ta initiativ til at aldersgrensen for når ungdommers inntekter skal telle med og få betydning for utmåling av familiens bostøtte fra 18 til 24 år.
- Arbeide for at bostøtte skal bli fast for seks måneder om gangen.
- Støtte forslaget fra ekspertgruppen om å øke barnetrygden for alle barn. Det anbefales også at barnetrygden skattlegges og at man avvikler foreldrebetalingen.
- Automatisere så mange av stønads- og moderasjonsordningene som mulig, a la det man har gjort med moderasjon i barnehage og SFO i Trondheim kommune (andre eksempler: handicapbevis, ledsagerbevis), forenkle søknadsprosesser og saksbehandling.
- Løfte fram problematikken rundt oppholdstillatelse, personnummer og BankID og de utfordringene ungdommer som mangler dette opplever til riktige aktører på nasjonalt nivå.
- I samarbeid med forskere prøve ut ordning med grunninntekt til et utvalg barnefamilier i Trondheim.

Bolig

Bakgrunn

Det er i hjemmet man tilbringer det meste av fritiden, og det å ha et stabilt hjem har stor betydning for hvordan man håndterer andre deler av livet og hverdagen. Familier/foresatte som ikke har stabil eller hensiktsmessig bolig, erfarer et stress som påvirker rollen som foresatt og forsørger. Dette påvirker igjen barna, deres atferd, mulighet til sosial tilhørighet og vennskap.

I Norge er det lang tradisjon for å eie egen bolig, og for mange er dette langvarige investeringer som bidrar til å styrke familiens kapital. I takt med befolkningsøkning og idealer om bærekraft utvikles det og prøves det ut nye modeller for bolig i Norge, men fremdeles er det å eie egen bolig en sentral verdi.

Flere av delprosjektene satte fokus på hva bolig og hjem betyr for hvordan barn og unge har det. Funnene deres stemmer godt overens med funn fra andre hold. Når en familie bor trangt eller hjemmet mangler vesentlig innbo (som for eksempel seng, sofa eller bestikk) får dette konsekvenser for barn og unge som bor i hjemmet. En del mangler plass til å gjøre lekser. De inviterer ikke venner med hjem, de inviterer ikke til bursdager og går heller ikke i bursdager til andre. I stedet for å være hjemme, trekker de ut gatelangs. Dette påvirker deres muligheter og roller i det store fellesskapet, det påvirker barns atferd og skoleresultater, og det påvirker dermed også arbeidshverdagen til ansatte i barnehage og skole, og andre som jobber med barn og unge.

Gjennom flere av delprosjektene i piloten (for eksempel Fritid for alle barn og unge, Flyktningfamilien i sentrum, Tidlig innsats på Brundalen og Stødig start) fikk flere familier hjelp til å forbedre boligen sin. Dette var blant annet støtte til å dele av rom eller skaffe seg møbler/inventar. Noen familier fikk også hjelp til å kjøpe sin egen bolig eller til å skaffe ny leiebolig. Brundalen barnehage meldte om en ny atferd hos barna når foreldrene hadde fått hjelp til å gjøre noe med sine utfordringer, for eksempel knyttet til helse, jobb eller bolig.

Felles for disse familiene var at de ikke hadde nok oversikt over egen økonomi (blant annet som følge av ulike støtteordninger som ble utbetalt til ulik tid og hadde ulik varighet). En del av familiene kjente heller ikke til hvordan man går fram for å kjøpe egen bolig. I delprosjektene fikk de hjelp til å gå på visning, vurdere prospekt og boligens tilstand, de fikk støtte i budgivning og lignende. Dette var et behov folk hadde, men som ingen i kommunen hadde som sin oppgave å støtte dem med.

Noen grupper har vanskeligheter med å skaffe seg egen bolig selv. Kommunen tilbyr kommunale boliger til folk ut fra gitte kriterier. Kommunen har ansvar for å skaffe boliger til flyktninger, og FLYBO, som bosetter flyktningene, har jobbet mye med å skaffe flyktningene boliger på det private leiemarkedet i tillegg til kommunale boliger. Det er knapphet på kommunale boliger. Politikerne i Trondheim har lenge vært opptatt av at familier skal kunne få avtaler med lengre varighet når de leier en kommunal bolig. Trondheim eiendom har ansvar for kjøp og salg av kommunale boliger. NAV tilbyr økonomisk veiledning for folk. I pilot 0-24 var boligstiftelsen i Trondheim en viktig aktør som bidro til å skaffe flere lavinntektsfamilier bolig med rimelig leie og langvarig leiekontrakt.

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og kommuneplanens arealdel (KPA) gir retning og rammer for utviklingen av kommunen både når det gjelder verdier og boligutvikling. Andre kommuner, for eksempel Bergen og Sandnes (med [Sandnesmodellen](#)), har gjort interessant arbeid her. I Sandnes samarbeider kommunen med kommersielle boligaktører langsiktig og strategisk, og med utgangspunkt i kommunens KPA, for å skape og sikre muligheter for førstegangsetablere og vanskeligstilte til å skaffe egen bolig. Hvordan kommunen arbeider med dette er blant annet nedfelt i [kommunens boligsosiale handlingsplan](#).

I mars 2024 la regjeringen fram [Bustadmeldinga - Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet](#). Det overordnede målet der er at folk skal kunne bo i egnede boliger i hele landet. I meldingen legger regjeringen fram fire innsatsområder for boligpolitikken: 1. Flere skal få anledning til å eie egen bolig, 2. Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart, 3. Ta vare på boligene vi har og bygge de vi trenger, 4. forsterket innsats for dem som ikke klarer å skaffe og beholde egnet bolig selv.

Analyse

Det er potensiale for å bedre levekårene til utsatte familier gjennom å utvikle et mer samordnet og helhetlig arbeid med boliger til familier, både på kort og lang sikt. Gjennom å koble KPS og KPA har kommunen en unik strategisk mulighet til å legge til rette for at nyetablerte familier og vanskeligstilte skal kunne komme inn på boligmarkedet. Flere andre kommuner, for eksempel Sandnes og Bergen, har prøvd ut nye modeller i samarbeid med Husbanken, lokale utbyggere, boligbyggelag, banker og flere. I Trondheim har TOBB ordninger med leie før eie. I Trondheim har også Sparebank 1 SMN gått sammen med utbyggeren Villaservice om å bygge og tilby rimelige boliger i Fortunalia og på Flatåsen.

Her er det altså et potensial for videreføring og videreutvikling både på strategisk langsiktig byutviklingsnivå, og på et praktisk operativt her og nå-nivå.

Forslag

- Fortsett med og utvide omfanget av hjemmebesøk - bare da får man et realistisk bilde av familienes behov og kan fatte gode, adekvate vedtak.
- Styrk støtten rundt det å skaffe seg egen bolig - få oversikt over økonomi og betalingssevne, støtte til å gå på visning, vurdere prospekt, budgivning mm.
- Legg til rette for at nyetablerte familier og vanskeligstilte skal kunne komme inn på boligmarkedet også på lang sikt.
- Fortsett og videreutvikle ordningen med Startlån og Trygge hjem.
- Koble KPS og KPA tettere sammen med behovene til vanskeligstilte i et langsiktig strategisk arbeid med utbyggere.

Statlig styring - finansiering

Bakgrunn

Underveis i 0-24 samarbeidet ble det tydelig at måten staten finansierer kommunenes arbeid på, medvirket til silojobbing, hemmet samhandling på tvers og påvirket hvilken hjelp målgruppen fikk lokalt. Tilskuddsordningene var mange (flere hundre), fragmenterte og detaljerte, og pengene ble i liten grad brukt helhetlig.

Både kommune og stat bruker enorme ressurser på å forvalte ordningene (utlysning, skrive søknader, rapportere og evaluere). Andreassenutvalget pekte på at dersom dette ble endret, kan en spare både tid og penger på alle nivå, og/eller omdisponere ressurser (folk og penger) til andre ting. Et av de nasjonale effektmålene for Pilot for programfinansiering var derfor mindre tidsbruk på tilskudd i kommunene.

Da Trondheim fikk tilsagn om å bli med i pilot 0-24, startet arbeidet med å finne ut hvilke av de statlige tilskuddsordningene, og som var med i piloten, Trondheim kommune hadde fått, og hvilke andre statlige tilskudd kommunen hadde søkt på og fått. Det viste seg at ingen i kommunen hadde oversikt over dette, kommunen hadde ikke noen samlet plan for hvilke tilskudd man skulle søke, hvordan tilskuddene skulle brukes eller hva man ville oppnå med dem. Søknadene ble skrevet og sendt fra ulike sektorer, både fra direktørnivå og fra enhetsnivå. Kulturenheten hadde, og har, ansvar for å forvalte kommunens tilskudd til frivillige lag og organisasjoner - og til en rekke formål. I hovedsak er disse tilskuddene finansiert fra kommunens budsjett som er vedtatt av bystyret. I tillegg administrerte kulturenheten tilskudd på vegne av andre, for eksempel fra Bufdir.

En så også at en rekke stillinger i kommunen var finansiert gjennom tilskuddsordninger. Det ble brukt mye ressurser på å utvikle prosjekt som kunne innfri kriteriene for tilskuddene. Øremerkede tilskudd fra staten utgjorde i 2024 samlet sett 6% av trondheim kommunes inntekter, totalt 0,6 milliarder kroner).

Statens rammer for finansiering av kommunene

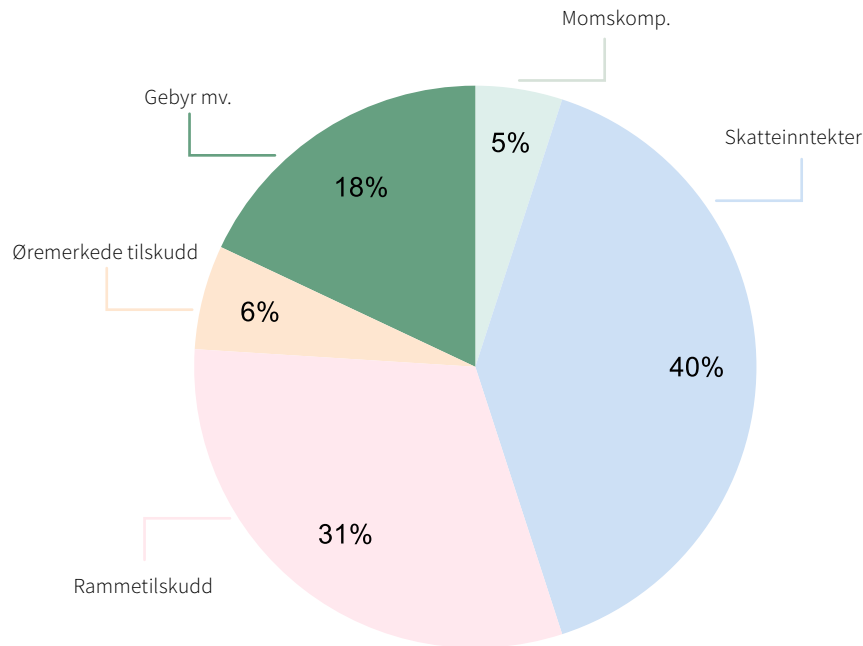
Setter rammene for “frie inntekter”, som består av rammetilskudd + skatt på inntekt og formue.

Frie inntekter utgjør for kommunene 70 prosent av samlede inntekter (stemmer for Trondheim)

Skatt skal utgjøre omtrent 40 prosent av samlede inntekter

Når Stortinget fastsetter vekst i frie inntekter til kommende år, fordeles dette mellom skatt og rammetilskudd slik at skatteandelen forblir 40 prosent

Kommunens samlede inntekter



Kommunens inntekter

Eksempel budsjett 2024, totalt 19 mrd kroner (fra hovedoversikt budsjettet):

- Rammetilskudd: 5,1 mrd
- Inntekts- og formuesskatt: 8,4 mrd
- Eiendomsskatt: 1 mrd
- Andre overføringer/tilskudd fra staten: 0,6 mrd
- Overføringer og tilskudd fra andre: 1,7 mrd
- Brukerbetaling: 0,6 mrd
- Salgs- og leieinntekter: 1,8 mrd

Det ble også tydelig at de fem ulike tilskuddsordningene som var med i piloten hadde ulik karakter og posisjon lokalt. En av de fem tilskuddsordningene pekte seg ut: tilskuddet til språkstimulering i barnehagene. Dette var en ordning som nærmest hadde gått automatisk i mange år, som var basert på barnehagenes innrapportering i BASIL, og der pengene ble direkte overført fra kommunen til barnehagene ut fra en fordelingsnøkkel. Dette var et tilskudd som barnehagene var svært opptatt av, og som de ikke ville gi slipp på. Noen barnehager brukte tilskuddet til å lønne medarbeidere, mens andre brukte det til materiell. Første året i piloten ble derfor dette tilskuddet utbetalt til barnehagene som før, mens de to siste årene ble det en del av Innbyggernes modell. Etter at Pilot for programfinansiering er avsluttet, har staten fortsatt med å forvalte dette tilskuddet som før. I Trondheim har også pengene blitt fordelt til barnehagene på lignende måte som før piloten.

Analyse

Selv om kun fem tilskuddsordninger ble med i Pilot for programfinansiering, fikk det stor betydning for Trondheim kommune. Ved at flere tilskuddsordninger ble slått sammen, fikk kommunen tildelt mer penger enn hvis pengene skulle vært fordelt på fem ulike satsinger. Det var også positivt at ordningen gikk over flere år, og at den var koblet opp til et formål/samfunnsoppdrag/mission. Dette fordi det gjorde at en kunne tenke større, lengre og mer utforskende. Av de 12 kommunene som var med i pilot for programfinansiering, var det Trondheim kommune som prøvde ut de mest radikale tiltakene. Selv om en kunne ønsket at flere av pilotkommunene i piloten hadde vært like radikale, trenger ikke det bety at programfinansiering er en dårlig ide. Flere kommuner bør få den muligheten. Dette gjelder særlig når en kjenner fremtidsscenariene (demografi, mangel på arbeidskraft) som sier at vi må utvikle oss mot å arbeide på nye måter enn før. Nå vet vi også mer om hva som skal til for å skape innovasjon enn før piloten. Disse erfaringene kan tas med inn i en eventuelt bredere og mer langvarig satsing på programfinansiering.

På bakgrunn av erfaringene fra pilot 0-24 i Trondheim er det sannsynlig at kommunen kan oppnå mer og bruke ressursene bedre hvis kommunen har en bedre oversikt. Det gjelder både om hvordan kommunen tilegner seg og bruker tilskuddsmidler på ulike områder, hvem som disponerer dem, hvilke departement og direktorat som står bak ordningene, og hva som er målene med de ulike ordningene. Ved å kartlegge dette bedre vil kommunen kunne få en oversikt over hvilke stillinger som er finansiert gjennom ordinær ramme og hvilke og hvor mange som finansieres av tilskudd. Resultatet av en slik kartlegging kan gi grunnlag for å utnytte ressursene bedre og mer strategisk, avklare hva som er kommunens egentlige kapasitet og øke kommunens handlingsrom. Dette kan også bli brukt som argumentasjon i diskusjonen om hvordan staten finansierer kommunene.

For Trondheim kommune innebar deltakelsen i pilot for programfinansiering at man brukte mindre tid på å søke tilskudd og mer tid på å utvikle praksis (gjennom å utvikle og prøve ut Innbyggernes modell). Dette var et effektmål som gjaldt for kommunene, og som etter vårt skjønn med fordel også kunne vært et mål for departement og direktorat.

Overføring av midler på ramma (som er den største inntektsposten til kommunene i tillegg til skatteinntektene) skal gi kommunene handlingsrom til å løse oppgavene de har. Tilskuddsforvaltningen på sin side beskriver ofte svært detaljert hvem som kan søke og til hvilke tiltak. Det kan synes som et paradoks at en må bruke øremerkede midler for å sikre /stimulere til lokal handlefrihet og innovasjon - når dette allerede ligger inne som et mål og mulighet i kommuneloven, og dermed også kunne vært en del av rammeoverføringene. Dette kan oppfattes å være i strid med målet og prinsippet om kommunalt selvstyre. Kanskje kan det ses som et resultat av faglig sektorstyring (departement/direktorat)? En kan også stille spørsmål om hvilke virkemiddel staten skal ha og trenger for å stimulere kommunene til å ta nødvendige og riktige utviklingsgrep.

Forslag

- Etterspørre videreføring og utvidelse av programfinansiering hos KS, Statsforvalteren, departement og politisk.
- Skaffe oversikt over hvordan kommunen tilegner seg tilskuddsmidler på ulike områder, hvordan disse tilskuddene brukes og hvem som disponerer dem.
- Skaffe oversikt over hvilke tilgjengelige tilskuddsordninger kommunen søker på/mottar og rapporterer på fra departement/direktorat m fl og hvilke man kunne søkt på.
- Utvikle lokal plan for hva som skal være kommunens praksis med tilskudd, hva som skal være målet med dem og hvordan tilskudd skal supplere/utfordre den økonomiske rammen.
- Utfordre og stille spørsmål ved om vi på nasjonalt nivå bruker kompetansen og ressurser riktig ved å kanalisere så mye penger og folk til forvaltning av tilskudd.
- Utfordre og etterspørre en endring i tilskuddsforvaltningen som stimulerer til innovasjon og utprøving av nye og bedre måter å løse kommunens oppgaver på.
- Fortsette å koble samfunnsoppdrag og penger.

Statlig styring - samhandling mellom nivå og aktører

Bakgrunn

Samtidig med at 12 kommuner var med i Pilot for programfinansiering, ble det ordinære systemet med tilskudd for de øvrige kommunene i Norge beholdt. Særlig i begynnelsen av piloten erfarte kommunen at de ulike sektorene på statlig nivå ikke kjente godt nok til piloten og at det var mange uavklarte spørsmål. Det ga seg blant annet utslag i at kommunen fikk tilsendt utlysninger kommunen ikke kunne søke på, at det var uklart om kommunen fikk beholde tilskudd som var gitt tidligere og det var uklart om tilskudd som var gitt tidligere ville påvirke størrelsen på tilskuddet piloten fikk til disposisjon. Målene fra statens side var blant annet å utvikle en en mer samordnet innsats fra statlig sektor knyttet til mål og resultatstyring, finansiering og koordinert tilskuddsforvaltning, at kommunene skulle bruke mindre tid på tilskudd og å få mer kunnskap om virkninger og erfaringer av tiltak mot målgruppen, samt kunnskap om programfinansiering som virkemiddel overfor kommunene innen 0-24-arbeidet. Det var lite dialog mellom departement/direktorat og kommunen i pilotperioden.

Statsforvalteren i Trøndelag hadde på vegne av staten fått i oppgave å lede og følge piloten med de fire kommunene som var med i Trøndelag. De var dermed den statlige aktøren som var tettest på piloten og fungerte som mellommann mellom kommune og departement eller direktorat. Et annet viktig mål for piloten var at det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier skulle være forankret i ledelsen og det ble utviklet bedre systemer og strukturerer lokalt.

Det er etablert en rekke nasjonale kompetansesenter. Da piloten startet i Trøndelag var flere av disse representert i en referansegruppe som skulle bidra til å med kompetanse til de fire kommunene som var med.

Underveis i pilotperioden ble det etablert en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle videreføre arbeidet med utsatte barn og unge. Per april 2024 er sju departementer (KD, KUD, KDD, HOD, JA, AID og BFD) med i kjernegruppen, og etatssamarbeidet består av 13 etater. Disse har utarbeidet en overordnet strategi for departementsfellesskapet; [Gode hver for oss. Best sammen.](#)

Tverrdepartementalt- og etatlig samarbeid

• Kjernegruppen for utsatte barn og unge – 7 departementer
• KD, KUD, KDD, HOD, JA, AID, og ledes av BFD

• Etatssamarbeidet består av 13 etater.

Logos for: TGD Helse- og omsorgsdepartementet, Udir, FHI, and others.

Photo: Gode hver for oss. Best sammen.

Et resultat av dette samarbeidet er at de har skaffet oversikt over de 132 nasjonale veiledere de har laget og som kommunene skal bruke i arbeidet med utsatte barn og unge.

Dersom man skal lykkes med å løse samfunnsflokene er en helt avhengig av at alle aktører og nivå ser kritisk på egen praksis og er villig til å endre den. Men man er også avhengig av samhandling og dialog på kryss og tvers, mellom nivå, mellom offentlig, privat og frivillig, mellom innbyggere og offentlige etater. Ingen klarer det alene, og alle er avhengige av noen andre for at de beste løsningene skal utvikles.

Analyse

Programfinansieringen og koblingen til samfunnsoppdraget om å hjelpe utsatte barn og unge, bidro til at Trondheim kommune utviklet tettere samhandling på tvers av sektorer. Gjennom at tilskuddsordninger som tradisjonelt hørte hjemme i ulike departement/sektorer, og som også ble forvaltet av ulike sektorer i kommunen, ble samlet i piloten, fikk kommunen et insentiv til å jobbe tettere på tvers, både på direktørnivå, strategisk og administrativt nivå og på enhetsnivå. I Trondheim ble prosjektorganisasjonen satt sammen på tvers av sektorer og i tilknytning til linja.

Oppfølgingen fra og samhandlingen med Statsforvalteren i Trøndelag fungerte veldig godt. Samtidig savnet kommunen større interesse og nysgjerrighet fra departement og direktorat på hva som skjedde i kommunene underveis. Fra kommunens side kunne det - særlig innledningsvis - virke som om det sentrale nivået i praksis var mer opptatt av endring og utvikling i kommunene enn hos seg selv.

Det er positivt at departement- og direktoratnivået har begynt å samhandle mer. Arbeidet med samfunnsoppdrag er lovende. Den opprinnelige koblingen mellom samfunnsoppdrag (for eksempel å hjelpe utsatte barn og unge bedre) og penger som kommunen kunne bruke slik de selv mente var best for å nå missionen, var smart. Dette er også [samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv](#), et godt oppspill til.

I Pilot for programfinansiering ga staten et stort handlingsrom til kommunene. Trondheim kommune ga handlingsrommet videre til innbyggere og enhets-/lokalnivået. Det grepert var helt sentralt, og fikk avgjørende betydning for innbyggerne i målgruppen, for medarbeiderne i delprosjektene og for løsningene som ble prøvd ut.

Forslag

- Etterspørre videreføring av programfinansiering og missions hos KS, Statsforvalteren, departement og på politiske hold.
- Utfordre og stille spørsmål ved om vi på nasjonalt nivå bruker kompetansen riktig ved å kanalisere så mye penger og folk til nasjonale og regionale forsknings- og kompetansesentra.
- Etterspørre og støttesamfunnsoppdrag/missiontenkning koblet med økonomiske insentiver.
- Forsette med samhandling og dialog på kryss og tvers av sektorer og mellom ulike nivåer i samfunnsstrukturen.

Styring, ledelse og samhandling i Trondheim kommune - struktur, kultur og praksis

Bakgrunn

Da piloten startet opp var Trondheim kommune oppbygd som en tradisjonell hierarkisk, sektordelt organisasjon med sju virksomhetsområder. Disse hadde sine direktører, og på noen områder også kommunalsjefer, med tilhørende enheter. Kommunens budsjett (Handlings- og økonomiplanen) blir i stor grad strukturert ut fra samme virksomhetsområder som direktørområdene. Samhandlingen mellom politikere og administrasjon har en tydelig rolledeling preget av distanse. Piloten tok ikke mål av seg til å endre på organisasjonsstrukturen, men valgte i stedet å arbeide med å skape nye koblinger og forbindelser på tvers på alle nivå.

Kommunen hadde - og har fremdeles - et omfattende planverk og mange rutiner og prosedyrer for hvordan man skal arbeide med målgruppen for 0-24. I pilotperioden har kommunen utviklet og vedtatt Trondheimsløftet, som er kommuneplanens samfunnsdel som skal gjelde i perioden 2022 - 2032. Kommuneplanens arealdel (KPA), som er kommunens viktigste styringsredskap for all arealplanlegging og utbygging i kommunen, og som skal gjelde til 2032, planlegges vedtatt i juni 2024. Oppvekststrategien Stein Saks Papir ble vedtatt i 2018 og var et viktig grunnlag for arbeidet med pilot 0-24. Strategien har blitt revidert i perioden og omgjort til en temaplan som skal gjelde for hele kommunen, ikke bare oppvekstsektoren. I tillegg har alle enhetene en enhetsavtale med mål som skal nås. Denne er forankret i Trondheimsløftet og de tre samfunnsmålene:

1. Trondheim skal ta ansvar for et grønnere og mer sirkulært samfunn
2. Trondheim skal være en mangfoldig by med et sterkt fellesskap
3. Kunnskaps- og teknologihovedstaden Trondheim skal være et kraftsentrum for en bedre verden

Hvert av hovedmålene har fem delmål med tilhørende strategier for hva kommunen skal gjøre for å nå målene. I handlings- og økonomiplanen (HØP) er hovedmålene fra Trondheimsløftet brutt ned til periodemål for våre virksomhets- og tjenesteområder. Disse periodemålene er tatt inn i enhetsavtalen, der enhetene legger til delmål med tilhørende tiltak og måleindikatorer. Enhetslederavtalen er den kontrakten ledere jobber etter for å nå målene for sektoren.

Kommunen var opptatt av innovasjon og kommune 3.0, og dette hadde vært tema på flere ledersamlinger i kommunen da piloten startet i 2019/20. Kommunen har imidlertid ikke etablert praksis, system/struktur eller møterarenaer for samhandling og innovasjon på tvers av sektorer. Utviklingsprosesser ledes og gjennomføres i hovedsak sektor-/silovis på alle nivå.

Trondheim kommune hadde (og har) mange rutiner for, og avtaler om, samhandling og samarbeid mellom ulike aktører. Ved oppstart av piloten ga styringsgruppa tydelig signal om at piloten skulle konsentrere seg om å jobbe med kultur, ikke rutiner og prosedyrer. Det var derfor uaktuelt å bruke piloten til å innføre satsinger som for eksempel Bedre tverrfaglig innsats (BTI).

Nullpunktsanalysen for pilot 0-24 viste at kommunen hadde mange tiltak og mange kompetente medarbeidere. Den viste også at de ulike miljøene kjente for lite til hverandre og at det var store forskjeller fra bydel til bydel. Både i hvordan man var organisert, hvilke tilbud som fantes og hvordan man jobbet. Kommunen hadde også strukturer for styring, ledelse og kontroll.

Piloten ble organisert som prosjekt i tilknytning til linja, og med beskrivelse av de ulike aktørene sine roller og ansvar. Underveis i piloten har samhandlingen utviklet seg på tvers slik at det er mindre siloarbeid også på direktør- og kommunalsjefsnivå. Dette har vært med på å forsterke piloten.

I Innbyggernes modell var det en sentral føring at minst tre ulike aktører skulle samarbeide i hvert delprosjekt, og at en svært gjerne ønsket at frivillige og private aktører, så vel som næringsliv, skulle kobles på. En valgte altså ikke å begynne med å endre på organisasjonsstrukturen, men å utfordre folk som arbeidet med samme målgruppe til å koble seg sammen i praksisfellesskap.

Til grunn for sammenkoblingene var det utviklet et sett med prinsipper og et mål om at aktørene som deltok i piloten på en eller annen måte måtte ha felles målgruppe. Det at pengene som hvert delprosjekt skulle disponere ikke kunne brukes på stillinger, men til det innbyggerne sa var viktig for seg, var også en sentral føring for å få fart på samhandling og kulturbygging.

Mot slutten av pilotperioden etablerte Trondheim kommune et internt program ([FOKUS](#)) for ledelse, kompetanse og samarbeid for kvalitet. Programmet er konsentrert om fire områder: Lederløftet, kompetansefokus, samordningsfokus og virksomhetsfokus. Arbeidet med pilot 0-24 ga kunnskap om og dokumentasjon på forhold knyttet til alle disse områdene. Gjennom arbeidet med piloten oppdaget en at de som i hovedsak arbeider med voknse, som NAV og helse- og velferdskontorene, i for liten grad hadde fokus på barn og unge, og at tjenestene som arbeidet med barn og unge i for liten grad tok hensyn til de voksne og familiens situasjon.

Som nevnt tidligere i rapporten, var det ved oppstart av piloten diskusjoner om Trondheim kommune skulle bruke piloten til å prøve ut rollen som [familiekoordinator](#), slik de gjorde i prosjektet Nye mønstre i Kristiansand. I Trondheim hadde vi allerede en rekke slike roller/folk/enheter som har ansvar for å hjelpe folk til å få den hjelpen de har rett på, til å finne fram i systemet og til å fungere godt i hverdagen. De har ulik inngang til oppgaven. Noen arbeider med utgangspunkt i vedtak, andre etter behov. Noen arbeider med utgangspunkt i tema, for eksempel helse. Andre arbeider med utgangspunkt i individet, mens andre tenker hele familiens behov. Her er et lite utvalg:

Eksempler på eksisterende koordinatorroller i Trondheim kommune		
Hva	Hvor	
Koordinerende enhet over 18 år	HVK	Individ, langvarig behov, vedtak
Koordinerende enhet under 18 år	BFT	Individ, langvarig behov, vedtak
Barnekoordinator	BFT	Individ, langvarig behov, vedtak
Koordinator voksne	HVK	Individ, langvarig behov, vedtak
Bosettingsteam	HVK, INN	Familie og individ, nyankomne flyktninger
Programrådgiver	INN	Individ (og familie?), nyankomne flyktninger, kvalifisering og gjennomføre introduksjonsprogram
Brobygger	BFT	Individ, med og uten vedtak fra BFT
Familielos	BFT	Familie, med vedtak fra BFT
Flyktningshelseteamet	INN	Helsefokus, forebyggende, helhetlig, familiefokus
Samur	HVK	Ungdom 18+, rus, individ
Familietilbud (Lerkendal/Falkenberg)	NAV	Familier
Familiekoordinator (Sosialfaglig avd)	NAV	Familier
Samhandlingskoordinator	HVK og byutvikling	Vedr tildeling av bolig
Familierådskoordinator	BFT (deling mellom TK og randkommuner)	Forbereder, leder og gjennomfører familierådet. Familierådskoordinator har en uavhengig og nøytral rolle. Skal sammen med barn og foresatte finne ut hvem som bør delta, invitere og snakke med alle deltakerne slik at de er godt forberedt. Koordinator, i samarbeid med barn og foresatte, finner ut hvem som skal ha rollen som ordstyrer, sekretær og barnets støtteperson når familierådsmøtet gjennomføres.

[Oxford Research sin følgeforskning](#) på pilotkommunene viste at kommunene som deltok var glade for å få det handlingsrommet de fikk gjennom piloten, men at kommunene i mindre grad evnet å ta det i bruk. Oxford Research peker på at det kan ha sammenheng med at kommunene tradisjonelt forstår seg selv som tjenesteprodusenter som skal iverksette politikk utformet et annet sted (s63);

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

Analyse

There are two different types of mindset that we can have: inward and outward. From an inward perspective, we focus only on ourselves and our own goals without considering how we impact others. With an outward perspective, however, we see others as people who matter just like we do.

Kilde: Arbinger institute

Mye har skjedd i Trondheim kommune de siste årene - både i og utenfor piloten. Dersom kommunen skal oppnå varig og villet endring i alle lag av organisasjonen vår og finne bærekraftige løsninger på utfordringene vi står i, er det behov for å fortsette å jobbe med verdier og holdninger hos oss selv og andre for at vi i større grad kan klare å ta hensyn til hvordan våre handlinger og beslutninger oppleves fra andre sektorer, aktører og innbyggere sine perspektiv.

Samhandlingskonstellasjonen barnehage, skole, HVK, NAV, kulturenhet, helsestasjon, BFT, politi pluss lokale frivillige/ ideelle aktører og næringsliv har vist seg særlig god i piloten.

Det tror vi handler om at barnehage og skole er universelle arenaer som folk i hovedsak har positive relasjoner til og som ikke er stigmatiserende. Vi har sett at de to delprosjektene Sammen på Lademoen og Tidlig innsats på Brundalen har en kraft i seg til å leve videre, og at dette stedsbaserte samarbeidet har en unik posisjon og mulighet til å treffe folk der de er. Vi er glade for at disse to delprosjektene nå videreføres i linja. Områdesatsingene på Lademoen og Tempe/Sorgenfri bruker nå Innbyggernes modell til å jobbe med tjenesteutvikling lokalt.

Prinsippene og metodikken som ble brukt i piloten kan brukes av alle.

Trondheim kommune er en stor organisasjon (noen vil si mange organisasjoner) med mange samarbeidspartnere lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Vi samarbeider daglig med den enkelte innbygger, med frivillige og ideelle organisasjoner, næringsliv, for å nevne noen. Det er fremdeles stort potensial bare innenfor de tre sektorene oppvekst, helse og kultur, men vi ser også mange muligheter til tettere koblinger med byutvikling, organisasjon, næring, finans, bydrift, trondheim eiendom, m fl på nye måter.

Familiene og ungdommene som var med i delprosjektene forteller at de opplevde det godt å få en relasjon til kommunen, at de fikk rask og konkret hjelp. Noen kommuner, både som har vært med i pilot 0-24 og andre, har prøvd ut familiekoordinator. Familiens erfaringer og beskrivelser av hjelpen de har fått, både fra kommuner med familiekoordinator og fra Trondheim, ligner hverandre. Dette kan tyde på at det ikke er selve stillingskategorien eller rollen som familiekoordinator som er viktig, men hvordan vi møter folk og følger opp det de sier. Et innspill fra delprosjektene er at vi gjør:

“en overordnet gjennomgang av hvilke enheter som kan ha en slik funksjon (bistå familier med alle utfordringer på ulike kanter i systemet) i familienes liv, slik at man når alle som har behov for det”.

I arbeidet med kommuneplanens arealdel (KPA) er byen kategorisert i ulike områder/soner med tanke på restriksjoner og føringer knyttet til utbygging, blant annet ut fra befolkningstetthet og infrastruktur. Hvis en i tillegg kobler denne inndelingen sammen med kartleggingen av levekår, slik den for eksempel ble gjort [da det skulle besluttes nye områder for områdesatsing](#), er det mulig å videreutvikle Innbyggernes modell til flere områder i byen. I saksframlegget til formannskapet ble ni områder pekt ut som aktuelle for områdesatsing, med bakgrunn i levekårsdata og HUNT-studien: Lademoen, Ila, Møllenberg, Midtbyen, Øya-Elgeseter, Tempe-Sorgenfri, Hallset, Romolslia, Saupstad og Katterem. I stedet for å oppskalere i hele byen eller endre organisasjonsstrukturen totalt over alt, kan en se for seg en mer organisk og strategisk videreføring av Innbyggernes modell knyttet til KPA og levekår.

På lengre sikt kommer spørsmålet om en styrking av lokal samhandling også vil fordre formelle endringer i organisasjonsstrukturen eller ikke. Vil det bli behov for felles ledelse, felles budsjett og nye tilsetningsforhold? Skal vi bryte opp sektorene og ikke lenger snakke om de over eller under 18 og hvem som har ansvar for hvem, og heller snakke om hvordan vi kan hjelpe familier og hverandre til å få det bedre?

Hvordan ser organisasjonen og strukturen ut når vi skal legge til rette for innovasjon? Hva skal vi etterspørre hos ledere og enheter og hva måler vi på? Flere av lederne i delprosjektene har etterspurt fokus på samhandling med andre i enhetslederavtalen. Hvis samhandling ikke etterspørres, så er det lett at det ikke prioriteres. Hva med å etterspørre hvor mange som har fått hjelp slik at de klarer seg mer selv i stedet for hvor mange som står på ventelistene? Hvordan sikrer vi gode beslutninger og hvem skal beslutte hva? I piloten er samhandling og samarbeid på tvers gjort til et sentralt punkt, og beslutninger er flyttet nærmere innbyggerne. Gjennom at medarbeiderne lokalt har hatt penger til disposisjon gitt med en klar føring om at de skal brukes til det innbyggerne sier er viktig, har medarbeiderne opplevd mening og mestring og å kunne gi konkret hjelp.

Erfaringene fra piloten er at når en bevisst kobler de som arbeider med barn sammen med de som arbeider med voksne/foreldre, så skjer det kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling. Sammen finner de nye roller og enklere løsninger. Disse erfaringene er svært relevant kunnskap inn til FOKUS - organisasjonsløft for Trondheim kommune, både når det gjelder kompetansestrategi, lederløftet og virksomhetsløft.

Hva slags ledere trenger vi i møte med morgendagen? I piloten har vi sett ledere som ser mulighetene i det små og daglige, gir tillit til ansatte som skaper kraft, tar en ekstra telefon, støtter sine medarbeidere, tenker utenfor boksen, ser sammenheng mellom verdier og handlinger. Vi trenger ledere som er opptatt av helheten, ikke kun sin egen enhet, og som har fokus på hvordan vi sammen kan finne handlingsrommet. Når medarbeidere blir “tvunget” sammen slik de har gjort i delprosjektene i pilot 0-24, har de fått nye dimensjoner til og perspektiver på oppgavene de skal løse, og sammen har de funnet nye, enklere og bedre løsninger enn før.

For å lykkes med den lokale samhandlingen trengs det ledere på alle nivå som vil prioritere lokal samhandling, og bidra til at flere begynner å jobbe sånn. Vi tror behovet for endring av struktur vil presse seg på de nærmeste årene som følge av utfordringene hele offentlig sektor står overfor. I dette arbeidet er det også viktig å finne ut hvordan dette skal skje i samhandling med innbyggere, frivillighet og næringsliv. Det vil bli behov for å utvikle felles forståelse av hva som er de store utfordringene og hvordan vi skal finne veien og prioritere riktig i framtida. Gjennom at kommunens ledelse systematisk legger til rette for samhandling på tvers, vil man legge grunnlaget for dette. Det kan gjøres i store prosesser som budsjett, virksomhetsstyring og lederavtaler, og i mindre sammenhenger når en for eksempel skal realisere nasjonale veiledere lokalt. For eksempel når det kommer ny nasjonal veileder - [sammen om barn og unges psykiske helse](#), så må den drøftes og realiseres sammen og samtidig på tvers av de tradisjonelle tjenestoområdene/sektorene kommunen er organisert i, og ikke sektorvis som vi pleier. Det samme burde vi gjort med den nasjonale veilederen “[Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier](#)” som kom i 2022, og kanskje burde vi også drøftet hvordan de to veilederne forholder seg til hverandre og spurt departementene om hvorfor vi må ha to og hva det betyr for oss rent praktisk her i Trondheim. Hva er det vi skal fortsette med og hva må vi endre på?

Forslag

- Fortsett med å utfordre tankesett, å koble nye folk, nettverk, fagmiljø og roller sammen gjennom bevisst og systematisk arbeid/ledelse i store og små sammenhenger, på etablerte og nye møteplasser.
- Prioriter samhandling på tvers på alle nivå foran sektorvise møter.
- Ta erfaringer og prinsippene fra Innbyggernes modell inn i utvikling av kommune- organisasjonen, for eksempel innen ledelse, kompetanseutvikling og virksomhetsstyring.
- Kartlegg alle i Trondheim kommune som allerede har et ansvar for, eller en rolle i å koordinere en tjeneste, eller et tilbud, og jobb aktivt med å videreutvikle disse rollene.
- Avklar hvordan Trondheim kommune skal forholde seg til de 132 nasjonale veilederne for hvordan kommunen skal arbeide med målgruppen for piloten.
- Bruk de to nasjonale veilederne [sammen om barn og unges psykiske helse](#) og [samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier](#) aktivt i arbeidet med målgruppene.
- Etabler innbyggernes modell med utgangspunkt i universelle arenaer som barnehage og skole flere steder i kommunen, som på Brundalen og Lademoen.
- Styrk lokal samhandling uten å gjøre endringer i selve organisasjonsstrukturen til kommunen.
- Utvikle tettere samhandling mellom politikere og administrasjon i arbeidet med utvikling og realisering av Trondheim kommunes samfunnsplan, Trondheimsloftet.
- Legg til rette for samtidige utviklingsprosesser i fellesskap på tvers av sektorer.

Kommunal styring - finansiering

Bakgrunn

Pilot 0-24 var finansiert av tilskuddsmidler og organisert på en måte som skulle gi kommunen et stort handlingsrom. Erfaringene fra piloten er at det å ha økonomiske midler til disposisjon (som ikke er bundet opp i stillinger eller annet) har vært et kjærkomment verktøy/virkemiddel for medarbeidere når de skal løse utfordringer sammen med innbyggerne. Det bidro blant annet til at målgruppene fikk raskere og bedre hjelp. Det at ulike aktører i fellesskap på tvers av sektorer måtte finne ut hvordan pengene skulle brukes, bidro til forankring, felles forståelse og utvikling av samhandlingen lokalt. Måten kommunen fikk disponere midlene på, bidro også til radikal innovasjon og utprøving av helt nye tiltak.

Handlings- og økonomiplanen (HØP) er Trondheim kommunes viktigste styringsverktøy når det gjelder økonomi og prioriteringer. HØP er bygd opp med utgangspunkt i de ulike sektorene, der hver sektor har sin andel av og sine prioriteringer innenfor totalbudsjettet. Inntektene til budsjettet kommer i hovedsak fra skatteinntekter og statlige rammeoverføringer til kommunen. En stor del av kommunebudsjettet er bundet opp av nasjonale lover og rammer. Et eksempel er bemanningsnorm og kvalifikasjonskrav for tilsetting i barnehage og skole, og som skal sikre forsvarlig drift og bidra til gode lærings- og utviklingsmuligheter for barna. Andre områder står friere og har færre føringer. Både BFT, NAV og HVK disponerer alle midler som kan settes av til å finne bedre løsninger på tvers, og de har nevnt denne muligheten i møter med delprosjektene.

Parallelt med gjennomføringen av pilot 0-24, testet kommunen ut [KS sitt utenforregskap](#). Delprosjektene i pilot 0-24 ble valgt som eksempler. Ifølge utenfor-regnskapet er alle tiltakene totalt sett lønnsomme for offentlige finanser. Det er litt variasjon i hvem som vil få de positive økonomiske gevinstene (kommune, fylkeskommune og stat), og hvor gevinstene vil komme; barnevern, skatteinnbetaling, overføringer til kommunen.

En sentral føring for piloten var at den skulle bidra til å bygge varig kapasitet i organisasjonen. Det var også en av grunnene til at man ikke brukte penger på å tilsette flere medarbeidere, men i stedet engasjerte folk som allerede var der. Viktige spørsmål som ble stilt var: Hva får du for 16 millioner? Hvordan kan pengene brukes best? Dette representerte en annen måte å tenke på og førte til utvikling av tre hovedkategorier av måter å bruke pengene på: Kollektiv budsjettering, borgerlønn, individuelle behov.

I etterkant av piloten har staten så langt ikke gjort vesentlige endringer i måten de finansierer kommunen på. Tilskuddsordningene er stort sett opprettholdt slik de var før piloten, med samme type føringer, mål og prosedyrer.

Analyse

Piloten har gitt oss erfaringer med nye måter å disponere og investere penger på. Nå må vi se på hva Trondheim kommune kan gjøre for at de som har begynt å jobbe på denne måten kan fortsette, og at enda flere kan få nytte av de nye måtene å jobbe på. Hvordan kan kommunen skaffe frie midler? Og hvordan kan man sikre handlingsrom og bærekraftige løsninger? Hvordan kan man bruke metodikken og finanser til ytterligere innovasjon?

Det vi så var at kollektiv budsjettering skapte motivasjon, kreativitet, handlekraft - reduserte kriminalitet og rusbruk. Borgerlønn skapte økonomisk forutsigbarhet, bidro til tilhørighet og selvstendighet. Dekking av individuelle behov ble tidsbesparende, reduserte innbyggernes bekymringer, barna fikk plass til å gjøre lekser og invitere venner hjem.

En mulighet kan være å utfordre tilskuddssystemet og søke departementene om dispensasjon til å benytte de samme tilskuddene (og kanskje flere?) videre på samme måte som i piloten. Et annet alternativ er å arbeide for at staten skal utvide programfinansiering til å gjelde flere tilskudd og få lengre varighet.

Et tredje alternativ kan være å tilnærme seg HØP på en ny måte. Finnes det muligheter der til å frigjøre midler som kan komme flere til gode? I stedet for å budsjettere sektorvis, kan man undersøke mulighetene for å budsjettere med utgangspunkt i mindre geografiske områder (mindre enn dagens bydeler). Hva kan man oppnå hvis man gir enheter i et geografisk område felles ansvar og felles pott penger? Hva kan de få til av nye og innovative løsninger som virker bedre enn det vi får til i dag?

En helt annen måte å tenke om samfunnsutvikling og sette opp budsjett på er for eksempel [Asset-Based Community Development \(ABCD\)](#). ABCD stiller tre spørsmål: Hva kan lokalsamfunn og folk klare selv? Hva trenger de hjelp til (økonomisk og praktisk)? Hva trenger de fullstendig hjelp til utenfra (økonomisk og praktisk)?

The starting point for communities, funders, commissioners, and practitioners is necessarily a different one, instead of starting with a focus on what's wrong, ABCD invites us to start with a focus on what's strong so that we can use what's strong to address what's wrong, and that way make what's strong even stronger.

Erfaringene fra pilot 0-24 er viktige - både når kommunen står overfor store utfordringer med å holde budsjettene på flere områder og med tanke på fremtidsscenariene. Vi bør stille oss spørsmålene: Hva vil skje hvis vi i flere sammenhenger bruker prinsippene fra Innbyggernes modell og penger til å gi enhetene felles ansvar og oppgaver på tvers av sektorer og i samarbeid med innbyggere, organisasjoner og næringsliv, for å finne nye løsninger? Hva vil skje hvis noen av detaljføringene i HØP fjernes og man i stedet sier at "dere får disse pengene og de skal brukes til å løse oppgavene?". Kanskje er det også mulig å se på at barnehager og skoler i samme nærmiljø disponerer felles vikarbudsjetten? Arbeidet som er gjort gjennom prosjektene bedre skolestart og tett på kan ha bidratt til å legge grunnlag for dette.

Forslag

- Sett av midler fra de ulike sektorene i HØP til å prøve ut stedsbasert kollektiv budsjettering, inkludert frie midler, og utfordre lokale aktører til å finne ut hvordan de sammen kan støtte utsatte barn og unge og deres familier bedre enn i dag. Må kombineres med tydelig mission, felles mål og prinsipper à la Innbyggernes modell.
- Etabler flere stedsbaserte Innbyggernes modell.
- Etterlys videreføring og utvidelse av programfinansiering, for eksempel gjennom KS og departement/direktorat.

Pilot 0-24 og lovverk

Bakgrunn

I tilknytning til forvaltningsloven (særlig spørsmål om personvern, enkeltvedtak, likebehandling og klagerett) ble det søkt juridisk hjelp både fra Statsforvalteren, departement, kommunens egne jurister og fra kommuneadvokaten for avklare det juridiske handlingsrommet her. Spørsmålene knyttet til enkeltvedtak var vanskelig å få tydelig svar på, både fra statsforvalter, departement og kommunens egne jurister. Til sist ble kommuneadvokaten bedt om å gjøre noen rettslige avklaringer knyttet til personvern og hvorvidt forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak skulle anvendes på økonomisk støtte som utbetales til brukerne.

Kommuneadvokaten pekte på at utbetalinger i pilot 0 -24 ikke syntes å ha grunnlag i lov eller forskrift. Det var foreløpig ikke etablert noen fast tilskuddsordning, hvor brukerne kunne søke støtte ut fra forhåndsfastsatte kriterier. Brukerne hadde ikke rettskrav på ytelser under pilot 0-24. Kommuneadvokaten pekte på at utbetalinger i regi av pilot 0 -24 syntes å ha karakter mer av en gavelignende disposisjon, enn av en offentlig tilskuddordning. Det var også et poeng at det var tale om en pilot som skulle utprøve ny metodikk. På den bakgrunn helte kommuneadvokaten mot at tildeling av støtte ikke skulle anses som enkeltvedtak. Samtidig var han opptatt at av dette vil kunne endre seg dersom piloten etablerer en mer fast praksis som gir brukerne større grad av berettiget forventning om ytelsene ut fra kriterier som utvikles i praksis.

På grunnlag av de vurderingene besluttet styringsgruppa at enkeltvedtak og klagerett ikke skulle være nødvendig i piloten.

Innledningsvis i piloten ble det utarbeidet løsninger for hvordan penger skulle kunne overføres direkte til innbyggerne uten at det gikk på tvers av lovverket. Kommunens regnskapstjeneste fant

praktiske løsninger som var i tråd med regnskapsloven og reglene for revisjon. Kravet til dokumentasjon på innkjøp og formalia knyttet til enkeltvedtak ble løst. Kommunens betalingssystem LIFT kunne brukes av alle enheter for overføring av penger direkte til innbyggerne.

Det var også viktig å legge til rette for at utbetalinger til innbyggerne ikke skulle medføre at familier som mottok sosialstønad eller bostøtte skulle få reduksjon i disse som følge av at de også fikk penger fra pilot 0-24. Innledningsvis ble det derfor sendt brev til NAV-kontorene i Trondheim om at ytelser fra NAV, for eksempel sosialstønad, ikke skulle reduseres som følge av at familier fikk penger fra pilot 0-24.

Utdrag fra brevet om Innbyggernes modell og ytelser fra NAV som ble sendt til NAVkontorene:

Det er kjent at en god del av målgruppen for prosjektet mottar støtte fra NAV. Det er gjort en juridisk vurdering av piloten som konkluderer at det er mulig innen lovverket å gi tilskudd til innbyggerne i tillegg til de ytelsene NAV-kontoret normalt tildeler innbygger. Det skal derfor ikke gjøres noen vurdering av om midler fra prosjektet kan erstatte ytelser fra NAV. På denne måten kan vi få kunnskap om en ordning med målrettet og innbyggerstyrt økt økonomisk støtte, faktisk endrer innbyggerens livssituasjon eller ikke.

Saksbehandlerne i NAV må være oppmerksom på at midler fra dette prosjektet ikke skal legges inn i inntektsberegningen på sosialhjelp eller på annen måte fratrekkes ved utmåling av sosialhjelp. Saksbehandlerne må også være bevisst at disse innbyggerne skal vurderes likt andre innbyggere med tanke på tilleggsytelser, aktivitetsstøtte og lignende.

I planleggingsfasen av Innbyggernes modell var vi inspirert av tenkningen om resultatkontrakter, og det var noe kommunen ønsket å bruke i dialog og samhandling med delprosjektene. En resultatkontrakt er en avtale mellom en offentlig myndighet og en annen enhet. Kontrakten angir konkrete resultatmål som skal oppnås, og den fordeler risikoen ved ikke å nå målene. Også her søkte vi juridiske råd hos kommuneadvokaten, som anbefalte oss å endre navn til tildelingsbrev.

Underveis i piloten erfarte man at andre lover (for eksempel opplæringsloven og introduksjonslov), også påvirket både mulighetene til å hjelpe, så vel som innbyggernes muligheter til å hjelpe seg selv. Dette gjaldt særlig innvandrerdømmer fra 16 år og oppover, som hadde ulik skolebakgrunn, ulike rettigheter og muligheter i forhold til videregående skole. Her er det et konglomerat av kategorier ungdommer som både kommune og fylkeskommune har ansvar for, men der det varierer hvem som har ansvar for å informere om hvilket opplæringstilbud som finnes, for å drifte tilbudene, for å bistå med innsøking og kartlegging.

Gjennom arbeidet i de ulike delprosjektene oppdaget man at noen familier hadde mange ulike vedtak om ulike former for bistand (for eksempel i forhold til økonomi og/eller helse). Noen av vedtakene gjaldt en av de voksne i familien, andre gjaldt barna. Vedtakene kunne ha ulik varighet, og det manglet en helhetlig gjennomgang av familiens behov og hvordan de skulle klare å følge opp de ulike vedtakene. En ide som kom opp da, var muligheten for å fatte familievedtak. Tanken var at et samlet vedtak og informasjon fra kommunen ville gjøre det enklere å håndtere for familien og også skape større forutsigbarhet for dem.

Dette lot seg imidlertid ikke gjennomføre, blant annet fordi delegasjonsreglementet i Trondheim kommune hadde overført ansvar for ulike lovverk til ulike sektorer og enheter (NAV, helse- og velferdskontor, INN, barne- og familietjenesten, oppvekstadministrasjonen). Slik delegasjonen er i dag (2023), følger den i hovedsak kommunens organisasjonsstruktur. For eksempel fatter helse- og velferdskontorene vedtak knyttet til voksnes helse, mens barne- og familietjenesten fatter vedtak for de under 18 år. NAV fatter vedtak knyttet til sosialstønning, mens INN fatter vedtak knyttet til introduksjonsprogram og økonomisk støtte i den fasen. Det er også slik at vedtak i hovedsak gjøres på individnivå, slik lovene i dag er formulert.

For å styrke samhandlingen på tvers av sektorer ble ordningen med samtykke tatt i bruk i utstrakt grad.

Analyse

Erfaringen fra piloten er at det i de fleste tilfeller er mulig å finne praktiske løsninger innenfor eksisterende lovhjemler. Ordningen med samtykke løser veldig mye. Når det kommer til forvaltningsloven fant vi løsninger så lenge vi hadde et utviklings- og utprøvningsprosjekt. Det er behov for å se nærmere på hvordan man skal tolke paragrafene om likebehandling og hva en klagerett skal bestå av så lenge det ikke finnes en lov som sier at innbyggere har rett til utbetalinger slik man prøvde ut i piloten. Spørsmålet om enkeltvedtak handler om hvordan og hvor omfattende slike vedtak skal skriftliggjøres og dokumenteres.

Hvis ideen om familievedtak skal tas videre, krever det endringer i delegasjonsreglementet til Trondheim kommune. Det vil også være en fordel om de ulike instansene som har ansvar for å gjøre vedtak samhandler og/eller organiseres tettere sammen.

Når det gjelder lovverket knyttet til ungdom og grunnskoleopplæring og videregående opplæring, er det behov for å rydde og forenkle regler og ansvarsfordeling mellom kommune og fylkeskommune, slik at alle ungdommer får lik mulighet til opplæring, uavhengig av hvilket oppholdsgrunnlag og hvilken skolebakgrunn de har.

Forslag

- Gjennomgå og revidere delegasjonsreglementet til Trondheim kommune med mål om at dette skal bidra til tettere samhandling og mer helhetlig hjelp for familiene.
- Fortsette arbeidet med å finne løsninger på spørsmålene knyttet til forvaltningsloven (enkeltvedtak, klagerett og likebehandling).
- Rydde og forenkle regler og ansvarsfordeling mellom kommune og fylkeskommune, slik at alle ungdommer får lik mulighet til opplæring, uavhengig av hvilket oppholdsgrunnlag og hvilken skolebakgrunn de har.
- Vurdere å prøve ut familievedtak. Det vil si et samlet vedtak og informasjon fra kommunen for alle i familien som har rett til og behov for støtte fra ulike instanser. Det vil kunne gjøre det enklere for familien å håndtere samarbeidet med det offentlige og også skape større forutsigbarhet for dem.

Kilder

- [0-24-samarbeidet Et kunnskapsgrunnlag](#), Fafo-notat 2019:21, Inger Lise Skog Hansen, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten
- Aarhus kommune - [Kommune forfra - Aarhus gjenetker velfærden; Aarhuskompasset](#)
- [Joint Action Analytics, relasjonell kapasitet](#)
- [Ledelse og budjsetting: Per Nikolaj Bukh, økonomi Ålborg](#)
- [Tillit: Louise Bringselius, Sverige](#)
- [Stein Saks Papir](#)
- [Asset-Based Community Development \(ABCD\) Cormac Russel](#)
- The outward mindset, Seeing beyond ourselves, Arbinger Institute, 2016
- [En organisasjon i utakt](#), masteroppgave 2020, Kristin Tveranger Alfer
- Diverse faglitteratur om ledelse og organisasjonsutvikling; [Leder på kanten](#) og [Medarbejder med vilje](#)
- Drømmeorganisasjonen, Oscar Amundsen, Gyldendal 2021
- [Utenforregnskapet, KS](#)
- [Sluttrapport følgeevaluering av Pilot for programfinansiering 0-24 fra Oxford Research](#)
- «Organisasjonsanalyse», Per Morten Schiefloe (Fagbokforlaget 2021),
- [Om hvordan staten styrer og finansierer kommunene.](#)
- [Hva er god statlig styring?](#)
- [Oppgaver uten grenser Om kommunenes oppgavemangfold og konsekvenser av sterkere statlig styring av kommunene](#) Kommunenes oppgaveekspansjon – og konsekvenser av sterkere statlig styring av kommunene, KS Rapport 2010
- [Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning \(NEET\), 2021](#)
- [Flatøutvalget](#)

- [Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, Andreassenrapporten](#)
- [Asker velferdsrab](#)
- [Aarhuskompasset](#)
- [14 perspektiver på Trondheim, Kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, Trondhemsloftet](#)
- [En barndom for livet - økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier](#). Rapport fra ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023
- [Sandnesmodellen](#)
- [Bustadmeldinga - Ein heilskapleg bustadpolitikk for heile landet](#)
- [Kollektive ungebudgetter, to kommuner i Danmark,](#)
- [Gjennomgang av økonomi OU, april 2024](#)
- [Valg av nye områder for områdesatsing, formannskapet 2021](#)
- [Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet, Helsedirektoratet/Tormod Bøe, 2015](#)
- [Kollektive ungebudgetter, Danmark](#)
- [Oppgang til oppgang, Århus, Danmark](#)
- [Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet. 2021 - 2025](#)
- [Nye mønstre - Trygg oppvekst](#) Et forskningsprosjektet i samarbeid mellom samarbeidskommunene og NORCE Norwegian Research Center, Universitet i Bergen, Høgskulen på Vestlandet, Universitet i Agder og University of Aberdeen.
- [Giving People Money is More Effective for Mental Health Than Brief Therapy](#)

For den som vil lese mer om piloten i Trondheim:

[Politisk behandling i Formannskapet november 2019](#)

[Trondheim kommunes søknad om deltakelse i pilot 0-24](#)

[Nullpunktsanalyse og vedlegg til nullpunktsanalyse](#)

[Prosjektplan](#)

[Nettside pilot 0-24 Trondheim](#)

Filmer:

[0-24 piloten i Trøndelag](#)

[Utlysning og lansering av Innbyggernes modell](#)

[Dette er pilot 0-24](#)

[Tidlig innsats på Brundalen som del av Innbyggernes modell](#)

[Slutfilm pilot 0-24 i Trøndelag, Statsforvalteren/Nordlandsforskning](#)



Etterord fra prosjektlederne

TAKK! for at vi fikk lov til å jobbe med dette! Takk til alle vi har møtt og alt dere har lært oss! Vi har samlet på innspill, gode refleksjoner, sterke historier, utfordrende spørsmål, kritiske kommentarer og engasjerte folk. Trondheim er full av folk som vil bidra til å gjøre hverdagen lettere for hele familien, både store og små. Mange av dere har vært sentrale i utviklingen av Innbyggernes modell i Trondheim, og uten deres innsats hadde det ikke vært noen impact å skryte av.

Denne muligheten har vi tatt og brukt etter beste evne, samtidig som vi har bygget på kommunens strategiske planer som oppvekststrategien Stein Saks Papir, Trd3.0, og mot slutten av perioden Trondheimsløftet. Gjennom hele perioden var prosjektledelsen nødt til å stole på de samarbeidsrelasjonene vi hadde etablert, både i og utenfor kommunen. Vi var bevisste på våre egne kompetanseområder og begrensninger. Samarbeidspartnere har utgjort defor en viktig del av teamet som bidro til suksessen.

Innbyggernes modell, som ble utviklet basert på innbyggernes tilbakemeldinger, lærte oss mer om vårt eget tankesett enn vi hadde forestilt oss. På alle nivå tilegnet vi oss ny innsikt gjennom å spørre innbyggerne "Hva trenger du for å få et bedre liv?". Gjennom dette spørsmålet og samarbeidet har systemet som vi er en del av, reagert på helt nye måter – på en enklere, fleksibel og individuelt tilpasset måte. Underveis har resultatene overrasket oss. Erfaringen var at vi må være villige til å utforske nye muligheter uten alltid å være sikre på hva som blir de endelige resultatene.

Som prosjektledere var vi en del av et større hele. Derfor inneholder dette dokumentet ikke bare våre ideer og tanker, men forslag som andre også har kommet med. Disse ulike folkene er i ulike posisjoner og har ulik makt til å sette forslagene ut i livet - uavhengig av forslagenes kvalitet og egenskaper.

Det har vært en lærerik prosess der vi har fått mange viktige innspill underveis, fra smått til stort. En sa til oss at det var typisk kommune å velge prosjektledere som aldri har gjort det før. Vi har mange ganger kjent oss som Pippi som gjør ting hun ikke kan.

Det var en spennende, motiverende og energifylt reise å ha ansvaret som prosjektledere i Trondheim kommune. Vi opplevde tillit fra ledelsen og hadde æren av å samarbeide med dyktige folk i Trondheim, som har betydelig kompetanse og dyp lidenskap for å forbedre støtten til unge og familier på en mer effektiv og enkel måte.

Hilsen Sara og Kristin



0 - 24

SAMARBEIDET

Trondheim kommune
Postboks 2300 Torgarden
7004 Trondheim

www.trondheim.kommune.no