



# INNBYGGERNES MODELL

I TRONDHEIM KOMMUNE





# Forord

Innbyggernes modell er Trondheim kommunes satsing i det nasjonale programmet «Pilot for programfinansiering 0-24». Forskere ved NTNU, By- og regionforskningsinstituttet NIBR (Oslo-Met), Folkehelseinstituttet (FHI), og SINTEF har utført følgeforskning av «Pilot 0-24 - Innbyggernes modell» i Trondheim kommune fra 2021 til 2023. Denne rapporten samler kunnskap og resultater fra evalueringen av pilotprosjektet i Trondheim. Forskningen er finansiert av Trondheim kommune som en del av deres pilotinitiativ, og vi er takknemlig for muligheten til å lære av og formidle innsikt fra arbeidet i kommunen.

Gjennom hele pilotprosessen har vi som forskere samarbeidet med innbyggere, ansatte, eksterne samarbeidspartnere og ledere i Trondheim. Vi har engasjert oss direkte med ulike lokale aktører for kontinuerlig utvikling av praksiser og kunnskapsgrunnlag.

Vi vil takke alle som har bidratt til forskningsarbeidet for denne rapporten. Dette inkluderer innbyggere som har delt sine livshistorier og erfaringer, prosjektledere og ansatte, samarbeidspartnere i prosjektet som har stilt opp på intervjuer og besvart spørreskjemaer, samt ledere og politikere som har stilt opp på intervju og invitert oss inn i relevante arenaer og beslutningsprosesser. Spesielt vil vi takke for spennende samarbeid med prosjektlederne Sara Andersson og Kristin Tveranger Alfer, og styringsgruppen for Innbyggernes modell Lasse Arntsen, Wenche Dehli og Olaf Løberg.

Vi vil også takke masterstudentene Tuva Arnø og Jenny Langset Hustad for deres bidrag i evalueringsarbeidet. Tuva og Jenny har skrevet masteroppgaver innenfor feltet folkehelse, med utgangspunkt i Innbyggernes modell (Arnø, 2023; Hustad, 2023).

## Forskerteam og bidragsyttere i rapporten:

### NTNU WellFare

Dina von Heimburg  
Ottar Ness  
Helene Berntsen Svensson  
Morten Austheim Krokstad

### NTNU Institutt for sosialt arbeid

Bente Heggem Kojan  
Henrik Hays Nielsen

### NTNU Institutt for samfunnsmedisin og sykepleie

Steinar Krokstad

### SINTEF

Silje L. Kaspersen

### Folkehelseinstituttet - FHI

Maja Eilertsen, Ragnhild Bang Nes

### By- og regionforskningsinstituttet NIBR - OsloMet

Hege Hofstad, Trond Vedeld

### Grafisk design: NTNU Grafisk senter, Hege Hovd

Grafikk/illustrasjoner: Astrid Strømmen



IPLs rapportserie nr: 9/2024 – Innbyggernes Modell i Trondheim kommune: Hovedrapport

Samarbeid mellom NTNU WellFare, NTNU ISA, NTNU ISM, Sintef, Folkehelseinstituttet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR – OsloMet

NTNU WellFare: Nordisk forskningsenter for livskvalitet og sosial bærekraft  
Institutt for pedagogikk og livslang læring  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
7491 Trondheim  
Web: [NTNU WellFare](https://www.ntnu.no/welfare)

ISSN: 2535-714X

# Ghettobarn

*Ikke gi opp meg  
Ikke se ned på meg  
Vi er bare ghettobarn som ikke vet noe bedre  
Vi gjør det vi ser foran oss  
Når vi gjør det, blir vi klandret for det  
Skal du straffe meg eller vise meg?*

*I dette mørket vi skal finne en vei  
Sammen reiser vi du og jeg med tro og styrke  
La ikke verden dømme oss for vi vet vår sannhet  
Vi skal vise dem hva ekte mot, og kjærlighet er*

*La oss bryte kjedene som har bundet oss lenge  
Gjøre våre drømmer virkelige uansett hvilke utfordringer.  
Jeg ser i øynene dine og jeg vet du er sterk  
La oss vise verden at vi kan  
Uansett hvor langt vi går.*

*For vi er ghettobarn med en drøm og vi skal bygge den sammen.*

**Ali Al-Makhrami**  
(Deltaker i delprosjekt Veien til førerkortet)

**Ali forklarer budskapet i diktet slik:** «Diktet Ghettobarn handler om vi som lever i et samfunn der vi var underprivilegerte, og våre undertrykte følelser vi satt inne med, men hadde ingen å dele med. Og når vi delte de blir vi misforstått. Vi som er oppvokst inn i en virkelighet preget av vanskeligheter og begrensede muligheter, vi ser og lærer av det som er foran oss. Når vi tar skritt framover basert på våre opplevelser og den verden vi kjenner til, blir vi ofte dømt i stedet for å bli veiledet».

**Bildene på side 2 og bak i rapporten er malt av Sofiia Kundriutskovaer** (deltaker i delprosjektet Praktisk grunnskole). Sofiia forklarer budskapet i bildene slik: «Bildet på side 2 symboliserer respekt. Bildet bak i rapporten symboliserer hvordan jeg ser livet mitt og det som er viktig for meg, i bobler. Den første bobla symboliserer menneskene i livet mitt, venner og familie. Den andre bobla er frihet. Den tredje bobla er kunsten, musikken, dansen, drama som er viktig for meg. Den nederste bobla symboliserer følelser».



# Rapportens oppbygging

Denne omfattende rapporten er strukturert slik at leseren kan fordype seg i ulike deler etter behov og interesse. Den er delt inn i følgende kapitler:

**Kapittel 1** gir en oversikt over bakgrunnen for følgeforskningen av Innbyggernes modell i Trondheim, inkludert prosjektets mål, forskningsspørsmål og sentrale begreper.

**Kapittel 2** beskriver hvilke utfordringer i Trondheim kommune som Innbyggernes modell forsøker å finne løsninger på.

**Kapittel 3** presenterer hvordan Innbyggernes modell har blitt utviklet i Trondheim kommune. Kapitlet beskriver hvilke målgrupper Innbyggernes modell har rettet seg mot, hvordan arbeidet ble organisert, og hvilke delprosjekter som ble utarbeidet. Avslutningsvis presenteres *personas* som beskriver typiske livsfortellinger fra målgrupper i innbyggernes modell, slik at du som leser får et bedre innblikk i livene til menneskene prosjektet handler om.

**Kapittel 4** introduserer først kunnskapsgrunnlaget og det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for følgeforskningen av Innbyggernes modell. Deretter presenterer vi til sammen 20 kunnskapsbaserte hensyn som speiler strategiske fokus kommunen bør ivareta for å utvikle samskaping og relasjonell velferd som praksis og styringslogikk. Det presenterte kunnskapsgrunnlaget og teoretiske rammeverket tjener som bakteppe for å 1) plassere evalueringen i et teoretisk og velferdspolitisk landskap, 2) diskutere funn (kapittel 6-11) og 3) vurdere fremtidige scenarier og anbefalinger for modellens videreutvikling (kapittel 12).

**Kapittel 5** gjøre rede for den metodiske tilnærmingen vi har hatt til å følgeforskning Innbyggernes modell. Følgeevalueringen ble utført med en tverrfaglig tilnærming, hvor forskere fra samarbeidende forskningsinstitusjoner (NTNU, FHI, NIBR/OsloMet, Sintef) undersøkte Innbyggernes modell. Datainnsamling inkluderte metoder som dokumentanalyse, intervjuer, BIKVA undersøkelse, deltakende observasjon og «Utenfor-regnskapet» fra KS for å vurdere potensielle besparelser ved forebygging. Studien brukte også scenariometodikk og spørreundersøkelser.

**Kapittel 6** ser nærmere på hva som kjennetegner innbyggerne i Innbyggernes modell. Målgruppene i Innbyggernes modell var lavinntektsfamilier med små barn og utsatte ungdommer, der mange ble vurdert til å ha sammensatte hjelpebehov.

**Kapittel 7** belyser spørsmålet om hvorvidt praksisene i Innbyggernes modell kan vurderes som vellykket, sett i lys av målsettingen om å øke målgruppens livskvalitet, selvhjelpenhet og tilhørighet i fellesskap. I dette kapitlet beskrives sentrale funn i erfarte forandringer på tvers av delprosjekter og utbetalingsmåter. Analysen legger vekt på opplevelser av endringer i innbyggernes livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse gjennom prosjektperioden, basert i forandringsfortellinger fra Innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene.

**Kapittel 8** belyser erfaringene i Innbyggernes modell med uttestingen av nye radikale måter å organisere og forvalte kontantytelser og andre former for pengeutbetalinger på. Kapitlet utforsker nærmere de ulike utbetalingsformene med vekt på hva de førte til av typiske forandringer i innbyggernes livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse, og hvordan det påvirket ansatte, tjenester og forvaltning.

**Kapittel 9** ser vi nærmere på *samskappingspraksiser* som ble utviklet gjennom innbyggernes modell, og undersøker hvorvidt disse nye praksisene oppleves som vellykkede sett i lys av målsettingene for innbyggernes modell.

**Kapittel 10** utforsker hvordan samskaping forutsetter nye roller for en rekke ulike aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for å få samskaping til å fungere i praksis. Kapitlet belyser ulike roller som var involvert i Innbyggernes modell, der fokuserer vi på funksjon og kompetanser knyttet til helhetlig, samordnet og effektiv praksis.

**Kapittel 11** belyser Innbyggernes modells sosiale og økonomiske bærekraft. Administrativ og politisk ledelse har en avgjørende rolle når et pilotprosjekt

skal videreføres. Vi har analysert hvilke faktorer som kan hemme og fremme forankring og implementering av de nye praksisene som en integrert del av kommunens kjernevirksomhet. Som grunnlag for utvikling av tentative framskrivninger av forsøkens sosiale og økonomiske bærekraft, beskriver vi sentrale elementer som bør inngå i en samfunnsøkonomisk vurdering av tiltakene i Innbyggernes modell. Vi presenterer i den forbindelse Trondheim kommunes pionerarbeid med «Utenfor-regnskapet», et KS-utviklet verktøy som kan hjelpe offentlige aktører å beregne fremtidig gevinst av investeringer i forebyggende tiltak for barn og unge. Mot slutten av kapitlet har vi latt oss inspirere av scenariometodikk i utarbeidelsen av fremtidsscenarier for hvordan en tenkt fremtid i Trondheim kommune kan se ut, gitt ulikt opptak av læringspunkter fra Innbyggernes modell.

**Kapittel 12** drøfter funn og sentrale læringspunkter fra innbyggernes modell (kapittel 6-11) sett i lys av utfordringsbildet og kunnskapsgrunnlaget for evalueringen (kapittel 1-4). Kapitlet innledes med fremtidige drømmescenarier fra innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere i Innbyggernes modell. Videre vurderes potensielle fremtidsscenarier for oppskalering og videreføring av lovende praksiser som ble utviklet gjennom prosessen, og tilbyr refleksjons-spørsmål som det kan være nyttig å ta med seg for kommunens videre arbeid. Til slutt gis det anbefalinger til videre forskning og hvordan Trondheim kommune kan utvikle kapasitet for å nå målsettinger for Innbyggernes modell i et langsiktig perspektiv.



Foto: Alexander Matthias Seifried

# Innhold

<b>1. Innledning og bakgrunn</b> .....	<b>10</b>	<b>7. Innbyggernes modell påvirkning på målgruppenes opplevde livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse</b> .....	<b>82</b>
1.1 Mål og problemstillinger i forskningsprosjektet .....	11	7.1 Positive forandringer i opplevd livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse .....	89
1.2 Begreper og definisjoner .....	12	7.2 Tilpasset og rask hjelp i en naturlig setting er avgjørende for hjelpsom hjelp i rett tid .....	94
<b>2. Utfordringer som Innbyggernes modell forsøker å finne løsninger på</b> .....	<b>14</b>	7.3 Ambivalens, paradokser og negative virkninger for innbyggerne .....	99
2.1 Fattigdom og levekår i Trondheim kommune .....	15	7.4 Oppsummering .....	100
2.2 Fattigdom og levekår som bærekraftproblem .....	15	<b>8. Erfaringer med nye utbetalingsmåter</b> .....	<b>102</b>
2.3 Systemutfordringer i Trondheim kommune .....	17	8.1 Nye tillitsbaserte forvaltningsprinsipper .....	104
2.4 Fra planer og strategier til eksperimentering med nye praksiser i Trondheim .....	17	8.2 Nye utbetalingsmåter med mange like investeringer, men ulike former gir forskjellige virkninger for innbyggere, ansatte og forvaltning .....	107
<b>3. Innbyggernes modell i Trondheim kommune</b> .....	<b>20</b>	8.3 Etske dilemma og rettferdighetsprinsipper i tradisjonelle og nye praksiser .....	119
3.1 Utviklingen av innbyggernes modell .....	21	8.4 Oppsummering av vurderinger og anbefalinger .....	122
3.2 Målgrupper og målsettinger for Innbyggernes modell .....	22	<b>9. Erfaringer med nye samskappingspraksiser</b> .....	<b>124</b>
3.3 Innretninger og prinsipper i innbyggernes modell .....	22	9.1 Innbyggernes modell erfares av ansatte og samarbeidspartnere som en ny og lovende måte å samskape løsninger på .....	126
3.4 Organisering av innbyggernes modell .....	23	9.2 Innbyggernes verdier og ressurser som utgangspunkt for samskaping .....	129
3.5 Innbyggernes modell og målrettede samfunnsoppdrag .....	24	9.3 Nye samarbeidspartnere og nye former for samskaping på nye arenaer .....	132
3.6 Presentasjon av delprosjektene .....	26	9.4 Nye arbeidsmetoder, nye verktøy, og nye måter å lede fram samskaping på .....	139
3.5 Sentrale kjennetegn på tvers av delprosjektene .....	31	9.5 Oppsummering med vurderinger og anbefalinger .....	149
3.6 Innbyggerne i Innbyggernes modell .....	32	<b>10. Roller</b> .....	<b>154</b>
<b>4. Kunnskapsgrunnlag og teoretisk rammeverk</b> .....	<b>38</b>	10.1 Nye samskapende roller og kompetanser .....	156
4.1 Rammeverk for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse .....	39	<b>11. Innbyggernes modells sosiale og økonomiske bærekraft</b> .....	<b>164</b>
4.2 Livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse blant utsatte barn, unge og deres familier .....	40	11.1 Forankring og videreføring av Innbyggernes modell? .....	166
4.3 Mattering – å være betydningsfull og å bidra med noe betydningsfullt .....	40	11.2 Samfunnsøkonomiske aspekter ved Innbyggernes modell.....	171
4.4 Livskvalitet blant ulike grupper i befolkningen .....	41	11.3 Oppsummering vurderinger og anbefalinger .....	178
4.5 Komplekse velferdssystemer og tillitsreform .....	47	<b>12. Vurderinger og anbefalinger til oppskalering og videreføring</b> .....	<b>184</b>
4.6 Samskaping og relasjonell velferd som tilnæringer til livskvalitet som fellesskapsverdi .....	47	12.1 Fremtidsdrømmer om Innbyggernes modell .....	185
<b>5. Metode</b> .....	<b>56</b>	12.2 Alternative fremtidsscenarioer fram mot 2040 .....	187
5.1 Design: Følgeforskning .....	58	12.3 Idédiamanten – utgangspunkt for evaluering av systemendringer .....	192
5.2 Datainnsamlingsmetoder .....	58	12.4 Porteføljestyling og utvikling av langsiktige innovasjonsprogram .....	198
5.3 Analyse av kvalitative intervjuer, feltnotater og dokumenter .....	61	12.5 Behov for videre forskning .....	200
5.4 Utenfor-regnskapet .....	61	12.6 Oppsummering av anbefalinger og lovende praksiser .....	200
5.5 Scenariometodikk .....	62	<b>Referanser</b> .....	<b>206</b>
5.6 Spørreundersøkelser .....	62	<b>Vedlegg</b> .....	<b>220</b>
5.7 Forskningsetikkk .....	64		
5.8 Refleksivitet .....	64		
5.9 Presentasjon av hovedfunn og resultater .....	64		
<b>6. Kjennetegn ved innbyggerne i Innbyggernes modell</b> .....	<b>66</b>		
6.1 Innbyggerne er like forskjellige som folk flest, men mangler penger og har problemer de trenger hjelp og støtte til .....	68		
6.2 Innbyggerne drømmer om et helt vanlig og verdig hverdagsliv, der de kan bidra med sine ressurser og bety noe for andre .....	75		
6.3 Innbyggerne vet ikke hvilke rettigheter de har, og synes det er vanskelig å få hjelp som hjelper .....	76		
6.4 Oppsummering .....	80		

## 1

Innledning  
og bakgrunn

Denne rapporten presenterer følgeforskningen som er gjort av «Pilot 0–24 Innbyggernes modell» i Trondheim kommune, heretter kalt Innbyggernes modell. Innbyggernes modell er et pilot-prosjekt som utforsket en innovativ tjeneste- og samfunnsmodell fra 2020 til 2023.

Hensikten med Innbyggernes modell var å gi barn, unge og familier større innflytelse over eget liv, samt fremme en mer helhetlig og sammenhengende tjenesteleveranse fra kommunen. Samtidig var ambisjonen å avbyråkratisere og forenkle finansieringsstrukturen, samt å etablere nye fysiske møteplasser mellom kommune og innbyggere. Basert på dette hadde Innbyggernes modell et todelt formål:

**For innbyggerne:** Øke målgruppens livskvalitet, selvhjelpenhet og tilhørighet i fellesskapet.

**For kommunen:** Gi tidligere, bedre og mer samordnet støtte til familier og ungdommer i utsatte posisjoner.

Utgangspunktet for utviklingen av Innbyggernes modell var at Trondheim kommune søkte om å delta i det nasjonale programmet «Pilot for programfinansiering 0-24»<sup>1</sup>. Trondheim kommune ble en av 12 kommuner som deltok i dette statlig initierte utviklingsarbeidet, rettet mot kommunenes arbeid for å levere gode tjenester til utsatte barn og unge og deres familier (Meltevik et al., 2023). Pilot 0–24-samarbeidet (Trondheim Kommune, 2021) ble organisert som et samarbeid mellom Helsedirektoratet (Hdir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Imdi) og Utdanningsdirektoratet (Udir).

Programfinansieringen innebar en samordning av flere statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år, samt deres familier. Gjennom dette ønsket direktoratene å utvikle kunnskap om mulighetene som kan ligge i en mer fleksibel finansieringsmodell, fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger.

Statsforvalterne i ulike regioner fikk oppdraget med å følge opp pilotene lokalt. Arbeidet i kommunene var planlagt å starte opp i januar 2020 og vare ut 2022. På grunn av covid-19-pandemien ble piloten forlenget til utgangen av juni 2023. Et viktig mål med den nasjonale piloten var å utvide det lokale handlingsrommet i kommunene. Det utvidede handlingsrommet hadde til hensikt å løse opp barrierer mellom sektorene og fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid. Kommunene i piloten ble satt i førersetet for eget utviklingsarbeid og fikk et større handlingsrom til å tenke helhetlig og samordnet.

Samarbeid ble etablert mellom forskere og pilotkommunene for evaluering av prosesser og resultater. Trondheim kommune henvendte seg til NTNU WellFare<sup>2</sup> med forespørsel om et forskningsdesign for Innbyggernes modell, som skulle bidra til kunnskapsutvikling og samtidig evaluere prosesser og resultater. For å ivareta tverrfaglighet og ønsket kompetanse i forskerteamet, etablerte NTNU WellFare samarbeid med forskere fra Institutt for samfunnsmedisin og sykepleie, og Institutt for sosialt arbeid ved NTNU, Folkehelseinstituttet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet og Sintef, avdeling Helse. Det ble inngått en gjensidig forpliktende avtale om bidragsforskning for å fremme et tett samarbeid mellom kommunen og forskningsinstitusjonene, forankret i Universitetskommunesamarbeidet TRD 3.0. Denne bidragsforskningen vil heretter bli referert til som forskningsprosjektet.

### 1.1 Mål og problemstillinger i forskningsprosjektet

I forskningen på Innbyggernes modell ble det ikke lagt vekt på å sammenligne Trondheim med andre pilotkommuner. I stedet ble et forskningsdesign utviklet for å undersøke hva som faktisk har skjedd i kommunen, hvilke erfaringer som er gjort, og hvilke læringspunkter som kan utvikles videre for å fremme målgruppenes livskvalitet og samfunnsdeltakelse.

Gjennom samtaler med Trondheim kommune ble følgende forskningsmål utviklet:

- Tilegne seg kunnskap om hvorvidt Innbyggernes modell i Trondheim tilbyr målgruppen effektiv støtte til å oppnå god livskvalitet og samfunnsdeltakelse.
- Utforske samskappingsprosessene i delprosjektene og vurdere om denne tilnærmingen kan være bærekraftig for kommunens velferdsoppdrag overfor målgruppene.
- Utvikle helhetlig kunnskap om betydningen av de iverksatte forsøkene for målgruppen, deres opplevelse av livskvalitet og likeverdig medborgerskap, hva som fungerer, og hvordan samarbeid og samskaping oppleves av innbyggerne og andre involverte og berørte aktører i piloteringen.
- Utforske mulige barrierer for å lykkes med samskapingen som skal prøves ut, samt potensielle negative (uintenderte) konsekvenser.

<sup>1</sup> Mer informasjon om det nasjonale programmet (mandat, oppdragsbrev, prosjektplan og bakgrunnsdokument) finnes her: <https://0-24-samarbeidet.udir.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/>

<sup>2</sup> NTNU WellFare er NTNU sitt Nordiske forskningssenter for livskvalitet og sosial bærekraft ved Institutt for pedagogikk og livslang læring.



Foto:

Med utgangspunkt i formålet formulerte vi i samarbeid tre overordnede forskningsspørsmål som er sammenkoblet:

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 utformes på en sosialt og økonomisk bærekraftig måte som skaper livskvalitet og samfunnsdeltakelse for målgruppene, og hvordan kan den forankres i Trondheim kommune?**

Disse tre spørsmålene danner utgangspunktet for innholdet i denne rapporten. Rapporten vil belyse betingelser, muligheter og ulemper ved pilotprosjektet som kan ha overføringsverdi til andre felt og for arbeidet i andre kommuner.

## 1.2 Begreper og definisjoner

I rapporten brukes flere begreper som krever nærmere forklaring:

**Utsatte barn og unge:** I den nasjonale piloten for programfinansiering 0–24 defineres utsatte barn og unge som de med risiko for problemer som kan føre til mangelfull grunnopplæring, og videre til utfordringer med utdanning, arbeid, helse, og fare for fremtidig marginalisering (Trondheim kommune, 2021).

**Fellesskapsverdier:** «Fellesskapsverdi» (public value) handler om «å skape verdier og resultater som

er til det felles beste for samfunnets medlemmer, inkludert brukere, borgere og interessenter som påvirkes av politiske beslutninger og offentlig verdiskaping» (Ayres, 2019).

**Barnets beste:** Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger, vurderinger og avgjørelser som direkte eller indirekte berører barn. Dette hensynet er nedfelt i Grunnloven § 104 andre ledd og menneskerettsloven § 2 nr. 4, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Hensynet innebærer at det skal tas særlige hensyn til barn og unge når det gjelder stønader, tjenester og innsats som er direkte rettet mot dem, eller indirekte gjennom virkemidler rettet mot foreldre og omsorgspersoner.

**Empowerment (myndiggjøring):** Dette begrepet har mange definisjoner. I denne rapporten følger vi Whitmore og Kerans (1988) sin definisjon, som beskriver empowerment som «en interaktiv prosess som gjør at mennesker opplever personlig og sosial endring, som gjør dem i stand til å handle for å oppnå innflytelse over organisasjoner og institusjoner som påvirker livene deres og samfunnet de lever i.»

**Fattigdom:** Relativ fattigdom involverer å ha økonomi og levekår dårligere enn det som anses som vanlig eller nødvendig i samfunnet en lever i. Absolutt fattigdom betyr manglende evne til å dekke fysiske primærbehov som mat, klær og bolig (Hattrem, 2023). Denne rapporten fokuserer hovedsakelig på relativ fattigdom. Et vanlig mål på fattigdom er «vedvarende lavinntekt». Ifølge definisjonen som SSB oftest benytter, har en person lavinntekt hvis inntekten 60 prosent eller mindre av medianinntekten i befolkningen, etter skatt og per forbruksenhet (Hattrem, 2023). Vi har ikke undersøkt objektiv inntekt blant innbyggerne i Innbyggernes modell.



Foto:

**Sosial ulikhet i helse og livskvalitet:** Dette begrepet beskriver systematiske forskjeller i befolkningen basert på sosiale og økonomiske kategorier, som yrke, utdanning og inntekt. En gradient av sosioøkonomiske forskjeller eksisterer i befolkningen, hvor en litt bedre sosioøkonomisk status ofte resulterer i litt bedre helse og livskvalitet. Sosiale forskjeller i helse og livskvalitet er sosialt skapt og mulig å gjøre noe med. (Goldblatt et al., 2023).

**Samskaping:** Dette begrepet innebærer i hovedsak å få ting gjennomført ved samarbeid mellom ulike aktører. Flere definisjoner av samskaping eksisterer, men i denne rapporten fokuserer vi på forståelsen av at «to eller flere aktører samarbeider for å løse en offentlig oppgave eller et samfunnsproblem gjennom en konstruktiv utveksling og anvendelse av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer» (Torfing et al., 2019).

**Relasjonell velferd:** Dette er en tilnærming som legger vekt på å bygge sterke og støttende relasjoner mellom enkeltpersoner, familier, lokalsamfunn og institusjoner med mål fremme livskvalitet for alle. Velferd måles i gode liv, på individ- og samfunnsnivå, og fokuserer på livskvalitet for både nåværende og fremtidige generasjoner. Velferd defineres derfor ikke i omfang av tildelte tjenester, og forstås som noe vi skaper sammen for å oppnå god livskvalitet for alle i et samfunn. Innbyggere anerkjennes som viktige ressurser for å skape velferd med kommunen og andre aktører i lokalsamfunnet gjennom fellesskap, medborgerskap og å jobbe på tvers av sektorer. Offentlig sektors hovedoppgave blir å fasilitere samskaping av oppgaveløsning gjennom samspill mellom folk, familier, lokale aktører, velferdsstat og forvaltning. Selv om mange aktører kan bidra i samskaping av velferd, bærer offentlig sektor og

folkevalgte politikere hovedansvaret for folkehelse og livskvalitet (Cottam, 2018; Heimburg & Ness, 2020).

**Kapasitetsbygging:** Dette omfatter aktiviteter som styrker kunnskaper, evner, ferdigheter og atferd, og som forbedrer institusjonelle strukturer og prosesser, slik at organisasjoner effektivt kan oppfylle målsettinger på en bærekraftig måte (Ku & Yuen-Tsang, 2013). Rapporten fokuserer på humankapasitet (folk, nettverk, ledelse) og systemkapasitet (institusjonelle design, planer og strukturer).

**Collective impact:** Dette kan defineres som en felles forpliktelse fra nøkkelinteressenter fra ulike sektorer rundt en felles agenda for å løse et spesifikt sosialt problem (Brown, 2019). Collective impact fokuserer på å oppnå endringer på systemnivå gjennom koordinert tverrsektorielt samarbeid mellom aktører som sivilsamfunnsorganisasjoner, foreninger, offentlige organisasjoner og private selskaper, rundt et avgrenset lokalområde og et spesifikt komplekst problem (Christens & Inzeo, 2015).

**Prosjekt, program og porteføljestyring:** Et prosjekt består av tidsbegrensede, målspesifikke aktiviteter gjennomført for å skape resultater, for eksempel i tjeneste- og lokalsamfunnsutvikling. Et program består gjerne av en gruppe komplementære prosjekter som har til hensikt å virke sammen for å oppnå spesifikke resultater. Porteføljestyring er når virksomheter samler, definerer og balanserer ulike prosjekter og programmer for å oppnå strategiske mål, foreta tverrgående prioriteringer og samordning, og utnytte ressurser best mulig. Programorientert arbeid og porteføljestyring kan bidra til organisatoriske stordriftsfordeler og synergier mellom ulike innsatser for å nå målrettede samfunnsoppdrag (Digitaliseringsdirektoratet, u.å.; Mazzucato, 2021).

# 2

## Utfordringer som Innbyggernes modell forsøker å finne løsninger på

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvilke utfordringer som Innbyggernes modell forsøker å finne løsninger på. Vi vil først presentere bakgrunn og lokal kontekst for «samfunnsfloken» som handler om økte sosiale forskjeller og fattigdom blant barn unge og familier, og videre se på disse problemene i en større sammenheng. Deretter presenterer vi «systemfloken» Innbyggernes modell retter seg mot, og gjør rede for den lokale forankringen for Trondheim kommunes tilnærming i Pilot 0-4.

### 2.1 Fattigdom og levekår i Trondheim kommune

Trondheim kommune er Norges tredje mest folkerike kommune med sine 212 660 innbyggere (per 1.1.2023). Blant disse er 64 136 barn og unge (0-24 år), og representerer den største aldersgruppen blant kommunens innbyggere (30,2 %).

De fleste barn og unge som vokser opp i Trondheim har gode levekår, trygge omgivelser, og gis muligheter til å utvikle seg og trives i hjemmet, nabolaget, barnehage og skole, og gjennom fritidsaktiviteter. Dette gjelder ikke alle. De siste ti årene har det vært en generell økning i andel barn i familier med vedvarende lavinntekt i Trondheim (fra 6,5 til 8,5 %) (Bufdir, u. å.). Andelen av barn og unge som vokser opp i fattigdom har økt forholdsmessig mer enn andelen voksne og eldre som lever i fattigdom. Til tross for faglige og politiske ambisjoner om å utjevne sosiale forskjeller og særlig hensynta levekårsutsatte barn og unge, har altså det motsatte skjedd – både i Trondheim og i resten av landet (Folkehelseinstituttet, u. å.).

Ved siste opptelling i 2021 bodde det 3029 barn i fattige familier i Trondheim i til sammen 1755 familier med vedvarende dårlig råd i Trondheim. Av disse barna levde 33 % i husholdninger med enslig forsørger. I 48 % av familiene hadde ikke foresatte yrkestilknytning, i 49 % av familiene hadde foreldrene lav utdanning, og i 55 % av familiene var over halvparten av samlet inntekt offentlige overføringer og stønader. Lavinntekt påvirker også muligheten til å bo godt. Av barna i familier med vedvarende lavinntekt bodde 58 % i trange boliger, mens gjennomsnittet for trangboddhet i Trondheim var 20,5% (Bufdir, u. å.). Siden de ferskeste tallene fra SSB på levekårsvariabler som beskrevet ovenfor er fra 2021 er disse lokale dataene sannsynligvis noe utdatert. Nasjonale gjennomsnitt viser også at 6 av 10 barn som vokser opp i fattigdom har innvandrerbakgrunn, der barn som selv har innvandret er mest utsatt (Epeland & Normann, 2021). Et fellestrekk for mange av familiene som lever med vedvarende lavinntekt er at foreldrene har lite utdanning og svak tilknytning til arbeidsmarkedet (Fløtten & Nielsen, 2020).

### 2.2 Fattigdom og levekår som bærekraftproblem

Utsatthet og utenforskap blant barn, unge og familier er en kompleks samfunnsutfordring som øker i omfang, ikke bare i Trondheim, men også i resten

av landet og i andre land vi kan sammenligne oss med (Goldblatt et al., 2023). Norge har i likhet med andre land vært gjennom en periode med pandemi, prisvekst og står i en dyrtid (Poppe & Kempson, 2022, 2023). Omstendighetene med dyrtid har forsterket allerede eksisterende ulikheter mellom folk (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Goldblatt et al., 2023). Graden av ulikhet i et samfunn har mye å si for hvordan barn og unge opplever sine oppvekstvilkår og livssituasjon. Frøyland (2020) påpeker at i perioder med økt sosial ulikhet, kan det gi seg utslag i større grad av utenforskap for barn og unge, som for eksempel økt kriminalitet, tyveri og voldsbruk (Wilkinson, 2010).

Først og fremst innebærer sosiale forskjeller *et etisk problem*, ved at noen innbyggere får dårligere muligheter enn andre til å leve et godt liv og påvirke samfunnet de er en del av. Folk som rammes av negative konsekvenser av ulikhet erfarer i langt større grad praktiske og relasjonelle problemer i hverdagslivet. Barn og unge velger ikke sine oppvekstbetingelser. I familier som strever er det ofte slik at foreldre ikke står ovenfor reelle valg til å gi barna sine den oppveksten de ønsker å gi dem (Kojan, 2021). Økende ulikhet og utenforskap er også et *bærekraftsproblem* som truer velferdsstatens økonomiske og sosiale bærekraft (Hofstad, 2017; Meld. St. 14 (2020-2021)). Begge disse problemene henger sammen med hvorvidt mennesker opplever at de er verdige, betydningsfulle og verdifulle som mennesker, og mulighetene de har for å oppleve at de både blir verdsatt og kan tilføre verdi til andre og til samfunnet (Prilleltensky, 2020; Prilleltensky et al., 2023).

En trygg og helsefremmende oppvekst varer hele livet. En vanskelig oppvekst med krenkelser i barndommen kan påvirke hele livsløpet, og forplante seg videre i fremtidige generasjoner (Kirkengen, 2021). Å gi alle barn og unge de beste forutsetninger for å utvikle seg og ha det godt og trygt, er derfor det viktigste grepet et samfunn kan ta for å redusere sosiale forskjeller i livskvalitet og livsmuligheter. Det er også helt avgjørende for å sikre sosial bærekraft i samfunnsutviklingen (Goldblatt et al., 2023). Sosial bærekraft påvirker, og påvirkes av, miljømessig og økonomisk bærekraft (Hofstad, 2023). Det å skape livskvalitet for alle handler grunnleggende sett om menneskerettigheter og sosial rettferdighet, og



hvordan velferds løsninger kan gjøres mer bærekraftige, også for utsatte barn og familier.

Å skape endring i retning av livskvalitet for alle, henger tett sammen med grunnmuren som FNs bærekraftsmål er bygd opp på, om å ikke etterlate noen i samfunnsutviklingen (leave no one behind). Å oppnå dette målet krever innsats fra, og med, hele samfunnet (FN, 2015). Som samfunn har vi ikke råd til å dytte stadig større grupper ut av fellesskapet, inn i en situasjon der økonomiske og helsemessige problemer hopet seg opp. I en tid der samfunnets aldersbæreevne settes under press, med en aldrende befolkning og med færre i arbeidsfør alder, øker erkjennelsen av at samfunnet har bruk for alle som kan bidra. Det er derfor behov for helhetlige grep som evner å sette mennesker og deres ressurser, muligheter og behov i sentrum for samfunnsutviklingen (Birkjær et al., 2021; Fyhn et al., 2021). Som samfunn må vi trene oss på å utvikle samfunnets ressurser bedre, i samspill mellom offentlige organisasjoner, frivillighet, private aktører, og i lokal-samfunnene der folk lever og bor. Skal dette lykkes, må organisasjonsstrukturer, finansieringssystemer, interaksjoner og forståelser av roller og bidrag understøtte felles innsats i nye former for samarbeid (Douglas et al., 2021; Heimburg, et al., 2022).

Velferdssystemet vi har bygd opp siden etterkrigstiden har vist seg å ikke fungere godt nok i møtet med de komplekse utfordringene samfunnet nå står ovenfor (Berrick et al., 2023; Goldblatt et al., 2023; Nielsen, 2023).

I en sterkt sektorisert offentlig sektor preget av systemer som skaper barrierer for helhetlig innsats, risikerer innbyggere og familier som trenger hjelp å bli kasteballer mellom ulike instanser som tar et avgrenset og fragmentert ansvar for et helhetlig utfordringsbilde (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Malmberg-Heimonen & Liodden, 2022). Noen barn, unge og familier faller mellom alle organisatoriske bokser som skaper store hindre for å få tilgang til hjelpsom hjelp (Skog Hansen, 2020). Barn, unge, og voksne som opplever at det ikke er plass til dem eller bruk for dem, kan bli syke, eller sinte (Kirkengen, 2021). Når de møter «systemer» som ikke får til å hjelpe dem med det de har behov for, kan det bidra til økende polarisering og sette et allerede presset velferdssystem i en enda større skvis. Det er ikke bra for noen, og kan gjøre vondt verre for barn, unge og familier som allerede lever med krevende levekår (Kojan et al., 2023).

Fattigdom er et komplekst samfunnsproblem som former hverdagslivet for folk (Daly, 2015; Wendy, 2019). Problemet formes av det globale finansmarkedet og kommersielle krefter, men også av hvordan velferdsstaten håndterer sosiale problemer som har rot i ulik fordeling og tilgang til arbeid, materielle goder og nettverk. Både de private markedene (som arbeidsmarked og boligmarked) og de offentlig regulerte instansene (skattesystem, trygdeordninger og andre velferdsordninger) kan kjennetegnes som komplekse systemer. Folk som kommer i marginaliserte posisjoner, kan oppleve det som svært krevende å finne løsninger på sine problemer i et slikt

landskap. Å forsøke å få innpass på markedet, men også å få hjelp av velferdssystemet innvirker på folks stressnivå, og deres tro på påvirkningskraften i eget liv og i samfunnslivet (Goldblatt et al., 2023; Prilleltensky, 2020).

Økningen i andel barn, unge og familier som dyttes ut av fellesskapet betegnes som samfunnsfloker der det er behov for tjeneste- og systeminnovasjon. Det vi som samfunn har gjort fram til nå har ikke virket godt nok for å løfte barn, unge og familier ut av fattigdom og inn i fellesskap som fremmer livskvalitet for alle (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Goldblatt et al., 2023). Derfor har innovasjon, som kort sagt handler om å oppnå noe nytt, nyttig og nyttiggjort (for både innbyggere, ansatte, samarbeidspartnere og Trondheim kommune som organisasjon) stått sentralt i arbeidet med Innbyggernes modell. Ambisjonen har vært å endre og forbedre måten kommunen gir støtte til barn, unge og familier i utsatte livssituasjoner. Dette innebærer et fokus på å fremme systemiske endringer i Trondheim kommune både som *arbeidsgiver, tjenesteyter, myndighet, samfunnsutvikler og lokaldemokrati*, og samtidig rette blikket mot behov for systemendringer i rammevilkår koblet til statlige og regionale myndigheter.

### 2.3 Systemutfordringer i Trondheim kommune

Et av Trondheims kommunes motiv for å gå inn i Innbyggerens modell var at de ønsket erfaring og kunnskap om mer helhetlige og effektive måter å organisere egne tjenester på. Før etableringen av Innbyggernes modell hadde Trondheim kommune pekt på 4 sentrale utfordringer (Trondheim kommune, 2020, 2021):

**Systemutfordringen:** Utfordringene Trondheim kommune selv pekte på handlet blant annet om sektorfragmentering og for dårlig sammenheng mellom virkemidler internt i kommunen, der systemer, regler, rutiner og prosedyrer hadde en tendens til å overskygge innbyggeres og families behov og medvirkning. De organisatoriske, forvaltningsmessige og styringsrelaterte utfordringene handlet også om et uforløst potensial i samspillet mellom kommunen som organisasjon og aktører i omgivelsene. Ansatte i Trondheim kommune pekte også på at regelverk og separate datasystemer/dokumentasjonssystem var et hinder for bedre samordning mellom relevante tjenester og sektorområder, og til hinder for effektiv samskaping med innbyggerne, deres familier og ressurser i lokalsamfunnet

**Paradokset:** Systemfragmentering og måten organisasjonen var rigget på, var en utfordring som i verste fall kunne forsterke problemer i innbyggernes liv. Innbyggere i sårbare livssituasjoner måtte ofte forholde seg til flere forskjellige sektorer samtidig. Disse sektorene hadde ulike agendaer, fagspråk og saksbehandlingsprosedyrer, og i stor grad ble de målt på produksjonsmål og hvorvidt de overholdt

budsjettene sine, framfor et fokus på hvilke verdier de skapte for og med innbyggerne.

**Manglende oversikt:** Mange enheter i kommunen kjente ikke til hva andre deler av organisasjonen jobbet med, hvordan innsatsene hang sammen og hva de kunne forvente av hverandres innsats, samt hvilke arbeidsbetingelser og regelverk de ulike aktørene jobbet under.

**Feil innsats til feil tid:** Innsats rettet mot å forebygge utenforskap ble ofte iverksatt for sent, når problemene allerede hadde vokst seg store og barna hadde rukket å bli unge voksne. Med andre ord ble det erkjent at personer og familier med risiko for å utvikle problemer ofte ikke fikk den hjelpen de trengte, når de trengte det. Innsatser var mer rettet mot å reparere problemer enn å forebygge med innretting mot rotårsaker.

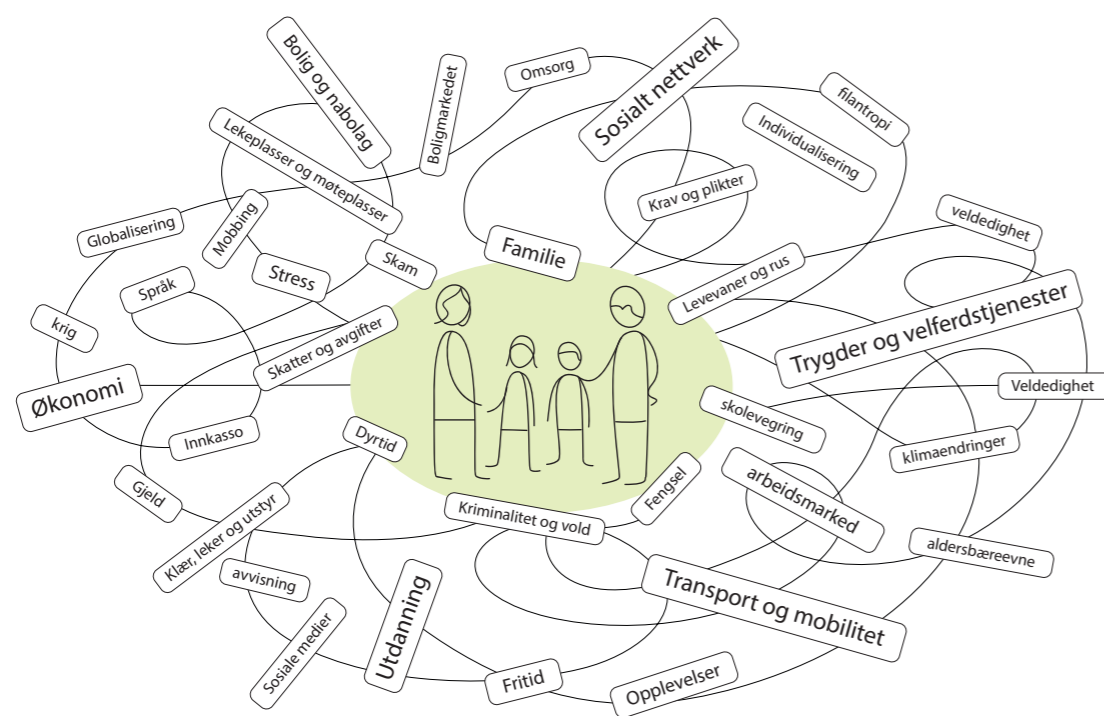
I tillegg til utfordringer knyttet til fragmentering og manglende helhet i tjenester til barn, unge og familier i utsatte situasjoner slik det beskrives av Trondheim kommune selv, har flere tilsyn med ulike hjelpetjenester dokumentert at utsatte grupper har fått mangelfull hjelp Helsetilsynet har ført tilsyn som dokumenterer at særlig utsatte grupper i Trondheim har blitt utsatt for rettighetsbrudd, blant annet når det gjelder økonomisk nødhjelp og akutt hjelp til midlertidig bolig (Trondheim kommune, 2023; Øksnes & Lindseth, 2022).

Et statlig tilsyn av økonomisk stønad som nødhjelp i NAV Falkenberg og NAV Lerkendal fra 2022 viste for eksempel at barnets beste ikke ble ivarett godt nok blant familier som søkte nødhjelp hos NAV (Øksnes & Lindseth, 2022). Tilsynet pekte på mangler ved kommunens styringssystem, som hadde medført at innbyggere i særlig sårbare situasjoner ikke har fått den hjelpen de trengte til rett tid. Tilsynet konkluderte dermed med lovbrudd på sosialtjenesteloven §§ 18 og 4, der hensynet til barnets beste ble vurdert som særlig alvorlig.

Utfordringsbildene for Trondheim som er tegnet opp så langt har også bidratt til at strategiske planer og føringer i Trondheim har endret kurs de 5-10 siste årene. I det videre vil vi peke på noen av de viktigste strategiske planene og føringene som har hatt stor betydning for utviklingen av Innbyggernes modell.

### 2.4 Fra planer og strategier til eksperimentering med nye praksiser i Trondheim

For å gi et grunnlag for å diskutere anbefalinger til videreføring og spredning fra piloten, er det viktig å peke tilbake på lokale strategiske føringer som har bidratt til å forankre og forme Innbyggernes modell. Trondheim kommune har siden 2016 satt samskaping, «kommune 3.0», relasjonell velferd som strategiske hovedgrep for å utvikle Trondheim kommune både som organisasjon og samfunn



Figur 1. Eksemplifiserer kompleksiteten i utfordringsbildet om langvarig lavinntekt og utenforskap.

(Trondheim kommune, 2019, 2022a, 2022b). I denne prosessen hentet administrativ ledelse i Trondheim kommune inspirasjon fra blant annet Aarhus kommune i Danmark og Asker kommune i Norge. En fellesnevner var å sette innbyggerne i sentrum ved å spørre dem om hva de trenger, mobilisere samfunnsdeltakelse gjennom samskaping og stedsbasert innsats, samt prioritere tidlig og tverrfaglig innsats for å yte helhetlig støtte for familier og lokalsamfunn.

Trondheim kommunes oppvekststrategi «Stein-Saks-Papir: Sterke barnefellesskap» (Trondheim kommune, 2018) er av de tydeligste sporene på dreining i retning av samskaping og relasjonell velferd, og planen skapte et viktig fundament for utvikling av Innbyggernes modell. Utgangspunktet var en politisk bestilling av en strategi mot mobbing, men som endte opp som en strategi for sterke barnefellesskap. Strategien handlet blant annet om verdisyn, menneskesyn og kunnskapsutvikling, hvordan kommunen skal jobbe og samarbeide med innbyggerne, og en anerkjennelse av at innbyggerne selv er eksperter på sine liv. Innbyggere, kunnskapsmiljøer, frivillighet og andre relevante aktører deltok i arbeidet med å utvikle strategien.

Ifølge Trondheim kommune var følgende dimensjoner viktige bærebjelker i SteinSaksPapir (Trondheim kommune, 2018):

- **Samskaping og innbyggerinvolvering:** Kommunen skal bli bedre på å involvere andre. Behov og løsninger skal ikke defineres og løses av profesjonelle alene, men sammen med innbyggere.
- **Relasjonell tenkning:** Barn og unge lever sine liv på ulike arenaer, og kommunen må jobbe opp imot de mange relasjonene og nettverkene de er en del av.
- **På tvers:** Kommunen skal bli flinkere til å jobbe på tvers. For eksempel skal vi bli flinkere til å samarbeide på tvers av avdelinger, institusjon og med innbyggerne.
- **Praksisnære prosesser:** Praksis kommer først. Kunnskapsutvikling skal i større grad skje i samarbeid med tjenesteytere og ha fokus på tema som har mest betydning for det daglige arbeidet.
- **Vi vet ikke alltid best:** Kommunen skal være åpen for at det finnes andre meninger og andre måter å forstå virkeligheten. Ulike stemmer skal få komme til orde.
- **Kunnskapsbasert innsats:** Kommunens tjenester og innsats skal være forankret i kunnskap og erfaringer, og skapes i dialog med forskere, fagfolk og de som yter tjenester

I oppfølgingen av strategien ble det initiert et samarbeid med det danske konsulenthuset Joint Action Analytics om lederutvikling og måling av relasjonell kapasitet blant aktører som samarbeider rundt barn, unge og familier i utsatte situasjoner i Trondheim kommune. Relasjonell kapasitet ble her forstått som «evnen til å skape produktive samarbeidsrelasjoner rundt komplekse og dynamiske, tverrfaglige og tverrorganisatoriske oppgaver, når og hvor behovet oppstår» (Joint Action Analytics, u. å.). Fokuset på relasjonell kapasitet i oppgaveløsning der familier ble satt i sentrum, ble dermed en sentral driver for utvikling av Innbyggernes modell i Trondheim.

Parallelt med utvikling av piloten 0–24 ble Trondheims nye kommuneplan utarbeidet. Kommuneplanens samfunnsdel fikk tittelen «Trondheimsløftet» (Trondheim kommune, 2022b). Planen representerer et felles og kollektivt løft i kommunen, samtidig som det innebærer løfter om fremtid og kommuneorganisasjonens rolle i samarbeid med omgivelsene for å få løftet til å realiseres i praksis. I tillegg til å videreføre fokuset fra strategien Stein-Saks-Papir på et overordnet nivå, ble kommuneplanen tungt forankret i FN's bærekraftsmål, der samarbeid for å nå målene ble vektlagt som strategisk innretning for kommunens arbeid. Trondheimsløftet forplikter både administrativ og politisk ledelse til å skape realiseringsbetingelser for samskaping og omstilling i kommunen, og blir en operasjonalisering av Trondheim kommunes vedtak fra 2019 om den samskapte byen.

I tillegg til Stein-saks-papir og Trondheimsløftet, trekker kommunen selv fram Universitetskommunesamarbeidet Trd 3.0 (Trondheim kommune, u.å.) som en viktig plattform for samskaping mellom kommunen og forskningsmiljøer, som også har hatt betydning for utviklingen av Innbyggernes modell. Samarbeidet med NTNU WellFare om bidragsforskning inn mot utvikling og evaluering av Innbyggernes modell er forankret i universitetskommunesamarbeidet Trd 3.0.



## 3

# Innbyggernes modell i Trondheim kommune

I dette kapitlet vil vi presentere hvordan Innbyggernes modell har blitt utviklet i Trondheim kommune. Vi vil beskrive hvilke målgrupper Innbyggernes modell har rettet seg mot, hvordan arbeidet ble organisert, og hvilke delprosjekter som ble utarbeidet. Avslutningsvis vil vi presentere *personas* som beskriver typiske livsfortellinger fra målgrupper i innbyggernes modell, slik at du som leser får et bedre innblikk i livene til menneskene prosjektet handler om.

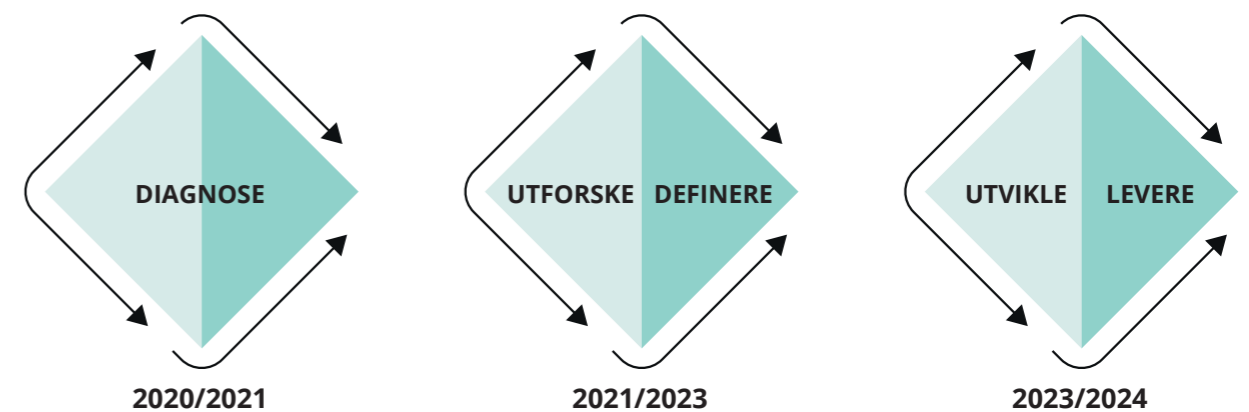
### 3.1 Utviklingen av innbyggernes modell

I mai 2019 søkte Trondheim kommune til Statsforvalteren i Trøndelag om å bli med i pilot for programfinansiering 0-24. I juli samme år fikk kommunen beskjed om at søknaden var innvilget, og i november vedtok Formannskapet i Trondheim kommune deltakelse i pilot 0-24. Spørsmålet ansatte i Trondheim kommune la til grunn for utvikling av den lokale piloten var: *Hva skal vi gjøre for å hjelpe utsatte barn, unge og deres familier tidligere og bedre enn før?*

Innbyggernes modell ble bygd på premisset om å spørre innbyggerne hva de trenger for å leve gode liv. Utgangspunktet for Trondheim sitt arbeid med pilot for programfinansiering var å utvikle en «ny økonomisk modell», men med et ønske om å synliggjøre innbyggernes stemme og perspektiv. For å vise at dette arbeidet ikke kun dreide seg om penger, endret innretningen seg og ble til Innbyggernes modell. Totalt mottok Trondheim kommune nærmere 38 millioner kroner på statsbudsjettet til utprøving av nye praksiser i pilotperioden (2020-2023).

Administrasjonen i Trondheim kommune lyste ut muligheten for å delta i piloten internt i egen organisasjon med krav til samordnet innsats for målgruppene. Delprosjektene som etter hvert ble valgt ut til å være en del av Innbyggernes modell ble til gjennom en søknadsbasert prosess, hvor søkerne måtte legge frem prosjektideen sin gjennom en kort film. Aktuelle kandidater ble deretter invitert til å presentere prosjektideen sin for en jury. Juryen besto av tverrsektorielle representanter fra den administrative ledelsen i kommunen og av innbyggere i ulike aldre, med ulik bakgrunn og ulike erfaringer med kommunen. Disse ble rekruttert gjennom nettverkene til folk i kommunen og via ungdommens bystyre. I tillegg var politiet representert.

Ifølge prosjektlederne i Innbyggernes modell kan prosjektprosessen, fra utlysning, via søknad og utprøving, evaluering og oppskalering forstås som en tjenstedesignprosess: en designtilgang som tar utgangspunkt i hvordan et problem kan forstås ut fra innbyggerens behov og ønsker.



Figur 2. Den triple diamanten (Digdir, u.å.): Designprosess for utvikling av Innbyggernes modell.

Trondheim kommune brukte god tid på innsiktsarbeid knyttet til «diagnose-fasen», der de blant annet utarbeidet en nullpunktsanalyse som beskrev store deler av utfordringsbildet vi presenterte tidligere i dette kapitlet. Prosjektplanen ble i denne perioden justert i flere, med grundige vurderinger og analyser av utfordringer og muligheter i Trondheim kommune, for å utvikle en dypere forståelse for innbyggernes situasjon og behov.

Høsten 2021 satte Trondheim kommune i gang utprøvingen av nye praksiser i til sammen ni ulike delprosjekter. Felles for alle delprosjektene var at de ble valgt ut på bakgrunn av bestemte inkluderingskriterier og baserte seg på forhåndsbestemte prinsipper som vi beskriver i mer detalj senere i dette kapitlet. Delprosjektene har utforsket, definert og justert innretningen på egen praksis kontinuerlig i prosjektperioden, noen delprosjekt ble også avsluttet i løpet av prosjektperioden. Innbyggernes modell ble organisatorisk avsluttet som prosjekt i juni 2023, og Trondheim kommune vurderer nå hvordan de kan utvikle og utforske læringspunkter fra Innbyggernes modell videre.

I denne rapporten vil vi peke på potensialer og anbefalinger, men først vil vi beskrive sentrale elementer ved Innbyggernes modell; hvilke overordnede mål som er satt for prosjektet, sentrale innretninger og prinsipper i Innbyggernes modell, organisering av prosjektet, og presentasjon av de ulike delprosjektene.

### 3.2 Målgrupper og målsettinger for Innbyggernes modell

Formålet med Innbyggernes modell, slik Trondheim kommune selv beskrev det, var som nevnt todelt:

- **For innbyggerne:** Øke målgruppens livskvalitet, selvhjelpenhet og tilhørighet i fellesskap.
- **For kommunen:** Gi tidligere, bedre og mer samordnet støtte til familier og ungdommer i utsatte posisjoner.

I det nasjonale 0-24 samarbeidet er målgruppen definert som «utsatte barn og unge i alderen 0-24 år og deres familier». Det vil si barn og unge som har høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv (Skog Hansen, 2020). Begrepet «utsatthet» brukes ofte om barn og unge som er i en livssituasjon som kan kobles til tre forhold som henger sammen med hverandre: 1) De strever med utfordringer på flere områder samtidig, noe som gjør at de også har sammensatte behov, 2) Dermed har de også behov for hjelp fra flere tjenester samtidig. For eksempel at barnet/ungdommen har behov for tilrettelagt utdanning og kvalifisering, helsehjelp og inkludering i fritidstilbud, eller at familien har behov for bolig, økonomisk bistand, økonomisk rådgivning,

foreldreveiledning, helsehjelp osv. og 3) det er ofte mulig å identifisere flere risikofaktorer som tilsier at barnet eller ungdommen kan komme til å oppleve utfordringer gjennom livet (Fløtten & Nielsen, 2020; Skog Hansen et al., 2020).

Med inspirasjon fra «Barnelinjalen» (Egelund & Hillgaard, 1993) valgte Trondheim kommune å ikke avgrense innsatsen i Innbyggernes modell mot de aller mest utsatte, sårbare og truede barna, gjennom en anerkjennelse av at forebyggende og tidlig innsats kunne bidra til å forhindre at problemer vokste seg store. Dermed ble det også åpnet for prosjekter som hadde et forebyggende perspektiv. Innsatsene var heller ikke avgrenset til forhåndsdefinerte geografiske områder, og prosjekter fra alle bydelene ble invitert til å søke om å få bli med i piloten:

*Statistisk sett vet vi at vi har mange barn og unge i de ulike gruppene, og vi finner de i alle bydeler, i alle barnehager og skoler, på helsestasjoner osv. Mange vet vi godt hvem er, andre har vi ikke oppdaget enda (Trondheim kommune, 2021, s. 5).*

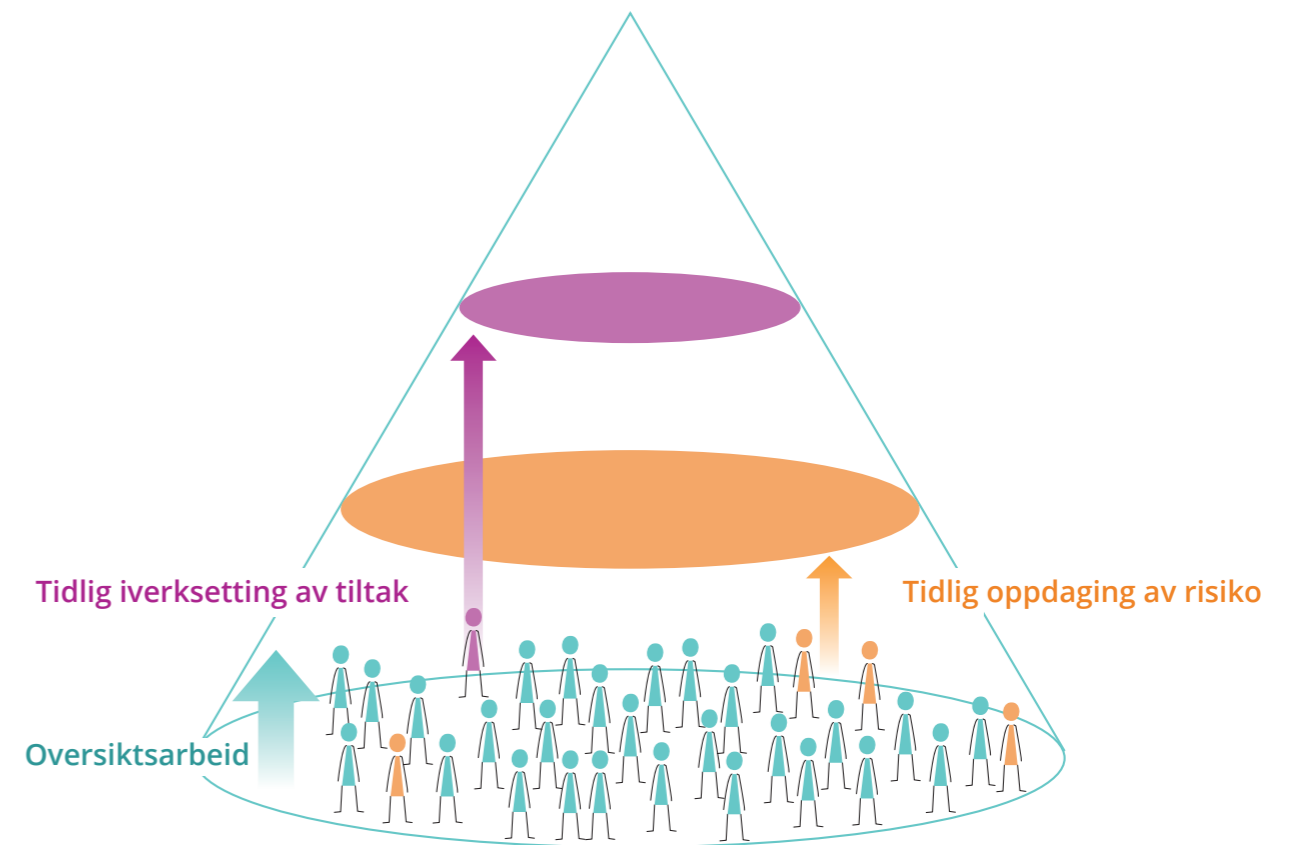
Logikken som ble lagt til grunn i Trondheim kommune kan med dette illustreres gjennom modellen i figur 3, der universelle og målrettede forebyggende innsatser sees i sammenheng:

### 3.3 Innretninger og prinsipper i innbyggernes modell

Med utgangspunkt i målsettingene for Innbyggernes modell, ble delprosjektene valgt ut på bakgrunn av sentrale prinsipper i tråd med strategier og retningsgivende styringsdokument i kommunen. Prinsippene er i all hovedsak verdibaserte og etterspør tjenester og praksis som vektlegger og utforsker følgende:

- Innbyggeren i sentrum og fokus på folks ressurser
- Relasjoner
- Penger
- Bruke handlingsrommet
- Ta ansvar for tverrfaglig samarbeid i Trondheim
- Tenke utenfor boksen
- Familieperspektiv
- Fleksibilitet

Slik vi leser Trondheim kommunes prinsipper til forsøkene som ble valgt ut, var krav om samskaping et integrert prinsipp for utforming og gjennomføring av forsøkene i Innbyggernes modell. Samtidig ble det stilt krav om at delprosjektene skulle baseres på det som var viktig for målgruppen selv, og bygge på innbyggernes egne ressurser og aktive medborgerskap. Prinsippene har til felles at de vektlegger samskapende praksis, og i så måte utfordrer kommunens virksomhet når det gjelder roller,



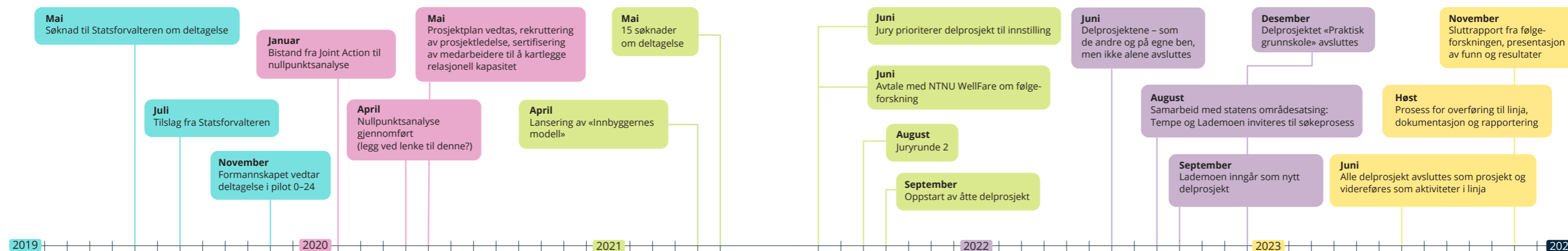
Figur 3. Universelle og målrettede forebyggende innsatser, inspirert av Møller (2018).

mandat og styringslogikk. Trondheim kommune la eksplisitt vekt på at verdiene som ligger til grunn for kommunens virksomhet: åpen, modig og kompetent skulle utforskes gjennom Innbyggernes modell.

### 3.4 Organisering av innbyggernes modell

Innbyggernes modell i Trondheim ble organisert som et samarbeid mellom oppvekst-, helse/velferd- og kultursektoren, ledet av to prosjektledere fra henholdsvis oppvekst-, og helse-/velferdsområdet i kommunen. Prosjektlederne ledet prosjektet på oppdrag fra ei styringsgruppe bestående av områdedirektører fra de to sektorene, samt direktør for finans i Trondheim kommune. Direktørene representerer sine områder som strategisk ledelse på vegne av Kommunedirektøren i Trondheim. I tillegg har prosjektet benyttet seg av ressurser fra både ei referansegruppe, og ei prosjektgruppe. Begge gruppene med representanter fra administrativ ledelse fra ulike tjenesteområder i Trondheim kommune. Prosjektlederne har hatt jevnlig møter med delprosjektene underveis i perioden, og delprosjektene har rapportert på aktivitet og økonomi.

Trondheim kommune satte krav om minimum tre samskappingsaktører som aktivt skulle beskrive behov og mål for arbeidet og deretter samarbeide om løsningene i innbyggernes modell. Videre var Trondheim kommune tydelig på at de selv skulle fylle prosjektlederrollen i alle delprosjektene, og at kommunen bærer ansvaret i oppfølgingen av både innbyggere og pilotering i 0-24 samarbeidet. Organiseringen av de ulike delprosjektene har utover det vært preget av en tillitsbasert tilnærming fra ledelsen i kommunen, med en forståelse av at aktørene selv har best kunnskap om lokale kontekster og forutsetninger som grunnlag for utforming og kontinuerlig vurdering av organiseringen av det enkelte delprosjekt. Av den grunn har samarbeidsformer, rolleutøvelse og ledelsesstrukturer variert innad i Innbyggernes modell. Fleksibilitet og handlingsrom lokalt har vært sentrale faktorer når eksperimentering med samarbeid mellom offentlig sektor og sivilsamfunnsaktører har vært utforsket.



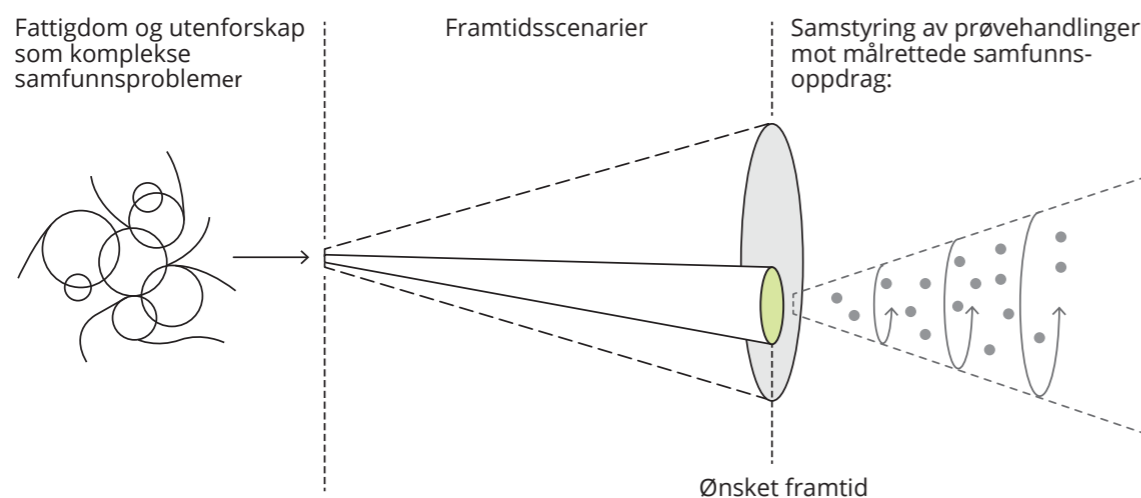
Figur 4. Trondheim kommunes tidslinje for utvikling og gjennomføring av Innbyggernes modell

### 3.5 Innbyggernes modell og målrettede samfunnsoppdrag

Innbyggernes modell kan forstås som et eksempel på «målrettede samfunnsoppdrag» (missions). Målrettede samfunnsoppdrag kan beskrives som en ny retning i tilnærmingen til samfunnsflokker (wicked problems) hvor flere sektorer og aktører samarbeider om å finne løsninger på felles samfunnsutfordringer (Kattel & Mazzucato, 2018; Mazzucato, 2021). Målrettede samfunnsoppdrag utforskes innenfor ei tidslinje hvor ulike virkemidler tas i bruk for å oppnå de gitte målene. De har til hensikt å stimulere til, radikal innovasjon og eksperimenterende praksiser på tvers av sektorer og aktører, der rammesetting og målstyring (top-down) og engasjement og innsats (bottom-up) kombineres (KS, u.å.; Nielsen, 2023).

Delprosjektene i Innbyggernes modell kan visualiseres som fremtidsformende utprøvinger av nye praksiser gjennom følgende figur 5.

Felles for delprosjektene var at de justerte kurs underveis, gjennom dialog med innbyggere, samarbeidspartnere, prosjektlederne, styringsgruppa, forskere og beslutningstakere. Endringer som ble gjort underveis har i noen delprosjekt vært av betydelig karakter. Underveis i pilotperioden har også to delprosjekt avsluttet sine forsøk. Kriteriene for avslutning av delprosjekt har vært beslutninger tatt i styringsgruppen relatert til krav



Figur 5. Fra komplekse problemer til fremtidsvisjoner og porteføljestyrring av målrettede prøvehandlinger (Bason & Striegler, 2023, s. 194)

og prinsipper ved inngåelse av avtale om deltagelse i Innbyggernes modell. Manglende oppfølging av samarbeidsrelasjonene, forankring og ledelse har vært gitt som grunnlag for å avslutte delprosjektene. Underveis i pilotperioden har også et nytt delprosjekt kommet til, basert på samarbeid med den statlige områdesatsningen i Trondheim kommune.

Ved prosjektslutt besluttet styringsgruppen og administrativ ledelse i Trondheim kommune at viktige erfaringer fra piloten skulle videreutvikles i «linjeorganisasjonen», og dermed inngå som en del av de ordinære driftsoppgavene i kommunen. Prosjektlederne i Innbyggernes modell har fått i oppgave å sørge for at erfaringsoverføring skjer i organisasjonen. Høsten 2023 har det blitt gjennomført «overføringsmøter» mellom hvert enkelt delprosjekt, linjeledere og sentrale personer fra ulike samarbeidspartnere i delprosjektene. Disse aktørene har sammen utforsket erfaringer fra delprosjektene og drøftet hva som skal til for at lovende praksiser fra Innbyggernes modell skal leve videre når prosjektperioden er over. Intensjonen har vært at erfaringene fra innbyggernes modell og informasjonen fra overføringsmøtene skal drøftes videre med kommunalsjefene på tvers av sektorområder, og ansvaret overføres til linjeledelsen.

I skrivende stund drøftes ulike scenarier for hvordan læring fra innbyggernes modell skal tas videre i Trondheim kommune. I kapittel 12 vil vi presentere anbefalinger til hvordan dette kan gjøres, men innledningsvis presenteres de ni ulike delprosjektene som i sum har utgjort eksperimenteringen av nye praksiser.



Figur 6. Visualisering av hvordan Innbyggernes modell tenkes videreført gjennom evaluering og anbefalinger til veien videre, inspirert av Antinranta et al. (2021).

### 3.6 Presentasjon av delprosjektene

I denne delen vil vi gi en beskrivelse av de ulike delprosjektene som har inngått i Innbyggernes modell. Felles for alle delprosjektene er at de har utviklet og endret seg underveis i prosjektperioden. Totalt har det vært ni ulike delprosjekt tilknyttet Innbyggernes modell. Fem delprosjekt har vært med fra start til slutt:

- 1) Tidlig innsats i Brundalen
- 2) Flyktningfamilien i sentrum
- 3) Fritid for alle barn og unge
- 4) Stødig start
- 5) Veien til førerkortet

I løpet av pilotperioden ble tre delprosjekt avsluttet:

- 6) På egne ben, men ikke alene
- 7) Som de andre
- 8) Praktisk grunnskole

Et nytt delprosjekt ble opprettet:

- 9) Sammen på Lademoen

I presentasjonen av de ulike delprosjektene bygger vi både på interne dokumenter og egenrapportering fra Trondheim kommune, samt kvalitative og kvantitative undersøkelser vi har gjennomført i løpet av prosjektperioden. Beskrivelsene av delprosjektene er skrevet i samarbeid med prosjektlederne av Innbyggernes modell. Presentasjonen av de ulike delprosjektene vektlegger hovedmålgruppene de ulike aktørene har jobbet med, hvilke forandringer innbyggerne og samarbeidsaktørene forteller om, og betydningsfulle milepæler og hendelser gjennom prosjektperioden.

#### TIDLIG INNSATS I BRUNDALEN

Start: August 2021  
Penger til disposisjon: 3 millioner

Målgruppe: Lavinntektsfamilier og ungdom. Barnefamilier (små barn og utsatte ungdom 12-24 år) med utfordringer av forskjellige årsaker; helse, økonomi, deltakelse i samfunn/nærmiljø. I stor grad utfordringer som skaper utenforskap. Enhetene i området har over tid sett at når familier har det vanskelig, har de behov for hjelp fra flere instanser. Målet i prosjekter har vært å få til koordinert, rask og effektiv hjelp mellom instanser til det beste for familiene. Tidlig innsats i Brundalen skal hindre utenforskap og sikre tidlig hjelp til småbarnsfamilier som trenger det.

Endringer i målgruppe fra 2022-2023: Målgruppa har ikke endret seg, men familiene kommer nå fra et større geografisk område. Årsaken kan være at aktørene nå er tryggere på å ta tak i et bredt spenn av utfordringer, så tidlig som mulig. Samarbeidspartnere: Brundalen barnehager, Brundalen skole, barne- og familietjenesten Østbyen, Helse- og velferds-kontoret Falkenberg, Kulturenheten, Politiet, NAV Falkenberg, Charlottenlund barne- og ungdomsskole, Charlottenlund sportsklubb, Boligstiftelsen, Strinda frivillighetssentral/ Presthus frivillighetssentral og Jakobsli barnehager.

Endringer: I august 2022 mottok delprosjektet 1 000 000 kroner i stedet for 500 000 kroner som foregående år. Beskrivelse av delprosjektet: Tidlig innsats i Brundalen er opptatt av å kartlegge innbyggernes behov, for deretter å sette inn direkte tiltak som møter behovene. Tidlig innsats på Brundalen er en mobilisering av et bredt spenn av offentlige tjenester, i et samarbeid med lokale aktører fra privat og frivillig sektor, til innbygger orientert og ubyråkratisk tidlig innsats. Delprosjektet tar utgangspunkt i barnehagen og skolen som ankerinstitusjoner, og en felles arena, hvor de tenker utvidet om sin rolle som institusjon i møte med familier som har behov for å øke muligheten for å leve gode liv. Eksempelvis er NAV til stede fysisk i barnehagen for å møte innbyggere som har behov for hjelp og støtte. Pengene i delprosjektet har gått til barn og barnefamilier i og rundt Brundalen og Charlottenlund. Innbyggernes behov for hjelp i delprosjektet er oppdaget av ansatte i barnehage, barneskole, ungdomsskole, kulturenhet, helse- og velferdskontor og NAV. I fellesskap drøftes behov og mulige løsninger. Over 70 familier har fått hjelp og støtte, i disse familiene bor det 160 barn. Både økonomisk og tverrfaglig hjelp og støtte er gitt fra representanter i arbeidsgruppa og det store laget av samarbeidspartnere rundt Brundalen. Økonomisk er pengene brukt til inventar til hus, fornyelser og opplevelse som kino/basseng/restaurant, utstyr og klær til barn, utstyr til fritidsaktiviteter til barn, elektrisk utstyr til barn/ungdom/foresatte, førerkort til ungdom og mat.

#### FLYKTNINGFAMILIEN I SENTRUM

Start: August 2021  
Penger til disposisjon: 2 millioner

Målgruppe: Lavinntektsfamilier. 10 flyktningfamilier der en eller begge foreldre har lav eller ingen utdanning og er bosatt i Lerkendal bydel. Ved at delprosjektet har begrenset det til ti familier har ført til at det ikke har vært mulig å utvide til flere familier underveis, samtidig som utbetalingene har kunne vært av en merkbart størrelse. Det kommer frem at familier med lav eller ingen utdanning i delprosjektet har flest barn, har lavest overgang til arbeid eller utdanning. Innbyggerne i delprosjektet er flyktninger kommunen anser som representative for målgruppa, med en variasjon innen bosted, utdanning, familieforhold og utfordringsbilde.

Endringer i målgruppe fra 2022-2023: Det er de samme ti familiene som deltar i prosjektet, med planer om å utvide med to nytilsatte familier i løpet av 2023. Bakgrunnen for å utvide med to nytilsatte familier er få mer erfaring med hva tilgang til materielle goder har å si for sosial integrering. De har fått en kraftig vaskemaskin, en tørketrommel og en romslig fryseboks. Størrelsen og kvaliteten er mer tilpasset familiens bruk enn det som er «normalen» ved bosetting. Forhåpentligvis letter dette hverdagen til familien både nå og på sikt. Planen er at Kirkens Bymisjon skal kobles opp mot familien etter hvert når relasjoner med andre i det offentlige hjelpeapparatet i forbindelse med bosetting blir trappet ned.

Samarbeidspartnere: NAV Lerkendal, Bymisjonen, Kvalifiseringssenteret for innvandrere, INN og Flyktninghelseteamet. Endringer: Gikk fra å investere en liten sum penger til forskjellige familier til å betale ut 1600 kroner pr. barn/familie fra 1. februar 2022.

Beskrivelse av delprosjektet: Flyktningfamilien i sentrum er et samarbeid hvor målet er å forbedre levekårene for ti familier i Trondheim. Familiene som har inngått i prosjektet er flyktninger. De har mange barn og vedtak om sosialhjelp. Ved prosjektstart hadde de vært bosatt i Norge fra seks måneder til seks år. Familiene er fulgt opp med hjemmebesøk, fått støtte i møter med offentlige kontor, og blitt gitt råd og veiledning om å få barn inn i fritidsaktiviteter, om hvordan de skal forholde seg til hjelpeapparatet og om økonomi. Familiene har også mottatt 1 600 kroner per barn per måned i delprosjektet, i tillegg til de andre ytelsene de hadde i utgangspunktet. Delprosjektet har hjulpet og støttet 52 barn.

## FRITID FOR ALLE BARN OG UNGE

Start: 2021  
Penger til disposisjon: 2 millioner

Målgruppe: Lavinntektsfamilier. Målgruppen er familier som deltar/ har deltatt i Familietilbudet og Tett På familie. Dette er langtidsmottakere av sosialhjelp og NAV-ytelser som over flere år har hatt en marginal økonomi. Målgruppen ble valgt nettopp på grunn av at de har hatt vedvarende lavinntekt og har barn som lever med konsekvensene av det. Dette er familier med dårlig råd, der en eller begge foreldre mottar økonomisk sosialhjelp og gjennom Familietilbudet får koordinert hjelp med økonomi, helse, arbeid, tiltak fra barnevern mm. Prosjektmidlene tildeles på bakgrunn av de økonomisk dårligstilte familiene sine behov og ønsker for aktiviteter, klær, leker og utstyr som gjør dem i stand til å sosialt delta sammen andre barn/ungdom og skal forhindre sosialt utenforskap.

Endringer i målgruppe fra 2022-2023: Målgruppen har endret seg. Man har kuttet ned på antall familier for å få gi bedre og tettere oppfølging, og for å kunne jobbe bedre i samarbeidsprosesser. Samarbeidspartnere: NAV Lerkendal, Helse- og velferdskontoret Lerkendal, Barne- og familietjenesten Heimdal og Barne- og familietjenesten Lerkendal.

Beskrivelse av delprosjektet: Prosjektet delte ut gavekort til barn, basert på ønsker og behov, men sommeren 2022 gjør prosjektet en tydelig endring. Prosjektet ser at hjemmet er en viktig fritidsarena og investerer derfor i bolig sammen med familiene. Delprosjektet ble deretter med i Husbankens Trygge Hjem- prosjekt og inngikk et samarbeid med startlån for å se på muligheten for at noen av familiene kunne kjøpe sin egen bolig. 3 familier fikk innvilget startlån. 6 familier fikk tildelt til sammen kr 500.000 og beløpene varierte fra kr 70.000 til kr 120.000 basert på familienes ønsker/ behov og størrelse, hvor familien med 7 barn ble tildelt mest. En av familiene som fikk innvilget startlån rakk å flytte inn i denne tildelingsperioden og fikk tildelt penger til å gjøre det mulig å sove på stuen, og kjøpe møbler som passet inn i den lille leiligheten. Flere fikk penger til å dele av rom for at barna skulle få egen soveplass, og det meste av pengene gikk til innbo og møbler til barna. 68 familier er hjulpet og støttet gjennom delprosjektet.

## STØDIG START

Start: 2021  
Penger til disposisjon: 2 millioner

Målgruppen: Lavinntektsfamilier med små barn. Målgruppen er familier der en eller begge foreldre har rushistorikk og derfor følges av et ressursteam i kommunen. Det har vært til hensikt å lette situasjonen økonomisk for familiene, og møte de på en annen arena enn vanlig (på kontor,) slik at de i større grad kan ha tillit til folk i hjelpeapparatet. Dette er familier som ofte opplever utenforskap med bakgrunn i dårlig økonomi og lite nettverk. Målgruppen har vært familier med behov for støtte med tanke på å utvikle gode, trygge relasjoner og tilknytning gjennom samvær, opplevelser, aktiviteter og nettverk.

Endringer i målgruppe fra 2022-2023: Målgruppen er stort sett den samme, men alderen på barna er utvidet til å gjelde alle aldre, samt for noen av aktivitetene er tilbudet spredt geografisk over hele byen. Samarbeidspartnere: Barne- og familietjenesten Østbyen (ressursteam Tverrfaglig team med: Helsesykepleier, sosialfaglig, barnevernfaglig, jordmor, lege, fysioterapeut, og helsesekretær) St. Olavs hospital v/Klinikk for rus og avhengighetsmedisin og Helse- og velferdskontoret Falkenberg.

Endringer: Familier har kommet til, og noen falt ifra underveis i perioden. Foreldre i delprosjektet har utarbeidet et eget tiltak som heter Stødig oppvekst som en privat videreføring av arbeidet i Innbyggernes modell.

Beskrivelse av delprosjektet: De fleste familiene har relasjoner til ulike hjelpere i det offentlige, og det var relasjoner basert på nødvendig oppfølging, men ofte med en skepsis knyttet mot de offentlige fra familiene. Behovet for å øke tillitt og styrke relasjoner gjennom samtaler og oppfølging på alternative arenaer har vært sentralt. I tillegg har det vært fasilisert og lagt til rette for aktiviteter hvor familier kan møtes og få erfaring med relasjonsarbeid og nettverksbygging. Å gi barn i disse familiene erfaring med ulike og varierte aktiviteter sammen med andre har også vært et uttalt mål i delprosjektet. Aktiviteter har eksempelvis vært ukentlige middager, hundekjøring, ferieturer og felles båtprosjekt. 20 familier har deltatt i Stødig Start.

## VEIEN TIL FØRERKORT

Start: August 2021  
Penger til disposisjon: 2 millioner

Målgruppe: Ungdommer. Målgruppen er gutter i alderen 16-20 år med minoritetsbakgrunn, og rus og kriminalitetsutfordringer. Målgruppa var allerede ei etablert gruppe i tiltaket Uteseksjonen i Trondheim kommune. Ungdommene ble valgt på grunn av at de selv var svært deltakende og ivrige etter å lage et prosjekt selv. Det å legge til rette for at denne målgruppen kan nå målet med å få eget førerkort, kan fungere som en motivasjon til å holde seg unna både rus og kriminalitet.

Endringer i målgruppe fra 2022-2023: Målgruppa har utvidet seg til å invitere inn andre som har tilhørighet til Uteseksjonen i kommunen, samt noen fra samarbeidspartnere i prosjektet. Jenter får nå muligheten til å delta. Samarbeidspartnere: Uteseksjonen, Politiet, ABES trafikkskole og Røde Kors. Endringer: Februar 2022 inngikk også Røde Kors som en samarbeidspartner

Beskrivelse av delprosjektet: Prosjektet har gitt Trondheim kommune ny kunnskap om hvordan ungebudsjettering kan fungere. Etter ett og et halvt år har syv gutter tatt førerkort, antall straffbare handlinger begått av deltakerne i prosjektet har gått ned med 50%, og 22 av 33 av prosjektdeltakerne står i jobb, skole eller lærlingeløp. To av guttene som har deltatt i prosjektet, har gått inn i uteseksjonens likemannsarbeid og er blitt ansatt som ung-til-ung-formidlere. Ni av deltakerne har gjennomført gatemeglingkurs og vil bidra inn hos yngre ungdommer med utfordringer. Flere av ungdommene har deltatt på arenaer der de aldri før har vært invitert. De har gitt av sin kunnskap til både kommunal og politisk ledelse, lokalt og nasjonalt. De forteller om virkningen av å bli sett og hørt, og hva det faktisk betyr for eget selvbilde og fremtidsro. To av guttene har møtt helseministeren for å gi innspill til opptrappingsplan for psykisk helse. Ungdommene opplever at deres mening betyr noe, at de er viktige, og at de har fått «rom» til å si hva de opplever og mener om både egen og andres situasjon. Dette fremheves av ungdommene som viktigere enn å få ta førerkortet.

## SAMMEN PÅ LADEMOEN

Start: September 2022  
Penger til disposisjon: 1 millioner

Målgruppe: Lavinntektsfamilier og ungdommer. Målgruppen er familier og barn som tilhører skolen og barnehagen på Lademoen. Mange bor i kommunale leiligheter, og en stor andel er minoriteter med kort tid i Norge

Samarbeidspartnere: Sentrum Barnehage, Lademoen Barnehage, Lilleby skole, Barne- og familietjenesten Østbyen, Rosendal teater, Buran Bibliotek, Forebyggende Politi, helse- og velferdskontor Bomiljø, HVK, NAV, Kulturenheten. Beskrivelse av delprosjektet: Etablert i forbindelse med områdesatsingen på Lademoen, jobber etter inspirasjon fra Tidlig innsats i Brundalen. Prosjektet er nytt i 2023, og under utvikling. Det ansettes en egen person hos NAV som skal følge opp prosjektet fra høsten 2023, blant annet ved å jobbe der familiene bor og sammen med institusjonene som barnehage, skole, teater og bibliotek. Høsten 2023 samarbeider Barne- og familietjenesten og barnehagene i bydelen om å øke samtalekompetansen til personalet i barnehagene.

**PRAKTISK GRUNNSKOLE – PGS**

Start: 2021  
 Avsluttet: Desember 2022  
 Penger til disposisjon: 1.5 millioner

Målgruppe: Ungdommer. Flerspråklige elever ved Heimdal videregående skole. Målgruppen er avgangsklasse i grunnskole og prosjektet ønsker å støtte disse elevene i overgangen til ordinær videregående skole med tanke på å mestre kravene de vil møte, styrke mulighetene for deltidsjobb i kombinasjon med skolen for å hindre frafall i skoleløpet. Det er en svært mangfoldig gruppe og mange av dem har lite støttenettverk og lav inntekt, samtidig som de skal ta tilsvarende ti års norsk grunnskole over fire år på et nytt andrespråk. Det er mye teori og dette er særlig utfordrende for de som var analfabeter før ankomst til Norge og har traumer på grunn av krig, konflikt, forfølgelse og/eller flukt. Behovene er mange og like mangfoldige som elevene.

Samarbeidspartnere: Trondheim voksenopplæringscenter, avd Grunnskole ungdom på Heimdal videregående skole (TROVO), NAV Falkenberg, Kvalifiseringssenter for innvandrere (INN), Omsorgsenheten og Trøndelag fylkeskommune. Beskrivelse av delprosjektet: Tilstedeværelse av ulike hjelpeinstanser på ungdommens arena, skolen. Tilbud om veiledning og støtte til bosituasjon, arbeidssøking, fritidsaktiviteter, økonomi og lignende. Samordnet innsats fra flere hjelpeinstanser.

Endringer - Delprosjektet ble avsluttet på grunn av manglende samarbeid mellom samarbeidspartnerne

**PÅ EGNE BEN, MEN IKKE ALENE**

Start: August 2021  
 Avsluttet: Juni 2022  
 Penger til disposisjon: 1 million

Målgruppe: Ungdommer. Ungdom i alderen 16-25 år som er i kontakt med hjelpeapparatet - enten barnevern, NAV eller helse og velferdskontor. Mange har kontakt med alle tjenestene. Disse ungdommene har ofte en krevende barndom med marginal økonomi og lav mulighet og virkeliggjøring av ønsker og drømmer for livet. Både barnevern og voksentjenester har strenge regler for hva de kan støtte ungdommene med økonomisk og tar i for liten grad høyde for hva ungdommen selv mener vil gi et mer verdig eller bedre liv. "Frie midler" fra delprosjektet kan brukes på det ungdommene selv kjenner vil hjelpe dem videre til et mer verdig og selvstendig liv.

Samarbeidspartnere: BFT Omsorgsenheten (Avdeling Gartnerhaugen, Avdeling oppfølging, Avdeling EM), NAV Lerkendal, HVK Lerkendal, BFT Lerkendal, BFT Heimdal

Beskrivelse av delprosjektet: Mål om å skape tillitt til målgruppen ved å gi de opplevelse av å være aktive medborgere med muligheten til å påvirke og være selvstendig i eget liv. Innbyggere som skal møte et hjelpesystem de tror på, og som de erfarer virker ved at de blir lyttet til og forsøkt hjulpet i å realisere drømmer og ønsker for å leve et godt liv. Endringer: Prosjektet avsluttes juni 2022 grunnet manglende forankring og ledelse.

**SOM DE ANDRE**

Start: August 2021  
 Avsluttet: Juni 2022  
 Penger til disposisjon: 1 million

Målgruppe: Familier. Målgruppen er familier med tilbud fra de ulike samarbeidspartnerne. Det er familier som kjenne- tegnes gjennom langvarig kontakt med hjelpeapparatet hvor vanskelighetene ofte er sammensatte, der økonomi er en av flere forhold som skaper stress, bekymring og hindrer fellesskap.

Samarbeidspartnere: BFT Omsorgsenheten, BFT Lerkendal og Kirkens bymisjon  
 Beskrivelse av delprosjektet: Ønsker å hjelpe familier som gjennom mange år har opplevd stor bekymring og uro knyttet til dårlig økonomi, som hindrer foreldrenes evne til å utøve omsorg for barn og unge i sårbare situasjoner. Endringer - Prosjektet avsluttes juni 2022. Samarbeidspartnerne har i liten grad sammenfallende målgruppe.

**3.5 Sentrale kjennetegn på tvers av delprosjektene**

Som vist i presentasjonen av de ulike delprosjektene er prosjektene både like og forskjellige. Mens noen tar utgangspunkt i en **universell arena** som barnehage eller skole, har andre utspring fra mer **spesialiserte- og målgruppeorienterte tjenester** som for eksempel barnevern, Flyktningsenheten, helse og velferd, eller NAV. De ulike delprosjektene har knyttet forskjellige aktører til seg, med ulik sammensetning av offentlige, frivillige og private aktører, som bidrar på ulike måter i samskappingsprosessene når tjenester og praksis utvikles i Innbyggernes modell.

Delprosjekt	STARTPUNKT FOR SAMSKAPINGEN			UTBETALINGSTYPER	
	Universell	Målgruppeorientert	Ubetinget utbetaling	Betinget utbetaling	Kollektiv utbetaling
Flykningfamilien i sentrum		x	x		
Stødig start		x		x	x
Tidlig innsats Brundalen	x			x	
Sammen på Lademoen	x			x	
Veien til førerkortet		x		x	x
Fritid for alle barn og unge		x		x	
Praktisk grunnskole	x	(x)		x	x
Som de andre		x		x	
På egne ben, men ikke alene		x		x	

**Tabell 1** gir en oversikt over typiske trekk ved de ulike delprosjektene

I tillegg har de ulike delprosjektene brukt penger på forskjellige måter, og i hovedsak kan vi skille mellom tre hovedtyper utbetalinger:

UBETINGET UTBETALING	BETINGET UTBETALING	KOLLEKTIV UTBETALING
er når utbetaling skjer uten spesifikke krav til bruken av penger, utover at innbyggeren er kvalifisert til å motta støtte. Ubetinget utbetaling kan dermed forstås som en form for grunninntekt uten krav til rapportering om hva pengene brukes til.	Er a) en overføring av kontanter som gis målgrupper/brukere betinget av at de gjennomfører visse handlinger for eksempel sende barna til skolen eller møte opp til avtalte helsetjenester eller b) utbetalingen bindes til bruk eller mottak av visse tjenester eller goder til spesifikke formål, for eksempel gjennom utdeling av gavekort og utbetaling til bestemte kostnader.	Er en form for deltakende budsjettering der innbyggere går sammen om å påvirke hva penger brukes til, som kommer både fellesskapet og individene til gode.

**Tabell 2.** Tre hovedtyper utbetalinger i Innbyggernes modell.



### 3.6 Innbyggerne i Innbyggernes modell

Utvikling og design av nye og forbedrede tjeneste- og velferdsløsninger bør baseres på empatisk forståelse for de berørte individenes levde erfaringer (Cottam, 2018). Empatisk forståelse handler om at de som søker å løse komplekse samfunnsproblemer opparbeider innsikt i livene til personene det gjelder, inkludert hvilke problemer de opplever i hverdagen, hva som er viktige for dem og hva de drømmer om. Når ledere og fagpersoner får denne empatiske forståelsen kan den brukes til å sette agenda og strategisk forandringsarbeid.

Gjennom at følgeforskningen er et samarbeid mellom forskerne og Trondheim kommune valgte vi å utvikle brukerprofiler, eller beskrive Innbyggerne, som modellen tar sikte på å nå. I dette arbeidet laget vi fire ulike *personas*; det vil si konstruerte fortellinger som illustrerer sammensatte erfaringer blant de berørte gruppene som deltar i delprosjektene. Vi vil i kapittel 7 gjenoppta disse fire fortellingene og skildre hva som har utviklet seg etter deltakelse i Innbyggernes modell. Disse fortellingene har fiktive navn og representerer innbyggerne på generell basis og ikke enkeltpersoner i piloten.



## PERSONAS 1: HISTORIEN OM AHMED

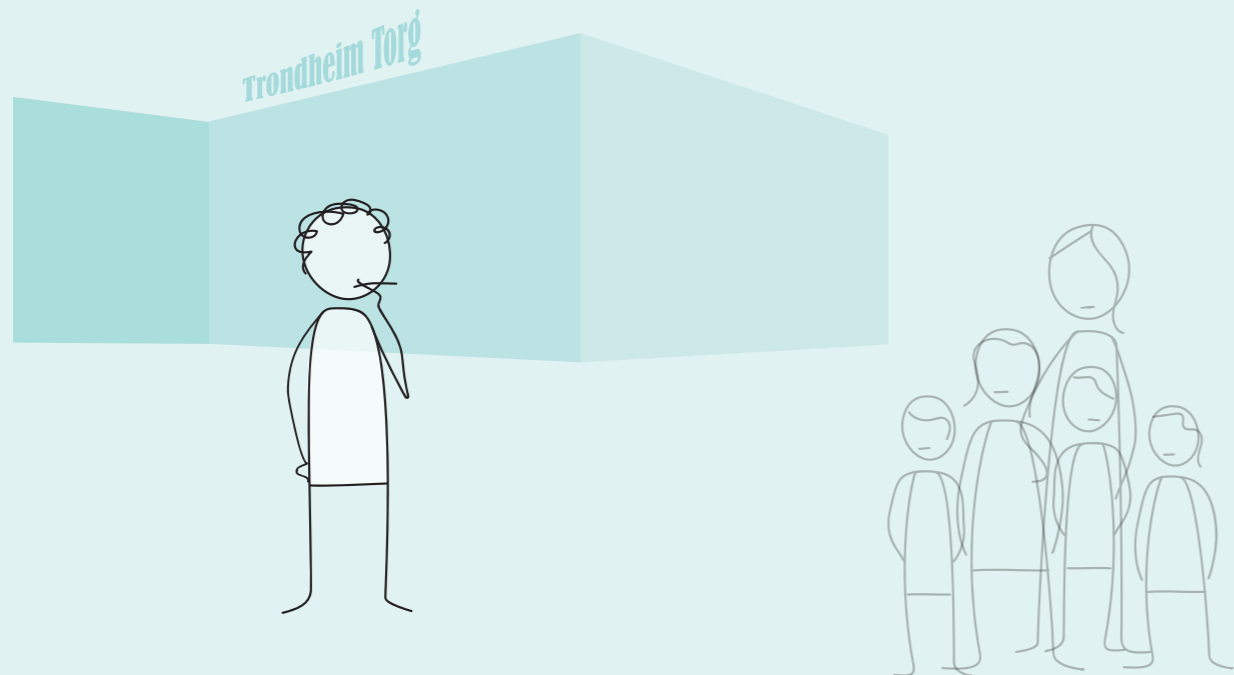
Ahmed er 18 år og kom til Norge som 10-åring. Han bor i Trondheim med moren og fire yngre søsken. Å forlate hjemlandet var vanskelig for Ahmed, selv om han verdsatte å komme til et land uten krig. Da han kom til Norge, følte han seg likevel fremmed og rotløs. Han kunne ikke språket og hadde vanskeligheter med å tilpasse seg på skolen og i nærmiljøet. Det var vanskelig å få norske venner. Han følte seg annerledes og opplevde at norske klassekameratene ikke tok kontakt. Noen klassekamerater var ekle mot ham, og han fikk slengbemerkinger fra lærere, noe som demotiverte til å komme på skolen.

Om kvelden, når de yngre søsknene skulle legge seg, pleide han å gå ut for å henge med kompiser. De bodde trangt, og moren ønsket ro når de yngre søsknene skulle sove. Når han var ute om kveldene, spesielt ved Trondheim Torg, møtte han eldre gutter som tok kontakt og viste interesse for hvem han var. Endelig følte han seg inkludert og velkommen. Gradvis ble han introdusert for røyk, alkohol, hasj, og senere sterkere stoffer. Ettersom han tilbrakte mer tid med den nye vennegjengen, skulket han også mer fra skolen. Han ble god til å sloss og en kløpper til å naske i butikker. Med lite penger hjemme, oppdaget han at han kunne tjene godt på å selge narkotika på gaten. De eldre guttene han omgikk hadde kontakter for å skaffe stoffene han solgte videre. Endelig kunne han kjøpe de joggeskoene han lenge hadde ønsket seg, som alle de andre på skolen hadde, men som han ikke hadde råd til. Guttegjengen var påpasselig med å unngå politiet, som de betraktet som fiender, som ville ta dem.

Samtidig ble det mer krangling hjemme, og Ahmed synes alt ble vanskeligere. Han ønsket ikke å såre moren og var opptatt av å gjøre henne stolt. Han ønsket seg egentlig et vanlig liv med familie og jobb. Likevel fortsatte han å henge med guttegjengen og gjøre det som ga status i miljøet. Det var tross alt der han følte tilhørighet nå. Lillebroren hans på 12 år begynte også å henge ute om kveldene. Ahmed beskyttet ham så godt han kunne, men var bekymret for hva som kunne skje i hans fravær. Han håpet nesten Uteseksjonen i kommunen, som han hadde snakket med tidligere, ville ta seg av lillebroren også.

Ahmeds mor var omsorgsfull, og ukens høydepunkt for henne var familiemåltider med mat fra hjemlandet. Moren slet med helseproblemer, var arbeidsledig, og fant det norske systemet med skjemaer, søknader og regler vanskelig å forstå. Ahmeds søsken hadde også ulike problemer som hjelpere fra forskjellige instanser forsøkte å løse. Dette førte til mange hjelpere i Ahmeds hjem. Familien følte seg som en kasteball i systemet, og at ingen forsto problemenes helhet. Ahmed hadde gode relasjoner med noen lærere som gikk langt for å hjelpe ham med diverse saker. Noen lærere betalte til og med av egen lomme for utstyret han trengte til klassesetene. Han var takknemlig, men følte skam og frykt for å bli en byrde.

Ahmed hadde ikke bare utfordringer, han hadde mange talenter og ressurser, og fant stor glede i musikkprogrammering. Han drømte om kunne leve av musikken eller fortsette med det som hobby ved siden av en vanlig jobb. Framfor alt ønsket han seg trygghet, et normalt hverdagsliv, og å stifte en familie der han kunne gi sine barn en bedre oppvekst. Selv om Ahmed virket tøff utenpå, følte han seg liten og sårbar inni. Han hadde ingen å snakke med om hvordan han egentlig hadde det, og fant det vanskelig å virke tøff når han følte kaos innvendig. Ahmed hadde sterke meninger om hva som måtte endres i samfunnet for at hans situasjon skulle forbedres. Men han hadde aldri engasjert seg i politikk. Han følte at hans stemme ikke hadde betydning, selv om han nå var myndig og stemmeberettiget.



## PERSONAS 2: HISTORIEN OM LINDA OG HENNES FAMILIE

Linda, en 35 år gammel mor, flyttet til Trondheim for fem år siden. Hun har tre barn: Petter på 3 år, Sanna på 12 år og Therese på 15 år. Sanna og Therese sin far bor på et annet sted i Norge, og de har mistet kontakten. Petters far, Henrik, bor med familien i en kommunal leilighet på Lademoen. Linda og Henrik møttes gjennom felles bekjente kort tid etter at Linda flyttet til Trondheim. Henrik hadde nylig sluppet ut fra fengsel hvor han hadde sonet flere år. Som barn bodde Linda sammen med sin more og tre søsken. Lindas Faren flyttet ut da hun var veldig liten, og hun husker knapt hvem han var. Flere menn kom inn i Lindas liv før moren giftet seg med Knut. Knut hadde positive sider, men han kunne bli voldsom og sint, særlig når han var full. Han var ofte full, spesielt når verken han eller Lindas mor hadde jobb eller penger. Knuts voldsomme sinne rammet moren, Linda og hennes søsken.

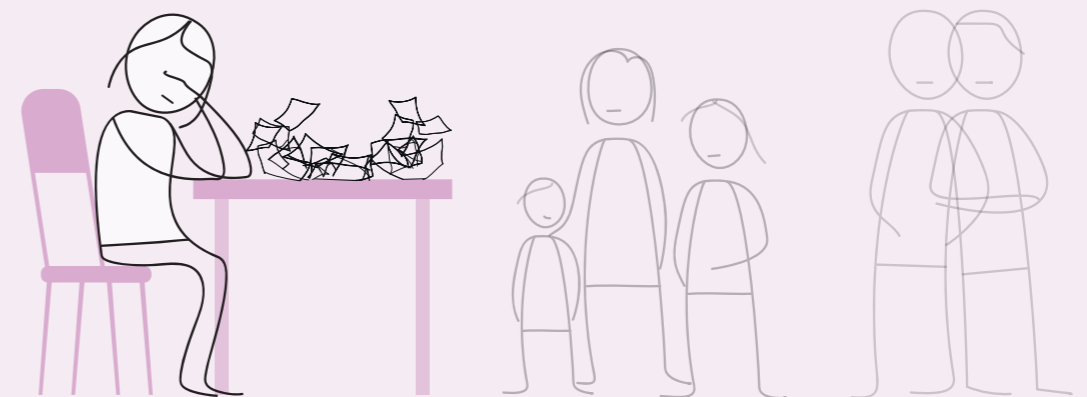
Da Linda var ni år, begynte Knut å komme inn på hennes rom på kveldene. Det skjedde ting i mørket, under dyna, som Linda ikke greier å snakke om. Det var mye bråk og krangling hjemme. Linda husker å ha tjuvlånt morens sminke for å skjule blåflekkene før skolen. Knyttneveslagene og flyvende glass var uforutsigbare. Noen ganger ble Linda truffet. En gang ble hun truffet så hardt i hodet at glasset knuste og hun måtte sy ti sting i panna. Arret er fortsatt synlig, både innvendig og utvendig. På legevakta lurte de på hva som hadde skjedd. Linda løy og sa hun hadde falt på et melkeglass ved uhell. Ingen stilte flere spørsmål, og klumpen i magen til Linda vokste.

Som tenåring begynte Linda å døyve indre smerte ved å kutte seg. Armene og lårene ble dekket av arr. Noen arr var gamle og hvite, andre nye og røde. Hun unngikk helsesøster, selv om hun egentlig ønsket seg noen å snakke med. Hun ønsket ikke å håndtere konsekvensene av at selvskadningen ble oppdaget. Lindas more hadde nok med sine egne problemer, og Linda mer tid ute ut om kveldene. Noen ganger var hun borte i flere dager. Hun ble kjent med eldre ungdommer som hun fant et fellesskap med. Disse ungdommene hadde lignende opplevelser som Linda. Hun opplevde at de forstod henne, og at de ble en slags familie. Sammen utforsket de ulike måter å døyve smerten på. De prøvde først hasj, deretter forskjellige piller og til slutt injeksjoner med heroin. Heroin gjorde at hun følte ingenting, og kunne unnsnippe virkeligheten. I dette miljøet møtte Linda faren til Sanna og Therese. Han var eldre og skaffet henne det hun trengte. Rusen ga henne et fellesskap der hun følte seg forstått. I hvert fall til tider. Sanna og Thereses far hadde også sine egne problemer og en vanskelig oppvekst. Hans gjeld førte til at han ble overtalt til å smugle hasj fra Sverige til Norge. Han ble arrestert og fikk en lang fengselsdom. Linda og barna har ikke hatt kontakt med ham siden. Skole, barnevern og hjelpeinstanser var bekymret for familien, som til slutt fikk plass på et Blå Kors familietilbud på Lade.

Linda ønsket å gi barna en bedre oppvekst enn sin egen. Etter ni måneder på familietilbudet fikk Linda og barna hjelp til å flytte inn i en kommunal leilighet på Lademoen. De ville starte på nytt. Linda var nå rusfri og så lyst på fremtida. Hun møtte Henrik som hadde samme ønske, og ble snart gravid. Da Petter ble født, var hverken Linda eller Henrik i arbeid. De fikk oppfølging fra barnevernet og en rekke andre hjelpeinstanser. Gang på gang måtte de forklare situasjonen sin til nye hjelpere. Til slutt førte det til vedtak om økonomisk bistand og flere tiltak. Selv med bostøtte og sosialhjelp fra NAV, var pengene ikke nok. Utgifter som strøm, mat og husleie var en utfordring.

Fritidsaktiviteter som kino og svømming kunne de bare glemme. Hver gang en konvolutt ankom, følte de en knute i magen. Inkassovarsler kom fra alle kanter. Hvordan skulle de betale? Hva skulle de forklare til NAV, som gjennomgikk kontoutskriftene deres hver tredje måned? Jobbsøkerkurs på NAV virket meningsløs, for hvem ville vel ansette dem? De hadde ingenting å skrive på CVen. Mye livserfaring, men ingen betaler for det. Og barnevernet? Familien syntes det var kleint og kunstig når de skulle observeres for «samspill og tilknytning» fire ganger i måneden.

Petter var jo liten enda, men både Sanna og Therese merket godt at de ikke hadde de samme mulighetene som andre barn. De så annerledes ut, kunne ikke være med på det de andre gjorde. På skolen ble de kalt «First-price-barn». Therese hadde allerede begynt å skulke mye, og hang heller med de eldre ungdommene som ikke gikk på skole og ikke hadde jobb. Sanna låste seg mye inne på rommet og nektet å komme ut. På rommet hadde hun bare en flatmadrass og en sacco-sekk, men det kjentes likevel bedre enn det som ventet henne utenfor husets fire vegger. Skolevegging, sa de på PPT-kontoret. “Fuck you”, sa Sanna. Det var jo ikke noen vits, det var ingen som skjønnte noe som helst om hvordan de hadde det likevel. I alle fall ikke politikerne og de som hadde makt til å gjøre noe med situasjonen til familien. Når skulle noen forstå at de bare ønsket å være som de andre?



### PERSONAS 3: FLYKTNINGFAMILIEN

Feven og Moges flyktet til Norge fra Eritrea for seks år siden med sine fire barn, Mariam (15), Berhane (12), Amete (7) og Abbay (5). Abbay ble født i Norge og går nå i barnehage, mens de andre barna går på skolen.

Familien kom til Trondheim som kvoteflyktninger etter en farlig reise for å unnsnippe forfølgelse og krig. Moges har litt skolegang og erfaring som elektriker, men en skuddskade i skulderen har begrenset hans arbeidsmuligheter. Han tenker mye på hvordan han skal ta vare på familien i et nytt og fremmed land. Feven har aldri gått på skole og kunne ikke lese eller skrive da hun kom til Norge. Hun er en mester i å lage mat og er barnas trygge havn i en urolig verden.

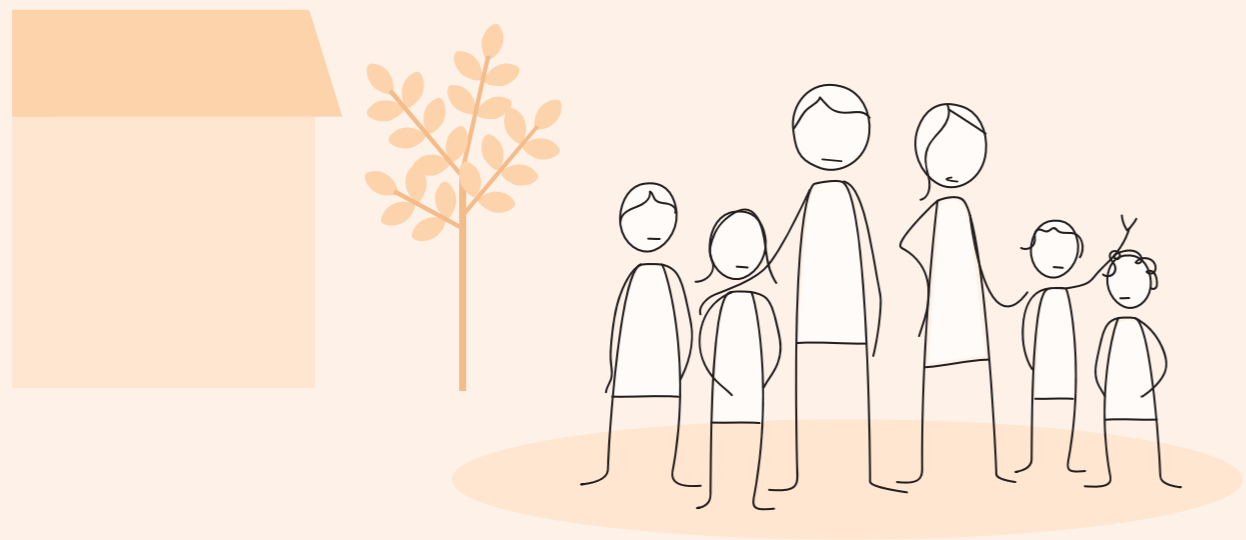
Familien hadde mange utfordringer da de kom til Norge. Alt fra været og språket til maten, menneskene, reglene og systemene var nytt og fremmed. Det var overveldende. Selv om de fikk god assistanse fra Flyktningeenheten i kommunen ved ankomst, var de avhengige av tolk for å kommunisere. Dette førte ofte til misforståelser. I tillegg var det mange forskjellige personer, byråkrater og institusjoner de måtte forholde seg til. Det ble ofte rot med avtaler.

Familien bor i en kommunal bolig i Klæbu. Selv om huset er gammelt og trenger mye oppussing, er de takknemlige for å ha et tak over hodet. De er bundet av en langsiktig leiekontrakt fordi de misforsto vilkårene da de signerte. Beliggenheten av huset legger også ekstra press på dem. Det er langt fra skoler, butikker og fritidsaktiviteter. Offentlig transport er heller ikke lett tilgjengelig, og de må gå en kilometer for å nå nærmeste bussholdeplass. Dette forverrer den allerede stressende situasjonen. Familien har mange å forsørge, og innkjøp blir en utfordring, spesielt siden de ikke har bil eller førerkort. Moges' gamle skuddskade i skulderen forverrer situasjonen. Han har konstante smerter og redusert funksjonalitet. De eldste barna hjelper med å bære varer og andre oppgaver.

Feven og Moges har vært med i Introduksjonsprogram ledet av Flyktningeenheten, men progresjonen er treg, spesielt for Feven som mangler basiskunnskaper. I tillegg har hun helseproblemer som ryggsmarter og bekkenplager etter en fødselskade. Dette gjør henne bekymret for sin egen helse. Hun har konsulert en fastlege og fått henvisning til en fysioterapeut i kommunen. Timene hos fysioterapeuten har blitt et høydepunkt for henne. Der føler hun seg velkommen, mestrer øvelser og får øvd seg på norsk. I motsetning til foreldrene som fremdeles snakker lite norsk, har barna i familien blitt flinke i språket. De eldste må ofte hjelpe til når foreldrene trenger hjelp til oversettelse, og det kan bli litt krangling ut av det. I tillegg til å være foreldrenes tolk, hjelper de også mye med praktiske ting hjemme. De deler på jobben med å få Abbay til og fra barnehagen, og må ta en stor del av husarbeidet fordi både mamma Feven og pappa Moges har helseproblemer.

Det som bekymrer familien aller mest, er at de ikke har nok penger. Hver måned går de i underskudd. Det er bare ikke nok når husleia og strømmen skal betales. De bruker minimalt med penger på mat. Pasta er billig, så det spiser de mye av. Feven skulle ønske de kunne lage mer mat med oppskrifter fra hjemlandet, med mye grønnsaker, og med kjøtt eller kylling. Men det er jo så dyrt! Det er sjelden de får til slike måltider nå.

Feven og Moges synes det er vanskelig å se at ungene deres ikke kan være med på det som de andre ungene i Klæbu gjør. De har ikke penger til å betale for fritidsaktiviteter, så det er utelukket. Klær og utstyr til aktiviteter er det heller ikke rom for å prioritere. Mat og strøm går foran. Ungene i familien synes det er vanskelig. De ser jo hva de andre gjør og har, og synes det er vanskelig å få venner når de ikke deltar der de kan bli kjent med andre. Familien hadde heller ikke råd til å betale egenandelen for PC'n Mariam trengte til skolen. Det var en lærer som sa at det gikk an å søke om å få noe støtte til det, men de aner ikke hvor og hvordan de skal søke. De måtte søke på nett, sa læreren. Men hvordan skal de klare det? Det ble aldri noe PC, og Mariam strøk i to fag på skolen ettersom hun ikke leverte de obligatoriske oppgavene. I det siste har familien brukt kredittkort for å betale for mat. For en tid tilbake fant de ut at det er noen som deler ut gratis mat i Trondheim, så de pleier å dra dit. Men det er ofte ikke nok til alle. For der er det mange i kø. Både innvandrere, og norske folk.



### PERSONAS 4: HEGE OG GUTTENE

Hege bor i en leilighet på Brundalen med sine to sønner, Truls på 5 år og Øystein på 14 år. Truls går i barnehagen, mens Øystein går første året på ungdomsskolen. Hege jobber 60 % deltidsansatt i en annen kant av byen, men tar ekstravakter i barnehagen og på et utested i byen når hun kan for å spe på inntekten.

Hege arvet noen kroner og fikk kjøpt leiligheten de bor i for tre år siden. Det er en treroms, så Truls og Øystein deler rom. Men det er i det minste deres egen plass. I det siste har imidlertid alt blitt så dyrt. Maten, strømmen, huslånet, bussbilletten, alt. Inntekten til Hege strekker ikke til lenger. Hun ligger flere måneder bak på husleia til borettslaget, og tør ikke tenke på hvordan det skal gå med strømregninga når den kommer.

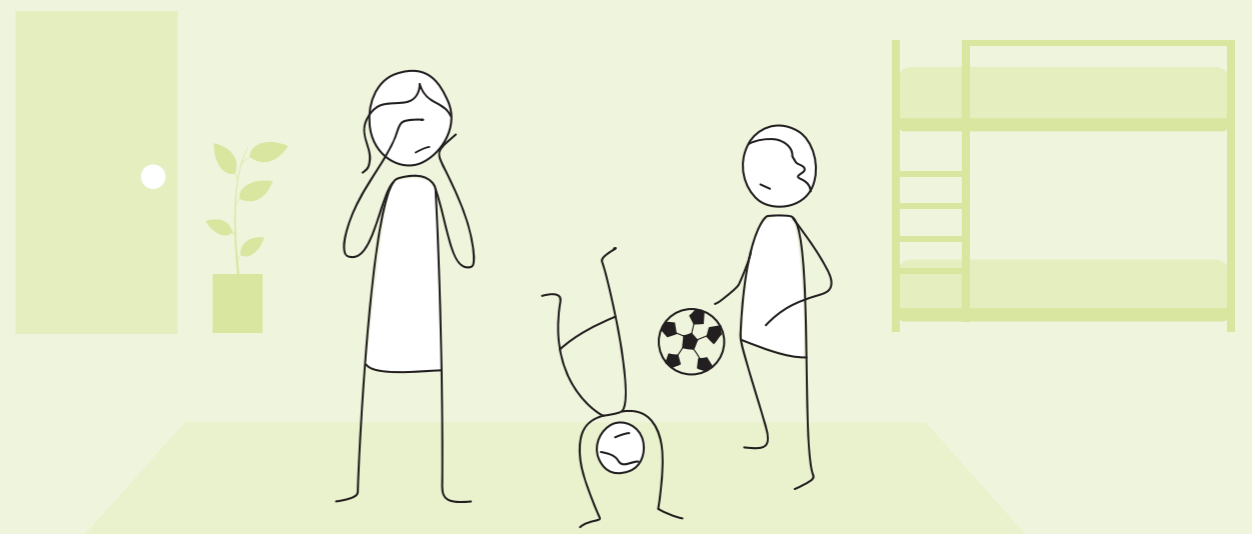
Fotball-avgifta til Øystein greide hun ikke å betale, så hun har nå fått beskjed om at han ikke kan være med på grunn av at forsikringa til laget ikke kan dekke ham dersom han ikke formelt sett er betalende medlem. Storsjø-cupen kan de bare glemme, det koster nært sagt en formue å leie seg inn på campingen i Østersund. Øystein er innmari skuffet over at han ikke kan delta på cupen sammen med kompisene, og gruer seg allerede til de kommer hjem fra Østersund og han må høre om alt det morsomme de har vært med på. Hva skal han fortelle om når de møtes igjen? At han bada i Korsvika mens alle andre var på ferie? At han satt barnevakt for broren mens mamma var på jobb om kvelden?

I den siste tiden har Hege fått veldig vondt i en jeksel øverst på høyre side. Hun har kjent på det lenge, men har ikke tatt seg råd til å dra til tannlegen. Nå har imidlertid smertene blitt så store at hun ikke lenger greier å ta på seg ekstravakter. Hun tar Ibux hver dag for å takle smertene, og i det siste har hun måttet ta fire tablettter i slengen for at det skal ha effekt. Det gjør henne døs og trøtt på jobb, og her om dagen sovnet hun på pauserommet i barnehagen. De ubetalte regningene og inkasso-kravene har tårnet seg opp. Hun har ikke tatt seg råd til å kjøpe utsyr hun vet barna trenger. Minstegutten Truls får heldigvis låne ski og votter og ting han trenger i barnehagen, men hun vet at de er mange som må dele på utstyret de har til utlån.

Truls er en aktiv gutt, og slitasjen på parkdresser og utstyr er stor. Utedressen han bruker i barnehagen begynner å bli liten og slitt, og holder ikke vannet ute lengre. Av og til må Truls gå inn fra leken fordi han blir våt. Da sitter han på kjøkkenet og ser ut vinduet på de andre barna som leker ute, mens de voksne rydder etter måltidet. Noen ganger får han låne klær i barnehagen, men da hender det at noen av de andre barna snakker om at han ser annerledes ut. I det siste har det hendt seg at Truls blir veldig frustrert, og for noen uker siden endte det med at han slo og bet et av de barna som sa han så litt rar ut i låneklærne. Siden har det skjedd flere ganger. Truls kjenner selv at han er lei seg, men hører de voksne si at han er mye sint. Hege ble kalt inn til ekstra foreldresamtale, og der møtte hun en hel gjeng med forskjellige fagfolk som lurte på hvordan det egentlig stod til hjemme. Det endte med at det ble bestemt at Truls skulle observeres videre med tanke på eventuell utredning for atferdsproblemer, og Hege ble sterkt oppfordret til å delta på foreldreveiledningskurset som de arrangerte på helsestasjonen. Hege skammet seg. Hun var da vel en god nok mor, var hun ikke?

Hege gruer seg allerede til neste år. Da skal Øystein konfirmeres. Hun prøver å sette av penger slik at hun skal ha råd til både konfirmasjonsavgifter, fest og gave. Men enn så lenge står det 750 kroner på sparekontoen hun har opprettet. Det blir ikke mange porsjoner sodd av det.

Heges bekymringer tårner seg opp, hun føler seg strekt i alle ender. Hun strekker ikke til som mor og hun har så mange bekymringer rundt guttene og økonomi at konsentrasjonen svikter på jobb, i tillegg er det de fysiske smertene som hun døyver med smertestillende. Hege strever med sønnen nå, og føler seg deprimeret. Det er så mye å grue seg til, og lite å se frem til.



## 4

# Kunnskaps- grunnlag og teoretisk rammeverk

Dette kapitlet introduserer først kunnskapsgrunnlaget og det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for følgeforskningen av Innbyggernes modell. Vi presenterer forskningens teoretiske rammeverk, og beskriver oppdatert kunnskap om livskvalitet og samfunnsdeltakelse i Norge med fokus på levekårsutsatte barn, unge og familier. Dette danner et bakteppe for å få dypere innsikt i påvirkningsfaktorer for livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Deretter presenterer vi til sammen 20 kunnskapsbaserte hensyn som spiller strategiske fokus kommunen bør ivareta for å utvikle samskaping og relasjonell velferd som praksis og styringslogikk. Det presenterte kunnskapsgrunnlaget og teoretiske rammeverket tjener som bakteppe for å 1) plassere evalueringen i et teoretisk og velferdspolitisk landskap, 2) diskutere funn (kapittel 6–11) og 3) vurdere fremtidige scenarier og anbefalinger for modellens videreutvikling (kapittel 12).

Kunnskapsgrunnlaget for forskningen bygger på forståelsen av at velferd skapes kollektivt for å fremme *livskvalitet* for individer og samfunnet (Allardt, 1972; Cottam, 2020; Loeffler, 2020). Vår tilnærming er å utforske hvordan modellen bidrar til å bygge fellesskapsverdier som gagnar delprosjektene målgrupper gjennom økt livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse.

Følgeforskningen har søkt å besvare komplekse spørsmål basert på et omfattende kunnskapgrunnlag fra diverse fagfelt. Fokuset har vært på målgruppenes livskvalitet, medborgerskap, samfunnsdeltakelse, utvikling av praksiser og samskappingsprosesser, samt institusjonelle, organisatoriske, politiske, juridiske, økonomiske, etiske faktorer og vurderinger. I tillegg har vi sett på vurderinger knyttet til bærekraft og oppskalering av innovasjonene.

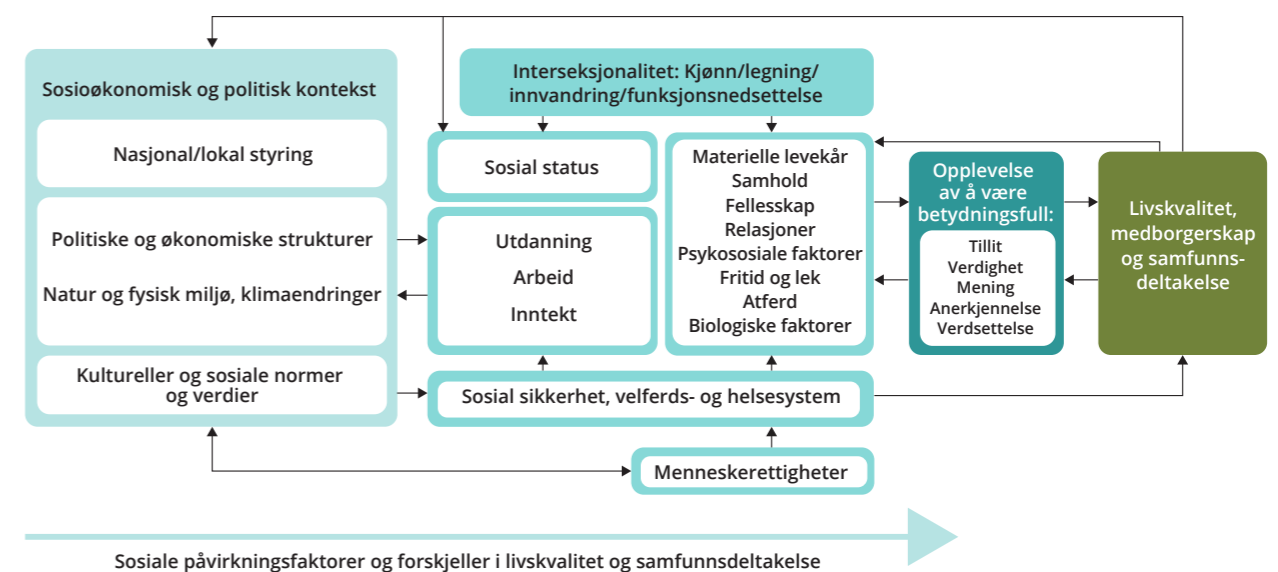
En bred og transdisiplinær tilnærming ble valgt fordi forutsetningene for helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse inkluderer et komplekst spekter av sosiale, økonomiske, miljømessige, politiske og kulturelle faktorer. Sosiale og politiske kontekster påvirker

former og grader av sosiale ulikheter og utenforskap blant barn, unge og familier, samt konsekvensene av denne lagdelingen for livsmuligheter i ulike livssfærer som hjem, lek, læring, fritid og arbeid gjennom livsløpet (Goldblatt et al., 2023; Marmot, 2017; Robeyns, 2017).

#### 4.1 Rammeverk for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse

Følgeforskningen av Innbyggernes modell baserer seg på et rammeverk som bygger på WHO-kommisjonen om sosiale helsedeterminanter fra 2008 (WHO, 2008) og sosiale påvirkningsfaktorer for helse og livskvalitet i Norge (Goldblatt et al., 2023). Rammeverket tar hensyn til nyere forskningsresultater og ekspertuttalelser, og legger vekt på forhold som er relevante for norsk kontekst og målsettingene for innbyggernes modell.

Rammeverket vektlegger betingelser og påvirkningsfaktorer (1), som påvirker innbyggernes opplevelser og erfaringer (2), noe som fører til endringer i livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse (3).



**Figur 7.** Rammeverk for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse, inspirert av (Goldblatt et al., 2023; Prilleltensky, 2020; WHO, 2008)

Figur 7 visualiserer det overordnede rammeverket for livskvalitet og samfunnsdeltakelse vi legger til grunn for evalueringen.

**4.2 Livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse blant utsatte barn, unge og deres familier**

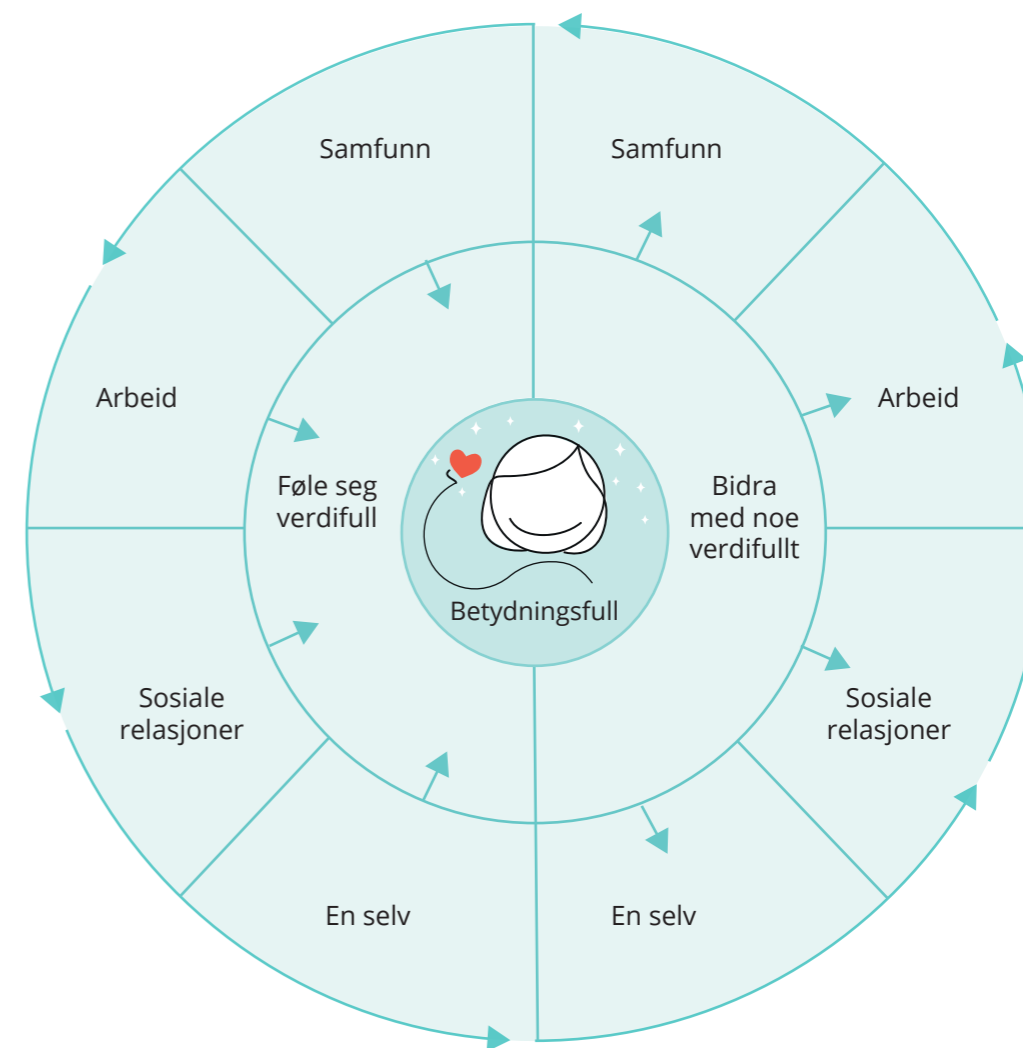
Livskvalitet er en kjerneverdi for både enkeltindividet og samfunnet samlet sett og står også helt sentralt i FNs bærekraftsmål (FN, 2015). Tilnærmingen til livskvalitet i denne rapporten bygger på de nasjonale anbefalingene om måling av livskvalitet (Nes et al., 2018; Nes et al., 2020). Sentrale dimensjoner ved livskvalitet er beskrevet i tabell 3, nedenfor.

(Forståelsen av livskvalitet omfatter tilgang til gode levekår og utviklingsmuligheter for ressurser, evner og funksjoner som bidrar til livskvalitet Nes et al., 2018; Nes et al., 2020). Ut fra dette forstås livskvalitet som individuelle vurderinger av livet, sentrale livsarenaer og relasjoner, følelser, samt daglig fungering. Dette inkluderer også muligheter for deltagelse og påvirkning i samfunnet via inkluderende og aktivt medborgerskap (Bjørndal et al., 2023; Nes et al., 2020; Prilleltensky et al., 2023; Røysamb et al., 2023; Yu et al., 2023).

**4.3 Mattering – å være betydningsfull og å bidra med noe betydningsfullt**

Menneskers livskvalitet er avhengig av opplevelsen av å være betydningsfull i eget liv, i andres liv, i organisasjons- og arbeidsliv og i samfunnsliv. Å være betydningsfull (mattering) handler både om å bli anerkjent og å kunne bidra med noe av verdi for seg selv og andre (Prilleltensky et al., 2023). I evalueringen av prosjektet anvender vi Prilleltenskys (2020) konseptualisering av «mattering», som er en opplevelse av å være betydningsfull og bidra med noe av betydning som menneske. Denne teoretiske konseptualiseringen innebærer at livskvalitet avhenger av erfaringen av å ha verdi og kunne bidra med noe verdifullt for andre og samfunnet. Tilnærmingen vektlegger menneskers grunnleggende behov for anerkjennelse fra samfunnet, arbeidslivet, sosiale nettverk og seg selv, samt behovet for å bidra med noe verdifullt for seg selv og andre, og dermed tilføre verdi til samfunnet (Prilleltensky et al., 2023).

Videre bygger vi på en forståelse av livskvalitet som frihet og reelle muligheter til å leve liv man selv verdsetter, basert på hva som er viktig for individet (Sen, 2005). Disse frihetene kan forstås som kapabiliteter til å være og gjøre det som føles meningsfullt, uten å begrense andres mulighet til god livskvalitet (Sen, 2005). Medborgerskap og inkluderende demokratisk deltagelse er sentrale dimensjoner i denne forståelsen av livskvalitet, hvor det fokuseres på anerkjennelse og tilrettelegging for individers kunnskaper, meninger og vilje til å påvirke betingelser som er viktig for deres livskvalitet.



Figur 8. The Mattering Wheel (Prilleltensky, 2020), gjengitt i Krokstad (2021).

HVORDAN LIVET OPPLEVES FOR DEN ENKELTE	SENTRALE SIDER VED LIVSSITUASJONEN
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Kognitiv:</b> Vurderinger som livstilfredshet</li> <li><b>Affektiv:</b> Positive og negative følelser som glede og bekymring</li> <li><b>Eudaimonisk:</b> Opplevelse av god fungering som mening og mestring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Fellesskap:</b> Muligheten til deltagelse, støtte, tilhørighet, anerkjennelse og å knytte bånd til andre</li> <li><b>Trygghet:</b> Fysisk trygghet/nabolag uten kriminalitet, trygg jobb, sosialt sikkerhetsnett</li> <li><b>Frihet:</b> Økonomisk handlefrihet, ikke bli diskriminert</li> <li><b>Helse:</b> Psykisk og fysisk helse og overskudd til å mestre hverdagens krav</li> <li><b>Muligheter for utvikling:</b> Lære noe nytt, utvikle kompetanse gjennom hele livet</li> </ul>

Tabell 3. Sentrale dimensjoner ved livskvalitet, fjern mellomrom mellom tabell og tabelltekst.

**4.4 Livskvalitet blant ulike grupper i befolkningen**

Som bakgrunn for resultatene i denne rapporten oppsummerer vi kort oppdatert kunnskap om fordelingen og påvirkningsfaktorene for livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Selv om gjennomsnittlig fornøydhet med livet i Norge er høy, varierer livskvaliteten betydelig mellom ulike grupper i samfunnet. Den nasjonale livskvalitetsundersøkelsen fra 2022 viser at 28 prosent av voksne opplever lav tilfredshet med livet, mens 22 prosent opplever høy tilfredshet (9 og 10 på en skala fra 0-10) (Rønning, 2022). Flere grupper skårer signifikant lavere enn gjennomsnittet på alle 12 indikatorene for subjektiv livskvalitet som SSB rapporterer. Dette inkluderer arbeidsledige, personer i laveste inntektskvartil, personer med lav utdanning, personer med nedsatt funksjonsevne eller med symptomer på psykiske plager, samt skeive.

Andre grupper som skårer dårligere enn den øvrige befolkningen på mellom 9 og 11 av indikatorene er personer med lavinntekt, uføre, aleneboende under 45 år, personer i alderen 18-24 år og studenter/elever (Rønning, 2022). Folkehelseundersøkelser i fylkene, basert på data fra rundt 400 000 voksne i Norge de siste fire årene, bekrefter samme mønster av skjevfordeling (Rønning, 2022).

Andelen innvandrere som opplever lav tilfredshet er lik som i den øvrige befolkningen (Dalen & Larsson, 2022). Innenfor innvandrerguppen er det markante forskjeller, der noen grupper skårer høyere og andre lavere enn majoritetsbefolkningen. For eksempel opplever 37 % av innvandrere fra Midtøsten, Sentral- og Sør-Asia lav tilfredshet (Dalen & Larsson, 2022).



Foto: John Arne H. Tømmervold

Personer med flere og samtidige levekårsbelastninger har særlig høy risiko for å oppleve dårlig livskvalitet (Ridley et al., 2020). Risikofaktorer vi har studert inkluderer i) å være enslig, ii) å ikke ha noen som står en nær, iii) sjelden vennekontakt, iv) dårlig eller svært dårlig helse, v) vanskelig eller svært vanskelig økonomi vi) og mangel på integrasjon i arbeidslivet (arbeidsledig, ufør, mottar sosialhjelp) (Nes et al., 2020). Det er en tydelig sammenheng mellom antall risikofaktorer og lav livskvalitet; flere risikofaktorer korrelerer med lavere skår på livstilfredshet og tillit. For eksempel opplever 65 % av de som rapporterer tre eller flere risikofaktorer lav tilfredshet med livet, sammenlignet med 7 % som ikke rapporterer noen risikofaktorer.

Tall fra rundt 80 000 individer som deltok i folkehelseundersøkelsene i fylkene i 2019 viser at unge med dårlig økonomi og uten arbeid skiller seg negativt ut i livskvalitetsindikatorer. (Nes et al., 2019). Selv om gruppen bare utgjorde 2,5 % av utvalget, utgjorde de 13 % av de som ikke føler tilhørighet til hjemstedet og 23 % av de helt utilfredse med livet (Nes et al., 2020). Selv om denne gruppen er forholdsvis liten, er det stort potensiale for bedring av disse innbyggernes livssituasjon.

#### 4.4.1 Fornøydhets med livet

Spørsmålet om generell livstilfredshet måler en persons kognitive evaluering av sitt liv (Nes et al., 2018). Dette er trolig det mest brukte målet på subjektiv livskvalitet, både nasjonalt og internasjonalt. Tradisjonelt har nordmenn rangert høyt internasjonalt på dette målet, med skår mellom 6,7 og 7,6 på en skala fra 0-10 de siste ti årene. Det har imidlertid vært en svak nedgang de siste årene, både i gjennomsnitt og faktisk rangering (Nes et al., 2021; Nes et al., 2023). I SSBs nasjonale livskvalitetsundersøkelse fra 2022 var gjennomsnittet i utvalget 6,7 på en skala fra 0-10 (Rønning, 2022). Tall for Norge fra Gallup World Poll som er grunnlaget for Verdens lykkerapport rapporterte et gjennomsnitt på 7,3 for et tilsvarende spørsmål (Helliwell et al., 2023). Forskjellen mellom disse undersøkelsene i 2022 kan skyldes tidspunktene for datainnsamling. Det observeres generelt små kjønnsforskjeller i livstilfredshet, men tydelige aldersrelaterede forskjeller, det snittet øker med alderen til det faller for de over 80 år (Rønning, 2022). Arbeidsledige og arbeidsuføre skårer betydelig lavere (hhv. 5,4 og 5,2) enn yrkesaktive, og pensjonistene er vanligvis mest fornøyde.

#### 4.4.2 Betydningen av levekår

Avgjørende faktorer for den enkeltes livskvalitet inkluderer gener, personlighetstrekk, sosiale og økonomiske betingelser, samfunnsendringer, samfunnsstruktur, klimakrisen, krig, unike livshendelser, tilfeldigheter og helserelaterede forhold som sykdom og kronisk smerte. Ny forskning fra Norge

understreker betydningen av miljøfaktorer, inkludert opplevd diskriminering, sosial støttekriminalitet og trygghet (Bjørndal et al., 2023). Andre miljøfaktorer som tilgang på natur, fysisk aktivitet, tilhørighet og sosialt samhold korrelerer positivt med livskvalitet, mens forurensning og utrygghet i nabolaget var negativt korrelert. En omfattende undersøkelse fra Nederland av 139 miljøfaktorer identifiserte 21 faktorer signifikant forbundet med livskvalitet (van de Weijer et al., 2022). Disse faktorene inkluderte bolig/boforhold, inntekt, nabolagsfaktorer og sosioøkonomi. Særlig sosioøkonomisk status og trygghet forklarte forskjellene i livskvaliteten. Sosial og økonomisk ulikhet påvirker generelt livskvaliteten negativt og kan medføre ringvirkninger som redusert tillit. Individuelle miljøfaktorer synes å ha begrenset betydning (Götz et al., 2022), men deres effekter forsterkes når de samvirker med andre risiko- eller helsefremmende faktorer, som til sammen skaper kroniske belastninger eller vedvarende ressurser. Selv om det foreligger betydelig kunnskap om assosiasjoner og enkeltsammenhenger, er kunnskapen om komplekse kausale mekanismer fortsatt begrenset.

Forskningslitteraturen om fattigdomsproblemer og barns utviklingsmuligheter viser imidlertid klare overføringsmekanismer mellom dårlig familieøkonomi og barns utvikling. Eksponering for fattigdom i svangerskap og tidlig oppvekst øker sannsynligheten for at barn utsettes for «giftig» stress og dårlig ernæring. Dårlige vilkår for vekst og utvikling kan medføre svekket kognitiv utvikling og sykdom i voksen alder (Ridley et al., 2020). Familiestressmodellen (Hill, 1949) fremhever lavinntekt og trangt økonomisk handlingsrom som hovedkilder til stress hos foreldre. Dette stresset påvirker foreldrenes oppdragerpraksiser og omsorgsmiljøet i familien. Langvarig stress kan resultere i emosjonelt underskudd hos foreldre og svekke deres muligheter til å investere ressurser i foreldreskapet (Skinner, 2022). Dette påvirker familiedynamikken og kvaliteten på relasjonelle båndene innad i familien, inkludert mellom barn, søsken og omsorgspersoner. Aleneforeldre er spesielt utsatt for stressende livssituasjoner som kan påvirke deres forhold til barna (Conger, 1999; Masarik & Conger, 2017).

#### 4.4.3 Boligforholdets betydning for barn, unge og familiers livskvalitet og samfunnsdeltakelse

Studier indikerer at bolig- og nærmiljøforhold har direkte implikasjoner for barn og unges oppvekst og velferd, inkludert fysisk og mental helse, sosiale relasjoner, utdanningsresultater og økonomiske utsikter (Danielsen, 2020; Departementene, 2014; Grødem & Hansen, 2015; Hyggen, 2018; Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019; Helse- og omsorgsdepartementet 2019; Skog Hansen, 2021; Skog Hansen, 2011; Skog Hansen, 2020; von Simson, 2019).

Simson og Umblijs (2019) utførte en registerbasert studie der de oppdaget at boligkarakteristikker er forbundet med opplevelsen av utdanning og akademiske resultater. De undersøkte også forholdet mellom bolig og arbeidsmarkedet, med søkelys på forholdet mellom bolig og ungdom som verken er i skole, arbeid eller opplæring. Resultatene indikerer at uheldige boligkarakteristikker er forbundet med svake skoleprestasjoner og sosial eksklusjon. Ifølge Grødem og Hansen (2015), er personer med innvandrerbakgrunn særlig utsatt for å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Denne gruppen er særlig utsatt for utfordringer tilknyttet boligkvalitet, nabolagsforhold og boligstabilitet, samtidig som uheldige boligforhold kan være en begrensende faktor i integreringsprosessen (Grødem & Hansen, 2015; Skog Hansen, 2021). Familier generelt havner oftere i en sårbar posisjon overfor utleieaktører som er useriøse, der de oftere må akseptere kortvarige leiekontrakter og risikerer ufrivillig utflytting eller utkastelse (Grødem, 2013; Skog Hansen, 2021).

Flere studier og offentlige strategier har de siste ti årene understreket behovet for bedre koordinering av sosiale tjenester for å kunne bistå personer med utfordrende boforhold (Danielsen, 2020). Offentlige initiativer som den nasjonale strategien, Bolig for

velferd (2014-2020) og Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019-2024) understreker behovet for koordinering av sosiale tjenester for å adressere disse utfordringene.

#### 4.4.4 Sosiale ulikheter i fritidsaktiviteter

Barnekonvensjonens artikkel 31 bekrefter barns rett til fritidsaktiviteter. Statistikk fra Ungdata viser sosiale ulikheter i deltakelse i fritidsaktiviteter (Bakken, 2021; Goldblatt et al., 2023). Det er en tydelig sosial gradient i fritidsdeltakelse i organisasjoner, klubber, lag og foreninger, fra 37 % i den laveste sosioøkonomiske gruppen til 74 % i den høyeste (8-10 klasse) (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023). Det er en også en sosial gradient i ukentlig trening eller konkurranse i idrettslag. I gruppen med lavest sosioøkonomisk status trener én tredel som hyppig i idrettslag, sammenlignet med to tredeler i gruppen med høyest sosioøkonomisk status. For deltakelse i fritidsklubb er variasjonen mindre, men 16,7 % av ungdommer med lav sosioøkonomisk status deltar 3-4 ganger i måneden, sammenlignet med 12,5 % i den høyeste gruppen (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023). Ungdommer med den laveste sosioøkonomiske statusen opplever oftere enn jevnaldrende at foreldrene ikke har råd til å betale for deres ønskede formelle eller uformelle

fritidsaktiviteter. Blant den laveste gruppen opplever 8,5 % dette ofte, i motsetning til 3,3 % i gjennomsnitt i hele gruppen og omtrent 2 % blant de med høyest sosioøkonomisk status (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023).

#### 4.4.5 Tilhørighet og relasjoner

Tilhørighet til andre er et grunnleggende menneskelig behov og kan være en forutsetning for god livskvalitet (Barstad, 2016; Baumeister, 2012). Mangel på tilhørighet og tilknytning er assosiert med dårlig helse, tilpasningsproblemer og redusert livskvalitet (Baumeister & Leary, 1995). Det å «tilhøre flokken» har igjennom historien vært avgjørende for overlevelse og reproduksjon, og evolusjonen har trolig selektert individer som verdsetter sosial tilknytning og tilhørighet, og som opplever stress og ubehag uten sosial kontakt. Studier, inkludert farmakologiske, nevropsykologiske og hjerneavbildningsstudier, viser at de fleste er svært sensitive for sosial ekskludering, og at sosial smerte registreres i hjernen likt som fysisk smerte (Eisenberger, 2015). Menneskers sosiale natur bidrar til at livskvaliteten ofte forbedres gjennom gode relasjoner gjennom ulike mekanismer (Bartolo, 2019).

Det å føle seg velkommen, akseptert og inkludert fører også til positive følelser som glede, tilfredshet og sinnsro, mens det å føle seg ignorert, avvist og generelt ekskludert fører til sorg, angst, depresjon, meningsløshet, sjalusi og ensomhet (Bartolo, 2019). Sosial kontakt henger også sammen med fysisk helse. Folk som opplever å være godt integrerte har lavere dødelighet, større sjanse for å overleve hjerteinfarkt, lavere risiko for tilbakefall av kreft, og mindre depresjon, angst og aldersrelatert kognitiv svikt (Cohen, 2004). Likeledes henger det å stå utenfor det sosiale fellesskapet over tid sammen med dårligere søvnkvalitet (Hawkey et al., 2003), dårligere immunfunksjon (Kiecolt-Glaser et al., 1994), og høyere risiko for å dø etter et hjerteinfarkt (Berkman et al., 1992).

#### 4.4.6 Hverdagsgledens fem

Selv om både biologi og levekår som trygghet og autonomi er viktige for livskvaliteten, kan den forbedres gjennom livskvalitetsfremmende aktiviteter. Britiske forskere, på oppdrag fra helsemyndighetene, har gjennomgått forskning på feltet og identifisert fem viktige tiltak for å bedre livskvaliteten: *knytte bånd* (investere i relasjoner, både nære og løse), *å være oppmerksom* (være til stede i øyeblikket), *å være aktiv* (fysisk aktivitet), *fortsette å lære* (å være nysgjerrig og utvikle seg), og *å gi* (dele, bidra og stille opp for andre) (Aked et al., 2008). Disse fem aktivitetene er anvendelige på alle nivåer i folkehelsearbeidet. De kan integreres i kommunal planlegging og frivillig virksomhet (som Innbyggernes modell, helse- og omsorgstjenester), for å legge til rette for at alle innbyggere kan delta i aktiviteter og tiltak som gir påfyll av de fem kildene til hverdagsglede.

#### 4.4.7 Tillit

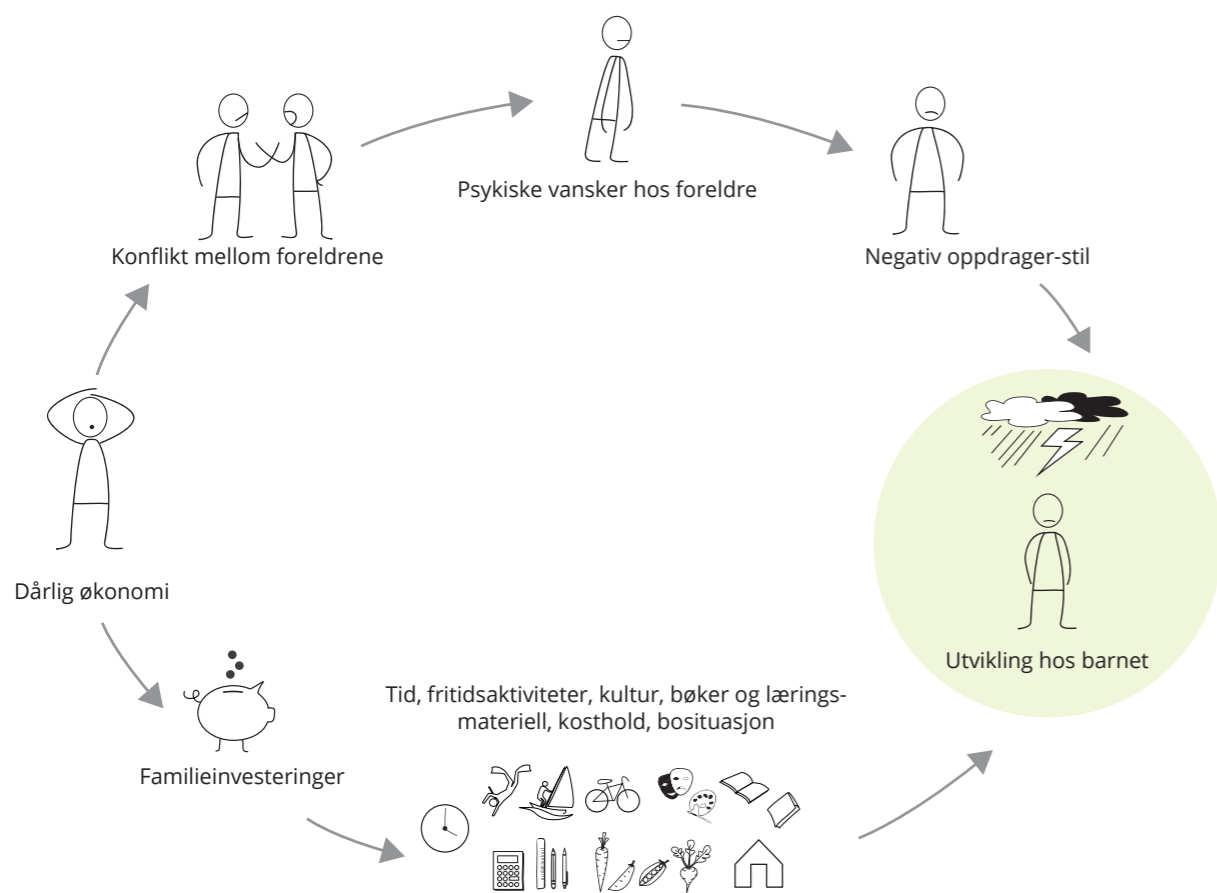
Et lykkelig samfunn kan beskrives som et samfunn hvor mennesker har tillit til hverandre og opplever sterk sosial tilhørighet (Oishi & Schimmack, 2010). Høy tillit til politiske institusjoner anses som fundamentalt for et velfungerende demokrati. Tillit innebærer en tro på andres godhet, ærlighet og dyktighet (Fuggeli, 2011). Tillit er nært forbundet med livstilfredshet, psykisk helse og ulike somatiske helseutfall, både nasjonalt og internasjonalt (Helliwell & Wang, 2011; Kawachi, 2016; Nes & Clench-Aas, 2011). Høy tillit kan moderere effekter av sykdom, arbeidsledighet, økonomiske kriser og naturkatastrofer (Helliwell et al., 2016). Det finnes en sammenheng mellom god og hyppig sosial kontakt og tillitsnivået i et miljø. Dette er en gjensidig effekt, der høy grad av tillit fremmer sosial kontakt (Helliwell, 2006). Aktiv deltakelse i nærmiljøet bidrar til å skape tillit i et lokalsamfunn (Michaelson et al., 2009). Personer med høy tillit opplever mer mestring og kontroll over livene sine.

I folkehelseundersøkelsene i fylkene er andelen med lav tillit blant personer med de nevnte risikofaktorene analysert, der andelen uten risikofaktorer som skårer lavt på tillit (skåre mellom 0-4) er 19 %. Blant de som oppgir én, to, tre eller fire eller flere risikofaktorer, er andelen med lav tillit henholdsvis 29 %, 44 %, 58 % og 72 %. Basert på gjennomsnitt og andeler under grensen for lav tillit, ser vi en tydelig trend, der flere risikofaktorer korrelerer med lavere tillit (Nes et al., 2020).

#### 4.4.8 Fremtidsoptimisme blant ungdom

En omfattende undersøkelse med svar fra 227 258 ungdommer i alderen 13-19, som deltok i Ungdataundersøkelsene fra 2014-2021, viser en nedgang i fremtidsoptimisme, sannsynlig påvirket av Covid-19 pandemien (von Soest et al., 2022). Ungdata-tall basert på en halv million ungdommer fra 2014 til 2022 viser at ungdom rapporterte om mindre optimisme og ensomhet, selv etter at pandemirestriksjonene opphørte, sammenlignet med langsiktige nasjonale trendanslag (Kozák et al., 2023).

Kunnskapsoppsummeringer fra Ekspertgruppa for barn i fattige familier (2023) og Goldblatt et al. (2023) viser sosial ulikhet i fremtidshåp, basert på data fra Ungdataundersøkelsene. På spørsmålet om de vil få et godt og lykkelig liv, svarer 74 % av ungdommer i den høyeste sosioøkonomiske gruppen «ja», sammenlignet med 61 % i gruppen med lav sosioøkonomisk status. De fleste andre er usikre, men en noe høyere andel i den laveste gruppen svarer «nei» (6% mot 3 % i gjennomsnitt). Totalt er 83 % av ungdomsskoleelever tilfredse med livet, sammenlignet med 74 % i den laveste sosioøkonomiske gruppen. Selv om mange i den laveste gruppen er tilfredse, er andelen 7 % lavere enn gjennomsnittet (2023). Ungdata viser også at familiens velstand påvirker ungdommers trivsel og fremtidshåp, med



Figur 9. Familiestress og familieinvesteringer. Figur basert på Hill (1949) og Bøe (2015).

en nedgang i andelen ungdommer som forventer et godt og lykkelig liv fra perioden 2014–16 til 2021–2022 (Goldblatt et al., 2023).

#### 4.4.9 Trygg på hjelp fra offentlige tjenester

I livskvalitetsundersøkelsen 2021 ble respondene spurt om de tror de vil få nødvendig hjelp fra det offentlige ved forskjellige livshendelser. 58 % av respondentene føler seg svært trygge på å få nødvendig hjelp fra helsevesenet ved sykdom eller skade. Når det gjelder arbeidsledighet, er det kun omtrent en av tre som føler seg svært trygge på å få hjelp fra det offentlige. Videre føler 41 prosent seg svært trygge på å få hjelp ved uførhet og 36 % ved alderdom (Støren & Rønning, 2021), se figur 10.

#### 4.4.10 Demokratisk deltakelse og medborgerskap blant utsatte barn, unge og familier

Demokratisk deltakelse varierer etter sosioøkonomisk status, alder, kjønn, borgerstatus og geografi (Dokka, 2017; Goldblatt et al., 2023). Personer med arbeid, høyere utdanning og høyere inntekt enn gjennomsnittet deltar mest i valg. Kvinner har en tendens til å delta i valg mer enn menn, og urbane beboere stemmer oftere enn de som bor på landsbygda (Goldblatt et al., 2023). Utdanning ser ut til å ha større innvirkning på valgdeltakelsen enn inntekt. I tillegg deltar yngre og eldre aldersgrupper mindre i valg enn personer mindre i valg enn folk midt i livet

og førstegangsvelgere (Dokka, 2017). Nyinnflyttere til Norge har en tendens til å ha den laveste valgdeltakelsen, men andelen innvandrere som avgir stemme, har imidlertid økt noe de siste ti årene i løpet av det siste tiåret (Dokka, 2017; Goldblatt et al., 2023). Dette er i stor grad et resultat av integreringsprosessen og er et vellykket eksempel på et vellykket eksempel på å engasjere innvandrere i demokratiske prosesser (Ferwerda et al., 2020).

Den politiske deltakelsen i sosiale medier, demonstrasjoner og i frivillige organisasjoner med politiske interesser har økt siden 2011. Men selv om denne typen politisk deltakelse i teorien er tilgjengelig for alle, er det likevel slik at personer med høyere sosio-økonomisk status, og særlig høyere utdanning, oftere engasjert i denne typen politisk aktivitet. Norge har den laveste forekomsten blant de europeiske landene med andel innbyggere som mener at de ikke kan påvirke politikken. Det er imidlertid en større andel av personer med lav til middels utdanning som mener at de *ikke* kan påvirke politikken, enn blant dem med høyere utdanningsnivå. I tillegg til sosiale forskjeller i grad av opplevd evne til å påvirke politikken, er det også forskjeller i offentlige institusjoners oppfattelse av rettferdighet etter velstand og utdanning - generelt sett mener de mer velstående og høyt utdanning mener at offentlige institusjoner behandler innbyggerne rettferdig og med respekt. Det er viktig å merke seg at de som er mer avhengige av offentlige institusjoner og har større grad av

kontakt med dem, er mindre tilbøyelige til å oppfatte institusjoner og tjenester som rettferdige og rimelige (Goldblatt et al., 2023).

#### 4.5 Komplekse velferdssystemer og tillitsreform

Velferdsapparatet omfatter en rekke ulike behovsprøvde tjenester for utsatte barn og familier som f.eks. barnevern, sosiale tjenester, habilitering, psykisk helsevern for barn og unge, familievern. I tillegg er det universelle tjenester, som barnehage og skole. Hver av disse kan operere med ulike mandat, lovverk og til dels målsettinger for sitt arbeid. Gruppen utsatte barn og familier, som kan erfare sammensatt problematikk, vil dermed kunne komme i kontakt med flere ulike tjenester.

De ulike tjenestene er organisert med en egen gruppe faglig ansatte, med egne administrasjoner, ledelse og en «egen» sektororganisert økonomi. Innbyggernes modell har utfordret slike eksisterende juridiske, byråkratiske, økonomiske og faglige logikker og strukturer, ved å gå på tvers av disse. Dette har skapt utfordringer knyttet til budsjettering, ulike tjenesters ansvar, men også for innbyggernes rettssikkerhet, som for eksempel spørsmål rundt muligheter for å påklage et vedtak om hjelp.

Ansatte som jobber i behovsprøvde tjenester som barnevern, sosiale tjenester og habilitering har relativt stort rom for skjønnsutøvelse i beslutninger rundt hva slags hjelp barn og familier kan få (Lipsky, 1980). Til tross for dette, har eksisterende forvaltningssystemer og nyliberale målsyringsregimer i tråd med New Public Management bidratt til en forsterket sektorisering og konkurranseutsetting, med prestasjonsmålinger, standardisering og kontroll (Bringselius et al., 2021). Samtidig ser vi framvekst av kvalitetsreformer og nye organisasjons- og arbeidsformer knyttet til samskaping, tillitsreform og økt lokalt handlingsrom som trekker på New Public Governance litteratur og praksis (Bentzen & Bringselius, 2023; Torfing et al., 2017).

Systemfragmentering og kompleksitet i forvaltning av velferdstjenester, og forvaltningsprinsipper som i stor grad reguleres av behovsprøving, standardiserte prosedyrer og kontroll har utløst en politisk vilje til å utforske et mer tillitsbasert system. Den nåværende regjeringen har lansert *Tillitsreformen* (2021-2025) (Regjeringen, 2023), med mål om at innbyggere i hele landet skal få offentlige tjenester med bedre kvalitet og til rett tid. Reformen, som er inspirert av tilsvarende reformer i Danmark og Sverige, etterspør løsninger som i større grad enn tidligere kommer *nedenfra* - med økt faglig frihet til førstelinjen. Å redusere unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav, styrke medbestemmelse og mulighet for involvering av ansatte og øke bruken av tillitsbasert ledelse er sentrale områder i reformen. På den måten bryter den som tradisjonell reform som er styrt fra toppen (Regjeringen, 2023).

Ved å detaljstyre mindre og samtidig øke handlingsrommet i hele offentlig sektor aktualiseres arbeidet med å bygge kapasitet for samskaping og innovasjon, både lokalt og nasjonalt. Samtidig nødvendiggjøres nye former for ledelse som stimulerer til samskapt løøsninger på tvers av relevante og berørte aktører i samfunnet (Sørensen et al., 2021). Dersom evnen til innovasjon skal økes i offentlig sektor slik *Tillitsreformen* etterspør, er det nødvendig å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag som kan informere betingelser for innovasjon og omstilling i offentlig sektor. Innbyggernes modell kan forstås som et forsøk på nettopp det.

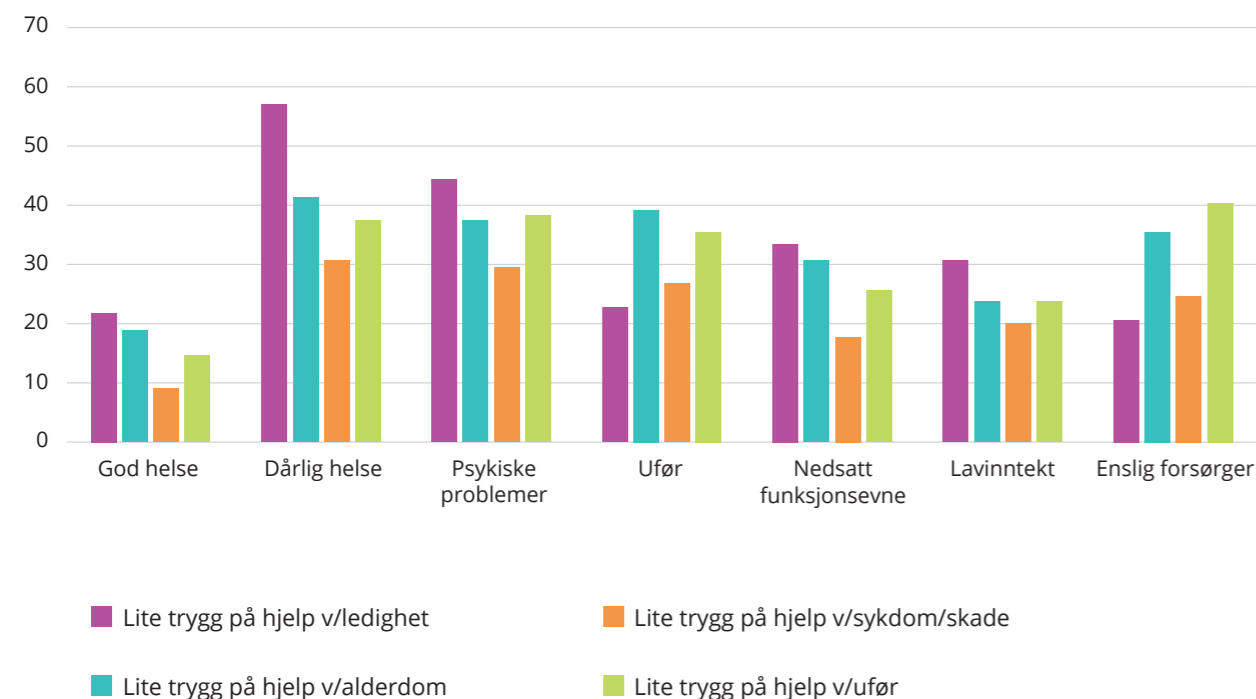
#### 4.6 Samskaping og relasjonell velferd som tilnærminger til livskvalitet som fellesskapsverdi

I denne delen vil vi presentere et kunnskapsgrunnlag om samskaping og relasjonell velferd som tilnærminger til å skape verdier som er viktige for folk og fellesskaper. Disse tilnærmingerne bygger på en forståelse av velferd som «noe et samfunn gjør for å skape livskvalitet», både for nåværende og fremtidige generasjoner. Gjennom en økende erkjennelse av behovet for innovasjon og kollektiv handling, har samskaping og relasjonell velferd vokst fram som løsningsstrategier for offentlig sektors velferdsoppdrag, både i Norge og internasjonalt (Cottam, 2018; Torfing et al., 2019; Heimburg & Ness, 2021). Innbyggernes modell er derfor del av en større trend innenfor kommunal styring (New Public Governance), som resonerer med behovet for tillitsreformer i offentlig sektor som beskrevet over. Den økte interessen springer ut av flere sammenfallende hensyn med rot i problemenes karakter, økt press på offentlige budsjetter, endret forståelse av hva som skal til for å skape fellesskapsverdier, og for å forankre og omsette politikk til handling. Samtidig bidrar samskaping til å rette fokus mot medvirkning/medborgerskap og demokrati.

I det følgende vil vi se nærmere på hva som motiverer samskaping og hvilke hensyn som må ivaretas dersom samskaping skal ha ønsket effekt. I tillegg løftes organisasjons- og ledelsesmessige betingelser for å kunne ta ut potensialet som ligger i mer samskapt styring. Vi presenterer i sum 20 hensyn som bør ivaretas i tråd med kunnskapsgrunnlaget for en samskapt, relasjonell velferd som setter livskvalitet for alle i sentrum for samfunnsutviklingen.

##### 4.6.1 Samfunnsfloker: Å kunne møte utfordringer det offentlige ikke kontrollerer alene

Samskaping løftes fram som nødvendig for å kunne håndtere problemer som oppfattes som komplekse «samfunnsfloker» (Hofstad & Torfing, 2017). Dette er problemer som er tett koblet til den økonomiske og sosiale organiseringen av samfunnet, noe som gjør dem vanskelige å definere, lokalisere og implementere (Hofstad, 2013). Samtidig er slike problemer vedvarende, en kommer aldri i mål, og det finnes få objektive riktige løsninger på samfunnsfloker (Head &



Figur 10. Andeler lite trygge på hjelp fra offentlige tjenester etter bakgrunnsfaktorer (Støren & Rønning, 2021).



Alford, 2015). Utenforskap er et godt eksempel på en samfunnsfloke. Oppstår utenforskap fordi enkeltpersoner velger å stille seg utenfor samfunnet, dvs. ligger problemet hos individet, eller er det snarere måten vi har valgt å organisere oss økonomisk og sosialt som gjør at noen systematisk faller utenfor? Eller er det tjenesteapparatet som ikke er godt nok tilpasset alle grupper? Er tjenestene organisert godt nok på tvers og utnyttes grenseflatene mellom de ulike tjenestene og aktørene involvert? Oppleves arbeidsformene som tilpasset, åpne og samarbeidende og nyttige? Hvert av disse spørsmålene bygger på ulik forståelse av problemet, og de peker både mot ulike kilder til problemet og ulike løsninger av det. En generell innsikt er likevel at den tradisjonelle måten å møte samfunnsproblemer på, gjennom vitenskapelig kunnskap og/eller politisk handling, ikke er tilstrekkelig, man må trekke med brukerne og andre relevante grupper for å mobilisere deres kunnskap og ressurser for å fremme bedre og mer effektive løsninger (Head & Alford, 2015; Hofstad & Torfing, 2017). For å romme kompleksiteten til samfunnsflokene argumenterer de fleste for nødvendigheten av å innlemme flere i politikuttviklingen, både i strategiske prioriteringer, design av virkemidler og i å implementere den valgte løsningen.

Framveksten av nye samarbeids og samskappingsformer i offentlige styring har gitt et rikere tilfang av verktøy og mulighet for å kombinere ulike tilnærminger og virkemidler. Både byråkratisk profesjonalisme, regulering og tjenestelevering, markedsinspirert mål- og kontraktstyring, og mer samarbeidsorienterte tilnærminger som partnerskap, samskaping og relasjonell velferd kombineres i styring og praktisk politikk (Greve et al., 2018; Heimborg et al., 2021; Kekez et al., 2019). Kommunen kan derfor sees som en «multistandardorganisasjon» (multilevel organisation) med flere lag av styringsidealer og – virkemidler (Røvik, 2011; Torfing et al., 2019). Den økte interessen og utprøvingen av samskaping som styringsform bunner i en opplevelse av at den tradisjonelle verktøykassa til kommunen ikke er tilstrekkelig i møtet med komplekse samfunnsfloker som utenforskap, klimaendringer og eldrebølgen, og at det er et behov for å utvikle nye løsninger sammen med både dem som opplever utfordringene på kroppen og dem som har ressurser til å møte dem. Forståelsen av problemer som komplekse samfunnsfloker går med andre ord hånd i hånd med et ønske om innovasjon og samarbeid om nødvendige samfunnsendringer og sømløse, tilpassede tjenester (Hofstad, 2017; Nicholls et al., 2015; Torfing, 2015).

Oppsummert er følgende hensyn viktig i samskaping:

- **Hensyn 1:** Involvere både berørte, engasjerte og relevante aktører i design og iverksetting av tiltak

#### 4.6.2 Innovasjon: Å skape smartere og bedre og kostnadsbesparende løsninger

Kommuner både i Norge og andre steder opplever et økt press på budsjetter og økonomiske ressurser, ikke minst gjelder dette velferds- og helsebudsjettet som står for en stor andel av de kommunale utgiftene (Lewis, 2018). Dette presset motiverer smartere måter å arbeide på, for å få mer ut av eksisterende ressurser og for å hente inn friske penger, erfaringer og ideer. Det er behov for å finne løsninger der sivile og private ressurser og kunnskap i sterkere grad mobiliseres for mer effektive og kostnadsbesparende tjenester. Samtidig stilles ofte krav om at løsningene skal være mer fleksible, tilpassede brukeres behov og samarbeidende. I forskningen snakker man om «samarbeidsdrevet innovasjon» hvor folk, offentlige medarbeidere, politikere og private bedrifter mobiliseres til felles søken etter nye og bedre løsninger gjennom utveksling av kunnskap, ideer og ressurser (Sørensen, 2012; Torfing et al., 2020).

Et sentralt aspekt ved samarbeidsdrevet innovasjon er utvikling av en innovasjonskultur hvor relevante deltakere er villige til å dele ressurser med andre, og dermed muliggjøre samskaping av nye måter å løse problemer på. Dermed utfordres tradisjonelle organisatoriske grenser mellom offentlig og privat sektor, og mellom politikk og administrasjon. Å bygge en kultur for samarbeidsdrevet innovasjon handler om å overskride organisatoriske grenser ved å invitere relevante aktører til å delta i arbeidsprosessen (Ansell & Torfing, 2021; Torfing et al., 2020).

Innovasjonsbegrepet rommer både det nyskapende og nye måter å forstå eller sette sammen eksisterende kunnskap og tiltak på. Utgangspunktet er at innovasjonen bryter med det eksisterende gjennom utvikling av nye prosesser, tjenester, styringsformer eller forståelser, for eksempel ved å se grupper på nye måter (Bekkers & Tummers, 2018; Lewis, 2018). Midlertid er det viktig å forstå innovasjon ikke som et mål i seg selv, men et virkemiddel for å skape offentlig verdi og/eller verdi for innbyggerne og brukerne av tjenestene (Torfing et al., 2020).

Når innovasjon og omstilling tematiseres i offentlig sektor er det nødvendig å forholde seg til tosidigheten ved å utvikle tjenester samtidig som tjenestene er i operativ drift. I et organisasjonsperspektiv handler dette om behovet for å skape en balanse hvor organisasjoner jobber med både drifts- og utviklingsprosesser samtidig (Brix, 2019; Simsek, 2009). På denne måten kan eksperimentering som kilde til innovasjon sette søkelys på *hva som skal til for å lære og handle for fremtiden mens den formes*, Scharmer (2011) argumenter derfor for prototyping og utforskning av fremtiden gjennom handlinger, og derfor gjøre eksperimentering til den nye normalen hvor det ledes ut fra læring for fremtiden mens den spirer fram.

Oppsummert er følgende hensyn viktig i samskaping:

- **Hensyn 2:** Å utvide tilfanget av ideer, kunnskap og ressurser for å skape tiltak som bryter med de eksisterende.

#### 4.6.3 Fellesskapsverdi: Å utvide forståelsen av problemer og aktørene som skal til for å løse dem

Forståelsen av hva og hvem som skaper verdi har utviklet seg fra å se verdiskaping først og fremst som et domene for privat sektor, via verdiskaping som en intern kapasitet hos både offentlige og private organisasjoner, til offentlig verdi som noe som skapes ikke av enkeltaktører alene, men i skjæringspunktet mellom flere aktører (Ansell & Torfing, 2021; Osborne et al., 2021; Strokosch & Osborne, 2020). Det som skal gjelde som samfunnets fellesskapsverdier skal skapes gjennom forhandling mellom berørte og relevante aktører (Sørensen et al., 2021). Både samskaping med organiserte interesser og samproduksjon med enkeltinnbyggere løftes fram.

Deler av forskningen forstår utvikling av fellesskapsverdi i et økosystemperspektiv. Her har man en helhetlig og multidimensjonal forståelse av offentlig verdi hvor både brukernes subjektive erfaringer og det komplekse samspillet mellom offentlige tjenesteutøvere, organisasjoner og private bedrifter inkluderes (Strokosch & Osborne, 2020). Fem dimensjoner som til sammen utgjør et økosystem av relevante aktører, prosesser og resultater løftes fram (Strokosch & Osborne, 2020):

- individuell livskvalitet (både på kort og lang sikt),
- livserfaringer (inkludert sosial kapital som kan styrke selvstendigheten),
- resultater av tjenesten (inkludert sosiale og økonomiske behov),
- kapasitetsbygging (av mennesker, organisasjoner og systemer),
- fellesskapsverdi (for eksempel kollektiv livskvalitet og sosial inkludering).

Et viktig premis for at økosystemet skal fungere er at brukerne løftes fram og gis en rolle, først og fremst i kraft av å være innbyggere og en del av et medborgerskap. De forstås ikke lenger som passive klienter eller forbrukere av forhåndsdefinerte verdier. Snarere sees de som aktive verdiskapere sammen med ulike gjensidig avhengige representanter for administrasjon og politikk, organisasjonsliv og lokal-samfunn, som sammen planlegger, designer, utøver og forbruker tjenester, og dermed også både dekker behov og realiserer mål (Strokosch & Osborne, 2020, s. 428–429).

Et slikt økosystem vil ikke nødvendigvis fungere harmonisk. Ofte vil aktører bygge på ulike verdier og jobbe for forskjellige agendaer – fellesskapsverdier

er dermed multidimensjonale, kontekstuelle og ofte omdiskutert. Hvordan slike prosesser kobles til demokratiet er derfor et aktuelt spørsmål, noe som aktualiserer behovet for kapasitetsbygging mellom relevante og berørte aktører og nivå.

Oppsummert er følgende hensyn viktig i samskaping:

- **Hensyn 3:** Enighet om mål.
- **Hensyn 4:** Individens levde erfaring i sentrum – åpner for flere forståelser av hva som er verdifullt.
- **Hensyn 5:** Sivilsamfunnsperspektiver – bredere perspektiver som kompletterer de individuelle, bidrar med bredde og strategisk tilnærming.

#### 4.6.4 Demokratisk forankring: Samskaping som middel for oppslutning og eierskap

Et kjernespor i demokratiet er hvordan man kan sikre at beslutninger er *både* demokratiske og effektive. Legitimiteten til beslutninger avhenger nemlig av begge – at vedtak er representative for folkemeningen (input) og at de bidrar til å realisere de målene samfunnet har satt seg (output) (Scharpf, 1999). Den tradisjonelle måten å sikre input legitimitet på er gjennom formelle valg, mens output legitimitet sikres ved at implementeringen av politiske vedtak bygger på profesjonell kunnskap og vurderinger. Med samskaping utfordres denne logikken ved at også private aktører, lokalsamfunn og sivilsamfunnsaktører anses som legitime bidragsyttere til beslutninger (Durose, 2015). Tanken er at man gjennom å aktivisere flere i beslutningstakingen kan styrke både input og output legitimitet ved at beslutninger er forankret i et bredere lag av befolkningen og ved at denne aktiviseringen tilfører alternativ kunnskap og ekstra ressurser som bidrar til å sikre at hele befolkningen får del i samfunnets velferd (Fung & Wright, 2001; Røiseland, 2022). Dermed flyttes perspektivet fra en mono-sentrisk (kommunen) til en polysentrisk (individer, organisasjoner, statlige enheter, bedrifter og kommunale virksomheter) tilnærming til demokratisk legitimitet (Durose, 2015).

En fare ved en polysentrisk demokratimodell hvor mange er involvert (noe som er i tråd prinsippene for Innbyggernes modell) er oversiktighet og manipulerbare prosesser som gjør at det er vanskelig å vite hvem man skal holde ansvarlig for et vedtak eller en mer generell utvikling. Forskningen er derfor sterkt opptatt av at prosesser og vedtak skal være åpne og transparente, og at eksterne samskappingsprosesser er demokratisk forankret (Sørensen & Torfing, 2005). Slik forankring oppnås både ved at det etableres en kobling mellom vedtak i formelle demokratiske organer (for eksempel kommunestyret) og at samskappingsprosessen er i overensstemmelse med demokratiske normer. Samskapingens demokratiske legitimitet kan dermed vurderes etter følgende kriterier:

- Om aktiviteten faller inn under demokratisk vedtatte strategier eller tiltak,
- Om deltakerne er representative for den organisasjonen eller gruppa de representerer,
- Om samskapingsprosesser og resultater er transparente, åpent tilgjengelige og er i dialog med en definert, relevant del av befolkningen, og
- Om prosesser og vedtak drives etter anerkjente demokratiske normer og standarder (blant annet inkludering av relevante og berørte aktører, åpen dialog, både for deltakere og andre, og at samskapingen bidrar til å styrke demokratiet og offentlig styring) (Sørensen & Torfing, 2005).

Legitimiteten sikres dermed både gjennom å legges tett opptil formelt vedtatt politikk, ved å sørge for bevisste inklusjons og eksklusjonskriterier på selve arenaen og ved å være i løpende dialog med befolkningen. Dette siste er viktig fordi det kun er et fåtall som deltar i samskapingsprosesser. Likevel skal de som deltar ofte være representative for en større gruppe. Disse må vite om hvordan og hvorfor de er representert for at de skal kunne slutte seg til resultatene av samskapingen. Institusjonelle rammer og lederskap er viktige faktorer for å sikre at slike hensyn implementeres (Sørensen et al., 2021).

Oppsummert er følgende hensyn viktig i samskaping:

- **Hensyn 6:** Forankring i kommunestyret
- **Hensyn 7:** Representative deltakere
- **Hensyn 8:** Transparente og åpne prosesser i dialog med relevant del av befolkning

#### 4.6.5 Implementering: Betydningen av lederskap og institusjonell design

De foregående motivasjonene for samskaping løfter fram typiske intensjoner og ambisjoner som driver samskapingen, og hensyn som bør ivaretas dersom disse ambisjonene skal realiseres. Men for at samskaping skal kunne realiseres må en ikke bare ha noe som drar aktuelle aktører til bordet (motivasjoner), men også noe som setter rammer og gir retning til samskapingsprosessen (Ansell & Gash, 2007). Her flyttes fokus fra motivasjoner til virkemidler.

Institusjonell design og lederskap løftes fram i studier som to helt essensielle faktorer for å lykkes med samskaping. *Institusjonell design* handler om grensedragning ved å angi hvem som kan delta/ikke delta i samskapingen, utvikling av prinsipper som regulerer samskapingsaktiviteten og utforming av prosedyrer som gjør det mulig å ta beslutninger, spore prosessen fram mot vedtak og måle resultater (Torfing et al., 2020). Tanken er at bevisst design av det institusjonelle rammeverket for samskapingen sikrer både effektive prosesser og måloppnåelse (Ansell et al., 2017).

Institusjonell design kan omfatte en definisjon av spesifikke *plattformer* som skaper organisatoriske rammer rundt selve samskapingsprosessen. Plattformer beskrives i samskapingslitteraturen som en lovende tilnærming for å forsterke samskapte løsninger mellom innbyggere, offentlig sektor, frivillighet, private bedrifter, sosiale entreprenører og andre relevante aktører som kan bidra til å skape fellesskapsverdier. Slike plattformer rettes gjerne mot å stimulere ideer og innovasjonskraft, øke demokratisk samfunnsdeltakelse, og mobilisere kollektiv handling (Ansell & Torfing, 2021; Heimburg & Røiseland, 2023; Sahamies et al., 2022). Studier om samskaping peker på ulike typer plattformer; midlertidige prosjektorganisasjoner (Lundin & Söderholm, 1995), nettverk (Sørensen & Torfing, 2009), frittstående organisasjoner (Ansell & Gash, 2017) og digitale (Kenney, 2015). På denne måten kan plattformer forstås som et institusjonelt anker for å mobilisere samarbeidsrelasjoner mellom ulike aktører som inngår på arenaer som aktiviteter kan organiseres gjennom. Innbyggernes modell kan i lys av dette forstås som en form for midlertidig prosjektorganisasjon/samskapingsplattform som søker å stimulere og legge til rette for et mangfold *arenaer* som springer ut fra plattformen.

Selve designet kan ligge til grunn som en forutsetning for samskapingen, eller den kan utformes kollektivt av deltakerne. I lys av Innbyggernes modell innebærer det at kommunen enten designer rammene for samskapingen på forhånd, eller at denne rammesettingen overlates i stor grad til involverte aktører å bestemme sammen. Litteraturen på feltet understreker at en fordel ved å overlate designet til aktørene er at det vil lette gjennomføringen av selve samskapingsprosessen og realiseringen av målene en ønsker å nå (Ansell & Torfing, 2021). *Lederskap* sees ikke lenger som et én-manns-show, men mer og mer som lagarbeid der flere aktører bidrar. Ønsket om å løse komplekse samfunnsflokke, stimulere innovasjon og skape fellesskapsverdier gjør et smalt fokus på leder-følger-relasjoner mindre relevant. Lederskap forstås derfor bredere, som det å inspirere andre til kollektiv handling for det felles gode (Crosby & Bryson, 2018, s. 1268). Dermed utvides også konteksten lederskap utøves i. I tillegg til tradisjonelt lederskap internt i en organisasjon blir det nødvendig å utvikle lederskapsformer som evner å stimulere til samskaping mellom ulike organisasjoner og å skape forutsetninger for samskaping mellom dem ved å opprette arenaer og plattformer der samskaping kan finne sted.

Institusjonell design og lederskap er aktuelt i flere ulike kontekster:

- I organisasjonene som deltar (gi rom for å samskape)
- På den aktuelle arenaen eller plattformen (sette regler og stimulere aktivitet)
- Mellom deltakerne (utvikling av nye, samskapende roller)

Dette åpner for ulike former for lederskap og institusjonell design. Vi vet at det institusjonelle rammeverket kommunen selv skaper og fungerer innenfor – normer, regler og økonomiske insentiver/begrensninger – har betydning for kommunens evne til samskaping (Røiseland et al., 2024). Dette har blant annet med at kommunen er organisert i sektor siloer og budsjettssystemer som motvirker handling på tvers. For at en virksomhet skal kunne avgi ressurser til samskaping trengs insentiver, både i kommunens interne organisering og i miljøet rundt. Kommunens ledelse må derfor utvikle etater, programmer eller arbeidsgrupper/former som sikrer møteplasser på tvers og rom for tverrgående dialog. En viktig lederoppgave er derfor å utvide det institusjonelle handlingsrommet internt og eksternt og bryte ned interne silo-barrierer (Hofstad et al., 2022). Det kan handle om alt fra å skape en kultur for samskaping i kommunen, å utvikle organisatoriske rammer som fremmer samarbeid og å påvirke nasjonale myndigheter til å endre lovverk og systemer som hindrer samskaping. Det er således nødvendig å jobbe på tvers, oppover og utover for å fremme samarbeid. Et annet viktig premiss for samskaping er at det finnes relevant arenaer og plattformer hvor relevante og berørte aktører på tvers av sektorer og nivå kan møtes (Ansell & Gash, 2007; 2017). Mens institusjonell design trengs for å sette grenser og regler for samskapingen, spiller lederskap en viktig rolle for å fasilitere interaksjonen mellom aktørene på selve arenaen eller plattformen.

Aktørene som aktiviseres har med seg ulike motivasjoner, ulik grad av tillit til samskapingen og de andre aktørene som deltar og de har ulik posisjon i samfunnet og til de andre aktørene (makt, ressurser, kunnskap) (Ansell & Gash, 2007). Disse faktorene utgjør samskapingens utgangspunkt, og vil farge aktørene og interaksjonen mellom dem. Gjennom bevisst design av hvordan samskapingen skal foregå, av hvem som skal være med og utvikling av fasiliterende lederskap underveis kan disse utgangsfaktorene endres. Målet er å skape en delt virkelighetsforståelse, tillit mellom aktørene og en forpliktelse til å bidra gjennom dialog, forhandling og små-underveis seire som styrker troen på at det nytter å delta (Ansell & Gash, 2007).

Samskapingen er dermed dypest sett en relasjonell og tillitsbasert form for styring for å oppnå verdier som er viktig for fellesskapet. Mulighetsrommet for praktisk samskaping påvirkes av hvilket mandat aktørene har (hvilken rolle de «får lov» til å spille), hvordan de ulike aktørene tolker sin rolle, og utfordrer og utvikler den, og hvordan roller og rolleforståelser spiller seg ut mellom aktørene (Vedeld & Hofstad, 2024).

Kapasitetsbygging i og mellom mennesker, organisasjoner og systemer trekkes fram som en viktig «organisasjonsoppskrift» for å få økosystemer for samskaping til å fungere i praksis. Kapasitetsbygging

handler om aktiviteter som styrker kunnskaper, evner, ferdigheter og atferd og forbedrer institusjonelle strukturer og prosesser, slik at organisasjoner kan oppfylle målsettinger på en mer effektiv og bærekraftig måte (Ku & Yuen-Tsang, 2013). *Organisatorisk kapasitetsbygging* handler om å skape organisatoriske kontekster som gjør det mulig for medarbeidere å utvikle og anvende kunnskaper, evner og ferdigheter til å oppnå mål gjennom samskapingsprosesser. *Individuell kapasitetsbygging* handler om ferdigheter og mindset som ledere og medarbeidere må øve opp (Jensen, 2017). I møtet med velferdsmodellens trusler og muligheter er det interessant å se på hvordan kommunen håndterer disse truslene, utnytter kommende muligheter, og evner å respondere på konsekvensene. Dette kan forstås som adaptiv kapasitet – eller kontinuerlig tilpasning til kontekst (Adger et al., 2004; Rod et al., 2023).

Et bevisst forhold til institusjonell design og lederskap vil øke kommunens evne til å ta ut samskapingens potensial som virkemiddel for å håndtere samfunnsflokke, stimulere innovasjon og utvikle fellesskapsverdier, og som til sammen kan styrke oppslutningen og eierskapet til de løsningene som utvikles. En slik bevisst holdning til systemforandring i tråd med relasjonell velferd og samskaping handler om helhetlig innsats som bidrar til forandringer på flere nivåer samtidig. Forskningslitteraturen peker på forutsetninger for systemendring på tre ulike nivå (Kania, 2018; Realdania, 2022): De tre nivåene for endring handler om:

- Strukturelle endringer i planer, politikk, organisatoriske praksiser og ressursallokering
- Relasjonelle endringer i nettverk, teamarbeid og maktstrukturer
- Transformativ endringer i form av mentale modeller (mindset), holdninger og vaner

Disse tre nivåene henger nært sammen og påvirker hverandre i omstilling mot en mer samskapende, tillitsbasert og relasjonell praksis. Det finnes ingen oppskrift eller fasit på utvikling av samskapende sosial innovasjon (Kobro, 2018). Ulike måter å forstå, løse og lede kommunens oppdrag på vil i praksis både sameksistere og konkurrere (Torfing et al., 2019). Likevel innebærer et hovedfokus på kommunen som plattform for relasjonell velferd og samskaping en radikal endring i roller og utøvelse av kommunens velferdsoppdrag (Ansell & Torfing, 2021; Cottam, 2018).

Oppsummert er følgende hensyn viktig i samskaping:

- **Hensyn 9:** Øke handlingsrommet for samskaping i kommunen og i det institusjonelle rammeverket

- **Hensyn 10:** Bevisst design og ledelse av arenaer for samskaping
- **Hensyn 11:** Utvikle og styrke samskapende roller og kompetanser både hos ansatte og andre
- **Hensyn 12:** Bygge human- og systemkapasitet sikrer kontinuerlig tilpasning

#### 4.6.6 Relasjonell velferd: Velferd skapes sammen der folk lever og bor

Relasjonell velferd handler om å skape betingelser som gjør det mulig for mennesker å leve godt sammen, der de lever og bor (Cottam, 2018; Heimburg & Ness, 2021; Russell, 2022). Det handler om å rigge samfunn, tjenester og systemer på måter som skaper livskvalitet for alle og som tar utgangspunkt i folk sine hverdagsliv. Relasjonell velferd tar utgangspunkt i sosial rettferdighet, og retter seg mot å utjevne forskjeller i mulighetene man har til å skape god livskvalitet. I Norge er vi i en privilegert situasjon, vi har en velferdsstat. I en relasjonell tilnærming til velferd tenkes ikke velferd som synonymt med tjenester. Velferd forstås som noe vi utvikler sammen for å skape gode liv, i levende lokalsamfunn. Da handler det også om hvordan velferdsstatens virkemidler virker sammen med hele samfunnet for å skape livskvalitet for og med folk, og hvordan folk bidrar til å forme velferdsstaten gjennom demokratiet vårt.

Støttende relasjoner er den aller viktigste ingrediensen i et menneskes livskvalitet (Prilleltensky, 2020; White, 2017). Dette er også i tråd med nye perspektiver på velferd i møte med 21. århundrets utfordringer: en relasjonell velferd der lokalsamfunn og velferdssystemer sammen gjensidig forsterker innsatsen i, og virkningene av, handlinger, tjenester og tiltak (Cottam, 2018; Heimburg, et al., 2022; Russell, 2021). Sosial støtte og sosial kapital er noen av de viktigste ressursene for helse og livskvalitet, men disse verdiene kan ikke bare «leveres» som en som en offentlig tjeneste (Cottam, 2018; Prilleltensky, 2005). Gjennom relasjonell velferd har den offentlige sektor, sammen med andre relevante samarbeidspartnere (frivillig, privat, sivilsamfunn), fokus på å gi folk reelle muligheter til å ta kontroll over faktorer som påvirker deres liv og livskvalitet (WHO, 1986; 2022). Innsats retts mot å fremme inkluderende og støttende omgivelser og nettverk der folk lever og bor (Heimburg & Hofstad, 2019). Det derfor viktig å se nærmere på steder og områder hvor innbyggerne lever gode hverdagsliv i fellesskap med hverandre. Nabolag og lokalsamfunn er altså en grunnmur i arbeid med relasjoner (Russell, 2020a).

Relasjonell velferd fokuserer på relasjonenes avgjørende rolle i utviklingen av nærmiljø og samfunn. Med relasjoner mener vi ikke bare mellommenneskelige relasjoner, men også den relasjonelle økologien der menneskelige samspill utspiller seg (Russell et al.

2023). Det omfatter relasjoner mellom mennesker, steder, natur, organisasjoner, institusjoner og systemer. I denne relasjonelle reorienteringen mot livskvalitet som fellesskapsverdi i velferdstenkningen, regnes alle aspekter ved samfunnet som påvirker livskvalitet som relevante og viktige. Siden menneskers relasjoner og liv i nærmiljøet er avgjørende for opplevelsen av mening og for betingelsene som former folks liv og muligheter, er det også viktig å bygge opp kapasiteten som trengs for å kunne jobbe med lokalsamfunn innenfra (Russell, 2022). På denne måten blir det slik Mandag Morgen i Danmark oppsummerte det «Velfærd er noget, vi skaber sammen i vores relationer til hinanden. Det måles ikke i antallet af minutter eller mængden af ydelser, men i gode liv» (Mandag Morgen, u.å.).

Oppsummert er følgende hensyn viktig for å fremme livskvalitet for alle:

- **Hensyn 13:** Sette relasjonen først – i tjenestene, hverdagslivet og samfunnslivet
- **Hensyn 14:** Anerkjenne og mobilisere innbyggernes iboende styrker, ressurser og bidrag
- **Hensyn 15:** Rette innsats mot betingelser og levekår som former sosial inkludering og livskvalitet i hverdagslivet
- **Hensyn 16:** Rette innsatsen mot stedene folk lever og bor

#### 4.6.7 Alle skal med fra start: Å sørge for at støtte ytes i tråd med behov, der potensialet er størst

At alle barn og unge får en best mulig start på livet er det viktigste grepet et samfunn kan gjøre for å utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet og samfunnsdeltakelse (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Goldblatt et al., 2023). I forskningslitteraturen er det godt dokumentert at det lønner seg for et samfunn å investere i barn og unges vekst- og utviklingsmuligheter. Blant annet har Nobelprisvinneren og økonomen James Heckman (Heckman, 2006; Heckman et al., 2010) vist hvordan investeringer i tidlig oppvekst, spesielt i levekårsutsatte familier, lønner seg på lang sikt. Sagt på en enkel måte er «barn er bedre enn bank og børs» når det kommer til lønnsomme investeringer, der barnehager av høy kvalitet trekkes fram som en unik arena for å styrke barns utvikling (Heckman, 2006; Holte, 2012; Pianta et al., 2009; Stephen et al., 2011).

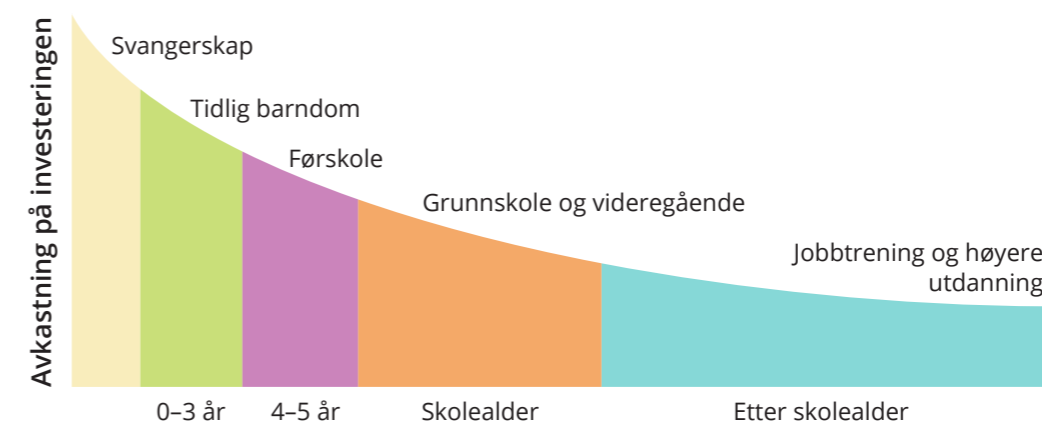
Dess tidligere i livsløpet familier får støtte og hjelp, jo større sjans er det for at det vil gå bra med barna. Når barn bedrer livssjansene sine gjennom styrkede levekår i familien i kombinasjon med utdanning, støtte og meningsfylt mestring, øker sjansene for at de kommer seg inn utdanning og arbeidsliv, med bedre utsikter for å mestre livet og ha det godt, og delta i organisasjonsliv og samfunnsliv. Samfunnsøkonomisk er det svært lønnsomt (Heckman,

2006). Det styrker arbeidskraft og verdiskaping for samfunnet, og bidrar til å redusere offentlige utgifter og samfunnskostnader på sikt (Hyggen, 2021).

Det har kommet flere nye studier de siste årene av hvordan inntektsulikhet gir et velferdstap for hele samfunnet (Chancel, 2021; Dwyer & Dunn, 2022; Liao, 2021). Ved bruk av EU-SILC data på 750 000 europeere har f.eks. Kaiser (2023) først studert sammenhengen mellom inntekt og livskvalitet, og deretter den økonomiske kostnaden ved inntektsulikhet. Han fant at på tvers av 32 europeiske land, utgjør denne kostnaden hele 14 000 euro per innbygger.

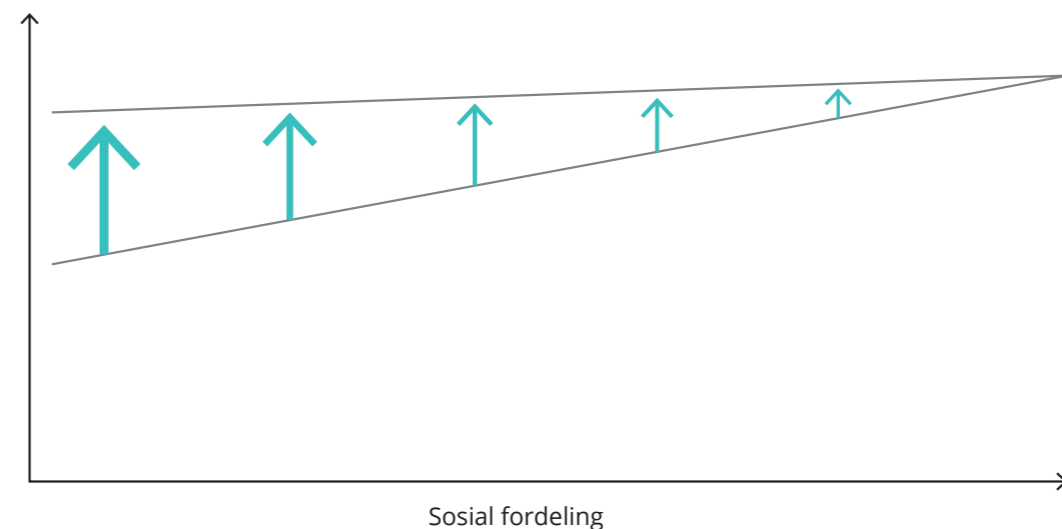
Han viser også at når inntekten er høy, vil velferdstapet ved redusert inntekt bli relativt lite, sammenliknet med hvis inntekten allerede er lav. Tilsvarende vil man få mye større velferdgevinst av å øke de lave inntektene, enn de som er høye i utgangspunktet (Kaiser, 2023).

Oslo Economics har beregnet at den årlige samfunnsøkonomiske kostnaden ved tidlig marginalisering og utenforskap koster det norske samfunnet 73 milliarder kroner i året i form av tapte arbeidsinntekter, stønader og overføringer, og tidlig død. I tillegg kommer samfunnsøkonomiske konsekvenser på grunn av lavere livskvalitet,



Figur 11. Heckmans kurve. Economic impact of investing in early childhood learning (Heckman, u. å.).

#### Livskvalitet og samfunnsdeltakelse



Figur 12. Proporsjonal universalisme: prioritere innsats som treffer hele eller store grupper av befolkningen, men som særlig løfter de som trenger det aller mest (basert på Goldblatt et al., 2023, s. 12).

dårligere helsetilstand, økt kriminalitet og redusert demokratisk og sosial deltakelse (Hyggen, 2021). Kunnskapsgrunnlaget om samfunnskostnader knyttet til marginalisering og utenforskap tilsier at det er behov for å forsterke tidlig innsats i livsløpet, der muligheten til å påvirke livssjanser er større. I vurderingen av samfunnsøkonomiske scenarier som vi beskriver i kapittel 11 vil vi komme tilbake til mulige samfunnsøkonomiske besparelser ved tidlig, samordnet innsats rundt utsatte barn, unge og deres familier.

Forskning har vist at det er en grunnleggende sammenheng mellom sosial rettferdighet og livskvalitet på individ-, relasjons- og samfunnsnivå (Scarpa et al., 2021). Et viktig prinsipp for å utjevne sosiale forskjeller er å rette innsats som favner universelt, men der styrke og intensitet i støtte og hjelp innrettes etter behov. Dette prinsippet omtales gjerne som *proporsjonal universalisme*, og er en nødvendig tilnærming i arbeidet med å redusere sosiale forskjeller i livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Proporsjonal universalisme innebærer at fordeling av ressurser bør tilpasses den sosiale gradienten. Kort forklart vil det innebære en strategi der tiltak bør være universelt innrettet, men virke best for de som trenger det mest. Samtidig er det viktig å rette målrettet innsats mot grupper som er særlig utsatt for marginalisering og utenforskap, (se figur 12).

- **Hensyn 17:** Proporsjonal universalisme: sørg for sosial inkludering, rettferdig fordeling, og yte støtte etter behov
- **Hensyn 18:** Prioritere innsats tidlig i familielivet

#### 4.6.8 Kollektiv påvirkning med livskvalitet som felles mål

Å sette livskvalitet for alle - for nåværende og fremtidige generasjoner - som overordnet samfunns mål er utgangspunktet for et pågående skifte i økonomisk tenkning. Dette skiftet omtales gjerne som «livskvalitetsøkonomi» (Well-being economy), «smultringøkonomi» eller «sirkulærøkonomi», og vektlegger at samfunnsverdi måles i «brutto nasjonal livskvalitet» framfor mål på økonomisk vekst, som for eksempel BNP (WEAll, u. å.; WHO, 2022).

Det handler om å telle det som teller, fortelle det som teller, og endre systemer og samfunn gjennom å påvirke ei fremtid som setter mennesker og planeten vår i sentrum (Kickbusch et al., 2022; WHO, 2022; 2023). En livskvalitetsøkonomi er dermed en verdi- og missionsdrevet tilnærming som bygger på grunnleggende menneskerettigheter og bærekraftig utvikling som utgangspunkt for samskaping av fellesskapsverdier (Heimburg, et al., 2022).

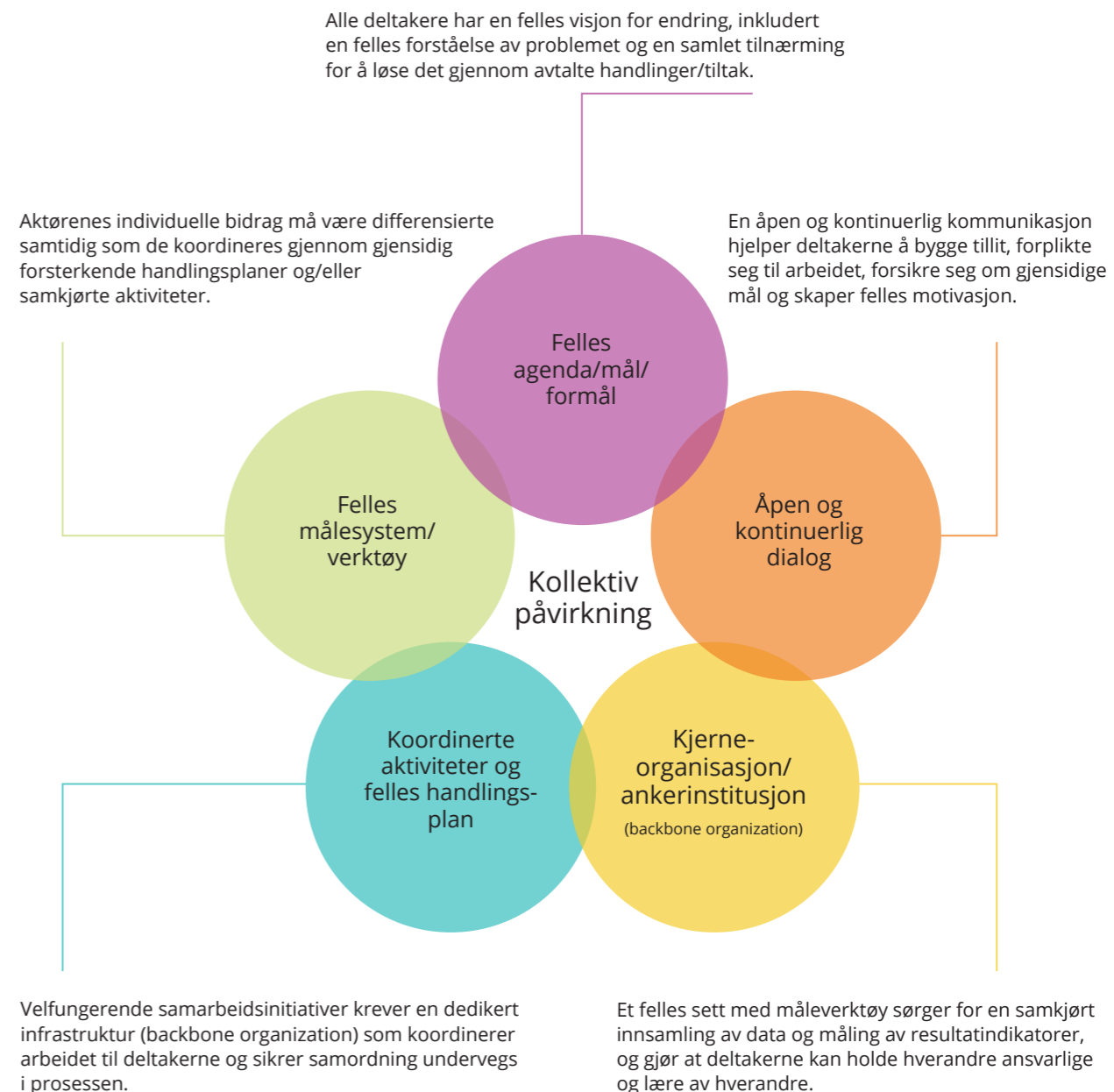
Som vist i forrige delkapittel krever samskapt og innovative løsninger på komplekse

samfunnsproblemer en bred og tverrsektoriell koordinering og mobilisering av en rekke relevante og berørte aktører i hele samfunnet. Til tross for dette har den rådende logikken i offentlig sektor fokusert på enkeltstående intervensjoner i frittstående organisasjoner, der også effekter og verdier oftest blir vurdert fragmentert (Ansell & Torfing 2021; Loeffler & Bovaird, 2020). Dette innebærer at hver enkelt organisasjon eller avdeling vurderer sin egen innsats og måloppnåelse gjennom å tilby tjenester og innsatser som skal bidra til å løse et problem, uavhengig av å vurdere innsatsen i lys av andre aktører og organisasjoners handlinger som kan bidra. Det er også en tendens til at påvirkning (impact) vurderes i lys av «produksjon» (for eksempel hvor mange tjenester som er levert til hvilke målgrupper) snarere enn å fokusere på «samfunns mål», forstått som de fellesskapsverdiene ulike aktører er med på å realisere (Bentzen, 2021; Moore, 2019).

I tråd med en styringslogikk som vektlegger livskvalitet, samskaping og relasjonelle tilnæringer til velferd, har vi valgt å trekke veksler på litteraturen om collective impact, eller kollektiv påvirkning (Kania, 2018; Realdania, 2022). Kollektiv påvirkning kan forstås som en dynamisk problemløsningsprosess som muliggjør at løsninger oppstår gjennom samskaping på tvers av aktører og roller, organisatoriske skillelinjer, sektorer og forvaltningsnivå. Den vitenskapelige litteraturen om kollektiv påvirkning har sterke røtter i kompleksitetsvitenskap og systemteori. Slike tilnæringer anerkjenner at intervensjoner og endringer i komplekse systemer ikke kan forutsies, planlegges eller kontrolleres i detalj, nettopp på grunn av at komplekse systemer består av mange ulike deler og sub-systemer som gjensidig påvirker hverandre, og som igjen påvirkes av kontekstuelle og strukturelle faktorer og betingelser som former systemene (Nielsen, 2023; Rod et al., 2023).

Poenget med kollektiv påvirkning er at de komplekse og «vanskelige» problemene som kollektiv påvirkning søker å løse, ikke har kjente løsninger fra før, og krever samtidig innsats og kunnskap fra ulike interesser på tvers av ulike roller, sektorer og nivå (Senge et al., 2014). Slike innsiktsprosesser omtales gjerne som en form for kollektiv intelligens, der mange ulike aktører bidrar med erfaringer og innsikter som i sum gjør det mulig å skape en dypere forståelse for et fenomen eller samfunnsproblem, som for eksempel fattigdom og utenforskap.

I tråd med en «missions»-tilnærming til målrettede samfunnsoppdrag, søker prosesser som har kollektiv påvirkning som mål å fremme samskaping der de ulike aktørene forsterker hverandres innsats snarere enn å konkurrere eller skape barrierer for samordning. I grove trekk er det fem sentrale forutsetninger for å lykkes med kollektiv påvirkning:



Figur 13. Fem betingelser for kollektiv påvirkning (collective impact) (Preskill, 2014).

Oppsummert er følgende hensyn viktig for å fremme livskvalitet for alle:

- **Hensyn 19:** Utvikle økonomiske logikker der barn og unges oppvekstvilkår anses som en nødvendig investering
- **Hensyn 20:** Utvikle et styringssystem som setter livskvalitet for alle som øverste samfunns mål

Totalt sett danner de 20 hensynene vi har presentert i dette kapitlet et kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvorvidt Innbyggernes modell har bidratt til å oppnå målsettingene for prosjektet.

## 5

## Metode

I dette kapittelet vil vi gjøre rede for den metodiske tilnærmingen vi har hatt til å følgeforske Innbyggernes modell. I tråd med rammeverket presentert ovenfor har vi lagt opp til en metodisk tilnærming i forskningen av Innbyggernes modell der vi har utforsket økologien i det som har skjedd, fra transformativ endringer i tankesett og holdninger, til relasjonelle tilnærminger til utvikling av nye praksiser og samarbeidsformer, og til strukturelle faktorer, koblet til planlegging, forvaltning og prioritering, organisering og politikkutvikling.

I følgeforskningen har vi nyansert og detaljert de tre forskningsspørsmålene som Trondheim kommune ønsket å utforske ved inngangen til prosjektet. Forskningsspørsmålene som har guidet evalueringen er:

**1. Hva betyr innbyggernes modell for målgruppenes livskvalitet og samfunnsdeltakelse?**

- Hva kjennetegner innbyggerne som inngår i studiens målgrupper?
- På hvilke måter påvirker forsøkene målgruppenes opplevde livskvalitet?
- På hvilke måter påvirker forsøkene målgruppenes medborgerskap og samfunnsdeltakelse?

**2. Hva betyr forsøkene som pilotes for koordinering, integrering og samskaping av tjenester og virkemidler?**

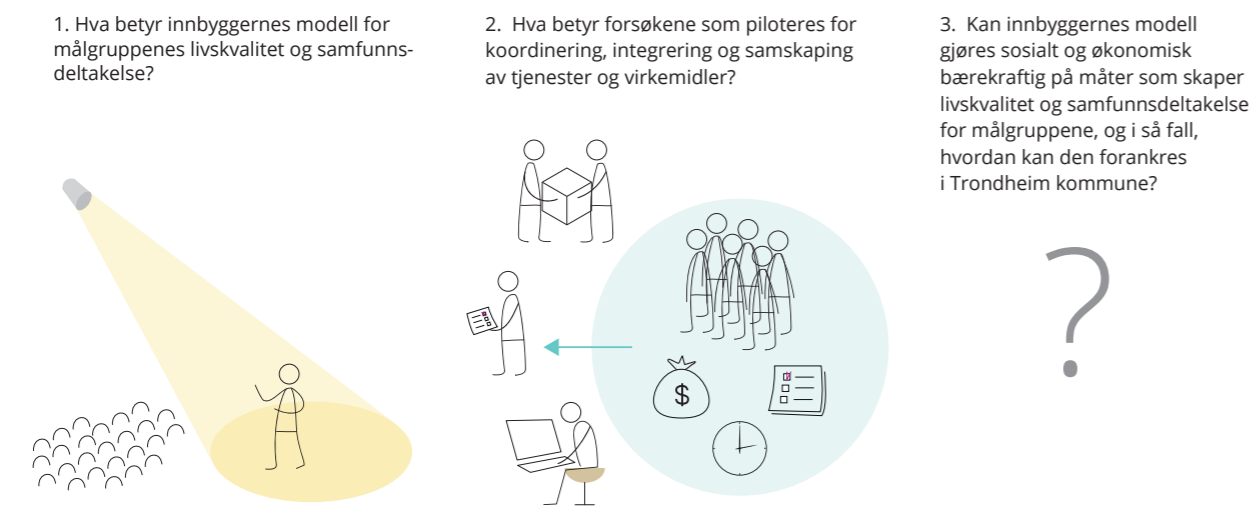
- Hvordan forstår målgruppene, tjenesteytere og øvrige samskapingsaktører sine roller i utvikling, gjennomføring i evaluering av forsøkene?
- Hva hemmer og fremmer samskapingsprosessene som utforskes gjennom forsøkene?
- Hvilke nye former for praksis utvikles gjennom forsøkene, og hvorvidt oppleves forsøkene som vellykkede?

**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?**

- Hvilke samfunnsøkonomiske scenarier kan skisseres på bakgrunn av erfaringer fra forsøkene?
- Hvordan tar administrative og politiske ledere imot evalueringen av forsøkene slik de beskrives av målgruppa, ansatte og samskapingsaktørene?
- Hva kan hemme og fremme forankring og implementering av de nye praksisene som integrert del av kommunens kjernevirksomhet?

Vår utforsking av Innbyggernes modell kan med dette forstås gjennom en teatermetafor, inspirert av Goffman (1959) der vi har vært opptatt av å studere det som skjer på scenen (front stage) i møtet mellom innbyggere og frontlinje (blant ansatte og samarbeidspartnere). Vi har vært opptatt av å utforske hvordan deltakelsen på «scenen», forstått som prøvehandlinger i Innbyggernes modell, har påvirket innbyggernes liv og muligheter og samskaping av tiltak og virkemidler. Samtidig som vi har vært opptatt av å se på hva som skjer i kulissene (back stage); hvem som har «regien», hva som får «spotlight» og oppmerksomhet, hvem som styrer sceneteppet, og når på oppsetningen gjennomføres, hvilke budsjetter se må forholde seg til, og hvordan «forestillingen» gjøres kjent for publikum osv.

På mange måter kan forskningsspørsmålene våre stilles opp slik at det **første forskningsspørsmålet** retter fokus på det som skjer på scenen og i livene til aktørene som står på scenen. Det **andre forskningsspørsmålet** handler i stor grad om det som skjer bak scenen. Det **tredje forskningsspørsmålet** handler om muligheter og barrierer for å sette opp flere forestillinger.



Figur 14. Tre overordnede forsknings spørsmål – på scenen, i kulissene, og mulighet for flere forestillinger

5.1 Design: Følgeforskning

Det som kjennetegner følgeforskning er at forskerne følger et tiltak eller strategi over lang tid, gjerne helt fra start til slutt (Bredgaard, 2016; Luna Pinzon et al., 2022). Følgeforskningen har tatt utgangspunkt i et tverrfaglig perspektiv og forskerne har også tverrfaglig bakgrunn og kommer fra ulike forskningsinstitusjoner (NTNU, UiO, FHI, Sintef, NIBR/OsloMet). Hensikten har vært å få til en bred, nyttig og kritisk framstilling av Innbyggernes modell.

Følgeforskningen av Innbyggernes modell er designet som et bidragsforskningsprosjekt, noe som betyr at både forskningsmiljøene og kommunen bidrar ressurser i prosjektet og kontinuerlig samarbeider både om design, forskning og formidling. Med dette som utgangspunkt utviklet vi det gjennom å være inspirert av følgeevaluering, forankret i et pragmatisk vitenskapssyn. Det er valgt da vi har benyttet både kvantitative og kvalitative tilnærminger. Med et slikt verdenssyn anser forskeren at det er forskningsspørsmålet som skal drive forskningen, og at spørsmålet er viktigere enn metoden. Pragmatisme er, som navnet indikerer, en praktisk retning, hvor både induksjon og deduksjon er viktig. Både teorigenerering og teoriverifisering kan oppnås, og det oppfordres til metodisk pluralisme (Tashakkori & Teddlie, 2010). En utviklingsorientert følgeevaluering fokuserer på å understøtte og forbedre komplekse og dynamiske tiltak og innsatser. Evalueringen fungerer som en lærende prosess som bidrar til å identifisere, forstå og handle på utfordringer og muligheter. Vi har valgt å bygge på en

utviklingsorientert evaluering fordi det er velegnet når det er behov for å justere strategier og aktiviteter i takt med at man lærer mer om hva som virker, og hva som ikke fungerer (Pedersen, 2023, s. 181).

5.2 Datainnsamlingsmetoder

Vi har benyttet et fler-metodisk design med innhenting av kvalitative og kvantitative data fra en rekke kilder (Andersen, 2017). Samtidig har forskerne også gitt innspill til de ansatte i Trondheim kommune gjennom regelmessige dialogmøter i de årene Innbyggernes modell har blitt gjennomført. På denne måten har det vært gjensidig påvirkning mellom forskningen og praksisutviklingen. Fordi delprosjektene i Innbyggernes modell har vært i utvikling og endring underveis, har vi også måttet tilpasse forskningsdesign og planlagte metoder. I det følgende vil vi redegjøre for metodene vi har brukt, og gjennomføringen av datainnsamlingen. Opprinnelig skulle gjennomføres en kvantitativ spørreundersøkelse om innbyggernes livskvalitet, medborgerskap og mattering, og sammenligne innbyggerne i innbyggernes modell med andre innbyggere som ikke deltok i prosjektet. Det ble utfordrende å gjennomføre, fordi 1) delprosjektene endret seg i fokus og omfang, 2) svarprosent på første runde med datainnsamling ble for lav og 3) at spørreskjemaene var utfordrende å svare på for innbyggere med begrensede norskkunnskaper. Vi bestemte oss derfor for å justere evalueringen til å øke omfang av kvalitative data, da det både ville vært uetisk og uhensiktsmessig å fortsette den planlagte kvantitative innbyggerundersøkelsen.

KVALITATIVE DATA	KVANTITATIVE DATA
Deltakende observasjon fra utvalgte møter og workshops: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelmessige evalueringsmøter med delprosjekter (hvert halvår)</li> <li>- Møter i prosjektledergruppa</li> <li>- Felles samlinger/workshops med alle delprosjektene</li> <li>- Felles samlinger/møter i 0-24 samarbeidet</li> </ul>	Spørreundersøkelser blant ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Februar – april 2022 (n = 59)</li> <li>2) Juni-juli 2023 (n = 25)</li> </ol>
Evalueringsmøter med delprosjektene og møter i styringsgruppa: Intern dokumentasjon fra prosjektet i form av møtereferat, presentasjoner mv. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Innsyn i all skriftlig dokumentasjon fra prosjektet gjennom tilgang til lagringsområde på Google Drive</li> </ul>	Telling fra de enkelte delprosjekter om antall deltakere og vurderinger av måloppnåelse (f.eks. hvor mange som har fått hjelp med bolig, reduksjon i kriminalitet),
Intervju med prosjektledere for innbyggernes modell 3 fokusgruppeintervju med prosjektlederne ved oppstart, midtveis og etter avsluttet prosjekt.	Registerdata og tilgjengelig statistikk for å utarbeide scenarier
Intervjuer med 32 ulike innbyggere på tvers av delprosjekter (12 ungdommer, 20 foreldre) Ansatte og samarbeidspartnere i Trondheim kommune vurderte og definerte, i tråd med beskrivelser av målgruppen for innbyggernes modell, utvalget av innbyggere som var relevant å rekruttere til intervju. Rekruttering av intervju-personer skjedde i samråd med delprosjektledere, basert på prinsippet om maksimal variasjon i utvalget. De fleste intervjuene var individuelle, men noen foreldre ble intervjuet sammen i par. 5 av foreldrene intervjuet vi to ganger.	Økonomiske nøkkeltall fra kommunen til å utarbeide scenarier
Intervjuer med 24 ansatte i kommunen og 5 samarbeidspartnere på tvers av delprosjekter 11 av disse intervjuet vi (minst) to ganger. De fleste av disse intervjuene var fokusgrupper.	
Intervjuer med 14 ledere på enhetsleder-, kommunalsjef og kommundirektørnivå på tvers av sektorer. 5 av disse var ikke direkte knyttet til Innbyggernes modell som prosjektorganisasjon, men jobbet som ledere i «linja». 2 av kommundirektørene ble intervjuet to ganger. 8 individuelle intervju, resten fokusgruppe.	
Intervjuer med 5 folkevalgte politikere i Trondheim kommune	
Dokumenter fra Trondheim kommune - Gjennomgang av strategiske planer i Trondheim kommune med særlig relevans for innbyggernes modell (som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel, oppvekststrategi, handlings- og økonomiplan)	
Analyseworkshop med forskere, prosjektledere, ansatte, samarbeidspartnere, tillitsvalgte og strategiske ledere i Trondheim kommune (februar 2023)	

Tabell 4 framstiller datagrunlaget vi endte opp å basere følgeforskningen på.

### 5.2.1 BIKVA – Brukerinvolvering i kvalitetsutvikling

Får å utforske de ulike aktørenes (innbyggere, ansatte, samarbeidspartnere, ledere og politikere) erfaringer med Innbyggernes modell var vi inspirert av en forskningstilnærming som heter BIKVA (Brukerinvolvering i kvalitetsutvikling). BIKVA er en kvalitativ undersøkelsesmetode som er nært koblet til New Public Governance som styringslogikk i offentlig sektor, og dermed godt egnet for å evaluere samskappingsinitiativer (Krogstrup, 2019). Dette betyr at en BIKVA-undersøkelse er en refleksiv aktivitet der de ulike deltakerne forholder seg aktivt til hverandres kunnskap og erfaringer. Dette betyr at den offentlige organisasjonen kontinuerlig øker sin evne til å tilby tiltak og innsatser som «virker», sett fra innbyggernes/målgruppenes perspektiv (Krogstrup, 2019).

Hensikten med å BIKVA er å skape en felles «sense-making»-prosess i organisasjonen som det forskes på. Dette gjøres ved at forskeren presenterer foreløpige funn i de ulike nivåene i prosjektet. I følgeforskningen bidrar dette til en mer helhetlig evaluering for å kunne vurdere og gi anbefalinger om videreføring av den nye innbyggernes modell. Vi benyttet en versjon av BIKVA ikke disse fasene ble gjennomført strengt kronologisk, men mer samtidig, selv om innbyggerstemmen og ansattes erfaringer var startpunktet for de øvrige rundene med intervjuer. I intervjuer av innbyggere, ansatte, samarbeidspartnere, ledere og politikere har vi lagt til grunn et utvalg basert på prinsippet av maksimum variasjon (Palinkas et al., 2015). Det vil si at utvalgene er basert på å belyse bredden av ulike erfaringer og bakgrunner blant de ulike aktørene. I analysen av data har vi vært opptatt av tematiske mønstre som går på tvers av heterogene bakgrunner blant deltakere i utvalgene.

Fasene i BIKVA er:

#### Fase 1: Innbyggerne i målgruppene involveres:

Som den første fasen i BIKVA ble gjennomført med intervjuer med innbyggere i målgruppene for pilotene: lavinntektsfamilier med små barn, eller ungdommer i alderen 12–24 år i sårbare posisjoner. Denne delen av BIKVA deles inn i to; en individuelle intervjuer som inkluderer foreldre i familier med små barn, og individuelle intervjuer ungdomsgruppen. Hensikten var å få tilgang til målgruppenes verdier, perspektiver, motivasjoner, mål, og tolkninger av hva som er med på å fremme deres livskvalitet og samfunnsdeltakelse. BIKVA vektlegger å få frem det målgruppenes selv opplever som viktig. Dermed omfatter denne delen av undersøkelsen målgruppenes egen *sensemaking* (meningsskapning). Forskingens formål og problemstillinger danner grunnlaget for utarbeidelsen av en semistrukturert intervjuguide som benyttes som utgangspunkt for samtalen (se vedlegg 3).

I tråd med vurderinger av målgruppene for Innbyggernes modell beskrevet i kapittel 3.2, så er det ansatte i Trondheim kommune som har vurdert hvilke familier og ungdommer som har vært målgrupper for innbyggernes modell. Vi har i følgeforskningen ikke gjennomført objektive undersøkelser av familienes økonomiske situasjon. Utvalget vårt av familier og ungdommer vi har intervjuet, har dermed bestått av innbyggere i svært levekårsutsatte situasjoner, og innbyggere i risiko for utvikling av problemer knyttet til utsatthet, slik det er vurdert av ansatte i Trondheim kommune.

#### Fase 2: Fagpersonene/samarbeidsaktører involveres:

Neste fase består av et fokusgruppeintervju og individuelle intervjuer med de ansatte og samarbeidsaktørene i delprosjektene som har den daglige kontakten med målgruppene. De ansatte og øvrige samarbeidsaktører blir introdusert for temaene som målgruppene har tatt opp, og blir bedt om å reflektere over hvorfor målgruppen tar opp disse bestemte temaene når de for eksempel skal vurdere effekten av en innsats. Et illustrerende spørsmål kan være: «Hvorfor tror du målgruppene har tatt opp dette temaet, og hvorfor tror du de svarer slik de gjør?».

**Fase 3: Administrativ ledelse involveres:** I det tredje trinnet i BIKVA involveres ledere og mellomledere. Etter intervjuet med de fagpersoner/samarbeidsaktører etableres et gruppeintervju med lederne og/eller kommundirektører som de ansatte har identifisert som sentrale. Lederne blir først introdusert for temaene som blir tatt opp av målgruppene, og deretter for de ansattes refleksjon over disse temaene med spørsmål som: «Hvorfor tror du målgruppene har tatt opp disse temaene, og hvorfor tror du de ansatte svarer slik de gjør?»

**Fase 4: Politikerne involveres.** Neste trinn i BIKVA involveres politikerne, som et grunnlag for å reflektere over politisk forankring og egen rolle som folkevalgte ledere og ansvarlige for utvikling av velferdsinnsatser ovenfor målgruppene. Politikerne blir først introdusert for temaene som blir tatt opp av målgruppene, deretter for de ansattes og ledernes refleksjoner over disse temaene med spørsmål som: «Hvorfor tror du målgruppene har tatt opp disse temaene, og hvorfor tror du de ansatte og administrative ledere svarer slik de gjør?»

### 5.2.2 Deltakende observasjon

I tillegg til intervjuer har vi benyttet deltakende observasjon for å samle data. Deltakende observasjon innebærer at forskeren selv samler inn data ved å se og høre på aktører mens de handler eller samhandler, uttrykker meninger eller er involvert i hendelser. For å kunne se og høre dette må forskeren være til stede der aktørene er, og når de aktuelle handlingene, meningsytringene eller hendelsene foregår i (Grønmo, 2004). Deltakende observasjon

er en hensiktsmessig tilnærming for å få tilgang til sosiale situasjoner der forskerne fokuserer på det deltakerne gjør, og ikke det de sier de gjør. Forskerne har deltatt kontinuerlig på deltakende observasjoner ved evalueringsmøter mellom prosjektlederne i Innbyggernes modell og delprosjektene. Feltnotater ble notert underveis for å få innblikk i den daglige praksisen i delprosjektene. Notatene fokuserte på hva deltakerne fortalte om sine erfaringer i delprosjektene samt refleksjoner fra de samlingene der delprosjektene møttes på tvers for å lære av hverandre.

### 5.3 Analyse av kvalitative intervjuer, feltnotater og dokumenter

For å analysere de kvalitative dataene (individuelle intervjuer, fokusgruppeintervjuer og feltnotater) og dokumentene (kommunens planverk, samt delprosjektens egendokumentasjon) ble refleksiv tematisk analyse brukt (RTA) (Clarke, 2021). RTA er en metode for å identifisere, analysere og tolke meningsmønstre («temaer») i kvalitative data som kan brukes på tvers av en rekke teoretiske rammeverk og forskningsparadigmer, ettersom den ikke er begrenset av teoretiske forpliktelser (Clarke, 2021). I analysene har vi valgt å følge en *abduktiv tilnærming* (Timmermans & Tavory, 2012). Det vil si, at vi aktivt har forholdt oss til teori og tidligere forskning i analyser av data (et bestemt sett av «briller» som vi har lagt til grunn for våre tolkninger, beskrevet i kunnskapsgrunnlaget som ble presentert i kapittel 4). Samtidig har vi søkt å finne tematiske mønstre i data som både utdyper innsikt i eksisterende kunnskapsgrunnlag og som tilfører ny kunnskap gjennom den empiriske utforskningen. Følgende RTA-prosess ble gjennomført som en iterativ og abduktiv prosess, basert i følgende faser:

1. Den første fasen av analysen besto i å gjøre seg kjent med datamaterialet ved å lese og gjenlese alle de transkriberte intervjuene for å få en oversikt over deltakernes subjektive opplevelser og erfaringer, og notere innledende tanker, ideer og nye temaer.
2. Deretter ble de første ideene eller meningsbærende enhetene som ble ansett som relevante for forskningsspørsmålet, identifisert og kodet etter en grundig gjennomgang av hvert intervju.
3. De foreløpig kodede ideene og fremtredende mønstrene i deltakernes subjektive opplevelser ble identifisert, kondensert, tolket, merket og kategorisert i potensielle temaer (mønstre) på tvers av intervjudeltakerne og dokumentene.
4. Beskrivelsene og sitatene fra de fremvoksende temaene som utgjorde meningsbærende enheter, ble deretter identifisert, sammenstilt og sortert i tre tentative hovedkategorier. Videre ble disse ulike meningsbærende enhetene systematisert og kategorisert i ulike temaer ved hjelp av NVivo (versjon 12).

5. Overordnede temaer ble identifisert, og for å vise forskjeller og sammenhengende relasjoner mellom temaene og undertemaene ble det laget et tematisk kart. Dette ble deretter diskutert på et felles analyseseminar.
6. For å sikre intern validitet og redusere risikoen for forskningsskjevhet diskuterte forfatterne analyseprosessen og funnene i fellesskap for å identifisere likheter og forskjeller i fremtredende meningsinnhold, temaer og undertemaer.
7. Foreløpige analyser har vært kontinuerlig diskutert i møter med kommunen og i en felles analyseworkshop.
8. Til slutt resulterte diskusjonene i mer overordnede temaer og undertemaer som fanget opp beskrivelsene og erfaringene som kom frem i intervjuene, feltnotatene og dokumentene. Funnen blir presentert i de neste kapitlene.

### 5.4 Utenfor-regnskapet

I perioden Innbyggernes modell har pågått, har Trondheim kommune parallelt startet uttesting av «Utenfor-regnskapet» i arbeidet med levekårsbudsjettering til kommunens handlings- og økonomiplan 2023–2026 (Trondheim kommune, 2022a). Utenfor-regnskapet er et praktisk verktøy (økonomisk beregningsmodell) utviklet av KS som kan tallfeste hvor mye samfunnet potensielt kan spare på å forebygge fremfor å reparere, og på å investere i mennesker fremfor å se dem som en utgiftspost (KS). Det egner seg spesielt godt for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å tallfeste potensielle gevinster av å investere i forebyggende tiltak for å hindre utenforskap. Bak beregningsmodellen, som kan lastes ned gratis hos KS i form av et Excelark, ligger det omfattende økonomiske beregninger. Det er benyttet tverrsnittsdata fra SSB, Norsk Pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister for å beregne kostnader, inntekter og forbruk av offentlige tjenester over et livsløp. Tjenester og ytelser som inngår i modellen er kriminalomsorg, lønns- og kapitalinntekter, utdanning, overføringer (stønader), kommunale helse- og omsorgstjenester (inkl. tannlege), spesialisthelsetjenester og barnevernstjenester. Man kan lese mer om hvilke beregninger som ligger bak Utenfor-regnskapet i en egen dokumentasjonsrapport (Rambøll, 2019). Det finnes flere liknende initiativer internasjonalt, eksempelvis «The Social Value Database and Simulator (SVDS) for Public Health» utviklet av Public Health Wales (PHW, 2022).

Vi vet mye om hvilke grupper i samfunnet som er mer sårbare enn andre. Det kan være unge som ikke har fullført videregående skole, barn som er i kontakt med barnevernet, eller barn og ungdom med diagnoser som depresjon eller angst. Derfor inneholder Utenfor-regnskapet målgrupper som har høyere risiko enn gjennomsnittet for å havne utenfor fellesskapet.

De syv målgruppene er:

- Unge som har sluttet på videregående skole, eller som ikke har gjennomført på normert tid pluss to år.
- Barn i lavinntektsfamilier hvor barnet er norskfødt med innvandrerforeldre.
- Barn i lavinntektsfamilier der en eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp.
- Barn som har foreldre med diagnose innen psykiske lidelser eller rusmiddelproblem.
- Barn med hjelpetiltak i barnevernet.
- Barn diagnostisert med depresjon eller angst.
- Barn diagnostisert med atferdsvansker.

Seks av tiltakene i Innbyggernes modell utgjør noen av casene det er gjort slike beregninger for av Trondheim kommune. Forskningsgruppen har fått følge dette arbeidet i form av både intervjuer og møter med involverte aktører i kommunestaben, og vi har fått tilgang til resultatene av beregningene for det enkelte delprosjekt. Vi har også selv brukt Utenfor-regnskapet til å illustrere hvilke utslag denne type investering kan få i kommunen på sikt. Dette presenteres i kapittel 11, der vi svarer på om Innbyggernes modell kan gjøres sosialt og økonomisk bærekraftig på måter som skaper livskvalitet og samfunnsdeltakelse for målgruppene.

### 5.5 Scenariometodikk

For å vurdere mulig implementering og oppskalering av forsøkene har vi analysert modellens bærekraft og forankring ved hjelp av en forskningstilpasset utgave av scenariometodikk. Her har sentrale personer i forskningsgruppen, dvs. forskerne som har gjennomført og analysert intervju med både innbyggere, ansatte og administrativ og politisk ledelse, gjort en helhetlig vurdering av delprosjektene og utviklet flere overordnede fremtidsscenarioer basert på delprosjektene virkninger og deltakernes erfaringer. I scenariometodikk og systemdesign er det viktig å først identifisere hvilke drivkrefter som blir viktige for kommunens utvikling framover. Disse kan være både sikre eller usikre, og graden av usikkerhet er det som gir mulighet for flere ulike scenarier.

Implementering, oppskalering og bærekraft har vært tema i intervjuene med involverte aktører i det enkelte delprosjekt, og kommuneledelsen. Vurderinger som gjelder økonomisk bærekraft, baserer seg på bruk av prinsipper og datagrunnlag hentet fra bl.a. Utenfor-regnskapet. Det som skiller vår tilnærming fra klassisk scenariometodikk, er at vi ikke har drevet iterative prosesser med mange involverte aktører der formålet utelukkende har vært å jobbe med scenarioutvikling (hvilket ressursmessig ville anses å ligge utenfor prosjektets rammer). I stedet har vi brukt den

akkumulerte kunnskapen i forskningsgruppen til å skrive fram scenarioene.

Scenarioutvikling er et verktøy som kan brukes til å diskutere nye måter å gjøre ting på i en strategisk sammenheng. Vi har blant annet latt oss inspirere av en rapport fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med skrivingen av en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, der det ble utviklet scenarier for offentlig sektor i 2040 (Regjeringen, 2019). KS sin «scenariofabrikk» i Fremtidsverktøyet 2040, der hver enkelt av landets kommuner kan jobbe med scenarioutvikling basert på egne data, har også vært til inspirasjon (KS). Det finnes også flere eksempler på scenariometodikk brukt i forskning, som vi har skjelet til (Ramirez et al., 2015). Det er viktig å merke seg at scenarioene ikke er framskrivninger som beskriver hvordan man tror utviklingen vil bli, men heller anerkjenner at det finnes flere mulige retninger utviklingen kan ta. Det er også viktig at tidshorizonten i scenarioanalysen må være lang nok til at man kan frigjøre seg fra dagens situasjon og se for seg endringer, og kort nok til at scenarioene oppleves relevante. Scenarioene presenteres i resultatdelen av rapporten, under forsknings-spørsmålene om økonomisk bærekraft.

### 5.6 Spørreundersøkelser

I tillegg til intervju med innbyggere som har mottatt hjelp og penger i pilotprosjektet, er de ansattes erfaringer og refleksjoner om implementeringen av piloten den viktigste datakilden for oss. I tillegg til en rekke intervju med deltakere i piloten, inviterte vi ledere og ansatte som er samarbeidsaktører i «Innbyggernes modell» til å delta i to spørreskjemaundersøkelser hhv. våren 2022 og våren 2023

Som en del av evalueringsarbeidet ble det gjennomført to spørreundersøkelser som blant ledere, ansatte og samarbeidspartnere i de ulike delprosjektene i «Innbyggernes modell». Den første undersøkelsen ble sendt ut våren 2022, den andre våren 2023. Mens det var stor oppslutning om den første undersøkelsen (n = 59), var det færre som svarte i 2023 (n = 25). Det er sannsynlig at de fleste av de som også svarte i 2023 er «kjerneaktører» som kjenner prosjektene godt, og at det er respondenter med mye erfaring fra prosjektene.

Skjemaet ble utviklet av forskningsgruppen, og en nettversjon ble satt opp i TSD-løsningen (Tjenester for Sensitive Data) som FHI benytter.

Undersøkelsene hadde hovedsakelig åpne spørsmål, der vi ville at de ansatte fritt skulle dele sine erfaringer med piloten. Det ble presisert at data-grunnlaget kun var tilgjengelig for oss forskerne (med taushetsplikt), og ikke Trondheim kommune. Selv om ledere og ansatte har svart «anonymt» i form av at vi ikke har spurt om navn, har vi spurt hvilket delprosjekt de jobber i, hvilken aktør de representerer,

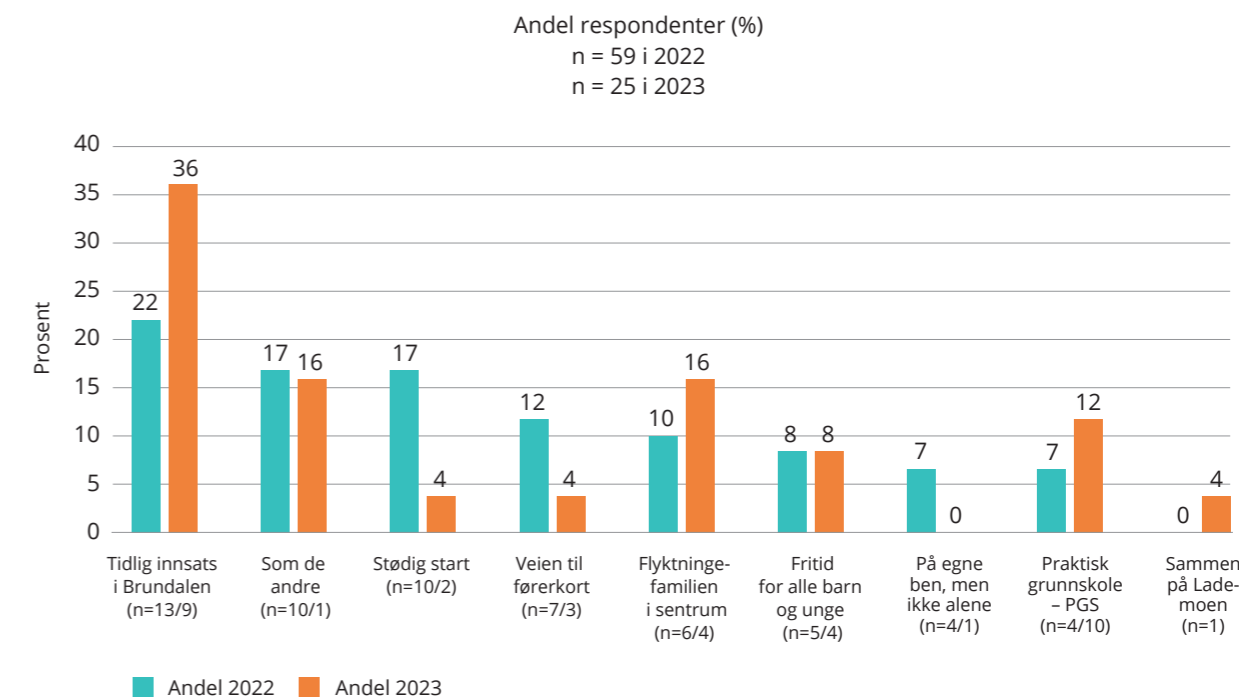
og om de er ledere eller ansatt/samarbeidspartner. Siden det er såpass få personer det er snakk om, er materialet bakveis identifiserbart for de som kjenner prosjektet godt. Vi har derfor måtte være varsom ved bruk av sitater fra åpne spørsmål i undersøkelsene, og har behandlet materialet «under ett» i presentasjoner av andeler osv. Dette til tross for at det er en overvekt av svar fra enkelte delprosjekt, sammenliknet med andre. Dette fører til en skjevhet i materialet, men siden undersøkelsen hovedsakelig er kvalitativ, og handler om å få fram erfaringer med prosjektet, har vi likevel valgt å ikke vekte svarene, slik man kunne vurdert hvis vi større grad hadde brukt mer kvantitative spørsmålsbatteri i datainnsamlingen.

Svarene på åpne spørsmål er gjennomgått og sentrale aspekter fargekodet. Prosjektgruppen i evalueringen jobber etter prinsippene for tematisk analyse utviklet av Braun og Clarke (Braun & Clarke, 2006). Vi har brukt statistikksoftwaren Stata og Excel

som analyseverktøy i forbindelse med spørreskjemaundersøkelsene. Programvaren Nvivo er benyttet som analyseverktøy for de kvalitative analysene.

#### 5.6.1 Respons på spørreundersøkelsene

Undersøkelsene ble sendt ut til 67 personer (svarprosent på 88 %), basert på en e-postliste vi fikk fra Trondheim kommune. I 2022 fikk vi svar fra hele 59 respondenter, der over halvparten kom fra tre av delprosjektene. Dette er nevnt tidligere: I 2023 var responsen markant lavere med kun 25 svar (svarprosent på 37 %), tross flere purrerunder. Det er usikkert hva dette skyldes. Vi vet at en del tok kontakt om tekniske problemer med å få åpnet skjemaet, og det ble iverksatt tiltak for å ordne dette. Det kan være at flere hadde problemer, men ikke sa ifra. Også de som var involvert i de avsluttede prosjektene ble invitert til å svare om sine erfaringer.



Figur 15. Andel respondenter fordelt på delprosjekt, 2022 og 2023. Antall respondenter er oppgitt som (n=2022/2023) under søylene for hvert prosjekt.



### Aktører som har svart

I 2022 fikk vi svar fra følgende aktører: ABES Trafikkskole, Barne- og familietjenesten (BFT), Barnevernstjenesten, Brundalen barnehage, Brundalen skole, Flyktningetjenesten/INN, Familietiltak/familie tilbudet, Gartnerhaugen (omsorgsenhet), Heimdal VGS, Helse- og velferdskontor, Lerkendal, Helse- og velferdskontor, Falkenberg, Helsestasjon, Kirkens Bymisjon, Omsorgsstasjonen for barn og ungdom (OBU), Kulturenheten i kommunen, Kvalifiserings-senter for innvandrere, Omsorgsenheten avd. Link, Politiet, Ressursteam BFT Østbyen, Ressursteam BFT Falkenberg, St. Olavs Hospital, Uteseksjonen i Trondheim kommune.

I 2023 svarte representanter fra Brundalen barnehage og Brundalen skole, Boligstiftelsen, Kulturenheten, NAV, Politiet, INN (Kvalifiserings-senter for innvandrere), Barne- og familietjenesten, helse- og velferdskontoret, St. Olavs Hospital, Lademoen barnehage, Uteseksjonen og Politiet.

I 2022 fikk vi svar fra alle de åtte lederne av delprosjektene, 15 ledere hos samarbeidsaktører og 36 ansatte, mens i 2023 fikk vi svar fra 6 av delprosjektlederne, 5 ledere hos samarbeidsaktører og 12 ansatte. Det var også to som ikke svarte på spørsmål om rolle i 2023.

### 5.7 Forskningsetikk

Følgeevalueringen er søkt godkjent hos REK (Ref. Nr.: 320438). REK vurderte prosjektet som utenfor helseforskningslovens virkeområde. Prosjektet ble meldt inn og godkjent hos Personvernombudet for forskning, NSD (nå Sikt; prosjektnr: 933357). Alle deltakere som har blitt rekruttert i prosjektet har blitt forelagt Informert og fritt samtykke (se vedlegg 3). Vi har anonymisert alle personer og i presentasjon av resultater har vi i de fleste tilfeller ikke valgt å tilkjenne hvilke delprosjekt Innbyggerne vi har intervjuet er knyttet til, med mindre det er direkte relevant å forstå kontekst for sitatene vi bruker. Dette valget har vi tatt for å sikre personvern og anonymitet, med særlig hensyn til innbyggerne vi har intervjuet. På generelt grunnlag har vi lagt vekt på å bruke det totale datamaterialet, med bredde og variasjon i hvilke innbyggere og øvrige aktører som er sitert i framstilling av funn.

Vi vil også nevne at da det kan være lett å identifisere ansatte, ledere og innbyggere som har deltatt i forskningen, så har vi i størst mulig grad vist til deltagerne i generelle termer for å ivareta deres anonymitet og konfidensialitet.

### 5.8 Refleksivitet

I bidragsforskning der forskerne tett samarbeider med kommunene er det svært viktig å være kritisk til forskningsprosessen slik at ikke forforståelsen blir en hemmer for å oppdage nye aspekter i forskningen. Følgeforskning opererer i en vanskelig mellomposisjon der forskerne veksler mellom ulike roller i evalueringprosessen, som kan føre til at ulike ønskemål og forventninger bygges opp, både hos kommunene og i forskningsmiljøet (Olsen et al., 2004). Følgeforskning krever derfor at man er bevisst et utfordrende terreng omkring prosjekt-design og mulige roller en kan inneha (Olsen et al., 2004). Det nære samarbeidet gjør at man kan bli blind for kritiske aspekter i forskningen og i innbyggernes modell. Derfor har det vært viktig å skape arenaer for gjensidighet i kommunikasjon og samhandling. Samt, at det hele tiden vært viktig at vi hadde tett samarbeid med forskerne som kommer fra andre forskningsinstitusjoner enn NTNU. Deres rolle har vært å både bidra til å kvalitets sikre forskningsprosjektet, og samtidig være en «djevleens advokat» i forhold til både teori, resultater og beskrivelse av anbefalinger som blir redegjort for i rapporten. I tillegg har det vært viktig å få tilbakemeldinger underveis ved å legge frem foreløpige funn ved konferanser, samt hos kommunen. De andre forskningsinstitusjonene har også hatt en rolle å være kritisk til NTNU-forskernes teoretiske og metodiske tilnærming.

### 5.9 Presentasjon av hovedfunn og resultater

I de følgende kapitler beskrives sentrale mønstre, tema og fortellinger om forandring som er analysert fram på bakgrunn av det omfattende datamaterialet som er beskrevet i dette kapitlet. På bakgrunn av at de ulike delprosjektene i innbyggernes modell bygger på en rekke felles prinsipper (beskrevet i kap 3) og at samtlige delprosjekt har utviklet og endret seg over tid, har vi valgt å ikke bryte ned presentasjon av funn på ulike delprosjekt. Vi har i stedet tatt tak i det som er felles kjennetegn og tema, der vi har kodet og undersøkt mønstre i datamaterialet på tvers av de ulike delprosjektene. I tillegg har vi valgt å eksemplifisere med funn og forandringfortellinger fra de ulike delprosjektene der spesifikke delprosjekt skiller seg vesentlig ut fra de andre. Hovedvekten av datamaterialet som er benyttet bygger på de 6 delprosjektene som var aktive fram til Innbyggernes modell ble avsluttet som prosjekt i juni 2023, men til en viss grad bygger vi også på innsikt og data fra de avsluttede delprosjektene. I de resultatkapitlene som følger videre i denne rapporten oppsummerer vi både hovedfunn og en rekke anbefalinger vil veien videre. I tråd med den abduktive analysetilnærmingen vi har valgt, bygger anbefalingene våre i de kommende kapitlene både på det eksisterende kunnskapsgrunnlaget som ble presentert i kapittel 4, og nye innsikter som er fremkommet gjennom utforskningen av Innbyggernes modell.



Foto: John Arne H. Tømmervold

## 6

# Kjennetegn ved innbyggerne i Innbyggernes modell

Forsknings spørsmål som belyses i dette kapittelet er:

- Hva kjennetegner innbyggerne som inngår i studiens målgrupper?



## OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

### 1. Innbyggere er like forskjellige som folk flest, men mangler penger og har problemer de trenger hjelp og støtte til.

Dette temaet omfatter utfordringer og problemer innbyggerne møter i hverdagen. I de ulike delprosjektene er det litt forskjellige målgrupper, men felles for de fleste av dem er at det handler om barn, ungdom eller familier som lever på lav inntekt, mange av dem mottar sosialhjelp og bor i kommunale boliger. De voksne står ofte utenfor arbeidsmarkedet og har problemer med å etablere gode sosiale nettverk. De aller fleste er avhengige av hjelp fra NAV, mange har også hatt kontakt med flyktningetjenesten, barnevern og rus- og/eller psykisk helsetjenester i kommunen. Noen av ungdommene i delprosjektene har hatt særlige utfordringer knyttet til rus- og kriminalitet. Temaet tar derfor opp sentrale forhold knyttet til fattigdom og sammensatte problemer gjennom livsløpet. Helse, inntekt, arbeid og utdanning, bolig, familie og husholdning, rollen som forelder og forsørger, nabolag, fritid, nettverk og relasjoner og deltakelse i samfunnsliv og i demokratiet er sentrale forhold som omtales.

### 2. Innbyggerne drømmer om et helt vanlig og verdig hverdagsliv, der de kan bidra med sine ressurser og bety noe for andre.

Dette temaet handler om innbyggernes håp, drømmer og ønsker for fremtida, og de ressursene som bor i folk og omgivelser for at innbyggerne både kan bli verdsatt og tilføre verdi i eget og andres liv.

### 3. Innbyggerne vet ikke hvilke rettigheter de har, og synes ofte det er vanskelig å få hjelp som hjelper.

Dette temaet handler om innbyggernes erfaringer med å NAVigere i et fragmentert hjelpeapparat, der mange innbyggere uttrykker at de ikke kjenner til rettighetene sine eller hvor de kan henvende seg for å få hjelp. Temaet tar også opp erfaringer knyttet til skam, samt frykt og unnvikelse i møtet med «systemet». På motsatt side beskrives hjelpsom hjelp som betinget av relasjonelle kvaliteter og personlig engasjement i møtet mellom innbygger og «system».







### 6.1.6 Lav tillit til politikere og lav tiltro til eget medborgerskap

Mange ungdommer og foreldre i Innbyggenes modell fortalte at de i utgangspunktet hadde **liten tiltro til at de selv kunne påvirke samfunnet rundt seg**. Mange uttrykte at de i utgangspunktet hadde **mistillit til offentlige institusjoner og til folkevalgte politikere**. Politikerne ble både beskrevet som personer med makt som var langt unna dem og deres hverdagsliv, og mange uttrykte at de ikke opplevde seg sett og forstått av «de som bestemmer». Noen, og særlig foreldre med minoritetsbakgrunn, uttrykte stor respekt for politikere og myndighetspersoner, og stolte på at slike personer med makt hadde kunnskap til å fatte kloke beslutninger på vegne av fellesskapet. Andre uttrykte direkte politikerforakt, og sa at de for lengst hadde gitt opp å engasjere seg i politiske prosesser. De deltok ikke i demokratiske dialoger, og stemte ikke ved valg. Flere innbyggere fortalte at de **følte seg både fremmedgjort og mistenkeliggjort, og opplevde at det ikke var noe vits i å engasjere seg fordi de mente at politikere uansett ikke kom til å forstå den fortvilede situasjonen de var i**. En mor, som fortalte at hun ikke brukte stemmeretten sin, sa:

*Det blir litt altopplukende til meg da, fordi jeg ser så store hull overalt og opplever det så godt selv. Og så hører du politikere, de kan si så mye, men det skjer jo ingenting. Jeg har ikke tiltro til noen av dem. Jeg vet at det høres teit ut, for selvfølgelig skal man bruke stemmeretten og det funker i hvert fall ikke hvis man ikke stemmer. Jeg skjønner det, men jeg er virkelig der altså at jeg ikke har tro på noen ting.*

**Innbyggerne som deltok fortalte om flere ting ønsket å endre på i samfunnet, men liten tiltro til at deres medborgerskap kunne utgjøre en forskjell.** En forelder, som ikke hadde brukt stemmeretten sin i kommunevalget, ønsket å kjempe for boligstiftelsen på Brundalen. Han fortalte at det hadde vært politikere til stede på møter med beboerne, men at svært få hevet stemmen sin, og heller ikke han:

*Når vi hadde politikere der. Det var jo noen som ville at jeg skulle gå opp og prate, for de mente at jeg er flink til å prate for meg, men ja, jeg gjorde nå ikke det da. Det var vanskelig på en måte. Hadde kanskje hatt noen gode argumenter for hvorfor de ikke burde legge ned Boligstiftelsen, eller hva de kanskje burde hatt fokus på, men de er voksne folk. Hvorfor skal de høre på meg? De vet jo ti andre ting som jeg ikke vet om igjen, ikke sant. Det er nok sikkert grunner for at de vil legge ned øg. Det er jo altfor mye fokus på pengene, og ikke på folkene, ikke sant.*

En ungdom hadde erfaring fra ungdomsfengsel, der et utvalg politikere hadde kommet på besøk. Han opplevde at de ikke hadde mulighet til å snakke fritt siden fengselsbetjentene instruerte dem på forhånd. Han fortalte om at de hadde fått beskjed om å:

*«oppføre dere, og lage pannekake. Men det er ikke det som skjer vanligvis, men vi måtte gjøre det. De lagde en sånn fasade på en måte». Dermed opplevde han at de ikke hadde en reell frihet til å si og mene hva de ville, og han betvilte også at politikere ville lytte hvis han snakket. Likevel uttrykte de fleste, både ungdommer og foreldre, at de hadde innsikter og budskap de gjenre så at politikere lyttet til. En ungdom sa: «det hadde vært kult kanskje å snakke med en politiker, face to face liksom». Selv om den demokratiske deltakelsen blant mange av innbyggerne i utgangspunktet var lav, hadde de generelt et ønske om å bli lyttet til og påvirke samfunnet og omstendigheter som formet livene deres.*

### 6.1.7 Oppsummering

Oppsummert har innbyggerne i Innbyggenes modell en rekke problemer de trenger hjelp og støtte til. Som vist i avsnittene ovenfor, trenger Innbyggerne i Innbyggenes modell hjelp og støtte innenfor en rekke livsområder. Noen trenger bistand innen samtlige områder, mens andre har bruk for støtte og hjelp på få områder for å komme seg over en kneik. Oppsummert trenger innbyggerne gjennomgående støtte til en (og mange) flere av de følgende faktorene:

- Helsehjelp
- Inntektssikring
- Økonomisk rådgivning
- Håndtering av gjeld
- Bolig og bomiljø
- Utdanning og kvalifisering
- Barneomsorg og barnepass
- Foreldrestøtte
- Avlastning
- Spesialpedagogiske tiltak
- Transport
- Krisehåndtering og akutt hjelp
- Trygghet
- Juridisk assistanse og mekling
- Ferie, lek, opplevelser og fritid
- Praktisk bistand i hjemmet
- Relasjonsbygging og nettverk
- Demokratisk deltakelse

### 6.2 Innbyggerne drømmer om et helt vanlig og verdig hverdagsliv, der de kan bidra med sine ressurser og bety noe for andre

Til tross for at innbyggerne i innbyggenes modell kjennetegnes ved en rekke problemer og livsbelastninger de trenger hjelp til som beskrevet i avsnittene over, så kjennetegnes de også av at de har håp og drømmer for fremtida knyttet til det som var viktig for dem.

#### 6.2.1 Å delta og bidra i samfunnet, og å kunne forsørge seg selv og sine kjære

**Mange historier om hva som opplevdes som viktig for innbyggerne og deres fremtidsdrømmer handlet om å ha god helse og overskudd til å mestre hverdagen. Innbyggerne vektla også det å ha gode relasjoner rundt seg der familie og venner har det godt, og der de kan utgjøre en forskjell for andre.** En ung jente beskrev det slik: «*Et godt liv, det kan bety mye. Men et godt liv er å ha bra helse, å ha det bra rundt seg, ha jobb, og ha alt det jeg trenger. Og nær familie rundt meg. Det kan være et godt liv.*» En mor forklarte også at et godt liv for henne også innebar fravær av store psykiske belastninger, og at man «*ikke har så mye stress eller redsel*». Det som var viktig for innbyggerne handlet dermed ikke bare om nærvær av positive faktorer i livet, men også om fravær av negative forhold som hadde konsekvenser for livskvalitet og livsmuligheter.

**Foreldrene i Innbyggenes modell vektla drømmer på vegne av sine barn, og fortalte at de ønsket å gi ungene sine bedre muligheter enn det de selv hadde hatt.** På spørsmål om hva som er viktig for å ha et godt liv, svarte for eksempel en mor slik: «*det viktigste er at barna spiser godt, at de sover godt og kler seg godt. De større barna vil ikke ha de klærne som mamma velger, de vil velge selv*». Mange fortalte historier om at de ønsket å gi barna sine de samme mulighetene som andre barn, og at de stakk seg langt for å prioritere ungenes vekst og utvikling i en vanskelig livssituasjon. **Både ungdommer og foreldre vektla det å ta utdanning og det å komme seg i jobb som viktige mål i fremtidsdrømmene sine.** En forelder forklarte det slik: «*Jeg drømmer om at barna mine utdanner seg ferdig og får høyere utdanning. Vi hadde ikke den muligheten i hjemlandet. Så de har ikke gått så mye på skole fra før av*». En annen forelder som også hadde innvandrerbakgrunn, forklarte at:

*Det viktigste for oss er at vi oppdrar barna våre til å bli gode personer i samfunnet, slik som for eksempel at de blir lege, tannlege, sykepleier eller noe som samfunnet trenger. Og jeg håper at vi kan lære, slik at vi kan få jobb her også. Men jeg snakket med døtrene mine og sa at de må også gå på skole og få seg utdanning, slik at de blir akkurat som norske damer. Lege, sykepleier eller en tolk. Jeg er analfabet, og jeg ønsker ikke at døtrene mine skal bli det samme. Jeg sa at når de blir utdannet kan de hjelpe meg.*

Som tidligere nevnt, har mange foreldre i Innbyggenes modell hatt vanskelige oppvekster selv. Noen fortalte om barndomstraumer som gjorde at de ikke husket stort fra oppveksten, med mange vonde minner var fortrent. På tvers av bakgrunner var foreldrene **opptatt av å skape gode familieopplevelser og oppvekstminner for barna sine**, og drømte om å gi unger gode minner de ikke hadde selv. Samtlige innbyggere fortalte om fremtidsdrømmer som handlet om å ha et helt vanlig og verdig hverdagsliv: *Jeg prøver jo ikke å bli rik akkurat. Nei, jeg vil bare ha et vanlig liv. Å kunne føle litt trygghet.* Fremtidsdrømmene handlet svært ofte om muligheten til å bli uavhengig hjelp fra det offentlige. En ung gutt beskrev det slik:

*Jeg vil ikke bli den rikeste personen i hele verden. Jeg vil ikke ha stort hus, finest bil og masse penger. Nei. Jeg vil bare at jeg sitter med min familie, og jeg ser at alle mine småbrødre har det bra. Og jeg har egen jobb, og jeg har ansvar for meg selv. Det er nok for meg.*

**Fremtidsdrømmene til Innbyggerne handlet dermed ikke om store, og urealistiske ønsker. Drømmene handlet i svært stor grad om trygghet og stabilitet, og om det å være betydningsfull i relasjoner og i samfunnet.**

#### 6.2.2 Å bli sett for sine ressurser og bidrag i fellesskapet

Som nevnt tidligere var det viktig for innbyggerne å balansere det å få hjelp med det å være en støtte for andre. Et annet kjennetegn ved innbyggerne var at de ikke bare fortalte om problemer, men også om **ressurser i seg selv og i omgivelsene de brukte for å få det bedre selv og samtidig hjelpe andre.** Mange fortalte om hvordan de forvaltet de beskjedne midlene de rådte over på en effektiv måte, slik at de fikk mest mulig ut av pengene de hadde. Andre fortalte om at de opplevde glede og mening i å hjelpe familiemedlemmer og naboer, og andre fortalte om fremtidsdrømmer der de ønsket å gi tilbake til samfunnet, enten som frivillig eller i arbeid som hadde høy grad av samfunnsnytte (eks. eldreomsorg eller jobbe med flykninger). **Innbyggere fortalte imidlertid at de hadde ressurser og styrker i seg som de opplevde at ikke ble sett og anerkjent av andre.**

Både ansatte og innbyggere fortalte om at det å overleve med økonomisk ressursknapphet og utrygghet krever mye, og at man må være relativt ressurssterk selv for å kunne greie seg med få økonomiske ressurser. Både familier og ansatte fortalte historier om innbyggere som greide å få mye ut av svært dårlig økonomi, og om historier der familier hadde sterke nettverk og støtte tross vanskelig livssituasjon. Andre fortalte om at de, til tross for enorme belastninger i livet og svake nettverk rundt seg, fremdeles sto oppreist mot alle odds,







også om utallige runder med søknad, avslag og klage på vedtak, der de ikke fant det som logisk at de selv fikk avslag mens andre de kjente i tilsvarende situasjoner fikk positivt svar. Og motsatt. Men det var ikke bare når det gjaldt økonomisk støtte at innbyggerne fortalte om forskjellsbehandling. En del av ungdommene trakk fram at de opplevde å få mindre støtte og anerkjennelse på skolen enn andre elever. For eksempel sa en ungdom at:

*Jeg fikk ikke det hjelpen som jeg skulle få, og jeg mener fortsatt at jeg fikk aldri den hjelpen som de norske vennene mine fikk av lærerne, måten de snakket til oss, på måten de lyttet til oss, man følte at personen ikke hadde lyst til å snakke med deg i det hele tatt. Og, i livet mitt helt i dag, jeg har nesten aldri sett en lærer rope på norske elever. Men det opplevde jeg, at lærerne sto i ansiktet mitt og ropte på meg. Jeg velger rett og slett å få fravær enn å gå hjem med fullt hjerte av sorg for at læreren min har vært dårlig mot meg.*

**Opplevelsen av å bli negativt forskjellsbehandlet påvirket dermed skolefravær**, noe flere ungdommer trakk fram som begrensende for deres videre livsmuligheter. **Rigide aldersgrenser ble også trukket fra av innbyggerne som en opplevelse av urettferdighet**. For eksempel fortalte en ungdom om forskjeller i muligheter mellom han selv og broren som var ett år yngre: lillebroren fikk innvilget både statsborgerskap og stipend fra Lånekassen, mens denne ungdommen ikke fikk det.

### 6.3.3. Prisgitt (ofte navngitte) folk i frontlinja som løser vei og finner løsninger

Til tross for at mange av innbyggerne hadde vanskelige erfaringer med offentlige tjenester, fortalte de også om de gode og hjelpsomme møtene med «systemet». En fellesnevner var at opplevelser av hjelpsom hjelp ofte var forbundet med navngitte enkeltpersoner i velferdstjenester «frontlinje». En mor sa at:

*Det er jo forskjell på folk også, vet du. Det synes jeg er veldig vanskelig å forholde seg til generelt da, når det gjelder offentlig.. Når det gjelder barne- og familietjenesten og alt såne ting. Og NAV inkludert, hvor det kommer veldig an på den personen du møter*

En annen forelder anerkjente relasjonens betydning slik:

*Du vil at ungene dine skal ha det best mulig. Det er så viktig at du føler at den du prater med er der for ungen din, som faktisk ser ham, lytter til deg og dine bekymringer. Du føler støtte, forståelse og kanskje de kommer med forslag til løsninger, tilrettelegging eller hensyn for å forbedre problematikken.*

De gode møtene med «frontlinja» hang ofte sammen med en opplevelse av at de ansatte oppriktig brydde seg om dem. Innbyggerne fortalte om ansatte som

strakk seg langt for å hjelpe dem, og fulgte dem opp langt ut over deres profesjonelle mandat. Eksempler på dette var NAV-ansatte som ga sine personlige telefonnummer til innbyggere de fulgte opp, lærere som bisto med søknader om opphold og helsehjelp og lånte ut penger til ungdommer i fortvilede situasjoner, ungdomsarbeidere som fulgte opp hele familier og bisto med praktisk hjelp i heimen, eller barnehageansatte som hjalp til med bolig- og arbeidsformidling. Enkelte innbyggere fortalte at i slike tilfeller var både de og «hjelperne» klar over at de ansatte brøt normer og regler for den profesjonelle praksisen.

### 6.4 Oppsummering

Oppsummert viser funnene at innbyggerne i Innbyggernes modell er forskjellige på mange måter, men like ved at de har en rekke (helse)problemer, lave inntekter og at de utsettes for levekårsstress som bidrar til å forsterke problemene de står i. Opplevelser som fattigdom, mobbing, overgrep, vold, voldtekt, rasisme, omsorgssvikt, rus, krig og flukt var vanlige temaer i historiene. Problemer knyttet til inntektssikring, språk, kvalifisering, bolig, nettverk og relasjoner bidrar til at mange av innbyggerne står utenfor fellesskapet. Flere trakk fram at egenandeler på helse- og tannbehandling gjorde at de ikke søkte hjelp, og at høy pris på sunn mat gjorde at de ofte kjøpte billigere, usunn, mat til familien. En del hadde private lån og gjeld, og flere levde med stadige inkassokrav, trusler fra private lånehaier og trusler om strømvastenging eller utkastelse fra bolig. Vi så at særlig familier med innvandrerbakgrunn står overfor ekstra utfordringer, da språkproblemer og helseutfordringer skaper store barrierer for kvalifisering. Transportutfordringer var også et tema som ble framhevet som hemmende for samfunnsdeltakelse – spesielt for familier der ingen hadde førerkort.

Svært mange av de voksne vi intervjuet fortalte om store utfordringer med å fylle forsørggerollen på en god måte pga. fattigdom. Mange bodde i kommunale boliger av dårlig kvalitet. Pengemangel hindret dem i å tilby fritidsaktiviteter og opplevelser til barna, noe de går med konstant dårlig samvittighet for. Flere foreldre fortalte om barn som unngår å spørre om å få ting de trenger, fordi de vet at familien ikke har råd. Mange var enslige forsørgere, og med begrenset nettverk av familie og venner. Fattigdom og utenforskap har betydelig innvirkning på innbyggernes relasjoner og sosiale tilhørighet. Mange opplever at de mangler støtte i omsorgen for barna, noe som gir opphopning av problemer og redusert overskudd i hverdagen. Flere av de vi intervjuet bebreider seg selv for den vanskelige situasjonen de befant seg i. For noen ungdommer kunne dette manifestere seg som selvhøyt og tap av kontroll, og en søken etter bekrefteelse i destruktive miljøer.

Det er en stor utfordring at mange innbyggere som står i en vanskelig situasjon ikke vet hvilke rettigheter de har (læres gjerne tilfeldig via bekjente, gjelder i

stor grad innvandrere), og at de opplever det som vanskelig å få «hjelp som hjelper». Mange opplevde å bli møtt med krav, kontroll, mistillit og stigma i tjenestene, og flere trakk fram manglende samarbeid mellom ulike hjelpeinstanser, og trynefaktor, som et problem. Å måtte be om økonomisk støtte ble oppfattet som skamfullt, og flere valgte private lån og kredittkortgjeld før offentlig støtte. Behovet for å bevise nød skapte barrierer for å søke hjelp, det samme gjorde frykten for barnevernet. Dokumentasjonskrav og kontroller ble opplevd belastende, og at stønader avkortet hverandre virket forvirrende og frustrerende. Systemets kompleksitet, digitale krav og sanksjoner forsinket og forverret situasjonen for mange innbyggere, som sa de følte seg fanget i et utilgjengelig og kaldt system.

Til tross for at mange av innbyggerne hadde vanskelige erfaringer med offentlige tjenester, fortalte de også om de gode og hjelpsomme møtene med «systemet». En fellesnevner var at opplevelser av hjelpsom hjelp ofte var forbundet med navngitte enkeltpersoner i velferdstjenester «frontlinje».

De gode møtene med «frontlinja» hang ofte sammen med en opplevelse av at de ansatte oppriktig brydde seg om dem. Vi fikk høre om ansatte som strakk seg langt for å hjelpe, og fulgte opp langt ut over deres profesjonelle mandat. Eksempler på dette var NAV-ansatte som ga sine personlige telefonnummer til innbyggere de fulgte opp, lærere som bisto med søknader om opphold og helsehjelp og lånte ut penger til ungdommer i fortvilede situasjoner, ungdomsarbeidere som fulgte opp hele familier og bisto med praktisk hjelp i heimen, eller barnehageansatte som hjalp til med bolig- og arbeidsformidling.

Fremtidsdrømmene til Innbyggerne handlet ikke om store, og urealistiske ønsker. Drømmene handlet i svært stor grad om trygghet og stabilitet, om å bli møtt med empati og om det å kunne forsørgere seg selv og være betydningsfull i relasjoner og i samfunnet. Foreldrene vi intervjuet la vekt på at de ønsket å gi barna bedre muligheter til utdanning og jobb enn de selv hadde. Drømmen er å ha et helt «vanlig» liv.



Foto: Alexander Matthias Seifried

## 7

# Innbyggernes modell påvirkning på målgruppens opplevde livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse

## Forsknings spørsmål som belyses i dette kapitlet er:

- På hvilke måter påvirker forsøkene målgruppens opplevde livskvalitet?
- På hvilke måter påvirker forsøkene målgruppens medborgerskap og samfunnsdeltakelse?



### OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

1. **Positive forandringer i opplevd livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse.**  
 Dette temaet tar opp mønster i forandringsfortellinger som innbyggere og ansatte har vært opptatt av, knyttet til virksomme investeringer i levekår og livsbetingelser. Et sentralt funn er at bedre levekår reduserer stress og bygger overskudd til hverdagens krav. Innbyggerne opplevde positive endringer i livskvalitet og helse, der de erfarte at delprosjektene bidro positivt med tanke på relasjoner, medborgerskap og samfunnsdeltakelse. Slike opplevelser knyttes til innbyggernes selvforståelse, selvfølelse, opplevelse av verdighet, og håp for fremtida.
2. **Hjelpsom hjelp i rett tid, på egnet sted, med egnede virkemidler:**  
 Dette temaet handler om å få tilpasset og rask hjelp i en naturlig setting, og hvordan innbyggerne opplever samarbeidet mellom ulike instanser. Temaet vektlegger opplevelser av å bli møtt med tillit, og tar opp relasjonelle betingelser som gjør det mulig å være betydningsfull bidragsyter i eget og andres liv. Temaet tar også opp hvordan de ulike utbetalingsmåtene så ut til å gi både like og til dels ulike virkninger for innbyggerne. Kollektive utbetalinger og deltakende budsjettering synes å aktivere medborgerskap på en annen måte enn de øvrige formene for utbetalinger.
3. **Negative forandringer og paradokser**  
 Dette temaet adresserer skyggesider og uintenderte konsekvenser ved delprosjektene som kan virke negativt inn på innbyggerne, inkludert uintendert bruk av penger, takknemlighetsgjeld, utrygghet og opplevelse av forfordeling.

Formålet med dette kapitlet er å belyse spørsmålet om hvorvidt praksisene i Innbyggernes modell kan vurderes som vellykket, sett i lys av målsettingen om å øke målgruppens livskvalitet, selvhjulpenhet og tilhørighet i fellesskap. I dette kapitlet beskrives sentrale funn i erfarne forandringer på tvers av delprosjekter og utbetalingsmåter. Analysen legger vekt på opplevelser av endringer i innbyggernes livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse gjennom prosjektperioden, basert i forandringsfortellinger fra Innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene.

Vi har valgt å belyse målgruppens livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse under ett, da funnene tyder på at disse dimensjonene henger uløselig sammen med og påvirker hverandre. Funnene tyder på at endringer i livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse har oppstått direkte som et resultat av Innbyggernes modell. Men funnene tyder også på at det er mange ulike forhold ut over Innbyggernes modell har påvirket endringer i deltakernes livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse, og at det ikke alltid var enkelt å skille mellom handlinger i regi av prosjektet og den ordinære oppfølgingen. De fleste ungdommer og familier hadde vært i kontakt med ulike tjenester og organisasjoner i lengre tid, slik at det ikke var mulig

å isolere det som skjedde i prosjektet fra det som har hatt betydning i livene deres ellers. I intervju med innbyggerne kom det fram at flere deltakere ikke forstod at de hadde vært med i et prosjekt, eller synes det var vanskelig å skille mellom prøveprosjektet og den generelle oppfølgingen og støttetjenester de mottok, for eksempel i sosialtjenesten. Andre deltakere var derimot bevisste på prosjektet og dets avgrensning, og hva det hadde gjort for å bedre deres liv og livssituasjon kontra den generelle oppfølgingen. Det var likevel tydelig at hjelp og støtte som innbyggerne hadde fått underveis i prosjektperioden, hadde betydning for deltakernes livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse.

For å illustrere hvordan det å bli inkludert i Innbyggernes modell typisk påvirket innbyggerne, starter vi dette kapitlet med å hente opp igjen de fire personasfortellingene fra kapittel 3. Vi innlemmer funn fra intervju med både innbyggerne selv, de ansatte i kommunen og samarbeidspartnere i disse konstruerte historiene, og minner om at fortellingene bruker fiktive navn og representerer innbyggerne på en generell basis. I delkapitlet som kommer etter personas'ene vil vi liste opp konkrete positive forandringer i innbyggernes opplevde livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse som leseren vil kunne kjenne igjen i personas-fortellingene.

## PERSONAS 1

### HISTORIEN OM AHMED – DEL 2

Ahmed kunne nesten ikke tro det da ansatte på Uteseksjonen lurte på om guttegruppa var interessert i å søke om å delta i et prosjekt der de kunne få penger og støtte til noe som var viktig for dem. Det tok ikke lang tid før Ahmed og resten av guttene kom med forslag om finansiering av førerkort. De så jo hvordan jevnaldrende fikk mulighet til å ta lappen, og at dette ga dem mulighet til å ta en rekke jobber der førerkort var et kvalifikasjonskrav. Samtidig var guttene samstemte om at det å ta lappen kunne være en viktig motivasjon for å holde seg rusfri. Ahmed var dødsnervøs da han og noen av de andre guttene skulle pitche ideen sammen med ansatte på uteseksjonen foran en jury som var satt ned av kommunen. Han hadde jo aldri snakket foran folk før på den måten, og synes tanken på at han og gutta skulle være med på å bestemme over kommunens penger var veldig fjern. Men det gikk veldig bra, og etter ei kort stund fikk guttene vite at de fikk bli med i prosjektet Innbyggernes modell. De gikk umiddelbart i gang med planlegging – og sammen med Uteseksjonen deltok Ahmed og noen av de andre gutta på møter der også politiet og kjøreskolen var med.

I starten følte det litt rart å møte politiet på andre måter enn på gatene i sentrum og byens kjøpesentre. Som regel var Ahmed og gjengen mer opptatt av å unngå politiet enn å møte dem. Gjennom prosjektet begynte guttene å spille fotballkamper mot politiet. Fra å se på politifolka som «fienden» de skjulte seg for, ble det plutselig naturlig å tulle med de blåkleddene når de møtte dem på gata, og minne dem på at gutta gruste dem i fotballkampen. I bilen med kjørelæreren fikk Ahmed snakka om alt og ingenting. I begynnelsen var det rart å øve seg på det andre ville omtale som «småprat». Etter hvert som de ble kjent snakket de også om andre ting – om livet, drømmer, musikken, og hva Ahmed ville bruke førerkortet til. Det kjentes så fint og rart på samme tid. Ahmed hadde aldri hatt en pappa å se opp til. På kort tid hadde han blitt kjent med flere voksne menn som han kjente at han stolte på, og som ikke bare hjalp ham, men også familien hans. De var annerledes enn andre voksne han hadde rundt seg. Det følte fint, uvant, og framfor alt veldig trygt.

Ahmed boblet av stolthet den dagen han tok lappen. Og han gledet seg hver gang en av kompisene greide det samme. Tenk – de hadde greid det! Sammen! Selv om en del av gutta måtte vente ei stund til på grunn av sperrefrister og annet, så var de et lag. Både på fotballbanen, på kjørebane, og i livet. Ahmed og flere av de andre guttene ville så gjerne at andre ungdommer som hadde opplevd det samme som dem fikk den samme sjansen de hadde fått. Uteseksjonen så det, og tilbydde Ahmed jobb som ung-til-ung-formidler. Det følte fantastisk! Tenk at han, som politiet hadde vært ute etter gjennom mange år, og som Uteseksjonen hadde rivd seg i håret av så mange ganger, fikk mulighet til dette. Han skjønnte hvordan mange av ungdommene han møtte hadde det, og fikk raskt kontakt og bygde tillit. Dessuten kunne han vise dem at det fantes en annen fremtid enn det mange av ungdommene ikke trodde å håpe på. Et håp om å få samme muligheter som andre. Han følte at han var med på noe stort, noe viktig, som han ville fortelle høyt om slik at politikerne og andre som bestemmer i samfunnet forstår hvor viktig det var å gi ungdom som strever en sjanse. Sammen med ansatte i Uteseksjonen, prosjektlederne for Innbyggernes modell og forskerne fra NTNU fikk han det – flere ganger. Også til ledergruppen i kommunen! Folk lyttet og ga tilbakemelding på at stemmen hans var viktig. Kanskje var det politiker han ville bli? Men aller først måtte han gjøre ferdig videregående. For første gang kjente han seg motivert til nettopp det.



## PERSONAS 2

### HISTORIEN OM LINDA OG HENNES FAMILIE – DEL 2

Linda så overrasket opp på Mette, familiens kontaktperson i barnevernet. Hørte hun riktig? Spurte hun virkelig om det var noe de trengte penger til? Linda ble så overrumplet at hun ikke engang visste hva hun skulle si, eller hvor hun skulle starte. Etter ei stund fikk hun stotret fram noe om at Sanna og Therese hadde vokst ut av de fleste klærne sine, og at de kanskje kunne trengt nye vinterjakker. Og at parkdressen til Petter både begynte å bli liten og at den tok inn vann. «Okay», sa Mette. Hun visste jo at familien hadde lite å rutte med. «Er det noe mer dere trenger? Det er jo ikke sikkert jeg kan hjelpe til med alt, men la meg få høre, så ser vi hva vi får til».

Linda begynte å gråte. Hun hadde aldri fått et slikt spørsmål før. Som regel hadde hun måttet kjempe for alt, både i hverdagslivet og i møtet med «systemet» som så henne over skuldra for alle valg hun tok. Og nå, plutselig, spurte de hva hun trengte...? Jo altså... Hverken hun eller Henrik hadde førerkort, så... Kanskje noen sykler de kunne dele på i familien? Med barnesete? Og kanskje, om det var mulig, litt møbler og ting til hjemmet? Først og fremst til ungene. De kunne hatt bruk for senger på rommene. Og, ettersom Mette sa hun skulle drømme, så hadde det vært fantastisk om det var mulig å få dekt kontingenten til dansinga som Sanna og Therese ønsket å være med på. Og, om det var mulig... At Henrik kunne få dekt truckfører-prøve, så han kunne søke jobb på lageret like ved der de bodde, og kanskje at hun selv kunne ta det negle-designerkurset hun hadde sett på?

Mette sa at hun skulle drøfte det med teamet sitt. Dagen etter tok hun kontakt med Linda og fortalte at de kunne få et gavekort på 40.000 på en sportskjede i byen til sykler og klær, og et gavekort på 10.000 på en rimelig møbelbutikk. Og i tillegg ville de dekke kontingenten til dansinga, truckfører-prøve for Henrik og negle-designer-kurset hun ønsket seg. «What?!» Linda kunne nok en gang ikke tro det hun hørte. Først spurte kommunen hva familien trengte, og så fikk de det...?

Da Sanna og Therese kunne plukke seg ut jakker på sportsbutikken selv, var det som de automatisk vokste ti centimeter ved at de ble rakere i ryggen. Gjennom gavekortet på møbelbutikken fikk de også mulighet til å velge seg noen puter og litt pynt de kunne ha på rommene i tillegg til de nye sengene. Det kjentes nesten uvirkelig. Deres egne greier, deres egen stil, det de selv likte. Selvsagt var det langt fra likt som på rommene til mange av de andre i klassen, men det gjorde ikke noe. Nå gledet de seg til å invitere venninner hjem. Særlig de nye venninnene fra dansinga. Det var lenge siden sist de hadde turt å invitere noen på besøk....!

Etter at Petter fikk ny dress som tålte vann kunne han også være mer med i leiken i barnehagen. Linda syntes han så gladere ut. Sanna og Therese også, de var liksom så mye mer til stede og hjelpsomme i hverdagen enn det de hadde vært før, og skolefraværet til Sanna hadde også stupt i det siste. Det varmet mammahjertet. På grunn av sykklene kom familien seg også rundt til å oppsøke nye møteplasser og aktiviteter som fantes i nærmiljøet. De ble stadig kjent med nye familier, og særlig ble fellesmiddager, åpen gymsal i nærheten og biblioteket i bydelen viktige møteplasser i hverdagen. På disse arenaene møtte også familien hjelpere i barnevern og andre tjenester de hadde kontakt med. Det føltes naturlig, og Linda turte endelig å spørre om hjelp til det familien trengte bistand til. Linda tok også initiativ til ei mammagrupper der mødre som hadde hatt mye motgang i livet kunne møtes, dele erfaringer, og hjelpe hverandre. I mammagrupper fikk også Linda testet ut negledesign og nye ferdigheter fra kurset. Drømmen om egen salong var ett steg nærmere. Og i går fikk de beskjed om at Henrik hadde fått jobb som truckfører på lageret. Det kjentes som om at livet var i ferd med å starte på nytt.

## PERSONAS 3

### FLYKTNINGFAMILIEN – DEL 2

Feven var usikker på om hun helt forsto hva Emil, kontaktpersonen deres på Flykningenheten sa, da han formidlet at familien skulle få 1600 kroner ekstra per barn hver måned framover. Det var jo 6400 ekstra i måneden?! Som de kunne bruke som de ville..? Riktignok kunne han ikke love at det varte mer enn en drøyt års tid – men likevel? Det åpnet jo opp for at de hadde langt mer å rutte med enn det de hadde i utgangspunktet. Feven og Moges samlet ungene til familieråd. Hva skulle de gjøre med de ekstra pengene de fikk? Barna hadde en rekke ønsker. Mobiltelefon, spill, klær, aktiviteter, mat. Samtidig så Feven og Moges at de hadde bruk for større kjøleskap til mer rasjonelle innkjøp, samt at det var fordelaktig at Moges kunne ta førerkort og at de fikk kjøpt en bil slik at logistikken i familien gled lettere, og at de kunne komme seg til behandlinger, opplæring, fritidsaktiviteter, innkjøp og tjenester de trengte.

Med innspillene fra barna bestemte Feven og Moges at større kjøleskap og en PC ble førsteprioritet, og at de ville fordele de ekstra pengene likt mellom ting barna trengte og ønsket seg. Samtidig satte de av en månedlig sum til førerkort og bilkjøp. Allerede den første måneden merket Feven og Moges forskjell på barna. Selv om ungene på langt på nær hadde fått alt det de ytret ønske om, så øynet de håp om at fremtida kom til å bli annerledes og bedre. Det var tross alt vits i å håpe!

Forsterket håp ga utslag i forsterket vilje. Moges og Feven la merke til at ungene kranglet mindre og hjalp mer til hjemme, ikke på grunn av plikt, men fordi de ønsket å bidra fordi de så at det skapte muligheter for dem. Samtidig som familien fikk mer penger til disposisjon, ble det også gjort lokale vedtak slik at ungene ikke trengte betale for fritidsaktiviteter. At familien kunne engasjere seg mer i barnas fritid og stille opp på dugnader og andre aktiviteter gjorde at de gradvis ble mer kjent med andre i Klæbu. En av de andre fedrene på fotballaget til Berhane fortalte at de hadde en ledig jobb som vaktmester i firmaet han jobbet i, og oppfordret Moges til å søke. Moges var nølende på grunn av skuldra han slet med, men pappaen på laget til Berhane forsikret om at det ikke ville bli et problem for de fleste av oppgavene som lå i stillingen. Med gode referanser som frivillig for fotballaget til Berhane fikk Moges jobben.

Med samordnet støtte fra barnehage, skole, arbeidsgiver, flyktningetjeneste, NAV, helsepersonell, Husbanken og en lokal bank fikk familien kjøpt et hus i Klæbu som lå nærmere bussholdeplassen. Det gjorde hverdagslogistikken i familien enormt mye lettere, uten at barna måtte skifte skolekrets. Gradvis ble familien mer integrert i lokalsamfunnet og bedre i til å snakke det norske språket. Med fast inntekt og muligheter til å delta lokalt fikk hele familien større tro på at livet i Norge kunne gå, og at barna ville klare seg og delta i samfunnet på lik linje med andre.

## PERSONAS 4

## HEGE OG GUTTENE – DEL 2

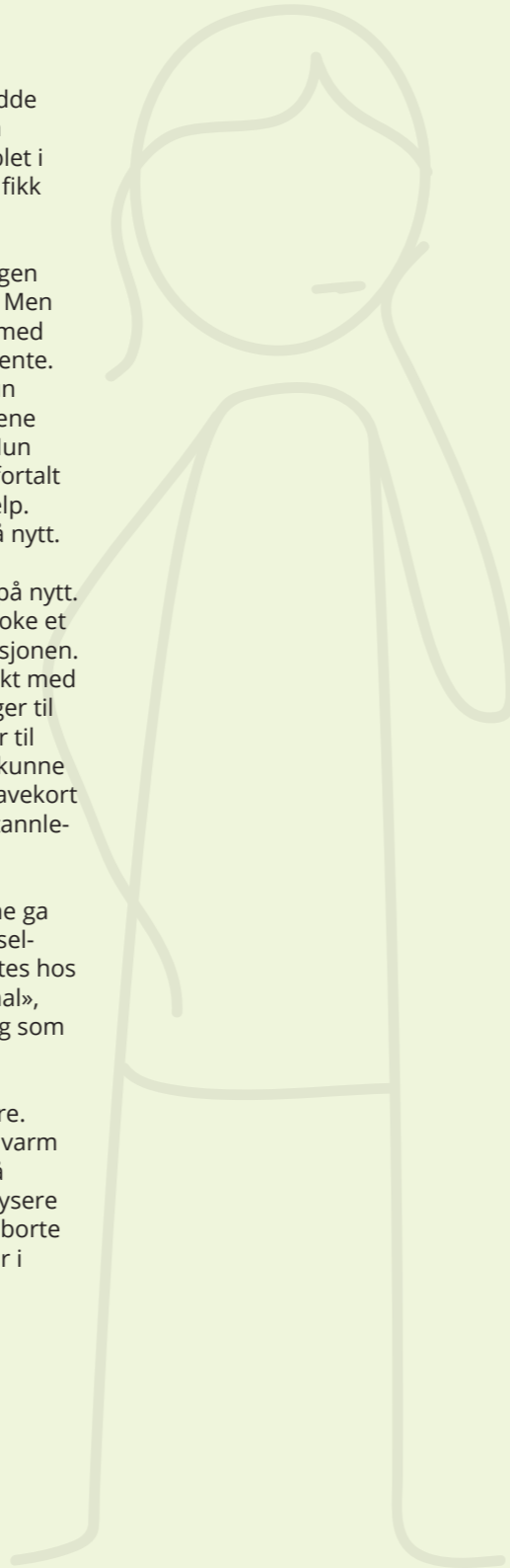
En ettermiddag da Hege kom for å hente Truls i barnehagen, spurte Nina, som var styrer i barnehagen, om hun hadde tid til en samtale. Selvsagt hadde hun det, det var jo ikke akkurat som om hun hadde noe annet å rekke den ettermiddagen. Nina spurte rett ut - hun var kjent med at Truls hadde trøblet i barnehagen i det siste. Var det noe de kunne gjøre for at Truls og familien fikk det bedre?

Hege var nølende. Tross alt visste hun at det var mange familier i barnehagen som strevde mer enn dem, og synes egentlig det var pinlig å ta imot hjelp. Men ettersom Nina spurte så... Jo... Det var jo det med konfirmasjonen og det med fotballen, og at hun opplevde å ikke kunne gi barna det de trengte og fortjente. Og at det gjorde henne både stresset, frustrert og nedstemt. Nina sa at hun ikke kunne love noe, men spurte Hege om hun kunne få drøfte utfordringene i familien med teamet sitt i Innbyggernes modell. «Ja, selvsagt», sa Hege. Hun hadde jo fortalt de samme historiene utallige ganger før, så at de ble gjenfortalt til andre gjorde jo ikke noe, særlig dersom det kunne bidra til at de fikk hjelp. Egentlig var det en lettelse å slippe og fortelle alt det samme, på nytt og på nytt.

Et par dager senere da Hege kom for å hente Truls vinket Nina henne inn på nytt. Hun hadde sjekket litt - dersom Hege syntes det var i orden kunne hun booke et lokale de hadde tilgjengelig i borettslaget like ved barnehagen til konfirmasjonen. Det fikk hun låne gratis mot at de ryddet etter seg. Nina hadde også kontakt med flere som kunne hjelpe til med kakebaking og servering, og de hadde penger til å dekke middag. De kunne også tilby gavekort slik at Truls fikk dekt utgifter til nye klær og uteklær i barnehagen. Kanskje ble det også nok til at familien kunne kjøpe ski og annet utstyr de ønsket til aktivitet og fritid? Hun fikk også et gavekort på 5000 til å kjøpe dagligvarer slik at hun endelig kunne ta seg råd til den tannlege-timen hun så sårt trengte.

Gavekortene dekte alt de trengte til konfirmasjon, klær og utstyr. Bidragene ga også rom for at Hege kunne delta på lunsj med de andre mødrene fra barselgruppa til Truls. Alle skulle jo ha med et bidrag til lunsjen når de skulle møtes hos en av de andre mødrene. Det var lenge siden hun hadde følt seg så «normal», uten å måtte finne på unnskyldninger for at hun ikke kunne bli med på ting som kostet penger. Men framfor alt merket hun forskjell på ungene.

Truls hadde sluttet å bite etter at han kunne bli med på leken med de andre. Han glitret i øynene da han suste ned bakken med de nye skiene, i tørr og varm parkdress. Øystein fortalte at han gledet seg til å bli konfirmert og delta på aktiviteter sammen med de andre ungdommene. Selv begynte Hege å se lysere på fremtida, noe som smittet over på ungene. Nå som tannproblemet var borte ville hun aktivt søke fulltidsjobb og samtidig melde seg til flere ekstravakter i barnehagen.



For å belyse på hvilke måter forsøkene har påvirket målgruppens opplevde livskvalitet, medborgerskap, og samfunnsdeltakelse vil vi i det følgende presentere tre hovedtema som representerer hovedfunn på forskningsspørsmålene som adresseres i dette kapittelet.

### 7.1 Positive forandringer i opplevd livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse

I det følgende presenteres det vi vurderer som de viktigste påvirkningsfaktorene for innbyggernes opplevelser av livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse, sett i lys av forandringsfortellinger fra innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere i de ulike delprosjektene. Som vist i presentasjonen av de ulike delprosjektene (Kapittel 2) beskrev de ulike delprosjektene en rekke forandringer som hadde skjedd i livet til innbyggerne:

- Et stort antall ungdommer og foreldre kom i gang med utdanning og jobb
- Foreldre som var (delvis) arbeidsledige, uavklarte eller arbeidsuføre fikk en tryggere økonomisk situasjon
- Tre familier fikk startlån gjennom Husbanken, over 15 familier er i prosess for å kunne kjøpe seg egen bolig, og flere fikk langsiktige leieavtaler i trygge hjem
- Over 25 familier fikk en vesentlig oppgradering av hjemmene sine med investeringer i møbler, utstyr og inventar
- De fleste innbyggerne opplevde at tjenestene ble mer samordnet og oversiktlige
- 7 ungdommer tok førerkortet gjennom delprosjektet «Veien til førerkortet», men også flere ungdommer og foreldre i de øvrige delprosjektene tok førerkort i prosjektperioden
- 9 ungdommer gjennomførte gatemeklingskurs, og flere ungdommer og foreldre begynte å jobbe som frivillig
- 2 ungdommer og 2 voksne begynte å jobbe som erfaringskonsulenter (2 lønnet gjennom uteseksjonen, en lønnet gjennom NAV og en jobbet som frivillig)
- Mange barn og ungdommer fikk mulighet til å delta i fritidsaktiviteter og fikk nye opplevelser med ferie, arrangementer og kulturopplevelser
- Flere innbyggere, både ungdommer og voksne, snakket med ledere og politikere og hva som var viktig for dem og ga råd
- Færre ungdommer begikk kriminalitet (ifølge politiet 50 % reduksjon blant deltakerne i Veien til førerkortet. Denne virkningen kan være delvis aldersrelatert gjennom at lovbrudd i denne målgruppen synker med alder)

Så godt som alle familiene og ungdommene vi intervjuet som deltok i Innbyggernes modell beskrev **radikale endringer i livene sine – til det bedre**. Økt opplevelse av mestring, muligheter, deltakelse, frihet og livskvalitet var tilbakemeldinger som gikk igjen. Flere innbyggere fortalte at de i løpet av kort tid har gått fra en situasjon som handlet om å **overleve, til å faktisk leve**. Den økonomiske situasjonen i de fleste familiene ble beskrevet som vesentlig bedret, mye på grunn av redusert stress og bekymringer, og at de nå hadde mulighet til å tilby barna en hverdag der de hadde økt mulighet til det de fleste andre barn og unge gjør og har.

Ansatte og samarbeidspartnere i Innbyggernes modell vektla at de trodde støtten enkelte familier og ungdommer hadde fått gjennom prosjektet, hjalp dem over «kneika» slik at problemer ikke utviklet seg videre, og at det skapte et grunnlag for håp og en bedre fremtid.

I surveyundersøkelsen som ble sendt ut til ansatte og samarbeidspartnere spurte vi om i hvilken grad de trodde at delprosjektet de var en del av kom til å styrke målgruppens livskvalitet og samfunnsdeltakelse. **På en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad) var det i 2022 en gjennomsnittsskåre på 4,4 og 2023 på 4,3**. Med andre ord, var tiltroen til at innbyggerne nytte av prosjektet høy og stabil gjennom prosjektperioden. I fritekst på denne undersøkelsen forklarte enkelte ansatte det slik:

*En «normalisering» av barndommen med tilgang på utstyr som i dag blir sett på som vanlig og hjem hvor ungene i større grad kan ta imot besøk, ha privatliv, et sted å gjøre lekser, en egen seng å sove i tror jeg har stor gevinst i ungenes fremtid og kan påvirke skolesituasjon og det å komme seg i jobb. Stoltheten over at foreldre eier egen bolig slik som foreldrene til vennene gjør. Det å slippe å føle seg annerledes kan forbedre psykisk helse, som igjen påvirker skolegang og fremtid som yrkesaktiv.*

En annen prosjektmedarbeider uttalte:

*Jeg tror at det løftet i livskvalitet disse familiene har fått i denne perioden vil bety mye for dem. Jeg tror også at vi har løfta diskusjonen om fattigdom og økt fokuset på at det vokser opp barn i flyktningfamilier. Det er mye fokus på kvalifisering som veien til et bedre liv i Norge, men ikke nok fokus på hvordan ungene har det mens foreldrene kvalifiserer seg.*

Andre nevnte at ungdommene har blitt hørt og sett på en annen måte enn tidligere, og at tjenestene har fått større frihet til å velge innsats ut ifra behov. Både innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere som jobbet i delprosjektene la vekt på at terapi og behandling ikke nødvendigvis er løsningen på komplekse livssituasjoner. For eksempel sa en av de ansatte i et av delprosjektene at «den største gevinsten er innbyggernes opplevelse av å få tilgang til kommunale arenaer og lokaler, og at de selv kan planlegge sammen









For innbyggerne var det også viktig å vite at de hadde «noen i ryggen» - et sikkerhetsnett de kunne kontakte for å få hjelp. For eksempel fortalte en av delprosjektlederne i et avsluttende intervju at:

*Vi har en del som snakker om det å ha noen de kan ringe til. Vi har hatt koblinger mellom bymisjonen, de har fått en homestart-person, og i det ene tilfellet så tenkte vi å avslutte det samarbeidet fordi det ble så lite brukt. Så forteller moren at det må vi absolutt ikke gjøre. Selv om hun ikke hadde ringt og hadde tid til å møtes, så opplevde hun det som kjempenyttig å ha en person som hun visste hun kunne ringe og som hun visste ville hjelpe henne visst hun ringte. Det er fort å tenke, liksom måle ting på hvor mye ting blir brukt, og hvilken effekt det har, men den tryggheten for den damen da å vite at hun kunne ringe de frivillige hvis det oppstod et problem. Det er et par andre som også har snakket om den praktiske veiledningen gjennom flyktinghelseteamet, som bruker den ganske lite, men er opptatt av at det finnes noen du kan ringe hvis ting du ikke forstår, eller hvis uforutsette ting oppstår.*

Med andre ord var **tryggheten i at det var mulig å få praktisk hjelp og støtte en viktig verdi for innbyggerne**. Dette illustrerer at verdien av et tilbud ikke bør måles i faktisk bruk, men betydningen støtten har for innbyggerne som en trygghet de kan henvende seg til når de har behov.

### 7.2.2 Hjelpsom hjelp på nye arenaer

Et kjennetegn i flere av delprosjektene var at de jobbet tettere på ungdommene og familiene på steder og arenaer der familiene levde sine hverdagsliv. Gjennom Veien til førerkortet ble det for eksempel arrangert fotballkamper mellom guttene og politiet, noe som bidro til å bygge relasjoner og tillit. I flere prosjekter, som for eksempel Fritid for alle barn og unge, økte de innsatsen med hjemmebesøk, noe som ga muligheter til å bli bedre kjent med familiene og situasjonen de sto i. En av prosjektlederne i innbyggernes modell oppsummerte erfaringene slik:

*Verdien av hjemmebesøk, det er jo noe som går igjen. Det at de faktisk kommer hjem til folk, og får en helt annen relasjon, og oppdager helt andre ting, og kan gi en mye riktigere hjelp, da. Og raskere hjelp.*

I andre delprosjekter, som i Stødig start, ble det vektlagt å skape møter mellom helpere og familiene på nye arenaer. Både ansatte og innbyggere vektla at det å møtes til felles opplevelser, som for eksempel teaterforestillinger eller felles måltider, ga en annen mulighet til å bli kjent som medmennesker, ikke bare som «profesjonell» og «bruker».

En forelder uttrykte det slik:

*I utgangspunktet var dette med å bygge tillit mellom småbarnsfamilier, eller brukere og hjelpeapparatet. I utgangspunktet heter det bare å bygge tillit utenom kontorets fire vegger. Men det handler om å bygge tillit mellom brukere. Det gjør vi igjennom at vi har ting ute, vi møtes og deltar på aktiviteter. De familiene og brukerne som er her får en mulighet til å bygge en relasjon, med kanskje noen fra familievernkantoret. Og så oppstår det en situasjon, kanskje litt lenger ned i gaten, og så har de et ansikt. De har et navn, og de har noen som de vet er bra, og så kan de ta kontakt med han. Det er det dette handler om.*

Foreldrene vektla at det var **viktig for dem at de helperne som deltok oppriktig brydde seg om dem og deres behov, og at de var nysgjerrig på ønskene og ressursene familiene hadde**. En forelder sa at de ønsket å være sammen med «de forskjellige hjelpeapparatene som er de bra folkene. De som er genuine, som er ekte, som vil få til ting». Med andre ord knyttet foreldrene «hjelpsom hjelp» til personlige egenskaper, oppriktig omsorg og vilje til å bli kjent med menneskene bak «saken».

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra innbyggerne gikk Stødig start-prosjektet over fra å yte økonomisk støtte til enkeltfamilier, til å fokusere mer på nettverksbyggende aktiviteter for familiene, der også tjenestene deltar på noe:

*Så i de aktivitetene som har vært så har det vært fokus på at det skal være artig og fint å være sammen med ungene sine, sånn at vi ikke sitter på et møterom på Falkenborg og liksom studerer samspillet i en kunstig setting, men vi har jo også lagt opp til aktiviteter sammen med mange der det skal være fint å være forelder og det skal liksom være greit å ha det artig sammen med ungene også da. Og der også lærer de mye av hverandre, det der likemansprinsippet med det- både det ovenfor barn, men også hvor du skal søke hjelp til andre ting slik det er en god del tips imellom de voksne da.*

De ansatte i Stødig start vektla at møter mellom innbyggere og ansatte på «hverdagsarenaer» og felles opplevelser, ga et annet utgangspunkt for relasjonsbygging og tillit, enn det å møtes inne på kontorene. Innbyggerne bekreftet at de opplevde mer likeverdighet, og at de møtte de profesjonelle mer som medmennesker enn «eksperter» når møtene skjedde på f.eks. felles måltider, konserter, fotballbanen eller i teateret. Med andre ord ble det etablert relasjoner som ha et bedre utgangspunkt for å yte hjelpsom hjelp.



Foto: Alexander Matthias Seifried

### 7.2.3 Barnehager og skoler som møteplass og knutepunkt for hjelpsom hjelp

Som tidligere omtalt er flere av delprosjektene i innbyggernes modell bygd opp gjennom å bruke barnehager og skoler, det vil si universelle velferd-sinstitusjoner i lokalmiljøet, som utgangspunkt for samskappingsprosessen. For foreldre som mottok økonomisk og andre former for hjelp med utgangspunkt i barnehager og skole, fortalte de at det å møte hjelperne på et trygt sted, sammen med personale som kjente dem, ga en helt annen opplevelse enn å skulle stille seg i kø på NAV-kontoret for å be om hjelp. Disse foreldrene la vekt på at det **opplevdes som trygt å møte «nye hjelpere» på et sted de var kjent fra før og likevel skulle til for å bringe eller hente barna**. Flere av foreldrene fortalte at de hadde hatt dårlige erfaringer med hjelpeapparatet fra tidligere, men at de opplevde å bli møtt som «hele mennesker» og «hele familier» da de møtte NAV og øvrige hjelpere i barnehagen. **Både foreldre og ansatte i barnehagen la vekt på at å bygge team rundt familiene, med utgangspunkt i barnehagen og sammen med en av personalet som kjente familien, gjorde at foreldre slapp å fortelle den «samme gamle» historien til stadig nye hjelpere for å bevise behovene de hadde**. Gjennom samarbeid og samtykke fra foreldrene kunne barnehagepersonalet formidle deler av familiens behov i forkant av team-møter, slik at foreldrene slapp å fortelle «lidelseshistorier på repeat».

Noen foreldre som hadde en svært utrygg livssituasjon med trusler om vold, fortalte at det å måtte oppsøke nye hjelpere ved nye instanser på nye steder i byen skapte en ekstra form for stress, og skapte barrierer for å oppsøke hjelp de egentlig trengte. En mor fortalte at hun «fikk samtaler med politiet som er med i prosjektet. Det hjalp veldig mye å få støttesamtaler. Det å ha det så nært hjemme at jeg praktisk sett klarte å gjennomføre det». Denne mammaen forklarte at **dersom hun ikke hadde fått hjelp i barnehagen ville det ha vært vanskelig for henne å oppsøke den faktiske hjelpen hun trengte**. Samtalene i barnehagen med politiet som

deltok i prosjektet ble beskrevet som svært viktig for denne familiens trygghet og livskvalitet.

Selv om både barnehager og skoler hadde viktige funksjoner i flere av delprosjektene, vektla både innbyggere og ansatte i barnehagene at barnehagen hadde et unikt utgangspunkt, siden foresatte var tettere på i hente- og bringesituasjonen. De vektla også at barnehagen møtte familier svært tidlig i barnas oppvekst, noe som gjorde at problemer kunne løses tidligere, og før de fikk utvikle seg og hope seg opp. **Med utgangspunkt i barnehagen fikk hele familier støtte til det som var viktig for dem**. Med andre ord var det ikke kun fokus på barnehagebarna, men også eldre søsken og foreldre fikk hjelp og støtte, både fra barnehagen og de øvrige aktørene i delprosjektet. Gjennom åpen barnehage kom det ordinære barnehage tilbudet i kontakt med nye familier som ble fanget opp, og som etter hvert fikk tildelt barnehageplass og fikk oppfølging med koordinert hjelp og økonomisk støtte. I tillegg fortalte ansatte om familier som fikk støtte gjennom prosjektet, som ikke hadde tilknytning til barnehagen i, men som hadde blitt koblet på gjennom helse- og velferdskontoret.

Barnehager og skoler ble også trukket fram som viktige møteplasser og knutepunkt for familiene både i de forsøkene som direkte kretset rundt slike institusjoner, men også i andre delprosjekter. En mor fra delprosjektet flyktningfamilien i sentrum forklarer det slik: «Barna går på skole og barnehage, og vi er en del av samfunnet». En ungdom fra prosjektet praktisk grunnskole beskrev at

*Her på skolen er en bra plass. Spesielt med lærerne. Selv om det er mange ting vi må gå gjennom. Alle lærerne er der for å hjelpe. Ikke bare med skoleting, de hjelper med alt mulig. Det kan være skole, handling, betaling og alt mulig. Det var en veldig vanskelig situasjon jeg var i. Så, her på skolen kjenner de meg godt. Hvem jeg er, og hvordan jeg pleier å være på skolen. Så alle lærerne var der for å hjelpe meg. Gjennom alt, ikke bare skole. Gjennom alt. Mitt privatliv, og sånn.*

### 7.3 Ambivalens, paradokser og negative virkninger for innbyggerne

Til tross for at det store bildet tilsier at innbyggerne i Innbyggernes modell har hatt stort utbytte av støtten de har fått, og nye roller de har tatt, så er det behov for å nansere bildet. Både innbyggere og ansatte poengterte at mer penger alene ikke var nok for å løse en del av problemene de erfarte. For noen var problemer knyttet til rasisme, helseproblemer eller ubearbejdet traumer en grunnleggende årsak til at fattigdomsproblemer hadde oppstått. Både innbyggere og ansatte poengterte at levekårsproblemer derfor måtte ses i lys av de øvrige problemene innbyggerne slet med. De framhevet behovet for koordinert innsats og virkemidler rettet mot årsaker til utenforskap, ut over det som handlet om økonomi. Selv om pengene innbyggerne fikk gjennom prosjektet i all hovedsak gikk til investeringer som fremmet livskvalitet og samfunnsdeltakelse, var det også noen få tilfeller der penger gikk til andre formål som ikke direkte gagnet barna eller familien. I slike tilfeller ble det tydelig at både økonomisk rådgivning og samtaler mellom innbyggerne om hva intensjonen bak prosjektet var, var viktig for at pengene gikk til formål som fremmet livskvalitet og samfunnsdeltakelse.

I intervjuene var det enkelte innbyggere som uttrykte **utrygghet** rundt hva som skjer med dem når pilotene avsluttes. En mor, som opplevde at familien hadde fått uvurderlig hjelp og støtte gjennom innbyggernes modell, sa: «Det har jo forandret alt. Derfor så blir jeg jo litt nervøs nå da når det forsvinner igjen. Vi har et helt annet startgrunnlag nå, takket være dette her. For oss forandret det alt». En annen bekymring enkelte innbyggere ga uttrykk for, var opplevelsen av **forfordeling**, at noen får og ikke andre. Til tross for slike bekymringer, var samtlige innbyggere takknemlig for hjelpen de hadde fått, og uttrykte at de ikke ville vært den foruten. Noen innbyggere fortalte også om **takknemlighetsgjeld**, og lurte på om det var en skjult agenda om at de på et tidspunkt måtte betale tilbake den økonomiske hjelpa de hadde fått, fordi de opplevde støtten som for god til å være sann. En prosjektmedarbeider i et av delprosjektene fortalte at: «Det har vært litt slik i de første utdelingsrundene så var det litt sånn skepsis, altså er det noe vi må –

*må vi yte noe tilbake eller må vi ja- det var kanskje den tilbakemeldingen som vi har fått oftest».*

En bekymring som enkelte innbyggere og ansatte uttrykte, var **at investeringene genererte vedlikehold og utgifter som innbyggerne ikke hadde forutsetninger for å kunne håndtere** (f.eks. renovering av hus etter huskjøp eller utgifter til bil etter bilkjøp). En annen bekymring handlet om at det ble gjort investeringer som skapte uro og bekymring for barnas velferd.

En siste bekymring som ble uttrykt, var knyttet til at innbyggerne opparbeidet forventninger til at oppfølging og støtten de hadde fått gjennom innbyggernes modell kunne forventes fremover etter at prosjektet var avsluttet, og at støtten de hadde fått kunne gi innbyggerne **falske forhåpninger eller forventninger til videre støtte** som kommunen ikke greide å innfri framover. Ett av delprosjektene opplevde også å bli møtt med irritasjon da de tilbød pengehjelp:

*Små og gjennomslipelige miljø kan skape 'misunnelse', og sette de familier som får penger i en vanskelig situasjon. Det blir krevende å gå tilbake til veldig lite penger etter et år med romsligere økonomi. En mor var også provosert over å bli tilbudt penger, når det var helt andre ting hun hadde bedt om i lang tid. Hun lurte også på hva som gjorde at vi tenkte at hun hadde behov for denne hjelpen.*

Til tross for ambivalens og potensielt negative konsekvenser for innbyggerne, var det tydelig at støtten og hjelpen de aller fleste ungdommer og familier hadde fått gjennom de ulike delprosjektene i all hovedsak hadde positiv verdi for innbyggerne. En an foreldre i delprosjektet Flykning-familien i sentrum sa det slik: *Hadde jeg kunne bestemt, ville jeg ikke endret på så mye annet enn jeg ville ha fått dem til å fortsette. Og hvis vi ikke har muligheten til å gi det til alle sammen samtidig, blir det gruppevis.*

Hun mente at det eksisterende systemet ikke fungerte godt nok, og at det var bedre å teste ut nye løsninger for noen flere innbyggere av gangen enn å ikke teste ut noe nytt i det hele tatt.

#### 7.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på erfarte konsekvenser av Innbyggernes modell sett i lys av målgruppenes opplevde livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse. Både innbyggerne, ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene fortalte om betydelige endringer i innbyggernes liv som de relaterte til deltakelsen i Innbyggernes modell. Mange fortalte at de opplevde å bli hørt og sett og vist tillit på en måte de ikke hadde opplevd før. Dette gav dem meistringfølelse, fremtidshåp og økt livskvalitet. Eksempler på endringer kunne være økt motivasjon til å fullføre utdanning eller få seg jobb (flere ble også erfaringskonsulent i kommunen), forbedret og mer forutsigbar bosituasjon som igjen medførte at ungene kunne invitere venner med hjem, og økt deltakelse på fritidsarrangementer og kulturtilbud. Noen opplevde at det å bli lyttet til, og spurt hva som var viktig for dem, gjorde at de ønsket å bruke stemmen og ytringsfriheten sin offentlig, og de ansatte opplevde å se nye ressurser i folk. Deltakerne opplevde dessuten at støtten de fikk gjennom Innbyggernes modell var mer tilpasset deres behov sammenlignet med de ordinære systemene.

Innbyggernes modell har uten tvil fått sosiale ringvirkninger i lokalmiljøet, særlig i prosjekter med en tydelig kollektiv innretning som «Veien til førerkortet» og «Stødig start», men også i delprosjektene der barnehagen eller skolen har blitt brukt som samhandlingsarena. Det ble vektlagt av både innbyggere, ansatte, og samarbeidspartnere at støtte til familier, spesielt når barna var små, var avgjørende for å forhindre at problemer eskalerte.

Behovet for praktisk støtte og bistand i hverdagen ble fremhevet av både innbyggere, ansatte, og

samarbeidspartnere. Dette inkluderte hjelp til å fylle ut søknader, håndtere gjeld, kjøpe inn og montere utstyr, melde seg på fritidsaktiviteter mv. Det å ha noen å kontakte for praktisk hjelp ble vurdert som en verdifull ressurs for innbyggerne. Praktisk bistand ble ansett som en mangel i hjelpeapparatet, og flere delprosjekter fant løsninger for å imøtekomme dette behovet.

Til slutt i dette kapitlet tok vi for oss en del paradokser og negative virkninger innbyggerne erfarte. Både innbyggere og ansatte påpekte at mer penger alene ikke var tilstrekkelig for å løse alle problemene de stod overfor. Noen av disse problemene var rotfestet i spørsmål knyttet til rasisme, helseproblemer eller ubearbeidede traumer, og det ble understreket at levekårsproblemer måtte sees i lys av disse grunnleggende problemene, utover økonomiske aspekter. Flere av delprosjektene opplevde at noen få deltakere tok dårlige valg for bruk av pengene, noe man ikke kan beskytte seg helt mot når man har få betingelser knyttet til pengeutbetalingene. Flere innbyggere og ansatte var bekymret for forfordeling, og syntes det var ubehagelig at noen fikk penger, mens andre ikke fikk. Det ble også uttrykt bekymring for at investeringene genererte vedlikeholds- og utgiftsbehov i fremtiden som de ikke ville ha råd til å dekke (f.eks. sykler, bil, PC'er osv.). Mange var generelt bekymret for hva som skulle skje når prosjektet var over. Dette gjaldt særlig de som hadde fått en fast sum per måned per barn i Flyktningfamilien i sentrum. Mange uttrykte i intervjuene at de ikke ville vært den de er i dag uten denne støtten, og det ble sett på som viktig å fortsette å eksperimentere med nye løsninger for å forbedre det eksisterende systemet.



Foto: Alexander Matthias Selfried

## 8

Erfaringer med nye  
utbetalingsmåter

Forsknings spørsmål som belyses i dette kapittelet er:

- Hvilke nye former for utbetalingspraksiser utvikles gjennom forsøkene, og hvorvidt oppleves forsøkene som vellykkede?



#### OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

##### 1. Nye, tillitsbaserte forvaltningsprinsipper

På tvers av delprosjekt og utbetalingsmåter bygde forvaltningspraksisen på dialog, familiefokus, hensynet til barna og utøvelse av skjønn i tverrsektorielle team, og styrket lokal tillit mellom alle aktørene i prosjektet.

##### 2. Nye utbetalingspraksiser med mange like investeringer – men ulike utbetalingsmåter former har ulike virkninger for innbyggere, ansatte og forvaltning

De nye utbetalingsformene kan deles grovt i tre hovedtyper: 1) Ubetinget, 2) betinget og 3) kollektiv utbetaling. På tvers av de ulike utbetalingsmåtene ble penger brukt på mange av de samme formålene, og i tråd med investeringer som fremmet livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Betingede former for utbetaling ga nye aktører (eks. barnehage) en verktøykasse til å rykke inn raskt og løse økonomiske floker for familier tidlig og effektivt. Fordelen med ubetinget utbetaling var lav grad av byråkrati og liten tidsbruk, mens kollektivt orienterte utbetalinger genererte økt sosial kapital og aktivt medborgerskap. Resultatene fra Innbyggernes modell understøtter tanken om at familiene selv ofte har best innsikt i egne behov og hva som kan forbedre deres bo- og livssituasjon.

##### 3. Ethiske dilemma og rettferdighetsprinsipper i tradisjonelle og nye praksiser

De nye praksisene innebar vanskelige etiske avgjørelser for ansatte med tanke på tildeling (hvem som bevilges penger), tidsavgrensning (at pengene tok slutt), omfang (at de ikke nådde ut til alle med behov) og maktforskyvning (som følge at man sitter på en pengesekk til fordeling). I sum ble likevel ikke de nye praksisene vurdert som mindre rettferdige eller mer tidkrevende enn tradisjonelle kontantytelser.

Gjennom Innbyggernes modell har Trondheim kommune testet ut nye radikale måter å organisere og forvalte kontantytelser og andre former for pengeutbetalinger på. Internasjonalt er kontantutbetalinger populære tilnæringer for å bedre sosial velferd og bedre tilgang på tjenester for utsatte grupper (Haagh, 2019; WHO, 2019; Ruckert et al., 2017). Det finnes imidlertid mindre kunnskap om hvordan slike utbetalinger og tilgrensende tjenester endrer husholds- og lokalsamfunnsdynamikk over tid, og hvordan de når de mest utsatte gruppene (Wilson & McDaid, 2021).

### 8.1 Nye tillitsbaserte forvaltningsprinsipper

Tillitsbaserte tilnæringer til forvaltning av rettigheter og kontantytelser representerer eksempler på praksis innenfor et samskapende styringsparadigme. De ulike delprosjektene i Innbyggernes modell valgte å teste ut ulike modeller for utbetalingspraksiser, der alle forsøk var underlagt det styrende prinsippet om at pengene i prosjektene ikke kunne brukes på nye stillinger, men skulle brukes direkte på innbyggerne. Dette temaet handler om sentrale kjennetegn på tvers av de ulike formene for kontantytelser som ble testet ut i Innbyggernes modell. Forvaltning av tildelte midler var som kjent ulikt praktisert tre hovedtyper utbetaling; betinget, ubetinget og kollektive former for utbetalinger. Disse **nye utbetalingsmåtene innebar flere fellesnevner, som i sum peker i retning av nye forvaltningsprinsipper for pengeutbetalinger direkte til innbyggerne.** Fellesnevner for ulike måter å forvalte kontantytelser på var:

- Penger ble utbetalt direkte til innbyggerne – enten som kontanter eller i form av gavekort eller andre former for utbetaling til bestemte formål
- Tillitsbasert dialog og ansattes utøvelse av skjønn dannet grunnlag for vurdering av behov og avgjørelser knyttet til utbetalinger
- Hele familiens situasjon, behov og ressurser ble tatt i betraktning i vurdering av utbetalinger
- Barna og ungdommenes behov var førende for prioritering av tildeling
- Utbetaling av større beløp ble som hovedregel vurdert av et tverrfaglig team i samtlige delprosjekter
- Utbetalinger påvirket ikke andre stønader (som for eksempel sosialhjelp eller bostøtte)
- Ingen vedtak eller kontroll av bruken av penger fra ansatte

I surveyundersøkelsen og gjennom intervjuene kom det fram at de ansatte og samarbeidspartnere erfarte **det å dele ut penger på de måtene som er beskrevet ovenfor som noe nytt og annerledes enn det de gjorde til vanlig.** Dette ble knyttet både til hvordan selve overføringen ble forvaltet, men også til den spesielle organiseringen i del-prosjektene

med nye arbeidsformer i grenseflatene mellom flere tjenester og lokale aktører.

Formålet med dette kapitlet er å se nærmere på de ulike utbetalingsformene med vekt på hva de førte til av typiske forandringer i innbyggernes livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse, og hvordan det påvirket ansatte, tjenester og forvaltning.

**Vi presenterer tre tema knyttet til utbetalingspraksiser som ble utviklet gjennom innbyggernes modell, og undersøker hvorvidt opplevtes forsøkene som vellykkede.**

#### 8.1.1 Fleksibilitet og skreddersøm bygger tillit og samarbeid

Både innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere beskrev at tradisjonelle former for kontantutbetalinger som regel innebar søknadsprosesser, kartlegging, vedtak, kontroll og oppfølging. Gjærne i gjentakende runder ettersom vedtak ofte hadde kortsiktig varighet. Tradisjonell praksis innebar ofte flere runder med søknad, avslag og påklaging av vedtak før familier fikk økonomisk støtte og hjelp. Som beskrevet i kapittel 6 opplevde Innbyggerne urettferdigheter i eksisterende forvaltningspraksiser. Ansatte som deltok i delprosjektene fortalte også om at dagens forvaltningspraksis knyttet til behovsprøvede kontantytelser i all hovedsak var basert i skjønnsmessige vurderinger, men at grunnlaget for slike vurderinger var preget av et fragmentert system basert på mistillit og kontroll. Flere framhevet også at tradisjonelle bestiller-utfører-modeller der mange hjelpere jobbet parallelt, ga lav innsikt i familienes totalsituasjon og førte til en uoversiktlig og uforutsigbar situasjon for innbyggerne, slik vi også viste i kapittel 6.

**Tilgang på penger som fleksibelt kunne brukes for å fremme innbyggernes livskvalitet og samfunnsdeltakelse ble trukket fram som viktig for å kunne yte hjelpsom hjelp tilpasset behov** – både individuelt til den enkelte ungdom/familie, eller mer kollektivt til spesifikke grupper og fellesskaper.

Flere **ansatte og samarbeidspartnere framhevet** at Innbyggernes modell ga **mulighet for jobbing på tvers av etater i forvaltning av penger, og mente at dette var positivt for helhetlige vurderinger.** Ansatte i delprosjektene framhevet også at de utviklet en **bedre forståelse for andre tjenester/tilbud i kommunen og bedre samhandling** mellom aktørene involvert i prosjektet. Flere trakk fram **bedre forståelse for brukernes behov** og det å komme tettere på familienes situasjon ved at de utforsket hva som er viktig for brukerne av tjenestene i forbindelse med tildelingsbrevne og i enkeltsaker:

*Handlingsrommet i prosjektet har åpnet opp for andre samtaler/tema rundt utenforskap og økonomi - avdekt og møtt behov som vi ellers ikke har hatt*

*mulighet for. Behov som vi tidligere ikke har tematisert, eller når de har vært tematisert henvist videre til andre eks. NAV. Dette har bidratt til mer kreativitet i arbeidshverdagen og familiene har fått mer helhetlig hjelp. Vi har også fått mer kunnskap om samarbeidspartnere, eks. mulighetene og begrensningene som finnes hos NAV.*

Ansatte og samarbeidspartnere la vekt på at pengene de disponerte fungerte som en **inngangsbillett til dialog med innbyggerne.** Både ansatte, ledere og samarbeidspartnere gav tilbakemelding om **mer arbeids glede og nyttefølelse** ved å kunne hjelpe familier med penger raskt og uten byråkrati. Flere trakk fram at handlingsrom til å utvise skjønn og yte direkte økonomisk hjelp ga **motivasjon og mening** i arbeidshverdag. For eksempel uttrykte en ansatt at:

*Dette er gøy arbeid. Vi opplever at familier sier de føler seg tatt på alvor, gitt tillit. De opplever at de er verdige å satse på. Det føles godt for oss hjelpere også. Det er en håndfast hjelp. Ikke bare lange terapeutiske prosesser som vi ikke vet om vi lykkes med (som selvsagt også er viktig).*

**Ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene la vekt på at de nye praksisene som ble utviklet i Innbyggeres modell, med mindre byråkrati og enklere saksgang, bidro til en annerledes og mer tillitsbasert måte å jobbe på.** For eksempel uttalte en ansatt at Innbyggernes modell var *«Annerledes i form av at midler til familier kan deles ut bare utfra at de har beskrevet hva de har hatt behov for. Familiene er vist tillit, og trenger ikke dokumentere hva de har brukt penger til».*

Ansatte i delprosjektene la også vekt på at tilgang på penger ga dem en større «verktøykasse» som gjorde at de bedre kunne møte behovene innbyggerne hadde, og ikke bare tilby de umiddelbare virkemidlene som tjenestene selv satt på. **For eksempel pekte ansatte på at innbyggerne ofte har ideer og tanker om hva de selv tenker vil være hjelpsomt for dem, men at «systemet» ikke kan tilby det innbyggerne faktisk trenger – nettopp fordi behovene handler om investeringer.** Som en av de ansatte sa: *«De kan få hundre samtaler i uken, men det er ikke det de trenger. De trenger kanskje noe helt annet, som ikke er i våre hender, men som er mer hjelpsomt».*

Både innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere la vekt på at muligheten for å disponere penger til formålene som var satt for Innbyggernes modell bidro til nye former for tettere samarbeid og tillitsbasert interaksjon mellom tjenestene og innbyggerne, men også mellom innbyggerne lokalt. Fleksibilitet og tilpasning var viktige faktorer som ble trukket fram som vesentlig for å lykkes. Det å ha mulighet til å rykke raskt inn og investere både relasjonelt og økonomisk i barn, unge og familier ble beskrevet som en nøkkelfaktor for å fremme tillit og mestring, både

for innbyggerne og de ansatte. For eksempel fortalte en ansatt at:

*Det mest givende med denne arbeidsformen er å kunne være fristilt byråkratiet og gi muligheter til å støtte ungdom på måter som tidligere har vært utopi. Vi har lenge sett at økonomi har stått i veien for at ungdommene skal få mulighet til å oppnå ønsker og drømmer for livet. Vi har sett at noen ungdommer kanskje kunne blitt mye mer selvstendig og hatt mindre behov for oss hvis de f.eks. hadde fått et førerkort. Nå kan vi gi dem den muligheten.*

**Flere nevnte mindre byråkrati og kortere beslutningsveier i 2023, enn da vi gjennomførte tilsvarende survey i 2022.** I intervjuer framhevet ansatte og samarbeidspartnere at mer mengdetrening i samordning og utøvelse av skjønn blant nye aktører ble mer effektivt gjennom prosjektperioden.

I tillegg vektla ansatte at **det å bruke tid på å bli kjent med innbyggerne og utøve skjønn i et tverrfaglig team ville spare dem for tid og innsats senere.** Ansatte opplevde at bedre dialog med innbyggerne og muligheter gjennom samspill med flere relevante aktører (inkludert frivillige) ga dem viktig informasjon og økt innsikt i familiers totalsituasjon. **Ansatte, og særlig i NAV, helse og barnevern, fortalte at de tradisjonelt brukte mye tid på saksbehandling og oppfølging av vedtak, der arbeidstiden ble «fanget av forvaltningen».** For eksempel argumenterte en av prosjektlederne i Innbyggernes modell i et avsluttende intervju for at utbetalingspraksisene som var testet ut ville bli mer effektive på sikt, og sa: *«det tar lenger tid i starten, men du gjør en mye bedre jobb, så du sparer tid senere».* De nye utbetalingspraksisene ble generelt beskrevet som **innrettet mot innbyggernes opplevde behov og avbyråkratiserte forvaltningspraksiser framfor å bruke ressurser og tid på behovsprøving og kontroll av utgifter og forbruk.**

Både blant ansatte og ledere fungerte nye måter å forvalte penger og rettigheter på som innovasjonskatalysator. Men nye utbetalingsformer bidro også til bekymring rundt det å slippe løs nye praksiser uten at grenseoppenger og ansvarsforhold var tydelig avklart. En toppleder i kommunen uttalte: *«Vi kan ikke slippe opp forvaltningsprinsipper som vi står stadig på, uten å erstatte det med noe. Vi må vite hvordan vi gjør dette transparent og overførbart til andre, hvor folk klarer å skalere den modellen».*

En bekymring som ble løftet fram av ansatte og ledere var at forvaltningspraksis som ikke var fundert i individuelle vedtak kunne true innbyggernes rettsikkerhet og muligheter for å klage. En generell oppfatning var derfor at økonomisk støtte og kontantytelser måtte forankres i individuelle vedtak, og at bruken av penger som ble testet ut i innbyggernes modell ble ansett som svært eksperimentell. I konsultasjon med jurister i kommunen kom det

likevel fram at det var **fullt mulig å beholde innbyggernes rett til å klage selv om bistanden fra kommunen ikke var forankret i et formelt vedtak**. Den juridiske forutsetningen som ble framstilt var at utbetalinger skulle være begrunnet og dokumentert, og at formelle vedtak i utgangspunktet ikke var en nødvendig forutsetning for rettsikkerhet.

Til tross for skepsis mot å bryte etablerte forvaltningsprosedyrer koblet til vedtak, erkjente både ansatte, ledere og samarbeidspartnere at forenkling og fornying av byråkrati og forvaltning kunne skape gevinster både for innbyggerne og for bærekraft i tjenestene. Flere ledere framhevet for eksempel at **mer skjønns- og tillitsbasert system kunne spare tid og ressurser som i dag ble brukt på detaljerte forvaltningsprosedyrer og dokumentasjon**. En leder framhevet i en workshop om tillitsreform at kommunen kanskje kunne lære av forsikringsbransjen, som for flere år siden hadde foretatt en kraftig omstilling av virksomhetene. Utbetaling av

forsikringskrav innebar nå en langt mer tillitsbasert og avbyråkratisert praksis enn tidligere, med minimale ressurser brukt på kontroll. Rasjonale denne lederen vektla var at forsikringsbransjen tidligere hadde brukt mer ressurser på å avdekke mulig svindel enn det svindelen faktisk kostet, og at omlegging til en mer tillitsbasert praksis ble betraktet både som mer kundesvennlig og kostnadseffektivt, og at kommunen kanskje hadde noe å lære av denne tilnærmingen.

På tvers av delprosjektene vektla **ansatte i frontlinja viktigheten av at de hadde ledere som kunne stille seg bak skjønsmessige vurderinger i prioritering av utbetalinger**. Med andre ord vurderte de **tillit som en flersidig forutsetning**; for at de selv kunne foreta skjønsmessige vurderinger i kontakt med innbyggere, var de avhengig av at ledere «tok imot dem» og tok ansvar for vurderinger og beslutninger, og som kunne bære risikoen dersom noe gikk galt.

TYPE UTBETALING	TYPE INVESTERING
<b>Betinget utbetaling</b> (Finnes delvis i kommunen fra tidligere gjennom virkemidler i NAV og barnevern)	Økonomisk tilskudd til spesifikke formål Gavekort Sportsbutikk Dagligvare/mat Elektronikk Møbler Leker/utstyr Opplevelser Gratisbilletter Kino, basseng, tivoli, teater osv. Reise til hjemland Sletting av gjeld Kjøp av egen bolig
<b>Ubetinget utbetaling</b> (Finnes ikke i kommunen fra tidligere)	«Grunninntekt»/inntektssikring basert på antall barn i familien strøm og regninger nedbetaling av gjeld mat (særlig sunnere mat og mat fra hjemland) klær og utstyr leker, PC, mobil og digitalt utstyr førerkort og transport bursdager, opplevelser, ferie og aktiviteter kontingent lag og foreninger investeringer i hjemmet (møbler, reparasjoner, kjøleskap, tørketrommel, kjøkkenutstyr, gardiner og puter) helse og medisiner
<b>Kollektiv utbetaling</b> (Finnes delvis i kommunen fra tidligere gjennom tilskuddsordninger)	Felles investeringer og deltakende budsjettering Førerkort Båt Bil (til øvelseskjøring) Opplevelser Klassetur Fellesmåltider

Tabell 5. beskriver typiske investeringer som ble prioritert i Innbyggernes modell, fordelt på ulike former for utbetaling.

**8.2 Nye utbetalingsmåter med mange like investeringer, men ulike former gir forskjellige virkninger for innbyggere, ansatte og forvaltning**  
 Underveis i prosessen med Innbyggernes modell ble det tydelig at de ulike formene for «direkte utbetaling» til Innbyggerne kunne sorteres inn i tre hovedformer:

1. **Betinget utbetaling:** Økonomisk tilskudd til spesifikke formål
2. **Ubetinget utbetaling:** «Grunninntekt»/inntektssikring basert på antall barn i familien
3. **Kollektiv utbetaling:** Felles investeringer og deltakende budsjettering

Som vist i tabell 5 gikk de nye formene for utbetalinger til dels til like typer investeringer:

- Investeringer som styrket levekår og levevaner, og reduserte levekårsstress (bolig, livsopphold, utstyr, utgifter og gjeld).
- Investeringer som fremmer opplevelser og fellesskap (opplevelser, aktiviteter, ferier, nettverk, likemannsarbeid osv)
- Investeringer som fremmer kvalifisering, mobilitet og arbeidsdeltakelse (transport og førerkort)

**Til tross for likhetstrekk og fellesnevner i type investeringer, var det tydelig at måten penger ble utbetalt på, til dels ga ulike virkninger.** I det følgende beskrives observerte virkninger for ansatte og forvaltningen (individuelt, tjenester og samarbeid) og innbyggerne (individuelt og kollektivt). I det følgende vil vi derfor legge fra funn som peker på særegne virkninger fra de ulike utbetalingsformene.

### 8.2.1 Betinget utbetaling i Innbyggernes modell

Betingede former for utbetaling rettet mot spesifikke formål var den mest «vanlige» måten å betale ut penger på i Innbyggernes modell. I forskningslitteraturen brukes ofte begrepet «betinget utbetaling» (conditional cash transfer) om velferdsprogrammer som setter betingelser overfor mottakers handlinger (dvs. føringer for hva pengene skal brukes til) og at personen som mottar pengene må møte visse kriterier (dvs. retningslinjer og vurderinger for hvem som kan motta ytelsen) (Yoshino et al., 2023).

Som vist i kapittel 2 var delprosjektene i Innbyggernes modell delvis innrettet mot ulike målgrupper. En fellesnevner for alle **familier og ungdommer** som mottok ulike varianter av kontantutbetalinger var likevel at de ble vurdert som **levkårsutsatt**. Som vist i kapittel 6 strevde mange av innbyggerne som deltok i delprosjektene med vedvarende lavinntekt, mens andre var i risikosonen for å utvikle økonomiske og sosiale problemer. I Innbyggernes modell rettet betinget utbetaling seg mot ulike behov som innbyggerne selv uttrykte at de hadde (se

tabell 5), i form av økonomisk støtte **til spesifikke og definerte formål**. Slike former for utbetalinger fantes til dels fra før, som en del av eksisterende virkemiddelapparat der NAV og barnevern kan gi utbetaling og gavekort til spesifikke formål dersom det vurderes nødvendig.

Det som ble beskrevet som nytt med betingede utbetalinger i Innbyggernes modell var imidlertid at:

- **Utbetaling skjer uten vedtak** (innbyggerne leverer ingen formell søknad, og utbetaling skjer uten standardisert saksbehandling)
- **Nye aktører initierte og effektuerte utbetaling** (f.eks. barnehage og skole delte ut gavekort og gratisbilletter)
- **Grad av tillit i vurderinger av tildeling** (ingen krav til framlegging av dokumentasjon i form av f.eks. kontoutskrift eller kvitteringer)
- Økt bruk av skjønn og nye fora for tverrfaglig drøfting av tildelinger (flere delprosjekter utviklet faste praksiser på at de drøftet prinsipielle avklaringer og avgjørelser)

Betingede former for utbetalinger som ble testet ut i Innbyggernes modell kom «oppå» vedtak om ordinære utbetalinger og ytelser som de fleste av innbyggerne hadde fra før. Det vil si, at andre stønader ikke ble avkortet på bakgrunn av den ekstra støtten innbyggerne fikk gjennom Innbyggernes modell.

### Virkninger for innbyggerne: treffer målgruppens behov og frigjør penger til andre formål

Innbyggere fortalte at betingede former for utbetalinger i form av gavekort eller andre ytelser var viktig og hjelpsomt for å redusere stress og bekymringer i hverdagen. Et viktig funn med slike former for utbetalinger var at **penger til spesifikke formål ga innbyggerne frihet til å disponere den øvrige økonomien til utgifter de hadde**. I en del tilfeller ga for eksempel delprosjektene gavekort til for eksempel kjøp av dagligvarer, slik at innbyggerne kunne bruke andre penger på andre utgifter, som for eksempel tannlege eller helsehjelp. På denne måten ble de betingede utbetalingene anvendt som et supplement til totaløkonomien i husholdningene, slik at ungdommene og familiene mer fritt kunne disponere øvrige midler til å f.eks. betale husleie, gjeld eller andre nødvendige utgifter. I noen tilfeller ble også betingede former for utbetaling brukt til å redusere gjeld, betale depositum for husleie eller utgifter knyttet til søknad om opphold og pass.

På spørsmål om hvilke erfaringer ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene hadde med innbyggernes tilbakemeldinger i prosjektene, svarte en delprosjektleder som hadde mest erfaring med betingede former for utbetaling at **innbyggerne var overrasket over de ubyråkratiske prosessene og at de fikk raskt hjelp uten å måtte søke om det**,

**dokumentere at de trengte hjelp, eller yte noe tilbake.** Inntrykket var også at innbyggerne opplevde hjelpen som svært hjelpsom. En ansatt fortalte at:

*Det er nesten slik at de ikke har trodd det. Det har vært litt slik i de første utdelingsrundene så var det litt sånn skepsis, altså er det noe vi må- må vi yte noe tilbake eller må vi ja- det var kanskje den tilbake-meldingen som vi har fått oftest. Ja, så får vi tilbake-meldinger på at det har løftet familien, det å være stolt av hjemmet sitt, det å ha litt ordentlige ting, at de har møbler, de har pulter, at de har mobiltelefon, og at ungene også har det.*

I enkelte tilfeller ga betingede former for utbetaling anledning til å støtte familier med langt større pengesummer enn det som for eksempel ble utbetalt i ubetingede og kollektive former for kontantutbetalinger. For eksempel ble det gjort flere større innkjøp (over 100.000 kr) til å ruste opp hjem og husholdning, da enkelte familier manglet alt fra kjøkkenutstyr, senger, øvrig møblement, leker og klær. I slike tilfeller uttrykte familier vi intervjuet at det hadde utgjort en enorm forskjell for hele familiens livskvalitet. En mor fortalte:

*Det var helt surrealistisk, faktisk. Og da jeg og hun eldste snakket med (NN, Ansatt på Brundalen barnehage) om den her listen med møbler også, og hun sa sånn; «nei, nå velger du den sofaen du synes er fin!» Fy, hva er det som skjer, egentlig? Og eldste sier til meg; «Mamma, jeg tør nesten ikke legge meg for jeg er så redd for å våkne i morgen og så er det ikke sant.» Så det har forandret så mye. For oss har det vært helt avgjørende for der vi er nå og for at jeg klarer å stå i de tingene som er supervanskelig nå.*

**Både innbyggere og ansatte beskrev at støtten familiene hadde mottatt for å skape et hjem, ikke bare en bolig, bidro til opplevelser av verdighet og tilhørighet.** Familier som fikk hjelp med investeringer i hjem og bolig fortalte at barna for første gang hadde invitert venner hjem, og noen opplevde en markant forbedring i barnas skoleengasjement, og at skolevegring hadde blitt redusert. Gjennom prosjektet «Fritid for alle barn og unge» og tilknyttede samarbeidspartnere fikk også flere familier støtte på veien til å kjøpe sin egen bolig.

Til tross for at egen og trygg bolig ble vektlagt som viktig for innbyggerne, reflekterte ansatte over potensielle skyggesider ved å investere i at innbyggere fikk kjøpt sitt eget hjem. I et delprosjekt var noen ansatte i tvil på om de skulle klare å følge opp familiene så tett som de har behov for når de har fått kjøpt egen bolig, ettersom ingen i kommunen har det som oppgave å følge opp etter at startlån er innvilget. Også på dette spørsmålet kom tvilen knyttet til forventinger hos familiene til fortsatt bistand, og behovet for tydelig informasjon:

*Om det er bærekraftig/realiserbart å drive det videre?*

*Om det skaper forventninger hos familiene om å fortsatt få tilskudd av denne typen. Må kanskje gis enda tydeligere informasjon om innhold og formål med prosjektet for at særlig de flerkulturelle familiene skal forstå hensikten.*

**At familier og ungdommer fikk økonomisk støtte til det som var viktig for dem selv, skapte i flere tilfeller positive ringvirkninger langt utover selve investeringen.** For eksempel fikk enkelte familier anledning til å bruke penger til ferie, etter å ha avklart dette med prosjektmedarbeidere. For eksempel fikk en familie mulighet til å reise til sitt afrikanske hjemland for å introdusere barna til deres utvidede familie og kulturelle arv. Denne reisen ble av familien oppfattet som svært viktig og som en kilde til nytt perspektiv på deres liv i Norge. Mor i familien uttrykte at reisen hadde hatt en positiv innvirkning på barnas verdsettelse av sin bosituasjon i Norge. Hun bemerket også at barna etter reisen hadde blitt mer hjelpsomme og engasjerte i hjemmet. Dette står i kontrast til uttrykte bekymringer fra noen medarbeidere i prosjektet, som impliserte at de tildelte midlene ikke burde ha blitt brukt til «ferie», og bekymret seg også for hvordan det gikk med familien når de var bortreist. **Det profesjonelle hjelpeapparatet overskuet dermed i utgangspunktet ikke hvor viktig ferieturen var for familien, og de positive langtidsvirkningene det ga for dem.**

**Virkninger for ansatte og forvaltningen: både krevende og givende på samme tid**

Som tidligere beskrevet benyttet de fleste delprosjektene seg av betinget utbetaling til definerte formål (gavekort, opplevelser (kino/teater/basseng osv.), gjeldssanering, boligkjøp, reiser, førerkort osv.). I de fleste delprosjektene møttes samarbeidspartnerne for å diskutere tildeling av pengene på jevnlig basis. Etter hvert som delprosjektene fikk mer mengde-trening i både samarbeid og forvaltning så i flere av prosjektene svarte man i den første surveyen at man har blitt tryggere i prosjektgruppene etter hvert, og delegert mer beslutningsmyndighet nedover i systemet. For eksempel sa en ansatt at: *«Vi blir bedre kjent med naturlige samarbeidspartnere. Dette letter arbeidet i det daglige, spesielt gjør kjennskap til hverandre det lettere å løse opp i eventuelle uenigheter mellom samarbeidsparter.»*

De ansatte la vekt på at det tok tid å trene opp utøvelsen av skjønn, og samtidig føle trygghet i beslutninger som ble tatt. De vektla også at de måtte få erfaring med å tørre å utbetale penger, og samtidig føle trygghet på rammene de praktiserte innenfor.

De ulike delprosjektene satte også opp forskjellige rammer og «regler» for forvaltning av pengene. I noen tilfeller tok den enkelte tjenesteutøver beslutningen om tildeling alene. Dette var typisk i tilfeller der det var snakk om mindre utbetalinger i form av billetter til aktiviteter eller opplevelser, eller gavekort

til mindre innkjøp. Det var heller ikke uvanlig å involvere flere ansatte på tvers av tjenester for å få kartlagt familienes behov og utbetalt pengene (f.eks. NAV, barnevern eller Helse & velferd). Andre prosjekt satte en «cut-off» på summen som avgjør hvem som kunne bestemme om et uttrykt behov fra innbyggerne kunne innvilges eller ikke. F.eks. i delprosjektet «På egne ben, men ikke alene», ble det etablert en «regel» om at større summer (kr 10 000-50 000) måtte konfereres med minst én annen representant i prosjektgruppa, mens beløp over 50 000 kroner måtte diskuteres i gruppa og tas felles avgjørelse på. Eksempelvis svarte en prosjektdeltakeren følgende på spørsmål om hvilke utvelgingsprosesser de har hatt for tildeling av penger:

*Vi kjenner familiene godt og vet gjerne om økonomi er en utfordring. Barn og foreldre har fått uttrykke sine behov og på hvilken måte de tenker de kan få det bedre som barn, foreldre og familie. Vi har forsøkt å ikke moralisere ovenfor deres ønsker og drømmer, men heller gi penger til å gjennomføre. Når det har vært snakk om store summer har vi drøftet det med de andre prosjektdeltakerne. Vi har bestemt oss for å tørre å investere større summer i noen familier og mindre i andre. De som jobber nærmest familiene kan beslutte om familien skal få støtte, men det blir ofte drøftet med pilotansvarlig, uansett sum.*

I de ulike delprosjektene som praktiserte betinget utbetaling ble det i økende grad erkjent at en stor andel av det de brukte penger på var virkemidler som allerede fantes i «systemet» gjennom NAV og barnevern. De påpekte imidlertid at fleksibel og skjønsmessig bruk av betinget utbetaling uten vedtak hadde flere fordeler og utfordringer ved seg, som til dels artet seg forskjellig basert i startpunktet for forvaltning av midlene; altså hvorvidt forvaltningen hadde forankring i en målgruppeorientert eller universell tjeneste.

**Betinget utbetaling forankret i målgruppeorientert tjeneste**

Flere av delprosjektene praktiserte betingede former for utbetaling med utgangspunkt i målgruppeorienterte tjenester og arenaer, typisk med hovedforankring i barnevern eller NAV. Med andre ord, kretset delprosjektene rundt forankringspunkter i tjenestene som fra før hadde mandat og virkemidler til å foreta betingede former for utbetaling. Ansatte i disse delprosjektene framhevet imidlertid at eksisterende forvaltningspraksiser ofte ikke ga innbyggerne tilstrekkelig støtte – enten fordi den økonomiske støtten ar for lav i utgangspunktet, eller at den ble avsluttet eller avkortet på måter som gjorde at innbyggerne ikke kom seg tilstrekkelig «ovenpå» for å mestre situasjonen sin.

Flere av de ansatte i slike delprosjekter trakk fram at avkortet eller for lite økonomisk hjelp (inkludert hjelp til bolig), skapte barrierer for at ungdom og foreldre

fikk overskudd til å komme seg inn i utdanning og arbeidsliv. **De pekte dermed på at levekårslinja var for lav til at arbeidslinja ble realistisk. Noen av de ansatte fortalte at slike familier gjerne ble omtalt som «loopers» i systemet, fordi de etter perioder med hjelp og oppfølging hadde en tendens til å komme tilbake i «systemene» med desto større hjelpebehov enn tidligere.** Ansatte i målgruppeorienterte tjenester som forvalte ekstra midler i form av betinget utbetaling gjennom Innbyggenes modell la vekt på at de **ekstra pengene ga dem et handlingsrom til å «bøte på» et system som i utgangspunktet opererte med for lave satser, for liten forutsigbarhet for innbyggerne, og for kortsiktig tankegang for å støtte innbyggerne til selvhjulpenhet og samfunnsdeltakelse.**

To av delprosjektene som ble avsluttet underveis praktiserte betingede former for utbetaling med målgruppeorientert forankring («På egne ben, men ikke alene», og «Som de andre»), mens det siste delprosjektet som ble avsluttet («Praktisk grunnskole») delvis praktiserte dette. Et argument som ble brukt for å avslutte disse delprosjektene var at de var for lite opptatt av å samhandle på tvers rundt ungdommene og familiene. En av hovedforklaringene som ble gitt for at delprosjektet «På egne ben, men ikke alene» ikke fungerte helt etter hensikten når det gjaldt utbetaling av penger, var at ungdomsarbeidere som jobbet i førstelinen med å følge opp et antall ungdommer ble opptatt av å sikre midler til «sine» ungdommer, framfor en helhetlig vurdering av samlet behov i samspill med andre som jobbet med delprosjektet. En ansatt i et av de avslutta delprosjektene fortalte:

*Det ble så utrolig mange som skulle forstå hva dette konseptet var. For at dette skal bli vellykket så må man forstå intensjonene. Vi hadde ikke nok tid til å jobbe godt med alle ansatte som skulle være med på dette her, til å få de til å forstå det. Det endte opp med at man tenkte at nå fikk de tilgang til en bankkonto for å hjelpe «sin» ungdom. Det var ikke et prosjekt der man skulle utvikle tjenestene, utvikle samarbeid. De sitter med sine ungdommer og har et hjerte for dem, og så var det på en måte å få tak i noen penger til sin ungdom ikke sant, så stoppet det der.*

En annen utfordring som ble nevnt av et delprosjekt som hadde praktisert «motivasjonsbrev» der ungdommene måtte sende inn en søknad om det de ønsket penger til, var at søknadene ofte kretset rundt det andre hadde hørt at det var *mulig* å få penger til (for eksempel støtte til førerkort) framfor å undersøke *hva de hadde mest bruk for selv*.

Delprosjektene som praktiserte betingede former for utbetaling ut fra en målgruppeorientert tjeneste framhevet at en fordel var at de kjente målgruppene og deres behov godt, og hadde god innsikt i problemene som ungdommene og familiene sto

ovenfor. Ansatte opplevde imidlertid at de ofte manglet virkemidler til å støtte ungdommer og familier med det de hadde behov for, og at pengene i Innbyggernes modell ga et handlingsrom til å bistå raskt, effektivt og treffsikkert. Andre trakk fram at de ekstra pengene og rammene som var satt for tildeling bidro til økt fokus på barneperspektivet og barns rett til trygghet, deltakelse og fritid. **På den andre siden ble det erfart som krevende å forvalte penger i et «system ved siden av den ordinære forvaltningen» i NAV og Barnevern. Oppsummert så det likevel ut til at investeringer som handlet om bolig og hjem fungerte godt med forankring i målgruppeorienterte tjenester, mye på grunn av nye praksiser med hjemmebesøk og tverrsektorielle team**, som vi kommer tilbake til i kapittel 9 om nye samskapingspraksiser.

#### Betinget utbetaling forankret i universell tjeneste

Tre delprosjekter i Innbyggernes modell hadde hovedforankring i barnehager og skoler; «Tidlig Innsats Brundalen», «Sammen på Lademoen», og «Praktisk grunnskole». I motsetning til de målgruppeorienterte formene for forankring beskrevet ovenfor, var disse delprosjektene forankret i en **universell arena**. Praktisk grunnskole grenset imidlertid mot en mer målgruppeorientert variant, siden delprosjektet rettet seg mot klasser med minoritets elever ved VGS og delvis praktiserte kollektive former for utbetaling som vi beskriver i neste delkapittel. I det følgende fokuserer vi derfor på erfaringene fra Brundalen og Lademoen. Begge disse delprosjektene **praktiserte en form for betinget utbetaling der barnehagepersonalet, og til en viss grad ansatte tilknyttet skole i området, identifiserte og vurderte familier som var aktuelle for å motta økonomisk støtte fra prosjektet**. I begge disse delprosjektene var NAV en del av teamet, og var regelmessig fysisk til stede i barnehagene for å møte familier som trengte hjelp. I begge delprosjektene fungerte NAV som en sparringspartner og koblingsledd til det eksisterende familieteamet i NAV, men var ikke direkte involvert i fordelingen av penger fra delprosjektene. En NAV-ansatt fortalte:

*Bare sånn for å presisere, så var vi jo enig om fra starten at det var barnehagen og skolen som satt som eierne var det, og vi blander oss ikke bort i de pengene som ble delt bort heller, for det har litt med at vi har sosiale tjenester i NAV og at det blir rart å si nei på en søknad, så skal vi gi bort penger på et annet vis, vi har holdt oss unna det, da, så det har gjort at de har hatt hovedbiten av dette.*

**Ansatte i NAV vurderte det som for krevende å skulle ha et «dobbel mandat» i forvaltning av kontantutbetalinger til innbyggere, sånn at ubetingede utbetalinger uten vedtak ble i all hovedsak håndtert av personalet ved barnehagene og skolene**. Til tross for at NAV ikke var direkte involvert i penger som ble delt ut fra prosjektet, var

de tungt involvert i vurderinger av hvilke eksisterende virkemidler som fantes i NAV som kunne være aktuelle for familiene. En virkning av det dette samarbeidet var i følge en barnehageansatt at «barnehagen har vært tydelig på at de har blitt mye mer kjent med hvordan de kan bruke tjenestene i NAV og ellers i Trondheim kommune igjennom dette prosjektet». Både ansatte i NAV og i barnehagen framhevet samarbeidet mellom dem satte barnehagene bedre stand til å ta i bruk eksisterende virkemidler. De NAV-ansatte som jobbet med «NAV-feltkontor» i barnehagen saksbehandlet ikke søknader fra familiene, men bisto familier i å kartlegge, utrede og skrive søknad om støtte. **På den måten fungerte pengestøtten som ble forvaltet fra barnehagene og skolene som «akutt-hjelp» til å løse utfordringer som familier sto i, mens de parallelt jobbet med NAV, boligstiftelse og andre for å finne mer langsiktige løsninger knyttet til bolig og inntektssikring**. Det ble også vektlagt at **barnehagen ga mulighet til å nå ut til nye grupper som hadde behov for støtte**. En NAV-ansatt som var tilknyttet en av disse delprosjektene fortalte:

*Det er folk som ikke tør å komme på NAV-kontoret, det er språkbarrierer og kulturbarrierer og alt dette, og at vi treffer dem på en annen arena, så får vi til kanskje noe mer, da, enn vi ville gjort ellers. Det som har vært fordelen er jo at vi har møtt folk på et mye tidligere tidspunkt enn vanligvis, så har vi fått løst saker kanskje veldig, veldig enkelt før det har blitt en ordentlig sak også, så har vi fanget opp de som kanskje trenger veldig mye hjelp litt før det ellers ville blitt oppdaget. For eksempel så var det en person som ble fanget opp av barnehagen som ikke hadde hatt noen erfaring med NAV i det hele tatt før, hadde aldri vært arbeidsledig eller noe som helst, og som kom i en veldig vanskelig situasjon og som egentlig ikke visste at hun kunne søke hjelp hos NAV heller. Barnehagen fanget opp at her er det trøbbel, så hadde vi en samtale på tre kvarter og fikk løst alt egentlig for en sånn vanskelig akutsituasjon, så var jo hun på beina igjen selv og hun trodde jo ikke at det var mulig at det gikk an å løse ting så enkelt. Så det er jo det at barnehagen ser foreldrene, de ser jo foreldrene to ganger om dagen og senser jo kanskje igjennom ungene hva som kan være utfordrende, da.*

Til tross for at enkelte ansatte i NAV stilte seg mer skeptiske til utdeling av penger ved «siden» av de ordinære ordningene, vektlagte både **barnehagepersonalet og Innbyggerne at det å ha tilgang til en fleksibel pott med penger som kunne brukes uten vedtak og unødvendig byråkrati fungerte som en «døråpner» for å ha samtaler om økonomi og annet som var viktig for innbyggerne selv**. Dette gjaldt særlig foreldre som hadde hatt dårlige erfaringer med manglende hjelp og støtte fra «systemet» fra tidligere, slik vi skrev om i kapittel 6). Ansatte i barnehagene og skolene la vekt på at den fleksible potten med penger de kunne bruke i forkant av vedtak ga rom for å ha samtaler om økonomi med

innbyggerne på en annen måte enn tidligere, og at det utvidede teamet i Innbyggernes modell ga dem flere å spille på i diskusjoner om beslutninger og prioriteringer. Å kunne løse problemer innbyggerne sto i – raskt og fleksibelt – ble erfart som en **grunnmur for tillitsbygging, som gjorde at foreldre gradvis stolte på at de kunne komme med andre problemer de strevde med**.

En barnehageansatt med over 30 års erfaring fra barnehage fortalte:

*Vi har alltid kompensert for foreldre som har strevd med økonomi og manglet ting til barna sine. Nå så har vi fått et redskap til å tørre og gå litt nærmere foreldre fordi vi vet at vi har hjelpemidler i bakhånd, det har vi ikke hatt før. Jeg har spurt foreldre direkte når jeg har sett at de har strevd. Vi spurte jo før også, men vi kunne på en måte ikke hjelpe. Nå har vi faktisk muligheten til å si, vi har kontakter i NAV, vi kan få dem til å komme i barnehagen. Det er mye lettere å stille de samme spørsmålene, men vi har faktisk mulighet til å hjelpe dem. Det er litt lettere å ta opp spørsmål om økonomi når jeg vet at jeg kan gi dem hjelp istedenfor å bare påpeke at barna har slitte klær. Nå kan jeg faktisk hjelpe dem, hvis de ikke har råd til klær, leilighet, mat eller hva det nå enn er.*

**Oppsummert fortalte de ansatte i barnehagene at de hadde fått forsterket levekårsbrillene sine, og opplevde at de var bedre rustet enn tidligere til å adressere spørsmål om økonomi, bolig og arbeidslivstilknytning mer direkte fordi de følte at de hadde løsninger å tilby innbyggerne**. I hovedsak rettet de innsatsen mot å koble familier som trengte økonomisk støtte til NAV, boligforvaltning, boligstiftelse eller andre aktører som direkte rådde over eksisterende virkemidler og vedtaksprosesser. En stor fordel som ble vektlagt var at barnehager og skoler ikke bare fanger opp de familiene med de mest alvorlige problemene, men at de også kunne rykke inn og samarbeide med innbyggere for å forhindre at problemer utviklet seg. En fordel med å anvende barnehager og skoler som ankerinstitusjoner for forvaltning av utbetaling uten vedtak er at institusjonene er stabile, har nært kontakflate til innbyggerne, og har samtidig direkte og tverrsektorielle styringslinjer til andre sentrale aktører i virkemiddelapparatet. Aktørene i barnehager og skoler erkjente imidlertid at denne måten å forvalte utbetalinger på krevde en utvidet forståelse av barnehagers og skolers samfunnsmandat – noe som igjen krever kompetanse og øving i utøvelse av skjønn, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel når vi omtaler nye samskapingspraksiser.

#### Flere erfaringer med betinget utbetaling uten vedtak i Trondheim

I oppfølgingsintervjuet med veileder og leder i NAV kom det fram at fleksible pott til betingede utbetalinger uten vedtak ikke var helt nytt for NAV, men

at det ikke eksisterte slike praksiser i NAV-systemet per nå. Vi spurte videre om det er mulig å tenke seg at man i fortsettelsen av Innbyggernes modell setter av fleksibel pott midler i kommunalbudsjettet som f.eks. skal forvaltes i et begrenset lokalt område. Svaret var noe tvetydig, da man ser at den raske tilgangen til pengehjelp får stor betydning for noen, samtidig som de som jobber i NAV mener at mye av de samme tingene kunne man fått som sosialhjelp:

*Da var det faktisk en sånn pott som veilederne hadde og kunne bruke litt sånn på ting som ikke ble dekt av vanlige ting. Så ble den fjernet noen år senere. For da kommer det spørsmålet med likhetsprinsipp og penger uten vedtak og alt det der. Men det gjorde vi, mange år så hadde vi ekstra pott på kvalifiseringsprogram. Som de kunne bruke litt sånn fritt da. Så det er, og vi ser jo det nå i Innbyggernes modell, så for noen så har det jo hatt stor betydning at de kjapt kan få. Det at vi kjøper oss litt tillitt og sant, og kan agere raskt da. Og sier vi og at for veldig mye av dette kunne vi tatt på sosialhjelp hvis vi ser at, bare visst om det og hadde blitt kjent med det, så hadde vi ville gitt det på sosialhjelp og. Men det å komme i den posisjonen til å få den dialogen. Og kanskje er det rett at det er sånn som vi har gjort det så er det barnehagen og skolen som har hatt den forvaltningen og kanskje er det en fin inngangsport, og at det er ikke NAV. For da blir det noe annet, noen har sånn forutinntatte meninger og synes det er skummelt og alt mulig. Så det at det er de som er tette på som har mulighet til å begynne, og så kan det være med å få i gang dialog med oss som sitter og forvalter regelverkene.*

At kommunen fra tidligere har positive erfaringer med betingede former for utbetaling uten vedtak understøtter argumenter for at denne formen for praksis både er mulig og kan utvikles til å bli robust over tid. I forskningsprosjektet har vi ikke målt eksakt tidsbruk som har gått med til administrasjon av de ulike utbetalingsformene, men basert på tilbakemeldingene fra delprosjektdeltakerne er det sannsynlig at betingede former for utbetaling vil være noe mer ressurskrevende enn de ubetingede eller kollektive betalingsformene. Ikke bare fordi de i større grad krever en behovsvurdering i det enkelte tilfelle, men også fordi de potensielt innebærer en høy skjønnsvurderingskostnad hos de som skal ta avgjørelsen om utbetaling. Dette kan kompenseres ved å ha klare kriterier for hva pengene skal gå til (samtidig som man ivaretar fleksibilitet), og gode systemer for å trygge den eller de som skal ta avgjørelsen (f.eks. ha en fast arena for å diskutere utbetalingene og etiske dilemma pengeutbetalingene står i).

#### Muligheter og begrensinger med betinget utbetaling

De betingede utbetalingene, som det var flest av i Innbyggernes modell, krevde typisk mer tidsbruk på mange enkeltavgjørelser om hva pengene skulle gå til. Samtidig fikk de ansatte mulighet til å komme i



dialog med mange familier, og mange meningsfulle opplevelser av å kunne hjelpe raskt. Alle delprosjekter som praktiserte betingede former for utbetaling involverte aktører/tjenestoområder som på en eller annen måte hadde mandat til kontaktutbetalinger fra før. Denne «dobbeltrollen» ble av flere framhevet som vanskelig. Oppsummert peker resultatene fra analysen på følgende fordeler og ulemper med betinget utbetaling:

#### MULIGHETER

- Betingede former for utbetaling skaper et handlingsrom for relasjonsbygging og dialog mellom innbyggere og ansatte
- Betinget utbetaling med utgangspunkt i universelle arenaer kan senke terskelen for å be om hjelp og løse utfordringer i familier før problemer vokser seg store
- De investeringene som ble foretatt via betingede utbetalinger bidro til å forbedre innbyggernes muligheter for å engasjere seg i samfunnet og i fellesskap som var av betydning for dem, gjennom økt tilgang til utstyr, transport, opplevelser ect.
- Betinget støtte til det innbyggerne selv vurderer som viktig ser ut til å være effektive for velferdsøkning både på kort sikt, og for å bygge individuell og kollektiv velferd og kapasitet lokalt på lang sikt. En viktig begrunnelse er at investeringer innbyggerne selv vektlegger som viktig å «øremerke» (f.eks. ferie) både styrker velferd direkte, men kan også bidra til positive ringvirkninger i familier og fremme tillit mellom mottakere og myndigheter/tjenester.

#### BEGRENSNINGER

- Når det kommer til spørsmålet om mobilisering av medborgerskap, fremkommer ingen klare mønstre i datamaterialet som tyder på at innbyggerne selv tok initiativ eller var aktivt involverte i planlegging og gjennomføring av prosjekter eller aktiviteter finansiert av disse midlene.
- Stor grad av skjønnsutøvelse er tidkrevende og kan oppleves vanskelig for aktører som ikke har trening i forvaltning av økonomisk utbetaling til innbyggerne
- Dersom barnehager og skoler skal forvalte penger i form av betinget økonomisk støtte til familier (gavekort, billetter ect), kreves kompetanseheving og en utvidet forståelse av barnehagens og skolens samfunnsmandat – ut over det som per i dag er beskrevet i rammeplaner, forskrift og lovverk.
- Betingede former for utbetaling krever tid og forståelse blant hjelpere og vil sannsynlig være noe mer ressurskrevende enn de ubetingede eller kollektive betalingsformene.

#### 8.2.2 Ubetinget utbetaling i Innbyggernes modell

Et delprosjekt i Innbyggernes modell, **Flykning-familien i sentrum, testet ut en form for ubetinget utbetaling til familier** etter at de endret prosjektet fra februar 2022. Ti familier fikk da 1600 kroner ekstra per barn i familien – en slags **utvidet form for barnetrygd eller grunninntekt** som kom «oppå» andre trygdeytelser familiene hadde fra før, uten avkortning eller erstatning av eksisterende vedtak, moderasjonsordninger og ytelser. Hver familie hadde fra 4-8 barn, slik at alle familiene fikk en vesentlig og forutsigbar inntektsøkning i prosjektperioden.

**Grunninntekt kan forstås som en betingelsesløs, individuell og regelmessig utbetalt kontantutbetaling.** Når en slik kontantutbetaling favner alle i et samfunn, omtales det gjerne som borgerlønn. Det kan tenkes som en skattbar inntekt, gjerne knyttet til folketrygdens grunnbeløp ganget med en faktor (i relasjon til en medianinntekt). Den skal sikre at alle har et trygt utgangspunkt og forutsigbarhet i livet. Den kan særlig bidra til å utjevne ulikheter i samfunnet og løfte de med lavest inntekt og levekår og sikre at de kan leve verdige liv. Grunninntekt, forstått som borgerlønn, er under utprøving i flere land, blant annet gjennom stor-skala eksperimenter i Canada og Finland. Slike pilotforsøk viser at **grunninntektstiltak gir økt trivsel og livskvalitet og bedre helse.** Det er ulike sider og ubesvarte spørsmål ved grunninntekt, for eksempel, vil det bidra til å senke lysten til å søke jobb og hvordan skal støtten endres i relasjon til jobb-inntekter. Men i **hovedsak synes slike kontantutbetalinger å bidra til mer aktivitet, pågangsmot, kreativitet og vilje til å bidra til egen og samfunnets velferd** (Kangas, 2019; McKay et al., 2023; Widerquist, 2018).

**Ubetinget utbetaling kjennetegnes av minimalt byråkrati, med minimal tidsbruk til saksbehandling og vurdering av skjønn.** Slike former for grunninntekt gir stor frihet for innbyggerne. Argumentet mot slike former for grunninntekt framstilles ofte som at midlene kan 'misbrukes' gjennom at innbyggerne ikke mestrer en bærekraftig privatøkonomi, eller komme i strid med byråkratiske kontrollprinsipper og politisk legitimitet. Det finnes ingen lignende ordninger for grunninntektsløsninger i den «ordinære driften» i Trondheim kommune; det mest nærliggende virkemidlene anses å være universelle og ubetingede statlige trygder som fins fra før, som for eksempel barnetrygd.

Barnetrygd kan i en slik sammenheng forstås som en form for bidrag til grunninntekt, basert i antall barn i familien. Omfanget av husholdninger med vedvarende lavinntekt hadde en svak nedgang fra 2020 til 2021 (Normann, 2023), noe som blant annet forklares med en økning i barnetrygd for småbarnsfamilier (Normann, 2023). **Eksperutvalget for barn i fattige familier (2023) har løftet økt barnetrygd – og beskatning av denne – som et av de viktigste virkemidlene for å bekjempe fattigdom i barnefamilier.**

#### Virksomheter for Innbyggerne: Frihet til å disponere penger selv, der barna og familiens livskvalitet blir prioritert

I Flykning-familien i sentrum fikk som kjent familier fritt disponere en ekstra og ubetinget inntekt basert på antall barn i familien. Som vist i tabell 5 (over) brukte familiene stort sett de ekstra pengene på ting de trengte. En gjennomgående prioritering var, som en forelder sa: «*Vi har prioritert at barna har det bra*». Frihet til å disponere penger i tråd med det som var viktig for familiene selv, hadde som tidligere vist konsekvenser for deres opplevelse av livskvalitet. Investeringene ga også økte muligheter for samfunnsdeltakelse. Familiene ga tilbakemelding om at de opplevde at kommunen hadde tillit til dem, og de opplevde å bli satset på.

**For deltakerne Flykning-familien i sentrum var det tydelig at det å kunne disponere pengene selv, uten at noen bestemte hva de skulle gå til, ga en opplevelse av å ha mer kontroll over eget liv og situasjon, og en opplevelse av verdighet i foreldrerollen.** For eksempel fortalte en mor at det å disponere egne penger fritt hadde:

(...) en veldig positiv effekt, og vi streber å gjøre det som kan være en veldig nyttig og varig løsning, for vi vet at disse pengene er kun for ett år. Vi tenker på førerkort, aktiviteter for barna, ting som vi mangler som vi kommer til å bruke i mange år og så videre.

Generelt var familiene som deltok i Flykning-familien i sentrum bevisst på at den økte inntekten ville holde seg stabil i en periode og deretter avta og avsluttes. De fleste familiene prioriterte derfor investeringer som hadde langvarig verdi for familiene, med hensynet til barna som førsteprioritet.

#### Virksomheter for ansatte og forvaltningen: en ubyråkratisk løsning som krever minimalt med tid og oppfølging

**Flykning-familien i sentrum var det av delprosjektene som gav tilbakemelding om at de etter hvert brukte minimalt med tid på administrasjon av pengene.** Avgjørelsen om å gå for en ubetinget utbetaling hver måned kom etter at de i oppstartsfasen av prosjektet hadde brukt mye tid og ressurser på å finne ut av hvordan de skulle gjøre det. Flykningehelseteamet har vanligvis ingenting å gjøre med utbetalinger, og syntes derfor dette var spesielt utfordrende. I begynnelsen satte de opp ei liste over mulige ting de så for seg å bevilge penger til, som fritidsaktiviteter, barneutstyr, utstyr til hjemmet, barnevakt osv. Så kom ideen om å forsøke å gi en litt større sum per måned til én av familiene for å forsøke å få ned konfliktnivået i den familien – noe som endte med at de bestemte seg for denne løsningen til 10 utvalgte familier. På den måten kunne flykningene selv bestemme hva pengene skulle gå til, og flykningehelseteamet slapp å behovsprøve noe uten et klart regelverk å forholde seg til.

Delprosjektlederen reflekterer også over at denne måte å gjøre pengeutbetalingene på, kan ha nedtonet betydningen av pengene for de ansatte i deres prosjekt. Samtidig har pengeutbetalingene kanskje i mindre grad forstyrret maktforholdet mellom innbygger og ansatt, og samarbeidsrelasjonene, i dette prosjektet, siden det har vært forutsigbart for alle hvor mye familiene fikk hver måned. En samarbeidsparter fra frivillig sektor fortalte at:

*Vi har brukt mye tid på denne prosessen, og særlig samtaler om de etiske utfordringene som ligger i at virksomheter som ikke i sin daglige drift utbetaler penger, nå skal gjøre det i prosjektet. Penger innebærer også makt i denne samarbeidsrelasjonen, som kan være til hjelp, men som også kan være utfordrende. Vi startet med å undersøke hva familiene hadde behov for, og opplevde da at vi ble et slags nytt NAV som skulle vurdere og godkjenne dette. Vi opplevde at dette ikke nådde opp til måloppnåelsen om at foreldrene selv skulle definere behovene, og redusere stress i familien knyttet til bedre økonomisk støtte. Det ble besluttet at foreldrene skulle få en månedlig utbetaling. Det har til nå vært positivt. Foreldrene kan bestemme selv hva de vil investere pengene i og hva som er viktig for deres barn og familie.*

Etter at delprosjektet snudde fra betinget til ubetinget utbetaling, fikk pengene i prosjektet langt mindre oppmerksomhet, nettopp fordi det krevde mindre oppfølging. En av de ansatte ved Flykningeenheten reflekterte over at pengene i praksis var viktigere for innbyggerne enn hva det krevde av oppmerksomhet fra delprosjektet:

*Jeg tenker at i starten når vi begynte med dette her, så var vi veldig opptatt av disse pengene. Når vi først hadde funnet en måte å bruke pengene på så har det bare rullet og gått, slik at pengene ikke har vært i fokus hos oss i prosjektet, på samme måte som det var i starten. Vi snakker mye mer om det praktiske i hverdagen. For deltakerne så er nok pengene sikkert viktig, men for oss som jobber med det så er pengene skrevet i utbetalingsplan og lagt i hyllen til merkantil så har det rullet og gått.*

Ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektet var også oppmerksom på at ubetinget utbetaling ga familiene stor frihet til å disponere pengene selv, uten at innbyggerne måtte rapportere hva pengene gikk til. Likevel fikk ansatte og samarbeidspartnere et visst inntrykk av familienes forvaltning av totaløkonomien gjennom samtaler og annen oppfølging. I enkelte tilfeller brukte familier penger på ting som ansatte stusset på, men som på sikt viste seg som gode investeringer for familiene. En ansatt fortalte:

*Jeg sitter med en opplevelse av at det å få lov til å bestemme selv, er viktig for folk. Å få lov til å gjøre sine egne prioriteringer, og hva du skal bruke din begrensede økonomi til. Så er det jo av og til enkelte*



Foto: Alexander Matthias Seifried

*tilfeller der vi har vi revet oss litt i håret, men så ser vi andre tilfeller at det var en del ting vi var overrasket over, men som vi ser har vært ganske fornuftig på sikt likevel.*

I likhet med ferie-eksemplet beskrevet under betinget utbetaling, var altså **innbyggernes frihet til å definere behov selv en kilde til investeringer som hadde positive ringvirkninger for familiene, men som i utgangspunktet framsto som en dårlig prioritering for de ansatte.**

Alt i alt har Flyktning-familien i sentrum vært fornøyd med at de valgte å gå for en modell med ubetinget utbetaling. Samtidig har det vært særlig bekymring i denne prosjektgruppa for om det blir en stor overgang for familiene når de faste pengeoverføringene fra Innbyggernes modell opphører ved prosjektslutt.

#### Flere ideer om ubetinget utbetaling i Trondheim kommune

Vi gjennomførte også oppfølgingsintervju med en leder og en veileder i NAV der vi ønsket å diskutere forvaltningsprinsipper og få mer informasjon om et nytt forslag NAV i Trondheim kommune fremmet høsten 2023. Forslaget handlet om å samle flere ytelser rettet mot ungdom i én ytelse for å skape større ro, forutsigbarhet og rom for å jobbe med de riktige tingene hos ungdommene. I media ble forslaget omtalt som «ungdomslønn», og var knyttet til prosjektet om «Et enklere NAV». Her reflekterte NAV-veilederen rundt hvordan forvaltningsprinsippene i egen virksomhet kan ende med å virke mot sin hensikt:

*Vi er ikke der fordi vi er motivert av økonomiforvaltning. Det er jo ikke det vi ønsker å bruke tiden vår på. Vi har jo jobbene her fordi vi har et ekte engasjement og en motivasjon for å hjelpe noen som ikke har fått utdelt like gode kort som en del andre. Og den opplevelsen av at eget system gjør det vanskeligere å løse den oppgaven. Av og til kommer man i en lojalitetskonflikt. Skal man være lojal mot de man skal hjelpe, eller om man skal være lojal mot det systemet som man egentlig er en del uenig i? Samme hva man velger så skaper det uansett mye unødvendig hodebry for veileder sin del.*

**Den formen for utbetaling som NAV ønsket å prøve ut gjennom «Et enklere NAV», ligner en form for ubetinget utbetaling, med paralleller til Flyktning-familien i sentrum.** Lederen og veilederen i NAV anerkjente likhetene og sammenhengene mellom disse prosjektene. De fortalte at det foreslåtte NAV-prosjektet ikke var direkte inspirert av Innbyggernes modell, selv om de grunnleggende ideene var de samme: en mer tillitsbasert og innbyggerfokuseret praksis som sikrer økonomisk trygghet og forutsigbarhet.

#### Muligheter og begrensninger med ubetinget utbetaling

I likhet med betingede former for utbetaling, ga grunninntektsløsningen som ble praktisert i Flyktning-familien i sentrum familiene et handlingsrom til å disponere totaløkonomien mer fritt. Mens betingede former for utbetaling ble knyttet til spesifikke formål, bidro ubetingede løsninger til at familiene fikk en mer helhetlig og forutsigbar kontroll over egen totaløkonomi. Dette bidro til at de fritt kunne budsjettere og planlegge totaløkonomien i lys av egne prioriteringer, framfor å øremerke midler til bestemte formål. Ubetingede utbetalinger krevde mindre administrasjon, færre etiske dilemma, men kanskje mindre aktiv samskaping med innbyggerne i prosessen. Samtidig fikk innbyggerne bestemme helt selv hva de ønsket å bruke penger på, noe som impliserer høy grad av autonomi og selvråderett over egen totaløkonomi. I evalueringen av Innbyggernes modell har vi ikke hatt tilgang til kontoutskrifter eller liknende som objektivt kan dokumentere forbruksmønstre. Basert i intervjuer med innbyggere og ansatte er vår samlede vurdering at **de ubetingede midlene i all hovedsak gikk til å finansiere materielle og sosiale goder som bidro til å fremme livskvalitet og samfunnsdeltakelse for familiene. Funnene våre tyder på at ubetinget utbetaling i tråd med grunninntektsløsninger setter familier i stand til å prioritere investeringer som prioriterer barnas behov aller først.**

#### MULIGHETER MED UBETINGET UTBETALING

- Effektiv utbetaling der penger brukes på det familiene trenger
- Familiene opplever verdighet og frihet til å disponere eget budsjett uten kontrollmekanismer og frykt for sanksjoner
- ubyråkratisk forvaltning frigjør tid til oppfølging og veiledning av familiene

#### BEGRENSNINGER MED UBETINGET UTBETALING

- Skeptikere kan argumentere for at innbyggerne ikke bruker penger til det beste for familien, og at penger sendes ut av landet; en skepsis som også ble uttrykt av enkelte ansatte og ledere gjennom innbyggernes modell. Det er imidlertid ingen holdepunkter som tilsier at dette var tilfelle med familiene i Flyktning-familien i sentrum. Fordommer og antakelser om at penger ikke blir brukt til det beste for barna kan svekke legitimiteten til ubetingede utbetalinger.
- Kortvarig horisont på inntektssikring kan bidra til økt bekymring for hva som vil skje med familiene når støtteordninger opphører – både blant familiene selv og ansatte som jobber for å hjelpe dem.

### 8.2.3 Kollektiv utbetaling

I innbyggenes modell var det tre delprosjekt som testet ut ulike former for kollektive utbetalinger og deltakende budsjettering: Praktisk grunnskole, Veien til førerkortet, og Stødig start. Disse delprosjektene hadde forskjellig utgangspunkt og innfallsvinkel. Mens noen av delprosjektene utforsket en form for kollektiv og deltakende budsjettering med til dels personlig gevinst (for eksempel at ungdommer kollektivt besluttet at de ønsker at penger brukes på førerkort), testet andre ut ulike former for deltakende budsjettering med mer kollektive investeringer (som for eksempel en felleseid båt, felles arrangementer og måltider, felles turer og ferier osv). I analysen av kollektive utbetalinger har vi valgt å legge mest vekt på Stødig Start og Veien til førerkortet som var de to delprosjektene som bar tydeligst preg av å være kollektivt orientert, med ulike former for deltakende budsjettering.

**I forskningslitteraturen knyttes begrepet deltakende budsjettering (participatory budgeting) til økonomiske modeller der vanlige borgere og ikke valgte politikere bestemmer hvordan offentlige midler skal brukes.** Ideen og praksisen med deltakende budsjettering oppstod i Brasil på begynnelsen av 1990-tallet, men har siden spredt seg til tusenvis av kommuner over hele verden, inkludert byer som Paris og New York. I den opprinnelige formen for deltakende budsjettering som først ble prøvd ut i Brasil, ble alle kommunale investeringer distribuert gjennom en deltakende prosess gjennom reformer som utfordret representative politiske institusjoner. I byer som New York og Paris settes imidlertid bare en brøkdel av kommunebudsjettene av til at lokalbefolkningen kan avgjøre hva midlene skal brukes til. **I dag blir deltakende budsjettering i økende grad presentert som en form for 'god styring' eller en form for innbyggerkonsultasjon som kan bidra til å styrke politiske institusjoner og øke legitimitet til forvaltning av offentlige midler.** I de nordiske landene har deltakende budsjettering blitt introdusert som initiativer som oppfordrer bestemte deler av befolkningen til å engasjere seg i politiske prosesser. Denne «oversettelsen» av de opprinnelige ideene om deltakende budsjettering har dermed ikke ført til fundamentale endringer i eksisterende byråkratiske og politiske institusjoner, men har heller bare lagt til et demokratisk og deltakende «tillegg» til eksisterende budsjettprosesser og forvaltning av offentlige midler. Deltakende budsjettering er i begrenset grad utprøvd i Norge, men det finnes eksempler fra Fredrikstad (Legard, 2018) og til dels fra satsingen på områdeløft i Oslo (KS, 2018).

### Virkninger for Innbyggerne: Eierskap til felles investeringer fremmer felleskap, motiverer medborgerskap, og gir motivasjon til å bidra for andre

For innbyggerne som deltok i delprosjektene som praktiserte kollektive former for utbetalinger og deltakende budsjettering, ble det tydelig at **eierskap til felles investeringer motiverte medborgerskap og motivasjon til å bidra for andre**, slik vi beskrev i forrige kapittel. Delprosjektene utløste dermed en form for «kollektiv empowerment», der innbyggerne i økende grad tok ansvar for hverandre og fellesskapene de formet gjennom prosjektene.

**Gjennom Stødig Start/Stødig oppvekst, som omfattet familier der mange hadde hatt utfordring med rus i tillegg til fattigdomsproblemer, etablerte familiene selvorganiserte aktiviteter og en form for delingsøkonomi gjennom finansiering fra delprosjektet.** I dette delprosjektet har de som tidligere omtalt opprettet «byttebu», og kjøpt inn en del utstyr som foreldrene selv organiserer utlåning av, der den største investeringen har vært en felles båt som skal driftes i fellesskap. En medarbeider i Stødig start fortalte at:

*Vi har kjøpt inn en del utstyr. Det får du jo lånt i Trondheim kommune ellers også, men her har vi gjort det slik at for eksempel hvis en far har ansvaret for et standup-paddleboard, så de sender de andre melding til han hvis de skal låne det. Vi har ikke et sånn lager som de må innom. De byttelåner seg imellom, noe som bidrar til normalitet. Det er jo vanlig å låne av de man kjenner. Nå oppbevares utstyr hjem til de ulike familiene.*

Prosjektmedarbeiderne vektla at slike investeringer og måter og forvalte det på bidro til normalitet og samhold blant familiene, men at det også var enklere for de ansatte. De visste hvem de kunne kontakte dersom noen var interessert i å låne forskjellig utstyr som var kjøpt inn. Familiene ble satt i kontakt og organiserte resten selv. I prosjektet Stødig start erfarte de tidlig i prosessen at penger i noen tilfeller ble brukt på formål som ikke var rettet mot intensjonene i Innbyggenes modell. På innbyggenes initiativ ble det derfor bestemte å investere mer i fellesaktiviteter. En forelder i Stødig start omtalte denne dreiningen sånn: «*Det som skjer når vi møtes, det er den effekten, det er det som er prosjektet vårt*». Sitatet illustrerer hvordan innbyggerne i delprosjektet Stødig start selv **tok grep for å kanalisere midlene de fikk tilgang til, til formål som de – som gruppe – fant ut at var til det beste for dem og barna, og et felles mål om å skape gode oppvekstminner.** Med andre ord bidro samtaler mellom familiene som deltok til en form for meningsskaping på tvers av familiene, som legitimerte at pengene fra prosjektet skulle brukes på formål og virkemidler som var til det beste for barna.

Veien til førerkortet praktiserte en form for deltakende budsjettering, der investeringer ble brukt i retning av et felles formål. Gjennom samtaler med ansatte i Uteseksjonen kom ungdommene selv fram med forslag om at pengene kunne brukes til kjøreopplæring og førerkort. Prosjektet tok derfor utgangspunkt i hva ungdommene selv mente ga motivasjon til å holde seg rusfrie, og hva de opplevde de trengte for å kunne komme seg inn i arbeids- og samfunnsniv. I likhet med Stødig start/Stødig oppvekst, bidro også delprosjektet Veien til førerkortet til at ungdommene selv ble aktive **pådrivere for prosjektet og støttespillere for hverandre underveis.** Selv om den kollektive beslutningen om å investere i førerkort ble til gjennom en form for deltakende budsjettering, kan selve det å «ta lappen» betraktes som en individuell verdi. Likevel genererte delprosjektet flere aktiviteter og prosesser som understøttet fellesskap og deltakelse for ungdommene, og som utløste en **motivasjon for å gi tilbake**, slik vi viste i forrige kapittel. På den måten var prosjektet mer en investering i den *felles veien til førerkortet*, enn førerkortet i seg selv.

Praktisk grunnskole praktiserte de en kombinasjon av betinget utbetaling og mer kollektive former for deltakende budsjettering. I dette delprosjektet ble betinget utbetaling koblet til de kollektive investeringene. For eksempel ble det brukt **penger på gavekort/innkjøp av personlig utstyr og klær til elever (betinget utbetaling) som gjorde det mulig for elever å delta på felles turer og aktiviteter som ble initiert av elever og ansatte (kollektiv utbetaling, med innslag av deltakende budsjettering).** Ungdommene tok også initiativ til at det ble kjøpt inn en bil som kunne brukes til kjøreopplæring. De ansatte la vekt på at denne kombinasjonen gjorde det mulig for dem å arrangere felles opplevelser, som styrket samhold og gjensidig støtte blant elevene, noe som bidro til å fremme godt læringsmiljø i klassene som deltok.

**Oppsummert viser erfaringene med kollektive utbetalinger og deltakende budsjettering at penger som ble tilgjengelig gjennom delprosjektene utløste en form for kollektiv handlekraft.** I disse delprosjektene ble innbyggerne selv ble aktive bidragsyttere i prosessen, der ungdommene og familiene hjalp hverandre slik at pengene ble brukt til formålet de var ment til. En viktig virkning for innbyggerne var opplevelsen av at de sammen kunne påvirke betingelser og investeringer som hadde betydning for deres livskvalitet og deltakelse, og at de sammen kunne finne løsninger, ta initiativ til, og til dels selvorganisere aktiviteter som var viktig for dem. I disse delprosjektene ble dermed innbyggerne satt i førersetet for felles prioriteringer og handlinger, i nært samarbeid med ansatte og samarbeidspartnere.

### Virkninger for ansatte og forvaltningen: kollektiv myndiggjøring og likemannsarbeid frigjør tid til andre oppgaver og tillitsbyggende relasjoner

Et sentralt trekk på tvers av delprosjektene som praktiserte kollektive former for utbetalinger var at den kollektive vridningen i prosjektene i hovedsak ble drevet fram av innbyggerne selv, der de ansatte **gradvis åpnet et handlingsrom for mer innbyggerstyrte aktiviteter etter hvert som de fikk erfaringer med at det var en vellykket strategi.**

I prosjektet Veien til førerkortet var det ungdommene selv som var de viktigste pådriverne for at delprosjektet ble etablert. I utgangspunktet var de ansatte i Veien til førerkortet delvis skeptisk eller nølende til å delta i innbyggenes modell. Prosjektledelsen i det overordnede prosjektet hadde lenge trykket på for at Uteseksjonen skulle søke, basert i nærheten til viktige målgrupper for pilot 0-24- En av medarbeiderne i Uteseksjonen fortalte at:

*Vi var supernegative og ville ikke søke, vi så alle fallgruvene og alle faresignalene. Vi hadde veldig mange diskusjoner, men prosjektlederne ga seg ikke da, det skal de ha! Og da gikk til ungdommene og spurte «vi har mulighet til å søke om noen penger til dere. Skal vi gjøre det? Skal vi ikke gjøre det?» Også kom de selv med ideen [om førerkort], og da syntes vi også for så vidt at det var en god idé. Så det var grunnen egentlig. At vi spurte ungdommene og ungdommene sa «selvfølgelig, det er jo penger. Så da gjorde vi det da!*

**På denne måten var ungdommene selv pådrivere for å søke midler til prosjektet, med prosjektlederne som viktige døråpnere.** En av samarbeidspartnere i Veien til førerkortet trakk i surveyen (2023) frem det givende i å se hvordan den indre drivkraften til ungdommene ga resultater. På den måten påvirket mulighetene til å investere i ungdommene de ansattes motivasjon og arbeids glede. Samtidig opplevde ansatte at det var krevende for dem å utøve en «portfunksjon» der de måtte gjøre vurderinger av ungdommenes motivasjon til å delta som et utgangspunkt for å beslutte hvilke ungdommer som ble inkludert i prosjektet.

Både i Stødig start og i Veien til førerkortet ble det tydelig at den kollektive kraften som vokste fram gjennom delprosjektene ikke var planlagt på forhånd. **Innbyggenes ønske om å bidra tilbake kom delvis overraskende for de som jobbet med prosjektene fra kommunens side.** For eksempel sa en av prosjektmedarbeiderne i Veien til førerkortet at:

*De har vært mye mindre opptatt av førerkort enn det vi tenkte sånn i utgangspunktet. Det som går igjen, er at de ønsker veldig gjerne å gi noe tilbake for den sjansen de har fått. Det er de opptatt av å ta ansvar, de er opptatt av å gjøre seg fortjent. Dette her er overhodet ikke noe vi har lagt inn i regnestykket. Og så er de jo også opptatt av at de skal benytte seg av den muligheten de har fått, og de har vært veldig opptatt*

av at de skal være «en sånn type som fortjener ting» gjennom å være med i prosjektet her.

Også ansatte og samarbeidspartnere i Stødig start fortalte at et engasjement med aktive bidrag fra innbyggere ikke var planlagt fra starten av. En av prosjektmedarbeiderne fortalte at:

*Det har jo endt opp med å bli så veldig, veldig mye mer, fordi det var ikke tanken i starten at foreldrene skulle ta såpass mye initiativ selv som de har gjort. Men så kom jo det litt sånn gryende frem, og da var det jo enda artigere og så spille på det. Så de har jo styrt en såpass stor del av prosjektet selv, de som har vært deltagere da. På et tidspunkt så turte vi på en måte å lene oss litt tilbake og la de ta større og større plass, kanskje det var der det begynte.*

Innbyggerne som «fikk sjansen» opplevde at de ble satset på, noe som utløste **motivasjon til å gi tilbake**, slik vi så i forrige kapittel. For de ansatte og for forvaltning av utbetalinger ga dette flere positive virkninger. For det første beskrev ansatte at det å **bruke penger på noe som innbyggerne i fellesskap ønsket å prioritere, gjorde at omfanget av krevende skjønsmessige vurderinger der de måtte prioritere mellom de enkelte ungdommene og familiene ble redusert**. I Stødig start valgte for eksempel prosjektgruppa å ta alle avgjørelser om pengeutdeling i fellesskap, blant annet fordi de følte at det ble et for stort personlig ansvar å skulle bestemme seg for ja eller nei til ønsker som kom fra innbyggerne.

For det andre, bidro innbyggernes aktive bidrag delvis til å **redusere «arbeidstrykket» blant ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene**. I stødig start ble for eksempel prosjektledelsen etter hvert delt mellom en frivillig erfaringskonsulent (leder, Stødig oppvekst) og en ansatt i Barne- og familietjenesten. En av de ansatte i Stødig start fortalte at: «*Vi har hatt med en far som har vært med som prosjektleder. Han er jo veldig primus motor for det å dra med andre*». At foreldrene selvorganiserte aktiviteter og deling av utstyr, der de ansatte så at foreldrene har bygget sterkere nettverk og tar mer vare på hverandre **frigjorde tid til andre oppgaver**. I Veien til førerkortet erfarte de ansatte at erfaringskonsulentene (ung-til-ung formidlerne) og ungdommene som kvalifiserte seg som gatemeklere i mange tilfeller brukte kortere tid på tillitsskapende relasjonsbygging med andre ungdommer i målgruppa til Uteseksjonen. På den måten bidro ungdommene selv til mer effektiv inndragelse av ungdommer i faresonen for varig utenforskap. Ungdommene selv åpnet «døra» for at andre ungdommer som i utgangspunktet hadde mistillit til voksenpersoner og «systemet» ble trygget på å motta hjelp og støtte fra uteseksjonen, politiet og andre støttespillere. Ansatte i Praktisk grunnskole

formidlet også at det å kunne bidra til å løse problemer ungdommene sto i, gjorde det enklere å fokusere på den faglige og praktiske opplæringen i skolen fordi ungdommene fikk mulighet til å rydde unna bekymringer som overskygget læringsprosessen deres. Med andre ord, ble **arbeids-situasjonen og læringsmiljøet forbedret, både for ansatte og elever**.

For det tredje så de ansatte det som en stor fordel at den kollektive retningen delprosjektene tok gjorde at **ildsjeler blant foreldre og ungdommer dro prosjektet framover**. Dette førte blant annet til «modigere» avgjørelser av hva pengene skulle gå til. En av de ansatte i Stødig start fortalte at de aldri ville ha finansiert en del av de investeringene som ble gjort, dersom det ikke var for at foreldrene selv dyttet på og tok ansvar:

*Den båten var jo en lang prosess fordi det er vanskelig for Trondheim kommune å eie en båt og det med forsikring og ansvar og alt det der, så der også var det noen runder hvor det endte opp med at foreldrene kjøper jo den båten selv og eier den selv og drifter det selv. Jeg tror noe som vi har vært heldige med i den settingen her da er jo at vi har en far som har vært med i såpass mye- liksom drifter prosjektet slik at det ville ha sett annerledes ut hvis at bare ansatte skulle ha driftet det for så å prøve å få med innbyggerne, fordi det er jo en innbygger som er liksom primus motor for det også, som er mye modigere enn meg for eksempel i forhold til «ja det gjør vi». Jeg har aldri kommet til å kjøpe en båt for eksempel til et prosjekt, det hadde jeg aldri turt. Det har vært friere å ha med foreldrene såpass mye selv. Så tror jeg at vi har på et tidspunkt, vi gjorde det slik at vi ville være modige å følge de i mye av det de skulle gjøre, at det har vært det kule med prosjektet.*

Gjennom prosessen med delprosjektene ble «ansvarlighetsprinsippet» tatt opp av ansatte og ledere, som var skeptiske til at kommunen investerte i formål som innebar en risiko for omdømme og forsvarlighet. For eksempel ble det stilt spørsmål om at kommunen investerte i førerkort til ungdommer som (tidligere) hadde utfordringer med rus, og knyttet bekymring til f.eks. mulig råkjøring og trafikkulykker, til at ungdommene kunne bli mer mobile, med økt mulighet for f.eks. narkotikahandel eller frakt av tyvgods. Det var ungdommene selv som betrygget flere av disse bekymringene: de påpekte at de var vist en tillit de selv hadde ansvar for å forvalte, og at det ikke var dem – men politiet, kjøreskole og vegvesen som til syvende og sist avgjorde om de fikk lappen. En lignende **innbyggerdrevet betryggelse av ansatte** skjedde i Stødig start. De ansatte fikk gradvis erfaring med at innbyggerne evnet å forvalte ansvaret og tilliten de ble vist til å ta hånd om investeringene og utstyret de fikk.

### Andre tilnæringer til kollektive utbetalinger i Trondheim kommune

Ansatte og samarbeidspartnere opplyste at de ikke var kjent med lokale praksiser som hadde testet ut deltakende budsjettering i Trondheim fra før. De ga imidlertid flere eksempler på kollektive utbetalinger. Gjennom forskningsprosessen ble det klart at det finnes enkelte søknadsbaserte ordninger i kommunen som for eksempel frivillighetsmidler, som i teorien kunne ha finansiert noen av aktiviteter som fikk penger gjennom innbyggernes modell. **Det som ble beskrevet som nytt i Innbyggernes modell, var formen for deltakende budsjettering, der innbyggerne deltok direkte i planlegging av hva penger skulle gå til i form av bestemte tildelinger til bestemte målgrupper**. Ansatte ved kulturenheten i Trondheim som forvaltet kollektivt orienterte tilskuddsordninger, fortalte at de ikke hadde erfaring med at grupper av levekårsutsatte innbyggere hadde gått sammen om å søke tilskudd i de eksisterende ordningene fra tidligere.

I intervju med leder og veileder i NAV, spurte vi om de så for seg at det kunne finnes midler i NAV som ble brukt på kollektive goder. De mente det ville være «*fernt fra slik vi jobber i dag*», men trakk fram områdeløft, det å velge ut et område det settes inn ekstra ressurser fra NAV på grunn av levekårsutfordringer, som en lovende praksis: «*Er det ting vi kan gjøre der for å løfte gruppa eller kollektivt i området, så har jeg troen på det.*»

### Muligheter og begrensninger med kollektiv utbetaling

Det som særlig kjennetegnet de mer kollektive utbetalingspraksisene, var at de virket nettverksbyggende og skapte mye engasjement og innbyggerdrevet aktivitet i prosjektene. Kollektive investeringer ser dermed ut til å påvirke kollektiv handlekraft, og samtidig bidra mer direkte til aktivt medborgerskap og demokratiutvikling blant grupper som eller er underrepresentert i sivilsamfunnsorganisasjoner og politiske prosesser. Selv om kollektive løsninger bidrar til å fremme verdier som er viktig for enkeltmennesker og familier, er slike utbetalingsløsninger mindre egnet for skreddersøm tilpasset individuelle behov.

### MULIGHETER MED KOLLEKTIVE UTbetalinger

- Fremme fellesskap og tilhørighet (gjennom felles opplevelser, aktiviteter, og innbyggerstyrte organisasjoner)
- Kan bidra til å fremme individuelle ferdigheter og muligheter (eks førerkort)
- gi grunnlag for å utvikle nye former for delingsøkonomi (felles-eid utstyr og båt)
- fremme demokratisk selvtilit og kollektiv påvirkningskraft (direkte innflytelse på investeringer)
- kan skape nye former for innbyggerstyrte aktiviteter som er viktige for deres samfunnsdeltakelse og livskvalitet
- kan spare kommunen for tidsbruk og ressurser brukt på oppfølging

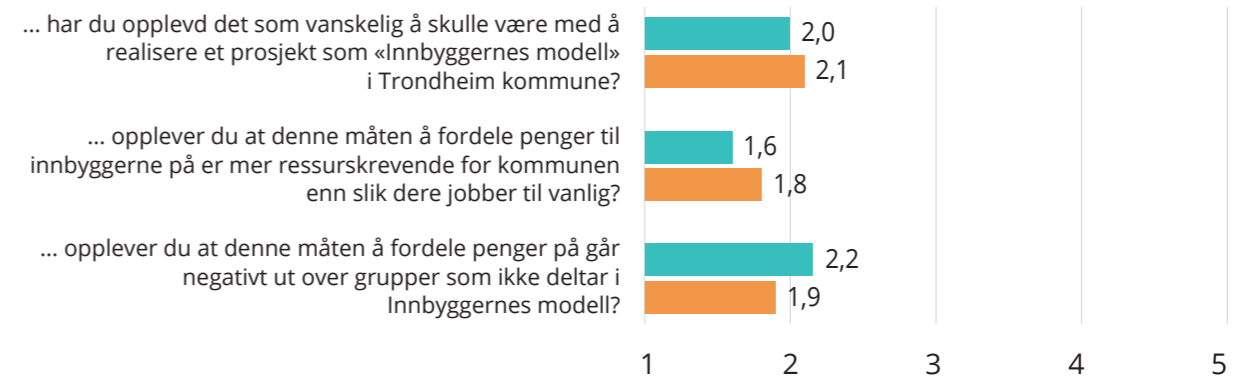
### BEGRENSNINGER MED KOLLEKTIVE UTbetalinger

- uforutsigbar finansiering kan skape utrygghet om muligheter til å videreføre initiativ
- Mindre fleksibilitet og skreddersøm tilpasset individuelle behov
- å finansiere innbygger-kontrollerte aktiviteter og møteplasser der innbyggerne bærer ansvaret for det som skjer kan skape etiske dilemma og krevende avveininger knyttet til faglig ansvarlig praksis

### 8.3 Etiske dilemma og rettferdighetsprinsipper i tradisjonelle og nye praksiser

I Innbyggernes modell svarte ansatte og samarbeidspartnere i surveyene som ble gjennomført i 2022 og 2023 at pengeutbetalingene opplevdes som det mest krevende. Dette handlet både om at det oppleves tidkrevende å drive innovasjons- og prosjektarbeid, og at tid brukt på vurdering av tildelinger kunne fortrenge andre arbeidsoppgaver man har. Ansatte beskrev at de hadde håndtert vanskelige etiske avgjørelser med tanke på hvem som bevilges penger (og krevende å møte de som får et nei), bekymring rundt hva som skjer med familiene når prosjektet er over og man ikke lenger kan gi penger. Flere nevner også bekymring rundt innbyggerne de ikke har nådd tak i, de som ikke ber om noe, og forskyvning i maktforhold som følge at man sitter på en pengesekk til fordeling. En av deltakerne ga følgende innspill når det gjaldt uheldige konsekvenser:

*Det å investere i noen familier og ikke i alle, når så mange kunne trengt det. Noen ganger sjekker vi ikke ut hva NAV kan være behjelpelig med. Vi har penger, så vi bare kjører på. Det kan oppstå en forventning om å få penger flere ganger. F. eks de som fikk ekstra før jul. Det er ikke alltid lett på ha en «dobbeltrolle» som en terapeut/sosialarbeider og en som gir ut penger. Da er det noen ganger lettere å si at det er*



**Figur 16. Erfaring med utfordringer og dilemma.** Gjennomsnittsskåre på spørsmålet «I hvilken grad (...)» der 1 = I svært liten grad, 2 = I liten grad, 3 = I noen grad, 4 = I stor grad og 5 = I svært stor grad. Spørreundersøkelser gjennomført i 2022 og 2023.

*andre som bestemmer om ønsket om stønad skal innvilges. Det er også uheldig om familiene føler at de står i takknemlighetsgjeld til tiltaksarbeider.*

I forbindelse med arbeidsprosessene rundt tildelingsbrev i det enkelte delprosjekt, rapporterte mange av delprosjektlederene i kommunen at det var særlig utfordrende diskusjoner rundt hvordan man skulle dele ut penger i prosjektet. De delprosjektene som ikke jobbet målrettet med de målene de hadde satt seg i tildelingsbrevet, eller ikke fulgte de prinsippene Innbyggernes modell er en del av, kunne kommunen velge å avslutte. Det samme gjaldt hvis delprosjektet ikke fikk til økt samarbeid, men bare handlet om å dele ut penger. En av prosjektlederene i Innbyggernes modell skrev følgende til oss på forespørsel om hvorfor de endte med tildelingsbrev i stedet for effektkontrakter:

*Vi utførte en del kartlegginger i relasjonell kapasitet før Innbyggernes modell, disse viste oss at vi samarbeidet dårlig rundt familier, det var litt bedre rundt ungdom. Hvis vi faktisk skulle lykkes denne gangen måtte vi tenke nytt her også. Vi visste at å skrive samarbeidsrutiner hadde fungert dårlig de siste 10 årene. Derfor bestemte vi oss for å ha fokus på relasjoner i stedet for rutiner, fokus på innbyggerne og se hele familiene gjennom «nye» tildelingsbrev.*

I figuren under har vi presentert respons på spørsmålene i surveyen til prosjektdeltakerne som omhandlet utfordringer og dilemma. Spørsmålsstillingen er «negativt vinklet», slik at en reduksjon fra 2022 til 2023 betyr en positiv utvikling. Vi ser her at det ikke er så store forskjeller mellom årene, men at man i litt mindre grad opplever at det er vanskelig å være med

å realisere et prosjekt som Innbyggernes modell, og at det også i mindre grad oppleves mer ressurskrevende for kommunen å skulle fordele penger til innbyggerne på denne måten. På den siste indikatoren her ser vi at det i snitt er litt flere som skårer i retning av at de opplever denne måten å fordele penger på går ut over andre grupper av innbyggere som ikke deltar i Innbyggernes modell.

En av prosjektdeltakerne også at det å ha penger tilgjengelig kunne påvirke maktforholdet i relasjonen mellom innbygger og hjelper:

*Kan påvirke relasjonen man i utgangspunktet har. Den oppleves som likeverdig, men når det blir snakk om penger og at vi sitter på denne fordelingen kan relasjonen bli forstyrret. Videre at man kan oppleve at mottaker går videre med en takknemlighetsgjeld det som hjelper er vanskelig å kjenne på. Et annet perspektiv er at man kan stå i fare for å ikke jobbe med underliggende utfordringer, der penger blir en for enkel og kortvarig løsning.*

En annen prosjektdeltaker syntes det var utfordrende når innbyggere som hadde fått hjelp, ba om mer, men la til at å gi et slikt avslag kunne åpne for dialog knyttet til innbyggerens behov:

*Det som har vært krevende er opplevelsen av at noen ønsker mer penger og har stadig vekk spurt om mer. Det å gi avslag på dette har vært utfordrende, men også en god inngangsport til samtaler rundt f.eks. meldte behov. En annen utfordring er de som ikke ber om noe, men som vi må huske på å motivere til å ta mer plass.*

På denne måten mente ansatte at et avslag fungerte som en invitasjon til en samtale for å utforske utfordringene Innbyggerne hadde, og drøfte alternative muligheter. Det var også flere som påpekte at det å kunne hjelpe familiene raskt med penger opplevdes veldig givende, fordi det ga en umiddelbar effekt for familiene som mottok penger. **Til tross for bekymringer knyttet til likebehandlingsprinsipper, opplevde generelt sett ikke ansatte at de nye utbetalingsformene var mer «urettferdig» enn de ordinære. Mange pekte på at de eksisterende systemene og praksisene virket dårligst for de som trengte dem mest, og at det derfor fantes både strukturelle og relasjonelle urettferdigheter som var innbygd i den eksisterende forvaltningen.**

#### 8.4 Oppsummering av vurderinger og anbefalinger

Oppsummert kan vi si at delprosjektdeltakerne opplevde pengeutbetalingene som nytt og innovativt, og som en inngangsbillett til dialog med innbyggerne om ting som var vanskelig i livene deres. Resultatene fra Innbyggernes modell understøtter tanken om at familiene selv ofte har best innsikt i egne behov og hva som kan forbedre deres bo- og livssituasjon. Dette kaster lys over en potensiell utfordring ved, eller kritikk mot, velferdstjenester som opererer under forutsetningen om at en saksbehandler eller en annen ekstern aktør skal være i posisjon til å bestemme hvordan finansiell støtte eller andre hjelpemidler kan og bør benyttes. I NOU 2023:11 peker utvalget som har gjennomført en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten på at kvaliteten på saksbehandlingen og førstegangsvedtakene i NAV er for dårlig. Sakene er for utilstrekkelig utredet når vedtak treffes, kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker er for dårlig, og vedtakene har ikke tilstrekkelig begrunnelse (Mandal et al., 2016; NOU 2023:11). Dette truer både rettigheter til innbyggere som trenger hjelp, og legitimitet og tillit til systemet som skal hjelpe. Funn fra Innbyggernes modell tyder på at tillitsrelasjoner og skjønnsmessig vurdering av behov i dialog med innbyggerne kan være en fremtidsrettet og effektiv løsning. Det kan bidra til å gi tidligere, mer treffsikker og tilpasset økonomisk hjelp, uten at Innbyggerne må gå gjennom belastninger ved påklaging av vedtak og runder med nye søknader – noe som er ressurskrevende og vanskelig både for «systemet» og innbyggerne selv.

Et annet interessant aspekt ved Innbyggernes modell er hvordan *ulike grader av betingelser* for pengeutbetalinger – fra sterkt førende betingelser – til mer åpne – bidrar til å løse ønskede velferdsproblemer. Mens betingede utbetalinger kan styrke individets materielle grunnlag for deltakelse i samfunnet, er det ingen garanti for at de automatisk fører til økt borgerengasjement i form av aktiv deltagelse i planlegging eller iverksetting av samfunnstiltak. Funnene våre tyder imidlertid på at familiers frihet til å velge hvordan pengene skal brukes, har vært en vesentlig og tilsynelatende positiv faktor, også i sammenheng med de betingede utbetalingene. Dette gir grunn til å anta at positive utfall ved betingede utbetalinger og forutsetter en viss grad av valgfrihet. Denne observasjonen kan ha implikasjoner for utformingen av slike støtteordninger, der en balanse mellom betingelser og valgfrihet på den ene siden, og individuelle og kollektive løsninger på den andre siden kan være nødvendig for å oppnå optimal effekt både i form av materiell forbedring og engasjement i samfunnet. Det antyder også at det kan være rom for å gi innbyggerne mer autonomi i beslutningstakingen rundt hvordan støttemidler brukes i tråd med overordnede mål om økt livskvalitet og samfunnsdeltakelse.

Tidligere forskning tyder på at de tre ulike formene for kontantoverføringer som er praktisert i Innbyggernes modell kan bedre tilliten innbyggerne har til myndighetene og bidra til at kommunen arbeider mer effektivt i relasjon til en mer koordinert tjeneste og samskapt tjeneste (Evans et al., 2019). **I sum tyder funnene fra Innbyggernes modell på at valg av forvaltningsprinsipp for den delen av prosjektene som har handlet om å fordele penger, har betydning for opplevelsen av administrasjonskostnader (herunder etiske/skjønnsmessige vurderinger) og graden av involvering fra innbyggerne.** Denne observasjonen reiser spørsmål om hvordan slike støtteordninger best kan utformes for å engasjere innbyggerne mer direkte i beslutningsprosesser som påvirker dem. Det peker også på behovet for ytterligere forskning for å forstå de variablene som påvirker aktivt medborgerskap i sammenheng med finansiell støtte, noe vi diskuterer videre i kapittel 11 om økonomisk og sosial bærekraft i Innbyggernes modell. Basert i funn fra Innbyggernes modell og tidligere forskning (de 20 hensynene presentert i kapittel 4) gir vi følgende anbefalinger til videreføring av spirende utbetalingspraksiser:

## Anbefalinger til videreføring av spirende utbetalingspraksiser

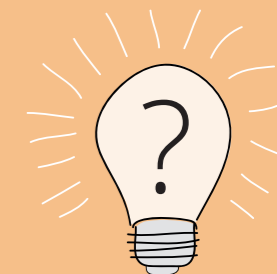
- Ta utgangspunkt i innbyggernes egne behov og motivasjoner i prioritering av kontantytelser. Vær bevisst på det Innbyggernes modell har lært oss om fordeler og ulemper med hhv. betingede, ubetingede og kollektive utbetalinger
- Gjøre ordninger i NAV bedre kjent hos ansatte i oppvekst, helse og frivillighet, slik at de aller fleste betingede utbetalinger skjer gjennom det ordinære forvaltningssystemet.
- Forenkle søknadsprosesser og samordne utbetaling av kontantytelser som sikrer forutsigbarhet for familier og prioriterer barnets beste.
- Husk at «vanlig praksis» også koster i form av tid og ressurser
- Videreutvikle tillitsbasert forvaltning av kontantytelser som tar utgangspunkt i innbyggernes unike behov gjennom skjønnsmessig vurdering i tverrfaglige team
- Videre utprøving av en fleksibel, men begrenset, pott med penger som på ubyråkratisk vis kan forvaltes av barnehager til akutte og tillitsbyggende investeringer for småbarnsfamilier. Minimere tidskostnaden i forvaltningen av pengepotten ved å lære av grep tatt i «Tidlig innsats i Brundalen» og «Sammen på Lademoen».
- Videre utprøving av grunninntektsløsninger basert på antall barn i familien, og utprøving av grunninntekt til nye levekårsutsatte grupper, inkludert ungdommer. Sikre forventningsavklaring og tilby økonomiveiledning til innbyggerne som mottar utbetalinger.
- Videre utprøving av deltakende budsjettering og kollektive investeringer som målrettes mot levekårsutsatte grupper og stedsbaserte investeringer
- Kombinere forvaltning av kontantytelser med økonomisk rådgivning og skreddersydd støtte og hjelp tilpasset den enkelte ungdom/familie.
- Videre forskning på langsiktige effekter på utdannings- og arbeidsmarkedsdeltakelse, helse og livskvalitet for de familiene som mottar denne typen utbetalinger.

## 9

Erfaringer med nye  
samskappingspraksiser

## Forskningsspørsmål som belyses i dette kapittelet er:

- Hvilke nye former for samskappingspraksiser utvikles gjennom forsøkene, og hvorvidt oppleves forsøkene som vellykkede?



## OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

1. **Innbyggernes modell erfares av ansatte og samarbeidspartnere som en ny og lovende måte å samskape løsninger på.**

Ansatte og samarbeidspartnere anså praksisene de utviklet i Innbyggernes modell som nye for dem, der praksisene i svært stor grad ble vurdert som modige og radikalt annerledes en «ordinær» praksis i kommunen. Samskapingen i Innbyggernes modell knyttes til både organisering av arbeidet og nye arbeidsformer, desentralisering av beslutningsmyndighet, samt utnytting av nye grenseflater mellom tjenester og aktører hvor innbyggere helt konkret trekkes inn i samskapingen av nye løsninger.

2. **Innbyggernes verdier og ressurser som utgangspunkt for samskaping.**

Samskappingspraksisene som ble utviklet var forankret i innbyggerfokusede mål og verdier. Fokus ble flyttet fra å yte tjenester og løse oppgaver til å fremme felles verdier med innbyggernes liv i sentrum. Samskaping med innbyggere ga nye ressurser å spille på, side innbyggerne i mange tilfeller skiftet posisjon fra «mottaker» til «deltaker» gjennom samskappingsprosessene, der tidlig involvering fremmet eierskap og motivasjon til å bidra.

3. **Nye samarbeidspartnere og nye former for samskaping på nye arenaer.**

Nye samskappingspraksiser bar preg av skreddersydde team, der kommunen bevegde seg fra «kjente» partnere til større og sterkere koalisjoner med nye samarbeidsaktører. Disse teamene og tilknyttede nettverk samarbeidet med utgangspunkt i nye arenaer og plattformer for samskaping der et utadrettet-fokus lokaliserte og involverte stadig flere aktører i offentlig, privat og frivillig sektor. Praksisene bar også preg av nye former for stedsbasert samskaping, der barnehager og skoler framsto som lovende plattformer for å mobilisere en rekke arenaer for samskaping i lokalsamfunnet.

4. **Nye arbeidsmetoder, verktøy, og måter å lede fram samskaping på.**

Samskappingspraksiser i Innbyggernes modell ga et rom for å erfare gjennom handling, og lære gjennom refleksjon. Til dels ble læringen stimulert av nye verktøy, og til dels gjennom mobilisering av nettverk der nye aktører delte kunnskaper, ideer og ressurser med hverandre. Funnene peker på betydningen av rammesettende, tillitsbasert og samskapende ledelse for å få samskaping til å fungere i praksis, der samtlige læringspunkter fra Innbyggernes modell bidrar inn i en større samskappingsøkologi, der ulike tjenester og innsatser virker sammen.

Gjennom Innbyggernes modell har Trondheim kommune testet ut nye måter å gjennomføre samskaping på. I kombinasjon med nye former for økonomiske utbetalinger var målet for samskappingsprosessene å:

1. Øke målgruppens livskvalitet, selvhjulpenhet og tilhørighet til fellesskapet, og
2. Gi tidligere, bedre og mer samordnet støtte til familier og ungdommer i utsatte posisjoner.

Fokus på samskaping som styringsform er blant annet begrunnet i at den tradisjonelle verkøykassen til kommunene ikke er tilstrekkelig i møtet med komplekse samfunnsfloker. Det utløser et behov for å utvikle nye løsninger sammen med flere aktører som kan bidra med ulike ressurser i å løse det som i fellesskap trengs å løses. Dette var også bakgrunnen for den samskaptede innretningen Innbyggernes modell tok, blant annet ved at den ene forutsetningen for å delta i prosjektet var at det skulle etableres samarbeid mellom minst tre aktører fra henholdsvis kommunen, frivillig sektor og/eller næringslivet.

**I dette kapitlet ser vi nærmere på samskappingspraksiser som ble utviklet gjennom innbyggernes modell, og undersøker hvorvidt disse nye praksisene oppleves som vellykkede sett i lys av målsettingene for innbyggernes modell.** Samskappingspraksisene i innbyggernes modell ble både knyttet til organisering av prosjektet, nye og desentraliserte arbeidsformer og beslutninger, og utnyttning av nye grenseflater mellom tjenester og aktører der innbyggerne selv inntok aktive roller. Det er viktig å ta forbehold om at ulike former for samskappingspraksiser som beskrives i dette kapitlet ikke er «nye» i unik forstand, og at de kan finnes fra før, også i Trondheim. kapitlet presenterer vi fire hovedtema som representerer hovedfunn på forskningsspørsmålet som adresseres i dette kapitlet, og som i sum representerer nye samskappingspraksiser i Innbyggernes modell. Til slutt ser vi nærmere på muligheter og utfordringer i en oppsummering av vurderinger og anbefalinger knyttet til samskapende praksiser i Innbyggernes modell.

### 9.1 Innbyggernes modell erfares av ansatte og samarbeidspartnere som en ny og lovende måte å samskape løsninger på

Gjennom prosessen med utvikling av Innbyggernes modell var det tydelig at ansatte og samarbeidspartnere vurderte praksisene de utviklet som nye for dem. Som et innledende tema til å beskrive typiske kjennetegn ved de nye samskappingspraksisene som ble utviklet, vil vi først oppsummere data som speiler ansattes og samarbeidspartnere sine vurderinger av praksisene de utviklet. Vi starter derfor med å presentere funn fra spørreundersøkelsene som ble sendt ut til ansatte, samarbeidspartnere og ledere av delprosjektene i 2022 og 2023, som også ser

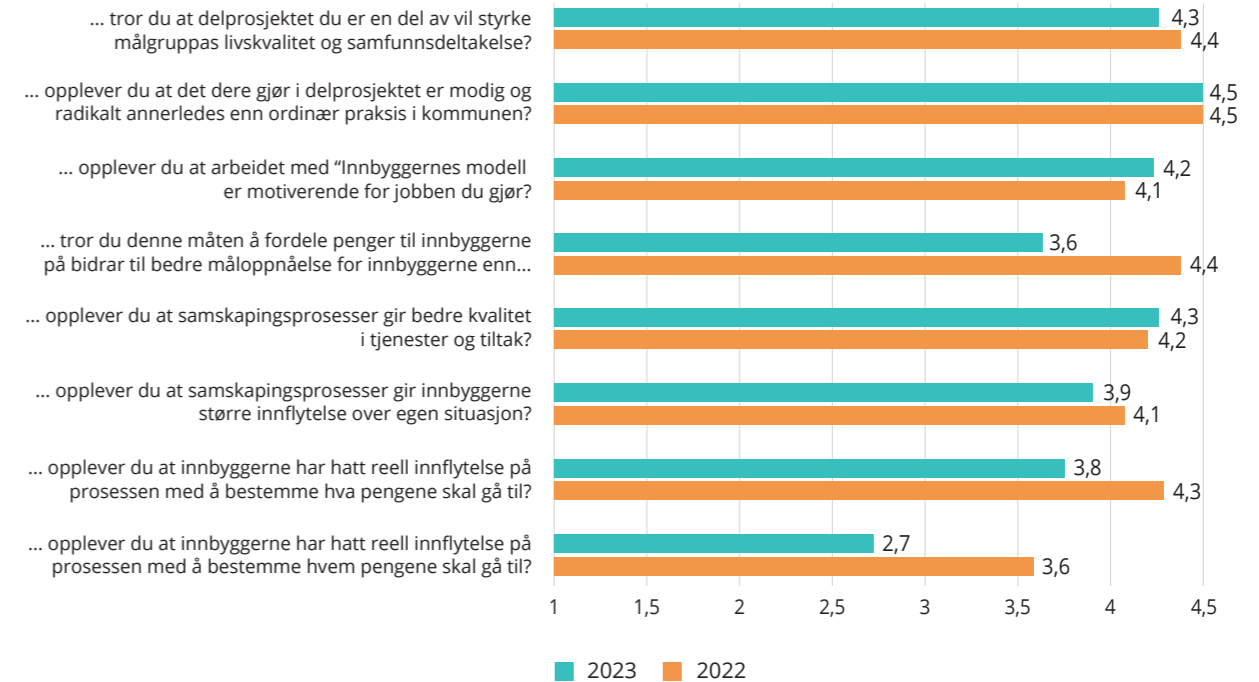
samskappingspraksisene i lys av økonomiske utbetalinger i Innbyggernes modell.

Det finnes ulike definisjoner av samskaping, men den vi valgte å legge til grunn i spørreskjemaundersøkelsene var «en prosess der to eller flere aktører samarbeider for å løse en offentlig oppgave eller et samfunnsproblem gjennom en konstruktiv utveksling og anvendelse av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer». Vi ba ledere, ansatte og samarbeidspartnere ta stilling til erfaringer ved ulike aspekter som omhandler resultater og virkninger av deltakelsen i Innbyggernes modell. Gjennom prosessen med utvikling av Innbyggernes modell var det tydelig at ansatte og samarbeidspartnere vurderte at det de gjorde framsto som noe nytt for dem. I surveyundersøkelsen som gikk ut til ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene spurte vi om hvorvidt aktører opplevde at det de gjorde i delprosjektene var modig og radikalt annerledes enn ordinær praksis i kommunen. Både i spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2022 og 2023 ga respondentene en gjennomsnittsskåre på 4,5, ut fra en skala der 1 = I svært liten grad og 5 = I svært stor grad. Med andre ord betraktet både ansatte og samarbeidsaktører det de gjorde gjennom innbyggernes modell som noe helt nytt, sammenlignet med det de gjorde til vanlig. Figur 17.

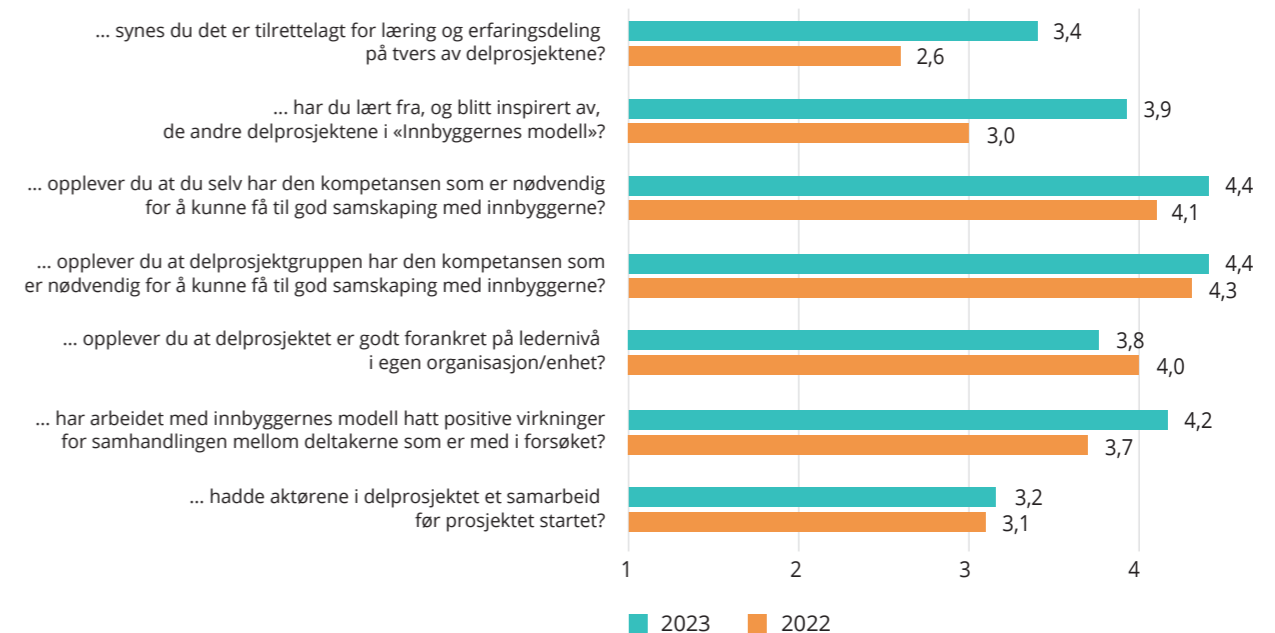
Som vi ser av figuren under er det relativt høy skåre (de er i stor grad positive til de fleste aspektene) og marginale forskjeller mellom årene her. Det er omtrent samme skåre mellom år når det gjelder troen på at delprosjektet vil styrke målgruppas livskvalitet og samfunnsdeltakelse, at det man gjør er modig og radikalt annerledes, og at arbeidet med Innbyggernes modell er motiverende for jobben man gjør.

I utvalget som har svart i 2023 tror man i mindre grad denne måten å fordele penger til innbyggerne på bidrar til bedre måloppnåelse for innbyggerne enn de ordinære utvelgelsesprosessene i kommunen. Gjennomsnittsskåren lå i utgangspunktet høyt på 4,4 i 2022, og ble redusert til 3,6 i 2023. En mulig forklaring på dette som ansatte har gitt i intervju, er at de har blitt bedre kjent med det ordinære virkemiddelapparatet i NAV, slik vi også beskrev i forrige kapittel.

Når det gjelder forskningsspørsmålet om på hvilke områder Innbyggernes modell har påvirket samarbeidsaktørene i retning av å gi en bedre og mer samordnet innsats rettet mot målgruppene, hadde vi med et spørsmålsbatteri i surveyene som kan si noe om utvikling over tid. I figur 18 har vi laget en gjennomsnittsskåre på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad) presentert for hhv. 2022 og 2023. Som vi ser er det en positiv utvikling på alle spørsmålene, bortsett fra spørsmålet som handler om de opplever at prosjektet er godt forankret på ledernivå i egen organisasjon/enhet. Det er riktignok bare en marginal nedgang på 0,2 poeng. Det har vært særlig

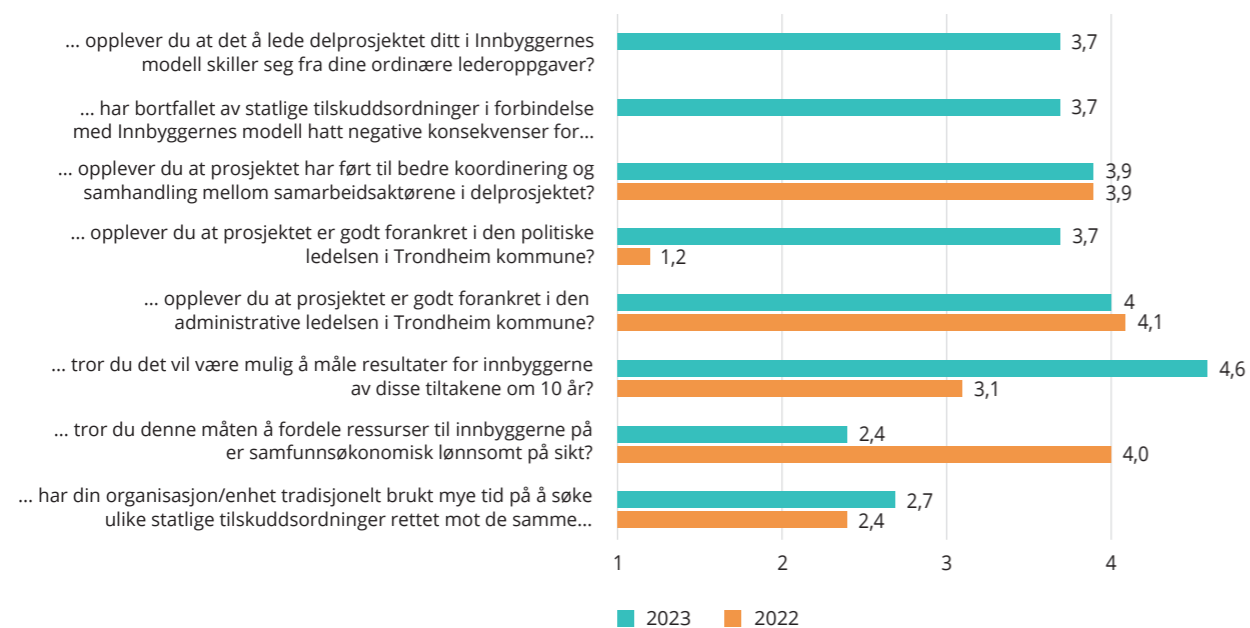


**Figur 17. Vurderinger av virkninger og resultater av «Innbyggernes modell».** Gjennomsnittsskåre på spørsmålet «I hvilken grad (...)» der 1 = I svært liten grad, 2 = I liten grad, 3 = I noen grad, 4 = I stor grad og 5 = I svært stor grad. Spørreundersøkelser gjennomført i 2022 og 2023.



**Figur 18. Erfaring med samskappingsprosessen.** 1 Gjennomsnittsskåre på spørsmålet «I hvilken grad (...)» der 1 = I svært liten grad, 2 = I liten grad, 3 = I noen grad, 4 = I stor grad og 5 = I svært stor grad. Spørreundersøkelser gjennomført i 2022 (N = 59) og 2023 (N = 25).





**Figur 19. Lederes oppfatning av resultatene av «Innbyggernes modell».** Gjennomsnittsskåre på spørsmålet «I hvilken grad (...)» der 1 = I svært liten grad, 2 = I liten grad, 3 = I noen grad, 4 = I stor grad og 5 = I svært stor grad. Spørreundersøkelser gjennomført i 2022 (n = 9) og 2023 (n = 6).

stor framgang på spørsmålene som gjelder om man opplever at det er tilrettelagt for læring og erfaringsdeling på tvers av delprosjektene, samt spørsmålet om man har blitt inspirert av de andre delprosjektene i Innbyggernes modell. Noen flere enn for ett år siden synes at de selv har den kompetansen som er nødvendig for å kunne få til god samskaping med innbyggerne, mens det er liten forskjell på det samme spørsmålet når det gjelder hele prosjektgruppen. Det er relativt stor framgang på spørsmålet om man opplever at innbyggernes modell har positive virkninger for samhandlingen mellom deltakerne som er med i forsøket.

Surveyundersøkelsen som ble gjennomført i 2022 og 2023 innebar også spørsmål som bare ble rutet til lederne av de ulike delprosjektene. I 2022 svarte 9 ledere, i 2023 svarte 6 av lederne. Dette er et lavt antall respondenter, som gjør tallene sensitive for små endringer. Vi ser imidlertid av datamaterialet at ledelsen for de samme delprosjektene det ble svart for i 2022, også svarte i 2023, noe som gjør at man i stor grad kan se på dette som reell utvikling. I figur 19 er det oppgitt gjennomsnittsskåre på de ulike spørsmålene. De to første spørsmålene vist i figuren ble kun stilt i 2023.

Det er ikke endring i opplevelsen av at prosjektet har ført til bedre koordinering og samhandling mellom samarbeidsaktørene i prosjektet fra 2022 til 2023. Gjennomsnittsskåren holder seg på «I stor grad», som i seg selv må kunne regnes som et godt resultat. Som vi skal se i en figur lenger ned i kapitlet, er det

klar framgang i 2023 når vi spør alle deltakerne (ikke bare ledere) om de opplever at arbeidet med innbyggernes modell har hatt positive virkninger for samhandlingen mellom deltakerne som er med i forsøket. I et intervju med en av lederne i en samarbeidende instans i ett av delprosjektene, sies det eksplisitt at de merker en effekt av piloten:

*«Og vi er veldig enig på denne siden av byen at Innbyggernes modell har vært med på, at vi alle sammen ser effekter av dette og samhandler og blir kjent med hverandre. Så det er kanskje den største effekten vi ser. Vi har ikke vært, klart pengene har gitt noe til noen, men jeg tror vi er stort sett enig i at det ikke er hovedgreia, til oss er ikke pengene, det er måten vi får til å samhandle på.»*

Det var en klar positiv utvikling på spørsmålet om man opplever at prosjektet er forankret i den politiske ledelsen i Trondheim kommune. Her har muligens Kommunedirektørens presentasjon av prosjektet for politiske komiteer spilt en rolle. På surveytidspunktet opplevde lederne fortsatt at prosjektet i stor grad var forankret i den administrative ledelsen i Trondheim kommune, og nærmest alle trodde at det i svært stor grad vil være mulig å måle resultater av tiltakene i Innbyggernes modell om 10 år.

Paradoksalt nok er det en stor tilbakegang i gjennomsnittsskåren for om lederne tror denne måten å fordele ressurser til innbyggerne på er samfunnsøkonomisk lønnsomt på sikt, fra 4,0 til 2,4.

I oppfølgingsintervju med prosjektlederne høsten 2023 fikk vi dem til å reflektere rundt denne reduksjonen, der flere av dem ikke kjente seg igjen i det, og mente at praksisene de hadde utviklet både var mer treffsikre og effektive enn ordinær praksis. En av delprosjektlederne mente at reduksjonen fra 4,0 til 2,4 kanskje kunne handle om at antallet innbyggere som skulle motta penger ble større i siste del av prosjektperioden, slik at det ble mindre penger til hver enkelt – og at dette ville «vanne ut» den samfunnsøkonomiske effekten på sikt.

Oppsummert var det tydelig at ansatte og samarbeidspartnere anså praksisene de utviklet i Innbyggernes modell som nye for dem, der praksisene i svært stor grad ble vurdert som modige og radikalt annerledes en «ordinær» praksis i kommunen. Samskapingen i Innbyggernes modell kan kort oppsummert knyttes til både organisering av arbeidet og nye arbeidsformer, desentralisering av beslutningsmyndighet, samt utnytting av nye grenseflater mellom tjenester og aktører hvor innbyggere helt konkret trekkes inn i samskapingen av nye løsninger. I det videre presenteres tematiske funn der vi går mer i dybden på innholdet i, og erfaringer fra de nye samskappingspraksisene.

## 9.2 Innbyggernes verdier og ressurser som utgangspunkt for samskaping

Samskaping skal bidra til å sette nye, felles mål og nye måter å samprodusere tjenester på og skape fellesskapsverdier som er viktig for innbyggerne. Et sentralt anliggende ved samskaping er at målsettinger settes i dialog - de er ikke fastlagt på forhånd. Det kan skape utfordringer for byråkratiet og stiller nye krav til relasjonell kompetanse og kapasitet og nye former for organisering av samarbeid mellom innbyggere, ansatte samarbeidspartnere (Bentzen & Bringselius, 2023; Torfing et al., 2019). I innbyggernes modell var fokus på innbyggernes verdier og ressurser både et premiss for etablering av delprosjektene, men også en tydelig rød tråd i praksisene som vokste fram. I det følgende presenteres sentrale funn under temaet «Innbyggernes verdier og ressurser som utgangspunkt for samskaping».

### 9.2.1 Nye mål for samskapingen: Fra å løse oppgaver til å fremme felles verdier med innbyggerne i sentrum

Samskaping av fellesskapsverdier handler i stor grad om å involvere relevante og berørte parter i formuleringer av verdier og målsettinger, design, planlegging og gjennomføring av tiltak og innsatser, og i evaluering (se kapittel 4). På tvers av delprosjektene dreide innbyggernes modell seg om å fremme felles verdier med innbyggerne i sentrum. Det var tydelig at ansatte og samarbeidspartnere opplevde at det **å ta utgangspunkt i innbyggernes liv, ressurser og utfordringer påvirket hvordan de så på innbyggerne og deres problemer.** Ansatte fortalte

om at tradisjonell praksis bygde på et hierarkisk skille mellom offentlige ansatte og levekårsutsatte innbyggere basert i en holdning om at fagprofesjonelle visste best hvordan levekårsutfordringer kunne løses. Derfor mente flere av deltakerne i delprosjektene at det måtte en holdningsendring til; en vridning mot å anerkjenne innbyggernes livserfaringskompetanse som likeverdig for å kunne bidra med hjelpsom hjelp for den enkelte innbygger og deres familie. En av de ansatte uttrykte det slik: «Våre holdninger og verdier. Jeg skulle ønske at vi som kommune sto mye mer «skulder til skulder» med alle innbyggerne (...). Det er jo en stor visjon da».

Både ansatte og samarbeidspartnere fortalte at det å sette innbyggerne og deres livsbetingelser i sentrum hadde gitt dem et sett med **sterkere levekårsbriller, slik at fokuset ble dreid mot å løse bakenforliggende årsaker til innbyggernes problemer.** Samtidig fortalte ansatte og samarbeidspartnere om at de utviklet nye former for språk - de snakket annerledes om innbyggerne og deres behov og ressurser når de snakket sammen på kryss og tvers av profesjonelle grenser. Flere fortalte også at direkte samskaping med innbyggerne påvirket måten de pratet med både dem og samarbeidspartnere på. Flere ansatte uttrykte at det å bli bedre kjent med innbyggerne gjorde at de oppdaget ressurser som ungdommene eller familiene hadde, og noen fortalte at de hadde blitt overrasket over hvor ressurssterke mange av familiene og ungdommene var.

Til tross for at en del hadde ansatte og samarbeidspartnere til dels hadde erfaring med samskaping fra tidligere, ble det erfart som nytt for dem å **bruke dedikert tid på innsiktsarbeid for å forstå innbyggernes problemer, behov og drømmer, samt å forhandle enighet om mål og virkemidler begrunnet i innbyggernes egne** ønsker og ressurser. Innsiktsprosesser og forhandlinger om innbyggerfokuserede mål for delprosjektene ble rammet inn av det overordnede prosjektet. Denne innrammingen stilte krav om at delprosjektene måtte ta utgangspunkt i noe som var viktig for innbyggerne selv, der samskappingsprosessene skulle rette seg mot fellesskapsverdier som livskvalitet, samfunnsdeltakelse og fellesskap, med økonomiske utbetalinger og mer samordnet innsats som virkemidler. På tvers av delprosjektene brukte derfor ansatte og samarbeidspartnere tid på å få innsikt i det som var viktig for innbyggerne, der innbyggerne selv ble omdreiningpunktet for planlegging av investeringer og handlinger. Ansatte i kommunen fortalte imidlertid om mange barrierer de tradisjonelt møtte for å holde fast i et helhetlig fokus på innbyggernes hverdagsliv, der prosedyrer og rutiner for oppfølging av vedtak hadde en tendens til å overskygge både mål som var viktige for innbyggerne selv, og muligheter for samarbeid med andre aktører og organisasjoner som kunne bidra.



Foto: Alexander Matthias Seifried

De ulike aktørene hadde forskjellige utgangspunkt for tidligere erfaring med samskaping. For samarbeidsaktørene fra frivillig sektor, ble ikke selve innbyggerfokusert beskrevet som særlig annerledes fra «vanlig praksis», men de påpekte at samarbeid om å nå felles målsettinger har vært tettere enn vanlig. En av de ansatte i Veien til førerkortet fortalte at:

*Men det er mange som har fått muligheten til å uttale seg om ting, vi har nok sikkert- vi som møter de hver dag har nok blitt enda flinkere til å være bevisste at når vi spør de hva det er dere trenger, så hører vi faktisk på hva de har å si. Selv om det ikke alltid er det vi tenker, er det klokeste akkurat på det nåværende tidspunkt. Så har vi blitt flinkere det tror jeg, og det tror jeg de merker. Jeg tror de merker at vi er annerledes.*

For å etablere målsettinger i de ulike delprosjektene rapporterte de aller fleste at de startet med en kartlegging av målgruppens interesser og behov. Flere beskrev at de hadde vektlagt å bruke ansatte som kjente familiene godt fra før i denne prosessen, og løftet fram selve **kartleggingsprosessen – å få innsikt i familienes liv og situasjon – som kjernen**

**i samskapingen.** I noen tilfeller lot de familiene skrive ønskelister, andre var på hjemmebesøk og fikk både barn og voksne til å beskrive behov. Noen brukte ungdomskonsulenter og en foreldresammensatt referansegruppe underveis i prosjektet. Andre delprosjekter etablerte mer formaliserte møter mellom innbyggerne og delprosjektgruppa, der møtepunktene også ble brukt som arena for refleksjon for å håndtere utfordringer, og for å gi innbyggerne en direkte stemme inn i design, planlegging og prioritering. I survey-undersøkelsen skrev for eksempel en ansatt at:

*Ungdommene har deltatt i tre møter med prosjektgruppa. Vi har da forberedt dilemma og problemstillinger vi har ønsket deres innspill på. Innspillene har hatt direkte innflytelse på designet av prosjektet og har gitt oss retning.*

I spørreundersøkelsen var det også noen som kommenterte på at barn i liten grad har vært involvert i samskapingen, det har hovedsakelig vært foreldre og de eldste ungdommene som har vært involvert. Likevel bidro fokuset med å sette

innbyggerne i sentrum til dialog *med* innbyggerne, ikke *om* dem. Mindre byråkrati og tillitsbasert tildeling av økonomisk og praktisk støtte til innbyggerne ble beskrevet som en annerledes måte å jobbe på enn det aktørene tradisjonelt var vant til.

Ansatte i delprosjektene fortalte om hvordan tradisjonelle og sektoriserede tilnærminger til mål- og resultatstyring i kommunen begrenset handlingsrom for helhetlig innsikt i innbyggerens utfordringsbilde og deres mulighet til å bygge tillit og trygge relasjoner i møte med utsatte innbyggerne. En ansatt fortalte at:

*Du går du inn i en rolle i jobben din og så forsvinner disse holdningene litt fordi systemet tar deg, det er målene som tar deg. Kanskje vi ikke har for mye å gjøre, men kanskje vi springer etter feil ting iblant? Vi skal være med på alt i stedet for å investere ordentlig i disse relasjonene da.*

Flere ansatte og samarbeidspartnere framhevet at arbeidet med innbyggernes modell ga muligheter til å prioritere tid til å bli kjent med innbyggerne og deres behov, og for jobbing på tvers av organisatoriske grenser.

### 9.2.2 Nye ressurser å spille på: Fra mottaker til deltaker i samskappingsprosesser

Aktiv involvering av innbyggerne i samskappingsprosesser ga nye ressurser å spille på i oppgaveløsningen, noe som også ble bekreftet gjennom spørreundersøkelsene. På spørsmål om målgruppen (barn/unge/familier) har vært aktivt deltakende i gjennomføring av tiltak, og hvilke konsekvenser deltakelsen har hatt for løsninger som har blitt valgt/prioritert, ble aktiv deltakelse fra innbyggerne bekreftet av de fleste delprosjektene. På den måten muliggjorde samskapingen et rolleskifte fra mottaker til deltaker i utvikling av tiltak og virkemidler. Ansatte i delprosjektene fortalte at det noen ganger kunne være uenighet om løsningene som ble valgt, men at de da hadde latt familiene prøve og feile, før de eventuelt kom på banen med tjenestene og fagfolkene sine forslag, eller forhandlet fram nye løsninger i samarbeid med familiene selv. En ansatt fortalte at:

*De fleste familiene vi samarbeider med vil jeg si er aktivt deltakende i løsninger, de vet selv hvor skoen trykker, men noe ganger kan vi være uenige med familiene ifht løsninger som de kommer med). Konsekvensen kan være at vi må stå å se på at det ikke fungerer før vi eventuelt kommer med våre løsninger.*

Både ansatte, samarbeidspartene og innbyggere la vekt på at den **aktive deltakelsen førte til at mange ungdommer og familier hadde eierskap til prosjektet, noe som skapte potensial for stort og positivt utbytte for dem.**

For eksempel fortalte en ansatt at:

*Foreldrene har vært aktive i deltakelsen, og konsekvenser som vi ser av dette er at de nå er mer aktive i å dele av seg selv og sine interesser og behov. Vi har kunnet prioritert omtrent alle initiativ som det har kommet forslag om.*

Deltakerne i de ulike delprosjektene la vekt på at når innbyggere fikk en aktiv rolle i samskappingsprosessen, ble også **tjenestene mer effektive i form av at innbyggerne fikk riktig hjelp til riktig tid.** I flere av delprosjektene vekslet samskappingsprosessen mellom individ – og gruppetilnærming, der enkelte delprosjekter vekslet mellom å henvende seg til ungdommer individuelt og kollektivt:

*Vi har gått i dialog med elevene både som gruppe og individuelt med jevne mellomrom, slik at vi har kunnet justere. Vi har fanget opp behov i samtaler i direkte tilknytning til prosjektet og gjort elevene oppmerksomme på at behov de har kommet med kan jobbes med i sammenheng med prosjektet.*

Å sette innbyggernes verdier og ressurser som utgangspunkt for samskaping handlet dermed delvis om **skreddersøm og tverrsektoriell oppfølging av enkelte familier og ungdommer, og dels om å balansere og forhandle mellom individuelle og kollektive verdier.** En utfordring som ble formidlet fra ansatte og innbyggere var at språkbarrierer kan påvirke reell og likeverdig deltakelse i samskappingsprosessen, og at det kunne være **utfordrende å få til god samskaping når innbyggerne hadde lav norskkunnskap. Mangel på forståelse av innbyggernes kulturelle bakgrunner var også en faktor som ble trukket frem som en utfordring** i forhandling av mål og virkemidler med minoritetsfamilier. En av de ansatte uttrykte det slik: *«Relasjonell velferd og samskaping – hvordan samskaper man med denne gruppen som har litt annet syn på ting og andre behov enn befolkningen for øvrig? Det er viktig å ta med seg i en slik type vurdering».* Ansatte la vekt på at det ikke var mulig å utvikle mer helhetlige og samordnede innsatser ovenfor levekårsutsatte minoritetsfamilier dersom man ikke involverer dem det gjelder, og at dette krevde både holdningsendringer og nye kompetanser blant kommunens ansatte.

Som vist i kapittel 7 var det to delprosjekter som initierte et tettere samarbeid med erfaringskonsulenter gjennom prosjektperioden. Disse **erfaringskonsulentene bidro til å forsterke innbyggernes stemme og påvirkningskraft i prosjektene, og hadde en vesentlig rolle i å mobilisere flere innbyggere som aktive bidragsytere i samskappingsprosessen.**

### 9.2.3 Tidlig involvering fremmer eierskap og motivasjon til å bidra

Det var tydelig at **det å involvere innbyggerne tidlig, med utgangspunkt i å prioritere investeringer som var viktig for dem, hadde konsekvenser for innbyggernes egenmotivasjon til å bidra i prosjektene**. For eksempel fortalte ansatte og innbyggere som deltok i delprosjektet «Praktisk grunnskole» at de opplevde en stor forskjell mellom den første skoleklassen de gjennomførte prosjektet sammen med, sammenlignet med klassene som kom etter. I den første klassen som hadde søkt om å bli med i prosjektet, hadde ungdommene større eierskap, og tok mer initiativ til å finne løsninger til det beste for klassen. De klassene som ble tatt inn i prosjektet på senere tidspunkt, og som ikke hadde vært med i prosessen med å forme prosjektet og søke om midler, inntok en mer passiv rolle. Dette mønsteret viste seg på tvers av delprosjekter der innbyggerne hadde en aktiv rolle. De ungdommene og familiene som hadde vært med helt fra start, var også de som var de tydeligste pådriverne for utvikling av prosjektene.

Oppsummert viser funnene at kombinasjonen av å sette innbyggerne og deres verdier i sentrum, og samtidig aktivt invitere innbyggerne inn i samskaping, bidro til å fremme aktivt medborgerskap som utbytte av ny praksis, slik vi også beskrev i kapittel 7. Funnene på tvers av delprosjekter tyder på at dess tidligere innbyggerne ble involvert, og dess større rolle de fikk i delprosjektene, jo mer bidro de selv aktivt i aktiviteter og utvikling av løsninger som kunne fremme deres livskvalitet og samfunnsdeltakelse, noe vi beskriver i mer detalj i kapittel 10 der vi omtaler ulike roller i samskapingen.

### 9.3 Nye samarbeidspartnere og nye former for samskaping på nye arenaer

Den norske velferds kommunen kan forstås som en bestemt kontekst for samskaping, der det kan etableres mange ulike plattformer (digitale, nettverk og frittstående organisasjoner) som utgjør bestemte kontekster for andre samskapingsprosesser. Som beskrevet i kapittel 4 kan en plattform for samskaping opptre i form av en midlertidig prosjektorganisasjon, noe som var tilfellet for Innbyggernes modell. **Innbyggernes modell kan dermed forstås som en plattform for samskaping som mobiliserte et bredt aktørkart til samarbeid i retning av bestemte målsettinger, der innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere utviklet nye former for samskaping på nye arenaer**. I dette temaet oppsummer sentrale funn knyttet til nye og skreddersydde team som samarbeidet gjennom nye plattformer og arenaer for samskapingsprosesser, med utgangspunkt i nye tilnærminger til stedsbasert samskaping forankret i innbyggernes hverdagsliv. Hovedfunn som beskrives er: 1) Nye og skreddersydde team: Fra «kjente» partnere til større og sterkere koalisjoner, 2) Nye arenaer og plattformer

for samskaping: fra innadrettet-fokus til utadrettet-fokus, og 3) Nye former for stedsbasert samskaping: fra institusjonsfokus til områdefokus. I det siste funnet fremheves særlig barnehager og skoler som lovende plattformer med handlingsrom for å mobilisere en rekke arenaer for samskaping i lokalsamfunnet.

#### 9.3.1 Nye og skreddersydde team: Fra «kjente» partnere til større og sterkere koalisjoner

Samskaping innebærer at flere ulike aktører går sammen om å få ting gjort gjennom samarbeid (se kapittel 4). I tråd med rammesatte krav for innbyggernes modell der minst tre ulike parter skulle samarbeide, ble det i samtlige delprosjekter satt sammen **team av aktører fra ulike sektorer og tjenesteområder og aktører i frivillig og privat sektor**. Disse teamene arbeidet med å fremme åpne, sømløse og samarbeidende tjenester og innsatser i lokalsamfunnene der innbyggerne bor og lever. **Delprosjektene skapte en forankring for å bygge større og sterkere koalisjoner, der stadig nye aktører ble involvert i samarbeidene, både i og utenfor kommunale tjenestetilbud**. Innbyggernes modell har på denne måten bidratt med eksempler på nye former for teambaserte organiseringer av tjenester, i samspill med andre relevante aktører.

I tråd med de overordnede rammene for Innbyggernes modell jobbet teamene mot felles målsettinger om å fremme målgruppenes livskvalitet og samfunnsdeltakelse gjennom tilpasset og samordnet innsats. I flere delprosjekter ble kartet for samskapingsrelasjoner tegnet opp på nytt, med nye og «ukjente» aktører som inngikk i samarbeidene (eksempel; kjøreskole, teater mv). **Slike former for skreddersydde team fremstod som en kontrast til tradisjonelle ansvarsgrupper, der aktørene beskrev at de ofte jobbet etter «stafettpinne-metoden»**. Det vil si, at de tidligere hadde forsøkt å samordne innsats rundt enkelte innbyggere og familier, ved å sende dem videre til neste instans uten at hjelpeapparatet nødvendigvis var samordnet gjennom samtidig og koordinert innsats som forsterket hverandre. I enkelte delprosjekter innebar Innbyggernes modell en videreføring av eksisterende samarbeid, men der enkelte aktører som kun delvis var påkoblet samarbeid fra tidligere samarbeid nå fikk en mer sentral og aktiv rolle.

**På tvers av delprosjektene formidlet ansatte og samarbeidsaktører at prosjektgruppene ga mulighet til å bli bedre kjent med de ulike virksomhetenes og organisasjonenes roller og virkemidler**. Deltakere i delprosjektgruppene la også vekt på at team-sammensetningen førte til **ubyråkratiske arbeidsmetoder** som svarte til innbyggernes behov, uten å måtte gå gjennom lange prosesser med karlegging, utredning og vedtak. De vektla også at de hadde et **større «lag» å spille på** i samordnet innsats rundt familier gjennom samarbeid med frivillige aktører. En annen viktig faktor som så

ut til å påvirke delprosjektene innstilling til å jobbe som et samlet «lag rundt innbyggerne/familien» var **opplevelsen av å ta ansvar for et felles samfunnsoppdrag**, forent gjennom en felles kriseforståelse gjennom at oppdraget måtte prioriteres. Å sørge for at ingen barn og unge ble dyttet ut i et utenforskap fungerte i flere av delprosjektene som et «brennende viktig oppdrag», der aktørene anerkjente hverandres kunnskaper og bidrag, og nødvendigheten av å sette innbyggerne i sentrum for samskapingen.

I surevyundersøkelsen som vi presenterte innledningsvis i dette kapitlet, spurte vi også om prosjekt-deltakerne kunne beskrive noen samskapingsprosesser de føler at de har lyktes godt med. Her valgte de fleste å fokusere på samskapingsprosessen som har foregått mellom tjenestene. De fortalte om samarbeidsbarrierer som var brutt ned som følge av deltakelse i Innbyggernes modell, at de ble bedre kjent med hverandres tjenester og at tjenestene ble mer koordinert enn tidligere:

*Vi har fått til godt samarbeid gjennom faste møter, og hatt tid til å diskutere familiene. Dette har gitt retning for videre arbeid. Vi har lyktes i å hjelpe hverandre til å tenke over hvordan avgjørelser som tas påvirker barna, at familiene må sees som en helhet, og at foreldrenes hovedoppgave må få være å være foreldre, selv om vi også ønsker at foreldrene skal kvalifisere seg for arbeid. Vi har lyktes i å «demp» frustrasjon, og forsterke betydningen av det vi gjør. Representantene fra INN og NAV har presentert erfaringene fra gruppa innad i kommunen, slik at det kan gjøres en positiv endring innad i systemene.*

Flere trakk fram at delprosjektgruppene fungerte som **team på tvers av sektorer og organisatoriske grenser, der relasjoner, kjennskap, trygghet og tillit til hverandre i teamet ble opplevd som en forutsetning for effektiv samhandling**. Mange la vekt på at samarbeid i teamene, og opplevelsen av å yte hjelpsom hjelp til familiene, påvirket motivasjon og arbeidsglede. Fort eksempel fortalte en ansatt at: *«Det er givende å ha tid og mulighet til å følge opp noen familier så tett»*. De fortalte også at samarbeid **teamene ga tilgang til informasjon som gjorde samarbeidet mer effektivt**. Så lenge familiene ga samtykke til at aktørene kunne dele informasjon, så var ikke taushetsplikt noe problem. En ansatt fortalte for eksempel at:

*Samarbeidet har også enkelt gitt meg oppdatering før jeg har møtt familiene. Dette har ført til at jeg har kunnet jobbe videre med familiens problemer i stedet for å starte helt fra begynnelsen. Slik har jeg fått en bredere forståelse for familiesituasjonen, og har ikke trengt å gjøre det samme som andre allerede har gjort.*

Aktørene beskrev også at **konkret trening i intern samordning åpnet opp for sterkere sammenkoblinger med aktører utenfor**

**kommuneorganisasjonen**. Den eksterne samskapingen ble dermed tett koblet til evnen til en intern samskaping og intern evne til å jobbe sammen på tvers og på nye måter i kommunen. Med andre ord ble det beskrevet som viktig å være «kjent i eget hus» for å åpne dører for at andre aktører kunne slippe til med sine ressurser. På tvers av delprosjektene formidlet ansatte og samarbeidsaktører at delprosjektgruppene ga mulighet til å bli bedre kjent med de ulike virksomhetenes og organisasjonenes roller og virkemidler.

Det ansatte og samarbeidspartnere beskrev som særlig nytt for dem, var et **forsterket fokus på relasjonell kapasitet og koordinering: Fra å forholde seg til «organisasjonsadresser» til å kunne kontakte kjente og navngitte enkeltpersoner både i og utenfor Trondheim kommune som organisasjon**. For eksempel fortalte en representant fra politiet som deltok i flere delprosjekter at: «gjennom dette her samarbeidet så er vi ikke lengre bare instanser, men vi er i større grad kollegaer på tvers». Et bredere lag av kolleger, både i og utenfor kommuneorganisasjonen ble vektlagt på tvers av delprosjektene. **Ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene framhevet at det både var nytt og nyttig for dem å ha navngitte enkeltpersoner de kunne ta kontakt med, framfor å kontakte et «system» eller en tjeneste henvendelsen ble stående i «kø» for å få tildelt en ansvarlig saksbehandler**. Kjennskap til andre aktører i delprosjektene og deres virkemidler ble brukt til å samordne innsatser - både på systemnivå, og rundt enkelte familier og ungdommer. Bedre kjennskap til ulike aktører og andres arbeidsoppgaver gjorde at de ulike aktørene lettere visste hvem som kunne bistå, og hvordan de kunne få til samarbeid på kryss og tvers av profesjoner, organisatoriske skillelinjer og nivå. Flere uttrykte at de tidligere ikke visste om andres kompetanse og muligheter for å bidra, men at Innbyggernes modell og samordnet innsats i delprosjektene gjorde det mulig.

Ansatte og samarbeidspartnere la også vekt på at **teamenes sammensetning og relasjonelle kvaliteter innebar en organisatorisk sårbarhet**. Når kjente fjes og navn ble avgjørende for effektiv samskaping, ble det beskrevet som en utfordring å sikre kontinuitet og informasjonsdeling ved fravær, sykdom, skifte av jobb osv. Dette ble imidlertid beskrevet som en risiko som Trondheim kommune burde ta, og at det heller burde jobbes systematisk for å sørge for at folk står i jobben over tid for å sikre kontinuitet i teamsammensetninger. En av samarbeidspartnerne som deltok i flere av delprosjektene fortalte at:

*De instansene så klarer de å ha en kontinuitet i sin representant inn i dette her, klarer å dra nytte av en slik effekt da sant. Men det er jo sårbart for personfaktoren da, men jeg tenker nå at det skal vi bare vedkjenne oss at det er. Så skal vi utnytte den*

også maks, istedenfor å så tenke at alt skal være så kaldt, maskinelt og system-aktig (...). Det er ikke noen krisetilstand at det er personavhengig. Må heller sørge for at folk står litt i jobben over tid, slik at vi klarer å holde kontinuiteten.

Deltakere i samtlige delprosjekt la vekt på at **skreddersydd team krevde lederskap og forankring**. De framhevet at teamarbeid på tvers av sektorer og organisatoriske grenser måtte prioriteres og etterspørres fra ledere i de respektive organisasjonene/ enhetene for å lykkes. En ansatt i et av delprosjektene med forankring i NAV fortalte at:

*Da må lederne være enige om at det skal vi gjøre, for det er det som er greit og, at det må forankret, vi har et sånn samarbeid nå som vi kaller for Mann om bord hvor vi er med Enhet for psykisk helse og rus og NAV-kontorene og Kirkens bymisjon, og vi erfarer jo det samme, når vi sitter sammen og jobber samtidig med brukerne så får vi til noe mer, vi kommer tidligere inn, vi får til tidligere løsninger og bedre løsninger, så erfaringene er jo gode på det, men så sitter vi med knapphet på ressurs og alt dette som blir en sånn diskusjon hvor mange sånne type prosjekt vi kan være med på. Da er det noe med å løfte blikket i Trondheim kommune med hvordan vi organiserer oss, men det er klart at det er utfordrende.*

I enkelte delprosjekter ble det etter hvert utviklet en praksis på at ledere til de respektive aktørene ga **føringer for at samarbeidsmøter i teamene skulle prioriteres foran andre oppgaver**. Opptakten til slike føringer kom fra de ansatte selv, da de hadde tidligere erfaringer med at samarbeidsmøter hadde en tendens til å prioriteres bort foran andre oppgaver som «brant», eller kollisjon med møtevirksomhet i de enkelte enhetene. Ansatte fortalte at lederstøtten og føringene var viktig for dem, slik at prioritering av tidsbruk i teams arbeid ble legitimert og viktiggjort. **Samtidig ble de beskrevet som viktig å avklare når samskaping ved bruka av team ikke var en egnet strategi for å løse innbyggernære oppgaver; for eksempel når kompleksiteten i utfordringsbildet blant familier var lav, og det var få aktører som trengte å samhandle for å løse oppgaver.** Valg av strategi i oppgaveløsning ble dermed også ansett som et spørsmål om å prioritere ressurser og innsats. Delprosjektene i Innbyggernes modell prioriterte i hovedsak teambasert innsats etter skjønnsmessige vurderinger av innbyggernes situasjon, basert i vurderinger av behov.

I delprosjektene som ble avsluttet underveis var **mangel på forpliktende teamarbeid en sentral årsak til at delprosjektene ikke ble videreført**. Disse tre delprosjektene oppga at organisatoriske omstillingsprosesser, skifte av teammedlemmer, og utilstrekkelig tid til å etablere en felles forståelse

av oppdraget var særlige utfordringer som skapte problemer for samordnet innsats. Slik vi også beskrev i kapittel 8, skapte mangel på felles innsikt i overordnede målsettinger en særlig utfordring ved at ansatte i frontlinja søkte penger til «sin» ungdom, uten tilstrekkelig vurdering av en helhetlig og samordnet prioritering.

Oppsummert viser erfaringene med skreddersydd team og sterke koalisjoner at vellykket samskaping utfordret eksisterende maktposisjoner mellom de ulike aktørene som inngikk i teamene. **I teamene som lyktes best med samskaping og samordning av virkemidler, tok deltakende aktører «et skritt tilbake» og ga slipp på individuelle agendaer. I stedet var de oppriktig nysgjerrige på hva andre aktører kunne bringe inn i samarbeidet, og utfordret samtidig sine eksisterende roller og profesjonelle grenser til å ta på seg nye oppgaver.**

### 9.3.2 Nye arenaer og plattformer for samskaping: fra innadrettet-fokus til utadrettet-fokus

Som vist i kapittel 4 kan samskaping som styringspraksis ledes ut fra en rekke plattformer og arenaer der ulike aktører deler kunnskap og ressurser med hverandre. Innbyggernes modell fungerte som en plattform for samskaping på flere nivå, som utledet en rekke arenaer der aktørene utviklet kapasitet og nye løsninger for å støtte livskvalitet og samfunnsdeltakelse for – og med - levekårsutsatte barn, unge og familier. Et sentralt kjennetegn med Innbyggernes modell, var en **utadrettet holdning som inkluderte flere aktører i offentlig, privat og frivillig sektor, som satt med andre virkemidler enn det de kommunale enhetene selv disponerte**. I dette undertemaet omtaler vi følgende funn knyttet til nye arenaer og plattformer for samskaping: 1) Innbyggernes modell som plattform for samskaping på overordnet nivå, 2) Innbyggernes modell som plattform for samskaping på praktisk nivå, 3) Nye sammenkoblinger av plattformer og arenaer for samskaping.

#### Innbyggernes modell som plattform for samskaping på overordnet nivå

Innbyggernes modell kan forstås som en plattform for samskaping på strategisk og overordnet nivå, ved å tilby en forankring for de ni delprosjektene som prosjektets aktiviteter ble organisert gjennom. På overordnet nivå etablerte Innbyggernes modell nye arenaer for samskaping på tvers av delprosjektene. Dette gjaldt særlig workshops og seminarer der de ulike delprosjektene utvekslet kunnskap og ideer med hverandre, samtidig som eksterne aktører som ikke deltok direkte i prosjektarbeidet ble invitert inn til å formidle innspill og prate med prosjektmedarbeiderne.



Foto: Alexander Matthias Seifried

I nullpunktsanalysen som ble gjennomført i den første fasen av prosjektet ble det tydelig at mange av de ulike aktørene i «laget» rundt familiene ikke hadde tilstrekkelig kjennskap til hverandre og hvilke virkemidler de ulike enhetene og organisasjonene rådde over. I felles workshoper som ble arrangert på tvers av delprosjektene, delte ulike aktører kunnskap med hverandre om hvilke virkemidler de hadde tilgjengelig fra før. Dette resulterte blant annet i at flere som jobbet i oppvekstsektoren **fikk øynene opp for virkemidler de ikke visste om fra tidligere**, blant annet i NAV-systemet, i kultur- og frivillig sektor, og i Husbanken og boligforvaltningen. På samme måte fikk flere som jobbet i spesialiserte helse- og velferdstjenester øynene opp for potensialet som kunne ligge i mer og bedre samordning med universelle arenaer og institusjoner som for eksempel barnehager og skoler.

Gjennom felles arenaer og workshoper jobbet de ulike delprosjektene sammen og diskuterte hvordan ny kunnskap kunne omsettes til praksis. Den gjensidige erfaringslæringen gjennom faste møtepunkter på tvers av aktørene underveis førte til at nye ideer forplantet seg videre i andre delprosjekter, som igjen utløste nye handlinger og prioriteringer. På denne måten fungerte innbyggernes modell som en **plattform som skapte en «markeds plass» for ideer**, der aktørene bidro til å dytte hverandre fremover til å være mer modig og framoverlente i å utvikle nye og til dels utopiske prøvehandlinger – noe de aldri hadde tenkt på eller gjort tidligere. **De to prosjektlederne hadde her en avgjørende rolle i å utfordre eksisterende interesser og ideer, der de fasiliterte fram kollektive forestillingsevner om alternative fremtider og løsninger.** Innbyggernes modell, med prosjektlederne som frontløpere, fungerte dermed som en plattform som fylte en rolle som «backbone-sekretariat» - en organisert drivkraft for å skape forandring gjennom en rekke prøvehandlinger, med klare forbindelser til linjeorganisasjonen gjennom styringsgruppe bestående av relevante direktører og deltakere i delprosjektene som også jobbet i den ordinære virksomheten i kommunen. Innbyggernes modell, forstått som en strategisk plattform for samskaping, bidro dermed til å «forstyrre» eksisterende praksiser i kommunen. Gjennom prosessen jobbet prosjektlederne og de ulike delprosjektene delvis i medvind, gjennom eksisterende strategisk forankring i kommunen, og delvis i motvind, gjennom at de vedtatte strategiene i varierende grad var forankret i kommunen. Det skapte også motvind at strategiske ledere til dels hadde sprikende oppfatninger om hvilke problemer innbyggernes modell skulle løse, og hva som skulle til for å lykkes. En særlig bekymring som ble uttrykt fra både ansatte og ledere, var en **svak påkobling av folkevalgte politikere gjennom prosessen**, noe vi kommer tilbake til i kapittel 10.

**Innbyggernes modell fungerte også som en strategisk plattform for gjensidig erfaringslæring**

**og deling på tvers av kommuner som deltok i Pilot 0–24, og gjennom samarbeid med Statsforvalteren i Trøndelag og andre relevante aktører på regionalt og nasjonalt nivå.** Blant annet ble det arrangert felles seminarer og workshops der kommunene møttes på kryss og tvers. For prosjektlederne i Trondheim ga slike nettverk verdifulle kontakter, og de fortalte at de gjerne ringtes seg imellom på tvers av kommuner for å spørre om råd underveis i prosessen.

#### Innbyggernes modell som plattform for samskaping på praktisk nivå

Som vi så i kapittel 7 og 8 tok samskappingsprosessen ulike utgangspunkt. Mens tre delprosjekter ble bygd opp rundt universelle arenaer (barnehage, skole), var de øvrige forankret i mer målgruppeorienterte tjenester (f.eks. barnevern, sosialtjenester i NAV). Felles for alle delprosjektene var imidlertid at aktivitetene som ble generert gjennom prosjektene utfoldet seg på en rekke arenaer i samspill mellom et mangfold relevante aktører, som **konsentrerte fokus og innsatser rettet mot innbyggernes hverdagsliv (i hjemmet, møteplasser, fritidsarenaer).**

I samtlige delprosjekt ble det lagt til rette for en rekke ulike arenaer, hvor forskjellige aktører møttes for å dele ideer, ressurser og kunnskap med hverandre, og hvor handlinger og investeringer ble iverksatt. Ansatte i Trondheim kommune fortalte at de tradisjonelt var mest vant til å søke samarbeid med relevante aktører i egen organisasjon, og for en del var det snakk om samarbeid med et begrenset aktørkart innenfor egen sektor. Gjennom delprosjektene etablerte teamene regelmessige arenaer (f.eks. faste prosjektgruppemøter), der de drøftet muligheter og utfordringer med de nye praksisene de utviklet, og drøftet prioriteringer og ansvarsfordeling.

Som vist i kapittel 7 vektla innbyggerne at **det å motta hjelp og støtte ut fra hverdagslivsarenaer bidro til en mer naturlig og likeverdige relasjon til «hjelpere», der de kunne møtes rundt et «felles tredje», som for eksempel kulturopplevelser, felles måltider, fotballkamper, besøk i hjemmet osv.** Slike arbeidsformer ble vurdert som svært vellykkede, og noe aktørene ønsket å utvikle videre. I surveyen gjennomført i 2023 oppgav flere av prosjektdeltakerne at de vil fortsette å være tettere på familiene enn de var tidligere, og at de har sett verdien av å etablere skreddersydde team. En av respondentene uttrykte at de ønsker å «fremstå som mindre skremmende» ved å fortsette å være til stede på andre arenaer enn eget kontor. «Vi ønsker å følge innbyggerne i større grad og fremstå som mindre skremmende for de som må være i kontakt med oss. Vi kan få til dette ved å fortsatt ha muligheter til å ta det ut på alternative arenaer».

I ett av prosjektene som jobbet med flyktningfamilier, ga de et konkret eksempel på hvordan de hadde

jobbet med mestring, og samskaping med familien og laget rundt familien på nye arenaer. En ansatt fortalte at:

*Vi har som mål at foreldrene i familiene skal få til mest mulig selv. I en familie har vi jobba med at den ene jenta skal kunne delta på håndball på lik linje med de andre ungene. Vi har lært opp far i familien i å bruke appen Hoopit som håndballaget/treneren brukar for å administrere laget. Vi har fått trener til å besøke familien. Her fortalte foreldrene at jenta var med på handball og likte det godt, men de hadde ikke oversikt. Vi tok kontakt med trener som hadde lik opplevelse. Her har vi fått lov av familien til å ringe treneren å fortelle litt om hvorfor foreldrene ikke helt får til det andre familier gjør, og at de gjerne trenger litt ekstra forklaring.*

På denne måten gjorde foreldrestøtte og «påkobling» av idrettslag og trenere det mulig å delta i fritidsaktiviteter som barna/ungdommene ønsket å ta del i selv.

I flere av teamene ble hjemmebesøk hos familiene et viktig verktøy for å komme tettere på familiene, lære dem å kjenne og bygge tillit. **Team som jobbet tett på familiene og var hjemme hos dem opplevde at de ble enklere å finne ut av hva familien trengte hjelp til, og hvilke ressurser de hadde å spille på.** Både innbyggere, ansatte og samarbeidspartene la vekt på at slike arbeidsformer gjorde det mulig å bli kjent med innbyggerne og deres ressurser og behov på nye måter, som ga økt innsikt og mer treffsikker hjelp til det innbyggerne selv opplevde de hadde behov for. I et avsluttende intervju med delprosjektlederne, oppsummerte de som følger:

*Og verdien av hjemmebesøk, og – det er jo noe som går igjen. Det at de faktisk kommer hjem til folk, og får en helt annen relasjon, og oppdager helt andre ting, og kan gi en mye riktigere hjelp, da. Og raskere hjelp. (...) Det burde jo egentlig vært en selvfølge, at man gjorde det. Så det er jo bare trist at man ikke har gjort det før. For det er jo fullt mulig å gjøre det uansett. Men de sier jo noe selv òg, om at de blir fanget av forvaltningen. Og det de sier òg, at det tar lenger tid i starten, men du gjør en mye bedre jobb, så du sparer tid senere.*

Ansatte og samarbeidspartnere la vekt på at det først og fremst var mentale barrierer, manglende incentiver og etablerte organisasjonskulturer som sto i veien for samskaping. Å konsentrere innsatser rundt arenaer for samarbeid – både mellom aktørene i delprosjektene (f.eks. prosjektgruppemøter) og på hverdagslivsarenaer sammen med innbyggerne, ga rom for å utvikle team- og nettverksbaserte innsatser der innbyggernes behov og ønsker ble satt i sentrum for kollektiv handling.

#### Nye sammenkoblinger av plattformer og arenaer for samskaping

Gjennom prosjektperioden ble det tydelig at eksperimentering med forankring i «plattformen» Innbyggernes modell i stadig større grad ble koblet til andre tjenester og prosjekter som pågikk i kommunen. Med andre ord skjedde det en sammenkobling mellom prosjektets prøvehandlinger og aktiviteter i kommuneorganisasjonens driftsoppgaver. I flere tilfeller bidro denne sammenkoblingen til at **virkemidler forsterket hverandre gjennom felles arenaer eller koblinger mellom forskjellige plattformer som mål-messig hang sammen gjennom samskaping og relasjonell velferd som kunnskapsgrunnlag, og som hadde forankring i strategisk planverk.** Eksempler på generative sammenkoblinger var blant annet mellom delprosjektet Fritid for alle barn og unge, og Husbankens prosjekt «Trygge hjem». Et annet eksempel var koblinger mellom delprosjektet «Sammen på Lademoen», områdesatsingen i bydelen og etableringen av Trondheimshjelpa; et gratis og stedsbasert lavterskeltilbud uten henvisning, der gravide, barn, ungdom og familier med behov for støtte i vanskelige situasjoner kan oppsøke hjelp og veiledning i de ulike bydelene i Trondheim (Trondheim kommune, u.å.-b). Slike sammenkoblinger kommer vi tilbake til i læringspunktet om å bygge en økologi for samskaping i kommunen.

I arbeidet med innbyggernes modell ble det tydelig at plattformene og vellykkede arenaer for samskaping som ble utviklet gjennom prosessen – både på praktisk og strategisk nivå – dreide seg i retning av nye former for stedsbasert samskaping, noe som leder oss videre til neste under tema.

#### 9.3.3 Nye former for stedsbasert samskaping: Fra institusjonsfokus til områdefokus

Gjennom Innbyggernes modell vokste det gradvis fram et større fokus på stedsbasert innsats i flere av delprosjektene. Stedsbasert samskaping kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt og bidra til lokal og effektiv samordning av tjenester, i samspill med øvrige ressurser i nærmiljøet. Videre presenterer vi følgende funn knyttet til nye former for stedsbasert samskaping: 1) Barnehager og skoler som lokale ankerinstitusjoner for samskaping; 2) Arenaer og møteplasser i lokalsamfunnet, og 3) Stedsbasert fokus som grunnlag for samordnet og behovstilpasset innsats.

#### Barnehager og skoler som lokale ankerinstitusjoner for samskaping

Et rendyrket fokus på stedsbasert samskaping gjaldt særlig to delprosjekter som hadde forankring i barnehager og skoler: Tidlig innsats Brundalen og Sammen på Lademoen. I disse prosjektene ble **barnehager og skoler anvendt som ankerinstitusjoner for samskaping i lokalsamfunnet.** Delprosjektene fokuserte på å **identifisere, knytte**

**sammen og mobilisere et bredt spekter aktører innenfor et gitt geografisk område i tilknytning til ankerinstitusjonene.** Delprosjektene etablerte både formelle og uformelle lokale partnerskap, der de jobbet for å mobilisere engasjement blant ulike relevante og berørte aktører som kunne bidra til å fremme livskvalitet og samfunnsdeltakelse for innbyggerne i sine lokalområder. Identifiserte praksiser som kan knyttes til stedsbasert, kollektiv innsats hadde tilknytning til en rekke lokale arenaer, f.eks. foreldremøter, kulturarrangementer, møteplasser med borettslag og andre lokale aktører, deling av lokaler osv.

Deltakende barnehager og skoler informerte bredt om Innbyggernes modell i foreldregruppene. I prosjektene som involverte skoler og barnehager ble det avholdt **møter på ettermiddag- og kveldstid**, inkludert personalmøter, foreldremøter og arrangementer som foreldrekaffe. Her deltok både representanter fra NAV og politiet for å informere om muligheter for støtte og hjelp til familier som trengte det, og det ble **fasilitert samtaler med familiene om hvordan de kunne bygge lokalsamfunn med gode og trygge oppvekstmiljø** til det beste for alle i området. Det ble også organisert møter med **borettslag og lokale organisasjoner** for å utforske hva de kunne gjøre sammen for å fremme livskvalitet og samfunnsdeltakelse for familier i området. Barnehagene som deltok i delprosjektene **brukte også foreldresamtaler** til å introdusere Innbyggernes modell, og oppfordret familier til å søke hjelp om de hadde behov for det.

I tillegg etablerte disse delprosjektene samarbeidsrelasjoner og strukturer som gjorde at **«systemet» møtte innbyggerne på barnehagen og/eller skolen for å samordne innsats rundt familiene.** For eksempel hadde både NAV, politiet, barnevern, helse- og velferd og boligstiftelse møtepunkter med familier som hadde behov for samordnet støtte og innsats, der møtene ofte ble gjennomført i barnehagen. Et særlig interessant funn fra å anvende barnehager som plattform for samskappingsprosessen, var ansatte og innbyggere sine opplevelser av å bryte ned barrierer for å motta hjelp. **Barnehagen ble vurdert som en hverdagslig og trygg arena som ble mindre forbundet med skam og stigma, og som også gjorde det praktisk enklere for innbyggerne å motta hjelp.** Barnehagen var et sted familiene uansett skulle til, med ansatte de var trygge på og hadde tillit til, noe som ble beskrevet som vesentlig annerledes enn å oppsøke et «fremmed» NAV-kontor med tilhørende søknadsprosedyrer og vurderinger av hjelpere som familiene ikke kjente fra før. Gjennom barnehagene kunne det iverksettes tiltak raskt og effektivt. En deltaker i delprosjektene ved Brundalen og Lademoen uttrykte det slik:

*Det handler ikke bare om hvor pengene kommer fra eller hvordan de utbetales men tempo og nærhet, det*

*er en utrolig viktig faktor her, for folk plover ut med problemene sine til ansatte i førstelinja som de har tillit til, forteller om det og den ansatte aktiverer nødvendige tjenester, vurderer, setter i gang, man får en utbetaling på et eller annet, man bruker pengene på å iverksette tiltak fort, og det skaper en opplevelse hos mottakeren at her har jeg blitt sett, forstått, det skjer ting i påvente av at de store greiene kommer i gang, så begynner man å smi med litt mer penger. Og det er tillitsskapende, og det skaper tilgang på dem i forhold til at de forteller mer om underliggende problematikk og sånne ting. Og det tempoet der vil vi kunne slite med litt hvis vi skal male alt igjennom den ordinære NAV-mølla.*

Gjennom samarbeidet med ulike aktører i helse og velferd, NAV, politiet, boligsektor og frivillighet fikk også barnehagen kontakt med nye familier som ikke hadde barn i barnehagen fra før. Dette medførte blant annet til at **flere barn som i utgangspunktet ikke gikk i barnehagen benyttet seg av tilbudet åpen barnehage, og etter hvert fikk plass i det ordinære barnehagetilbudet.**

**Samtidig jobbet barnehagene og skolene målrettet der de henvendte seg til familier som de visste eller mistenkte at strevde med økonomiske eller sosiale problemer.** I tillegg samarbeidet Brundalen barnehage med kulturtjenesten, der de **støttet familier til å delta i fritidsaktiviteter og ferietilbud.** Etter samtykke fra foreldre, fikk kulturmedarbeidere kontaktinformasjon til familier gjennom barnehagen, og oppsøkte dem for å yte støtte til deltakelse i det familiene selv hadde lyst til og vurderte som verdifullt for dem. **Delprosjektet «Sammen på Lademoen» ble også koblet sammen med den statlige områdesatsingen i bydelen, noe som resulterte i at barnehagen bygde broer mellom familier og nye arenaer i området, og mobiliserte flere familier til å engasjere seg og delta i aktiviteter og demokratiske prosesser koblet til områdeløftet.** Slike former for praksis ble beskrevet som nye for aktørene som inngikk i delprosjektene.

#### Arenaer og møteplasser i lokalsamfunnet

Stedsbasert samskaping ble også trukket fram som viktig i flere andre delprosjekter. **Fysiske omgivelser og tilgang på lokaler ble framhevet som viktig for prosjekter som praktiserte kollektive former for utbetaling; Veien til førerkortet og Stødig start/Stødig oppvekst.** Tilgang til arealer brukt som **møteplasser** ble framhevet som særlig viktig. For eksempel, i survey-undersøkelsen som ble gjennomført i 2023, spurte vi delprosjektene hva de trengte for å fortsette med praksisene de hadde utviklet i delprosjektene. I Stødig start svarte de blant annet:

*Vi har fortsatt behov for de lokalene som vi nå låner, det hadde vært fint med et matbudsjett/ aktivitets-*

*budsjett for barna/familiene. Vi ønsker også at foreldrene får fortsette med sine treff/ fora for nettverksbygging.*

Familiene i Stødig Start/stødig oppvekst brukte lokaler i relativ nærhet til Falkenborg (Lade, Lademoen) for å gjennomføre arrangementer og aktiviteter. Mot slutten av prosjektperioden med Innbyggernes modell, oppstå også koblinger mellom Stødig oppvekst og områdesatsingen på Lademoen, der foreldre i delprosjektet engasjerte seg i områdeutviklingen. Ansatte i Stødig start var imidlertid bekymret for at tilbud på ettermiddagstid som ble etablert i løpet av Innbyggernes modell kom til å forsvinne når prosjektet ble avsluttet: *«Bekymret for at de gode tilbudene med grupper for barn og voksne på ettermiddager skal forsvinne. Det er god tilbakefallsforebygging å ha et godt nettverk rundt seg».*

Manglende forutsigbarhet for videreføring av aktiviteter og møteplasser i nærmiljøet ble dermed ansett som en sårbarhetsfaktor for å videreutvikle lovende praksiser og støttende sosiale nettverk som ble etablert gjennom prosjektene. Selv om ansatte trakk fram møter med innbyggerne rundt et «felles tredje» som kulturopplevelser og måltider som viktig og lovende, var det flere som pekte på at **utvidelse av slike praksiser kunne komme i konflikt med arbeidstidsbestemmelser og fagforeningene.**

#### Stedsbasert fokus som grunnlag for samordnet og behovstilpasset innsats

Både Innbyggere og ansatte trakk fram at et **stedsbasert fokus kunne bidra til å løfte områder som hadde spesifikke behov, og skreddersy innsats sammen med lokalsamfunnene selv.** En av samarbeidsaktørene som deltok i delprosjektene på Brundalen og Lademoen fortalte:

*Jeg har jo veldig sansen for det at vi har gått innom Brundalen fordi at det er et område som er belastet og det samme gjør vi nå på Lademoen, så kan vi få til noe i de områdene som kanskje krever litt ekstra, og så kan jo det gi oss noen erfaringer og lure måter å jobbe på som vi tar med oss, bare det at vi blir kjent med hverandre på tvers av enhetene kan gi effekter også på andre bydeler selv om vi ikke jobber på samme måten, da.*

Erfaringene som ble gjort gjennom stedsbasert samskaping ble dermed løftet fram som en kilde til organisatorisk læring som kunne tas i bruk og spres i andre områder i kommunen. **Å jobbe stedsbasert ble også trukket fram som en måte å samordne virkemidler i en stor kommune.** En leder fortalte for eksempel at:

*Det er mye enklere i en liten kommune», og vi er svære da, det er noe med det, og det er noen linjer fra saks-*

*behandlere og opp igjen, forskjellige mellomledere og en og annen direktør, så finner du samme søyla der og samme søyla der, så det har nok noe med det å gjøre, så sånn sett – du må ha det samarbeidet, sånn type vi har på Brundalen, det er en måte å løse det på, da. Sånn at de som jobber med sakene må samhandle.*

Kombinasjonen av skreddersyde team og stedsbasert innsats gjennom etablering av plattformen og arenaer for samskaping ble anerkjent som en svært lovende praksis, både av de som gjennomførte prøvehandlingene, og av prosjektledere og linjeledere i kommunen. Flere trakk fram at disse praksisene hadde klare paralleller til andre nyetablerte initiativer i Trondheim, som for eksempel Trondheimshjelpa, og at en **sammenkobling av initiativer på sikt kunne forsterke hverandres innsats og akselerere utvikling av relasjonell velferd og samskaping i kommunen.** Dette bringer oss videre til å se nærmere på neste undertema, som introduserer arbeidsmetoder, verktøy, og ledelse av samskaping, sett i lys av en større økologi og systemisk tilnærming til utvikling og forandring.

#### 9.4 Nye arbeidsmetoder, nye verktøy, og nye måter å lede fram samskaping på

Samskapende praksiser krever som vist i kapittel 4 kompetanser og kapasitet til å mobilisere relevante og berørte aktører i samarbeid. Dette kaller på en rekke ferdigheter og organisatorisk læring for å få samskaping til å fungere i praksis. I tilknytning til Innbyggernes modell ble det tydelig at ansatte, samarbeidsaktører og ledere i flere av delprosjektene erfarte at prøvehandlingene i Innbyggernes modell ga et rom for **å erfare gjennom handling, og læring gjennom refleksjon.** Til dels ble læringen stimulert av nye verktøy, og til dels gjennom mobilisering av nettverk der nye aktører delte kunnskaper, ideer og ressurser med hverandre. Et sentralt læringspunkt fra Innbyggernes modell er også betydningen av rammesettende, tillitsbasert og samskapende ledelse for å få samskaping til å fungere i praksis. Avslutningsvis i dette temaet peker vi på at samtlige læringspunkter fra Innbyggernes modell bidrar inn i en større samskappingsøkologi.

##### 9.4.1 Nye arbeidsmetoder og kompetanser, og tilpasning underveis

Arbeidsmetoder, kompetanser og tilpasning av praksiser er vesentlige elementer i samskaping og relasjonell velferd, som vi også så i kapittel 4. I dette undertemaet beskrives følgende funn: 1) sentrale arbeidsmetoder og kompetanser som ble utviklet gjennom Innbyggernes modell, 2) hvordan prøvehandlingene påvirket mentale modeller og praksiser, og 3) Adaptiv kapasitet – å justere kursen underveis.

## Arbeidsmetoder og kompetanser

Vi spurte ansatte og samarbeidsaktører om hvilke arbeidsmetoder fra «Innbyggernes modell» de ønsket å videreføre i årene som kommer, og hva som må til for at de skal få det til. De aller fleste delprosjektene svarte at de ønsker å fortsette med samarbeidet med de øvrige tjenestene og aktørene som har vært involvert. Noen skrev at de skal fortsette å møtes som før, og at de skal formalisere samarbeidet. Både ansatte, samarbeidspartnere og ledere la vekt på at **samskapende praksiser innebar nye former for kompetanse som kommuneorganisasjonen måtte læres opp og trene seg i**, både i frontlinja og blant ledere og politikere. En av de ansatte sa:

*Jeg tror at det å legge til rette for samskaping er en ferdighet og en kompetanse, likeså mye som en verdi, et mål og en ambisjon. Jeg tror at kommuner må gi ansatte opplæring og trening i hvordan den enkelte ansatte leder samskapingsprosesser. I tillegg til fagspesifikk kompetanse må ansatte ha: 1. God kunnskap om andre tjenester kompetanse og tjenester. 2. God organisasjonskompetanse. 3. God samhandlingskompetanse (relasjonell kompetanse, selvrefleksivitet, kunnskap om og ferdigheter i dialogisk møteledelse).*

Å erfare gjennom handling, og lære gjennom refleksjon, ble av ansatte og samarbeidspartnere beskrevet som kilder til kunnskap som satte dem i stand til å gjøre endringer i praksis. Små endringer ble i flere tilfeller beskrevet som betydningsfulle kilder til kompetanseutvikling. En ansatt fortalte at: *«Det er mye sånn mikrolærdom og små endringer som vi kan få til».* Andre pekte på at kompetanse og ferdigheter til å fasilitere samskaping burde være en del av den formelle utdanningen, og at utdanningssystemet bidro til å konservere gamle praksiser. En av de ansatte trakk fram at nyrekrutterte i kommunen var «lært opp i en måte å gjøre det på – her er forvaltningen, sånn skal du gjøre det. Hele systemet vårt er bygget opp sånn». Både ansatte og ledere trakk fram at det var **behov for både avlæring og nylæring når ansatte skulle settes i stand til å fasilitere samskaping med innbyggerne og samarbeidspartnere på tvers av sektorer**.

En annen ansatt reflekterte over at omfanget av samskaping, og kvaliteten på samskapingen, ikke opplevdes å være begrenset av kompetanse eller vilje, men av **kapasitet** til å drifte denne type prosesser. Det var særlig **mangel på tid** som ble trukket fram som krevende for de ansatte. I en analyseworkshop med et bredt spekter relevante aktører uttrykte en av de tillitsvalgte at:

*Vi snakket litt om dette med hvor stort handlingsrommet er for å kunne jobbe annerledes, hvor mye trenger man på en måte en ildsjel blant de ulike aktørene for å få til dette her? Har man nok ressurser til å kunne jobbe annerledes, altså til å få videreført alle disse gode historiene og resultatene som egentlig har vist seg igjennom pilotene og de ulike delprosjektene.*

Likevel var det bred enighet blant ansatte i frontlinja at praksisene som ble utviklet i delprosjektene ble opplevd som **mer effektive og treffsikre, selv om de var tidkrevende i oppstart av team, og i første fase i samarbeid med og rundt familier**. Ansatte og samarbeidspartnere mente at arbeidsformene de utviklet ville være **ressursbesparende på sikt**, men at det ville kreve en **«pukkelkostnad» i tid og ressurser** dersom arbeidsformene skulle rulles ut i større skala.

Ansatte vi intervjuet reflekterte også over at de ønsket det beste for innbyggerne – det var nettopp det som var en hovedmotivasjon til å utdanne seg for å jobbe med mennesker. Mange fortalte imidlertid at måten tjenester var organisert på samt system og rapporteringskrav de måtte forholde seg til, gjorde at fokuset likevel ble fjernet fra innbyggernes hverdagsliv. I noen tilfeller fortalte også ansatte om systemer og krav som virket mot sin hensikt – og skapte problemer for innbyggerne, slik vi beskrev i kapittel 6. Gjennom samskapingspraksisene som ble utviklet i Innbyggernes, fortalte ansatte at de opplevde **langt større frihet og tillit i utøvelse av fagligheten sin**, og at det opplevdes **meningsfylt og motiverende å samskape løsninger sammen med innbyggere og et bredere team av relevante aktører**.

I arbeidet med Innbyggernes modell erfarte en del ansatte krevende skjønnsmessige beslutninger rundt hvem som skulle bli utvalgt til å være med i Innbyggernes modell. Dette medførte også en del etiske utfordringer. Ansatte og samarbeidspartnere i de ulike delprosjektene trakk fram at slike skjønnsmessige vurderinger forutsatte tid til felles refleksjon og etisk dilemmahåndtering. En av de ansatte fortalte:

*Når familiene har vedvarende utfordringer, og livssituasjoner der stadig nye utfordringer dukker opp, er det givende å ha tid til å snakke med andre fagpersoner som kjenner familien. Noen ting har vi kunnet løse raskt, mens andre ting ikke lar seg løse så lett. Da er det likevel godt å jobbe sammen med noen som kan gi nye perspektiver og forslag, eller få bekreftelse på at det man gjør er riktig.*

Ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene vektla at **vellykket samskaping krevde tid til modning**, ikke minst med tanke på at endringer i mentale modeller/mindset tar tid og krever rom for refleksjon. En av samarbeidsaktørene fra politiet fortalte for eksempel at:

*Det er en modningsprosess som skjer i møte mellom disse faggruppene når man sitter sammen og bryner seg på denne utfordringen, og vi trenger seks måneder kanskje for å komme i produktjonsmodus, bli trygg nok og forstå dette her, ha felles bilde av nettopp hvor vi skal og alt dette her. Derfor tenker jeg at man er nødt til å tenke steg så man kan bygge ut dette her bit for bit og at man tar seg tiden til å dyrke fram disse ildsjelene, de som har forståelsen, engasjementet og*

*som opplever mestring og tar ansvar og sånne ting, ellers krasjer vi, ganske sikkert.*

En annen ansatt, som ikke var direkte koblet til prosjektorganisasjonen i Innbyggernes modell, men jobbet som stab/støttefunksjon, trakk fram at **rammebetingelser i planverk og budsjetteringsmodeller som påvirket handlingsrommet for å bygge kapasitet til samskaping i praksis**. Det ble i den forbindelse trukket fram at slike systemendringer krevde tid, tålmodighet, og utvikling av nye kompetanser blant stab- og støttefunksjoner, med referanse til utvikling av ny budsjettmodell for skole:

*Vi oppdaget etter hvert da vi skulle begynne å utvikle den nye budsjettmodellen for skole, at dette er jo en fantastisk, elegant, stilisert kommune 2.0 modell – helt inn i New Public Management regimet. Da måtte vi begynne å bygge den helt om, og da fikk vi masse motstand, ikke sant? Så vi har hatt mange runder med det. Vi brukte faktisk, fra 2017 til tidlig i dag for å få implementert det. Så det tok 5 år for å prøve å bevege organisasjonen nærmere samskapingsmodeller*

Ansatte og ledere var opptatt av at utvikling av handlingskompetanse til samskaping krevde mot, både i form av å teste noe nytt og ukjent, men også til å **utfordre egne mentale modeller om hva det var mulig å få til i samspill med andre**. En administrativ toppleder beskrev det som å klatre opp i et høyt stupetårn; noen ansatte ville bli lammet av høydeskrekk bare ved tanken på å klatre opp i stigen, mens andre uanfektet kunne klatre opp og hoppe ut i ukjent farvann. Med dette anerkjente lederen at ansatte ville ha ulikt behov for støtte for å føle seg trygge nok til å gi slipp på etablerte praksiser med høy grad av kontroll, til å teste ut nye prøvehandlinger og utøve faglig skjønn.

**Arbeidsmetoder, kompetanser og tilpasning av samarbeid og praksiser ble dermed koblet til modningsprosesser og lederstøtte, både hos de enkelte aktørene, og i samspillet mellom dem.** De la også vekt på at praksislæring, med avsatt rom til refleksjon og kunnskapsdeling, satte dem i bedre stand til å utvise skjønn og etisk dilemmahåndtering i mer tillitsbaserte former for praksis.

## Prøvehandlinger påvirker mentale modeller og praksiser

Samskaping innebærer prosesser som omfatter nye, generative og kreative prosesser med prøvehandlinger som har som formål å fremme innovasjon (Ansell, 2021). Både intervjuer og surveyundersøkelsen blant ansatte og samarbeidspartnere viste at aktørene i de ulike delprosjektene opplevde at de testet ut nye praksiser som til dels var radikalt nye for dem. Selv om noen av delprosjektene (særlig tidlig innsats Brundalen) hadde begynt å utvikle praksiser og kulturer for samskaping med innbyggerne og samarbeidsaktører flere år før delprosjektene startet, så

opplevde de fleste at de var med på å skape noe som var helt nytt. Både ansatte og samarbeidspartnere på tvers av delprosjekter i Innbyggernes modell formidlet at **de erfarte endringer i grunnleggende måter å tenke og handle på gjennom erfaringene de gjorde i prosjektet**. De beskrev at erfaringene bidro til å forme deres egne holdninger og handlinger i møtet med innbyggerne, og at de utvidet nettverk av kolleger og samarbeidspartnere gjennom å prøve ut noe nytt sammen. Dette ble også lagt merke til av ledere i linjeledelsen som ikke deltok direkte i delprosjektene, men som hadde innsikt i flere av dem. En administrativ leder i kommunen beskrev det på denne måten:

*Det handler jo om å begynne å prøve ut nye modeller på jobb. Jeg tror vi er i en veldig sped begynnelse på å prøve ut. Det er klart vi ser det i innbygges modell, men vi ser jo det i noen andre metoder vi jobber i også innafor, for eksempel barne- og familietjenesten som handler om å avgi makt for at man tenker at folk selv har svar. Det er jo en veldig lang og omfattende prosess for enkeltpersoner i fagjobber, men det er kanskje en riktig vei det også. Så jeg ser innbyggerens modell som noe som henger veldig tett sammen med relasjonell velferd og relasjonell kapasitet. Det jeg har likt så godt er at jeg synes det er en rød tråd i det vi holder på med og det vi har satt i gang. Innbyggerens modell handler også om relasjonell kapasitet i aller høyeste grad.*

På tvers av delprosjektene la ansatte og samarbeidspartnere vekt på at det å teste ut nye praksiser sammen med innbyggere og nye samarbeidsaktører gjorde at de kunne **utforske problemstillinger fra nye vikler, og dertil komme med nye løsningsforslag**. Enkelte strategiske ledere i kommunen var opptatt av at ansatte burde fristille seg fra etablerte strukturer for å utvikle prøvehandlinger som var radikalt annerledes en dagens praksis. På den måten ble prøvehandlinger og mentale modeller knyttet til evne til utopisk tenkning – å forestille seg noe som ikke fins, sett i lys av en ønsket fremtid. Under en analyseworkshop inviterte for eksempel en strategisk leder til slike former for utopisk tenkning på denne måten:

*Tenk dere at vi hadde avvirket alle tjenester, enten det er i statlig regi eller, tatt hele den enorme pot-ten og lagt det til inntekten til innbyggerne og sagt, «lykke til.» Hvordan hadde det gått da? (...) Altså, det å fristille seg fra hvordan vi er bygd opp fram til i dag. Så å tenke ekstreme tanker kan være nyttig i en del innovasjonsprosesser.*

På tvers av aktører ble Innbyggernes modell forstått som et kapasitetsbyggende virkemiddel som på den ene siden var forankret i planverk basert på samskaping, som på den andre siden ga et handlingsrom for radikale innovasjoner. I utviklingsprosessene la flere delprosjekter vekt på å holde oppe et framdrifts- og utviklingstrykk, der de forsterket

allianser, feiret små seiere og tilpasset samskappingspraksiser underveis.

Til tross for at både ansatte og samarbeidspartnere beskrev at de opplevde praksisene i Innbyggernes modell som lovende, opplevde de også utfordringer med de nye måtene å jobbe på. I surveyene spurte vi hvilke tvil ledere, ansatte og samarbeidspartnere har hatt til prosjektet, og hvilke bekymringer man har hatt til den videre utviklingen etter endt prosjektperioden. Et svar som gikk igjen var bekymringen for hva som skjer med de involverte familiene når pengene og mulighetene de har fått opphører, siden «problemene for folk opphører ikke når prosjektet er over». Noen var også bekymret for om samarbeidet med andre instanser skulle opphøre når prosjektet er over. Andre har tvilt på om «tilfeldig utdeling av penger» har hatt effekt, om innbyggerne har blitt nok involvert i prosjektet, og det ble også ytret bekymring for at hele prosjektet går i glemmeboka etter avslutning (fra flere av delprosjektene), som disse to sitatene illustrerer:

*Er bekymret for om dette er nok et prosjekt som avsluttes og går inn i glemmeboka uten særlig endring. Situasjonen endrer seg ikke for disse familiene før ev. om veldig mange år, og vi må ikke slutte å snakke om dem eller forsøke å hjelpe dem.*

*Er redd for at dette var et stunt, som skapte svært bra resultater på kort tid, og at det ikke vil finnes løsninger for å videreføre friheten (og ansvaret) og de økonomiske midlene slik at man kan nå flere med samme metodikk.*

Gjennom prøvehandlinger som påvirket måter å tenke på, som igjen utløse nye handlinger, tok et mangfold aktører med seg innspill og læring fra eksperimenteringen inn i videre strategisk arbeid. Ansatte og samarbeidspartnere vektla at de **handlet seg inn i nye måter å tenke på gjennom å utforske ukjente handlingsrom, og at de ville jobbe for å bevare og videreutvikle lovende praksiser i Innbyggerens modell.**

#### Adaptiv kapasitet – å justere kursen underveis

Som vist i presentasjonen av de ulike delprosjektene, endret flere av prosjektene kurs i løpet av prosjektperioden. I etableringen av delprosjektene var det tydelig at aktørene i de ulike delprosjektene opplevde det som **krevene å «tenke utenfor boksen»**. Selv om selve søknadsprosessen om å delta i piloten hadde utløst en viss grad av nyttenkning, mye på grunn av prinsippene og kriteriene som ble langt til grunn, var den første fasen i arbeidet med piloten preget av at aktørene i hovedsak beveget seg på kjente stier. Fokuset var på å finne ut av hvordan pengene kunne brukes slik at de kom innbyggerne til gode, samtidig som de ulike aktørene brukte tid på å bli kjent med hverandre og hverandres virkemidler.

Etter hvert som delprosjektene fikk økt innsikt i innbyggers behov og kunnskap fra prøvehandlinger og virkemidler blant ulike samarbeidspartnere, gjorde flere av delprosjektene **snuoperasjoner der de endret fokus**. Et eksempel på dette var delprosjektet «Fritid for barn og unge», det fokuset ble fridd fra støtte til fritidsaktiviteter i form av gratisbilletter, kontingenter og utstyr, til en erkjennelse av at hjemmet er den viktigste fritidsarenaen for barn og unge. Ansatte i delprosjektene la vekt på betydningen av at prosjektlederne for Innbyggernes modell åpnet opp for – og etterspurte – nødvendige justeringer og endringer underveis. En representant for «Fritid for alle barn og unge» uttrykte det slik:

*Vi er jo et av de delprosjektene som har endret litt kurs underveis, og det har vært fantastisk å få lov til det. Bare når man gjør seg noen erfaringer og så ta en liten slik snuoperasjon. For vi gikk jo over til å fokusere mer på bolig, det var jo etter tilbakemeldinger fra innbyggerne, når vi så hvor viktig boligen er da som en fritidsarena for ungene. Det er tross alt der de oppholder seg størsteparten av døgnet (...). Det var overraskende for oss at boligen betydde så mye. Vi tenker kanskje at det er viktig for voksne, men at den var også viktig for barn og unge, og at de brydde seg slik som om hvordan det så ut hjemme, og hvordan de hadde det hjemme. Ja, det var vel det som gjorde at vi endret det fokuset. Da ble jo delprosjektet vårt mye større også, da koblet vi oss plutselig på et annet prosjekt, «Trygge hjem-prosjektet» til Husbanken og da tok det litt av da, det tok en annen vending.*

Et annet eksempel er fra delprosjektet «Flyktningfamilien i sentrum», der prosjektet i utgangspunktet startet med mer betingede former for kontantoverføringer til å teste ut en ubetinget og tillitsbasert grunninntektsløsning, der familiene selv disponerte pengene uten at det ble innført øvrige kontroll- og oppfølgningstiltak slik vi også beskrev i kapittel 8.

**Oppsummert kan tilpasninger underveis kan forstås som en form for adaptiv kapasitet, der samskappingspraksiser ble justert etter hvert som aktørene lærte og erfarte fra prøvehandlingene de satte i gang.** Tilpasninger og justering av kurs ble i hovedsak utledet fra kontinuerlig evalueringer av hva som var hjelpsom hjelp for innbyggerne, og meningsfulle og effektive praksiser for de ansatte og deres samarbeidspartnere. På den måten ble justering av praksiser nært koblet til utvikling av mindset og mentale modeller som beskrevet ovenfor, der et skarper fokus på innbyggernes totalsituasjon, deres behov og ressurser og deres levekårsforhold gradvis påvirket måter å tenke- og handle på i de ulike delprosjektene.

#### 9.4.2 Nye arbeidsverktøy: fra prosedyrer og standarder til å teste ut innovasjoner

Samskaping kommer med en rekke nye arbeidsformer, instrumenter og verktøy knyttet til å bygge human- og systemkapasitet i organisasjoner. I løpet av prosjektperioden har Trondheim kommune testet ut flere nye arbeidsverktøy og arbeidsformer. Noen av disse verktøyene har blitt brukt som planlagt, mens man for andre har valgt å justere bruken etter hvert som man har høstet erfaringer. Under beskriver vi noen av de mest sentrale verktøyene, og resultatene av uttestingen: 1) Relasjonell kapasitet; 2) effektkontrakter som ble til tildelingsbrev, og 3) Levekårsbudsjett og bruk av Utenfor-regnskapet.

#### Relasjonell kapasitet

Innledningsvis i arbeidet med pilot for programfinansiering 0-24 utarbeidet Trondheim kommune en nullpunktsanalyse som dannet grunnlaget for videre arbeid med piloten (Trondheim kommune, 2020). I denne planla de å bruke et analyseverktøy for «Relasjonell kapasitet», utviklet ved det danske forsknings- og kompetansesenteret Joint Action, til å kartlegge graden av samarbeidskapasitet i Trondheim kommune. Planen var å kartlegge relasjonell kapasitet rundt ca. 20 konkrete familier som var i kontakt med NAV sitt familietiltak i ulike bydeler. Ifølge nullpunktsanalyserapporten tok arbeidet med å bruke verktøyet Joint Action Analytics lenger tid enn planlagt. Dette skyldtes hovedsakelig tidkrevende prosesser rundt innhenting av samtykke og tolkebruk, i tillegg til pandemi. Dermed tok de heller i bruk data fra kartlegging av relasjonell kapasitet mellom enheter innen oppvekstsektoren, der verktøyet ble brukt på alle enheter (ledernivå) i Oppvekst og utdanning i de fire bydelene i Trondheim (vinteren 2020).

Kartleggingen gav kommunen nyttig informasjon om hvordan lederne oppfatter samarbeidsrelasjonene til hverandre. Innen oppvekst viste kartleggingen at det i hver bydel kan være opp til 80-100 ulike kommunale enheter som arbeider med barn og unge; barnehager, skoler, skoleteam, flyktningehelseteam, INN, uteseksjon, barne- og familietjeneste, familietiltak, helsestasjon 0-6 år, skolehelsetjeneste, habiliteringstjeneste 0-18, ergoterapi- og fysioterapi-tjenesten, barneboliger og avlastningsboliger, kulturskolen, kulturenheten, tilbud for enslige mindreårige flyktninger, omsorgsenhet osv. Det var mange ledere, både enhetsledere og avdelingsledere, som hadde en «rød relasjon» (ikke nødvendigvis dårlig, kan også uttrykke ønske om mer samarbeid) til ledere på andre enheter. Mange oppga også å ha relasjon til andre ledere på andre enheter uten at dette var gjensidig. Det var typisk kjennskap til andres arbeid som scoret lavest, mens det var stor grad av respekt for andre enheter og ledere.

**Kartleggingen skulle markere starten på en prosess der kommunen systematisk kartla relasjonell kapasitet og endring av denne i det tverrsektorielle arbeidet over tid.** Dette skulle gjøres ved å gjennomføre strukturerte intervju med sentrale aktører som arbeider med målgruppen, flere intervju med familiene det gjelder, samt analyser basert på resultater fra Joint Action Analytics-verktøyet. Det viste seg imidlertid at man ikke gjorde flere forsøk på å bruke verktøyet i prosjektperioden, da de fant det utfordrende å skulle koble ansatte som var sertifisert i metoden på delprosjektene, og fordi de prioriterte å jobbe med de ulike komponentene gjennom andre måter enn kartlegginger. Evalueringen har dermed heller ikke hatt tilgang til data og analyser fra dette arbeidet som vi i utgangspunktet hadde planlagt å benytte i forskningen.

#### Effektkontrakter som ble til tildelingsbrev

Ved oppstarten av Innbyggernes modell i 2021 var det tenkt at delprosjektene skulle skrive kontrakter med kommunen etter inspirasjon fra KS sine effektkontrakter. En effektkontrakt er en resultatbasert kontrakt mellom offentlige oppdragsgivere og tjenestetilbydere hvor private investorer tar risiko og utbetaling kun skjer dersom de avtalte målene eller resultatene oppnås. Hvert delprosjekt skulle bli enige om hvilke mål eller resultater og effekter som skulle være oppnådd for at oppdraget deres skulle regnes som utført. Effektkontraktene skulle sørge for at de som gjennomførte tiltaket hadde stor egeninteresse av å levere resultater i tråd med det som var avtalt. Lav resultatoppnåelse kunne føre til at delprosjektet ble avsluttet før tida, og effektkontraktene skulle brukes til å evaluere dette. Det viste seg imidlertid at hvis kommunen skulle benytte effektkontrakter måtte hver enhet ta en økonomisk risiko, noe man fryktet ville gjøre at mange enheter ikke kom til å søke om å bli med i piloten. Kommuneadvokaten gav dessuten beskjed om at man ikke kan skrive kontrakt med egen organisasjon. Dermed ble det bestemt at man heller skulle bruke **tildelingsbrev** i det enkelte delprosjekt.

**Prosjektlederne har formidlet at prosessen med tildelingsbrevene gikk ut på at hvert delprosjekt samlet sine samarbeidsaktører på tvers for å diskutere hvilke resultatmål de skulle nå, hvilke effektmål de ønsket seg, og hvordan de ville at andre skulle oppfatte delprosjektet.** Disse diskusjonene tok noe lengre tid enn prosjektledelsen hadde forutsett, samtidig som de ble viktige for å jobbe med kulturbygging og «mindset» i hvert delprosjekt.

Levekårsbudsjett og bruk av Utenfor-regnskapet I kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2023–2026 la man for første gang fram en plan med både **levlekårsbudsjett, klimabudsjett og økonomisk budsjett samtidig** i Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2023a). Dette



var inspirert av den såkalte smultringmodellen som rammeverk for bærekraftig utvikling (Raworth, 2017).

**Levekårsbudsjettet tar utgangspunkt i at Trondheim kommunes tjenester skal ha stort fokus på levekår og sosial bærekraft, der innbyggerne skal gis like muligheter til verdige live med tillit, trygghet tilhørighet og tilgang til utdanning, arbeid og bolig.**

Basert på lokale folkehelse-rapporter, og monitorering av spesifikke målgrupper av barn og unge i lavinntektsfamilier, ungdom som står i fare for å falle ut av skolen og/eller barn med hjelpetiltak i barnevernet, ønsker kommunen å få bedre innsikt i hvilke tiltak og ressurser som er rettet mot målgruppen, og hvordan de virker. I forbindelse med dette arbeidet ble beregningsmodellen i Utenfor-regnskapet tatt i bruk for å vise kostnadene ved utenforskap, og hva samfunnet kan spare ved å investere i tidlig innsats med mål om å løfte personer fra utenforskap til å bli en del av gjennomsnittet i befolkningen. I løpet av 2022-2023 har kommunen samarbeidet med masterstudenter ved Institutt for samfunnsøkonomi om å videreutvikle og kvalitetssikre bruken av Utenfor-regnskapet, og det planlegges for videre bruk av verktøyet (se også kapittel 11 for praktiske eksempler på Utenfor-regnskapet anvendt på delprosjekt i Innbyggernes modell).

**Oppsummering av verktøyene og deres nytteverdi for samskaping**

Oppsummert vurderte ansatte og ledere verktøyene som beskrevet over som nyttige virkemidler for:

- Å fremme felles innsikt i felles utfordringer og gi økt kjennskap til hverandres virkemidler (gjennom måling av relasjonell kapasitet)
- Å skape tydeligere rammer for eksperimenteringen med fokus på definerte målsettinger (gjennom tildelingsbrev)
- Å skape bevissthet om mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom investeringer i levekår (Levekårsbudsjett og bruk av utenfor-regnskapet)

I sum vurderes utprøving av disse verktøyene som lovende for å bygge felles forståelser og kollektiv handlekraft, noe som er sentralt for å lykkes med samskaping i praksis.

**9.4.3 Nye former for ledelse: Fra toppstyrt hierarki til mobilisering av nettverk**

Samskaping og innovasjon oppstår ikke av seg selv. Ledelse av samskaping krever som vi så i kapittel 4 nye former for ledelse enn det som tradisjonelt er vektlagt i offentlige organisasjoner. Når ledere skal mobilisere et bredere lag av aktører enn de man har et formelt og organisatorisk lederansvar for, kaller

det mer på relasjonell og tillitsbasert nettverk- og prosessledelse enn tradisjonelle former for hierarkisk styring (Bentzen; L. Bringselius, 2021). I evalueringen av Innbyggernes modell har det derfor vært naturlig å undersøke hvilken betydning ledelse i Trondheim kommune har hatt i prosjektet (prosjektledelse, administrativ ledelse, politisk ledelse), inkludert et fokus på sentrale suksessfaktorer og fallgruver i ledelse av samskaping og relasjonell velferd. I kapittel 10 ser vi nærmere på ulike roller, der vi omtaler ulike funksjoner ledere utspilte i utvikling av innbyggernes modell. I dette kapitlet ser vi nærmere på ulike former for ledelse, og betydningen av ledelse for å utvikle sammenhenger mellom eksperimenteringen i Innbyggernes modell og mulige systemiske endringer i kommuneorganisasjonen og i lokalsamfunnet. I det følgende presenteres undertema: 1) Innbyggerorientert og mobiliserende ledelse av samskapingsnettverk; 2) Strategisk ledelse gir legitimitet for eksperimentering, 3) brobyggende ledelse, og 4) fallgruver i mellomrommet mellom drift og utvikling.

**Innbyggerorientert og mobiliserende ledelse av samskapingsnettverk**

Som tidligere omtalt har Innbyggernes modell vært etablert i en midlertidig prosjektorganisering, men de fleste lederne av delprosjektene (6 av 9) hadde allerede lederposisjoner i kommunen. Det samme gjaldt også medlemmene av styringsgruppen, der alle tre hadde roller som områdedirektører hos kommunedirektørens lederteam. På den måten hadde Innbyggernes modell som prosjekt **tydelige forbindelser til driftsorganisasjonen**, gjennom at de samme folkene, både ledere og ansatte, sto med ett bein som ledere av driftsorganisasjonen, og ett bein i prosjektorganisasjonen som rettet seg mot eksperimentering med nye praksiser.

På tvers av lederroller, trakk flere fram at utøvelse av ledelse gjennom Innbyggernes modell impliserte **nye former for innbyggerorientert ledelse**. Noen uttrykte at dette helt klart var en ny måte å jobbe og lede på, typisk fordi man i større grad har vektlagt innbyggernes stemme og gitt dem langt mer innflytelse enn vanlig. For eksempel fortalte en leder at: «Innbyggernes modell er annerledes på den måten at vi i større grad har hatt med innbyggernes initiativ i det å lede fram prosjektet». For andre, og da særlig flere av samarbeidspartnerne fra frivillig sektor, ble ikke selve innbyggerfokusert opplevd som annerledes. Det som ble trukket frem som nytt for dem var snarere at samarbeidet ble ledet fram som tettere enn vanlig. Direkte dialog med innbyggere gjorde også at den strategiske ledelsen i kommunen fikk en dypere innsikt i innbyggernes liv og situasjon. I sum bidro innbyggerfortellinger og innsikt fra livserfaringer at ledere i større grad **empatiserte med innbyggerne situasjon**, noe de beskrev som motiverende og meningsfylt for å lede fram målsettinger for innbyggernes modell. **Allianser rundt innbyggerne verdier og målsettinger gjorde at ledere**

**tydeligere så sin funksjon i et større økosystem**, med gjensidig avhengighet til andre ledere og et mangfold relevante og berørte aktører som kunne bidra i samskapingsprosessene.

Lederne av enkelte delprosjekter framhevet som særlig «nytt» i Innbyggernes modell at de ikke ledet hierarkisk i linja for å styre egen enhet. I Innbyggernes modell erfarte de å **lede både «oppover» og «nedover» i organisasjonen**. Innbyggernes stemme og ansattes erfaringer ble ledet fram til ledere og beslutningstakere på mer overordnet nivå, samtidig som overordnede strategiske føringer ble ledet fram til å skape et handlingsrom for tillitsbasert samskaping på «bakkeplan». En vesentlig forandring lederne fortalte om, var å lede horisontalt på tvers av sektorer, der også andre offentlige, frivillige og private aktører var involvert for å «lede laget i lag». **Fokuset ble dermed dreid mot å lede utover og bortover for å mobilisere nettverk og samskaping på tvers av organisatoriske grenser.**

En av lederne i NAV fortalte om erfaringer med nye former for ledelse og organisering, hun fortalte at hun merket endringer:

*Ikke så mye på organisering, men kanskje på tanke-sett. Vi snakker mye mer om dette med samarbeid, hvordan skal vi få til ting på tvers (...) For vi har ikke sett de andre direktørene før vi, jeg har ikke sett min direktør annet enn på sånne store kraftsamlinger og sånn, men jeg opplever at det snakkes mer på tvers, med hva får vi til sammen (...). Nå er vi veldig enig om at dette må vi løse i dag, vi må sette oss sammen og få til de beste løsningene.*

I forlengelse av muligheten til å bygge opp en struktur for lokal eksperimentering, uttrykte ledere at det å lede fram samskapingsprosesser på denne måten utfordret det tradisjonelle lederhierarkiet, og at det også ga **større rom for uformelle ledere og endringsaktører både i og utenfor kommuneorganisasjonen**. Med dette ble ledelse i Innbyggernes modell i større grad knyttet til det å lede fram en agenda framfor å lede en avgrenset gruppe ansatte, der **ledelse av samarbeid ble vektlagt som en viktig lederoppgave**. Den nye lederrollen innebar å rydde rom til refleksjon og innovasjon, der lederne hadde et mer likestilt maktforhold til sine ansatte, og ga motivasjon og trygghet gjennom dialog der ansatte og samarbeidsaktører kunne bygge relasjoner og samarbeidskultur i de tverrfaglige teamene.

**Strategisk ledelse gir legitimitet for eksperimentering**

Ledere i Trondheim kommune ga uttrykk for at **det å bli gitt et økonomisk handlingsrom, der kommunen selv kunne beslutte hvordan de kunne ta i bruk statlige tilskudd, opplevdes som noe nytt** for dem. Dette ble uttrykt som en ny form

for tillitshandling fra statlige myndigheter som økte det lokale handlingsrommet for å lede fram nettverk av samskapingsteam, og eksperimenterere med nye praksiser med utgangspunkt i lokale behov. Tidligere var de vant til å måtte søke på en rekke mindre tilskuddsposter for å skaffe midler til spesifikke utviklingsoppgaver med forhåndsdefinerte detaljmål satt av aktører utenfor kommunen. Gjennom den statlige programfinansieringen i Pilot 0-24 ble det som kontrast nå gitt tid og rom for å bygge en struktur som tillot testing av prøvehandlinger basert i innbyggernes behov og ønsker. Ansatte i delprosjektene forlate om en **strategisk ledelse som oppfordret dem til å være modig og nytenkende**, og at det skulle være rom for å jobbe eksperimenterende i organisasjonen. Noen uttrykte at det å få et slikt handlingsrom opplevdes som radikalt nytt for dem.

Ansatte i delprosjektene vektla også at det har vært **viktig at administrativ ledelse har frontet prosjektet**. At administrativ toppledelse flagget prosjektet høyt skapte også legitimitet for at enhetsledere ga god støtte underveis. Flere ansatte fortalte at støtte fra enhetsleder og nærmeste leder var avgjørende for at de kunne sette av tid til arbeid med prosjektet, og tillate uttesting av nye praksiser. En ansatt fortalte for eksempel at:

*Vi har opplevd svært god støtte fra den administrative ledelsen i kommunen. De har stått ved oss hele veien og oppfordret til at vi skal være modige, noe som har gitt oss økt handlingsrom. Vi har også opplevd god støtte fra enhetsleder.*

Å oppleve støtte fra **nærmeste leder, og kjenne trygghet i at strategiske toppledere tok ansvar for eksperimenteringen med nye praksiser, ble vurdert av flere ansatte som avgjørende for å tørre å tenke – og teste ut - noe nytt**. En av prosjektlederne uttrykte det slik: «Jeg tror vi må ha ledere som er tøffe og som går ut og bare sier «nå går vi ut av det systemet, også tørr vi!».

Til tross for at ansatte og samarbeidspartnere vektla betydningen av strategisk og administrativ lederstøtte, var det også flere som påpekte at de opplevde et sprik i lederlaget. Dette beskrev de som en opplevelse av at enkelte (topp)ledere manglet felles mål, at (prosjekt)midler kunne overskygge felles mål, og at vedtatte strategier og målsettinger ikke ble tilstrekkelig «oversatt» og operasjonalisert gjennom ordinær ledelsespraksis i kommunen. Flere ansatte ga uttrykk for at de strategiske føringene i Trondheim i større grad ble ledet fram tydeliggjort i prosjektarbeidet med innbyggernes modell sammenlignet med den ordinære styringsdialogen. Ansatte la vekt på at samskaping i større grad burde ta utgangspunkt i innbyggere og frontmedarbeiderne, og fortalte om erfaringer der de opplevde at ledelsen i kommunen løp foran for å sette ny kurs for kommunen uten at de var kjent med og anerkjente lovende praksiser

som allerede fantes fra før. Å bygge **sterkere broer mellom eksisterende innsatser, utvikling av nye samskapingspraksiser og strategiske føringer ble ansett som avgjørende for å lykkes, både av ansatte, samarbeidspartnere og ledere.**

### Brobyggende ledelse

I intervjuer med ansatte, samarbeidspartnere og ledere kom det fram at «mellomroms-ledelse», å lede fram relasjoner og samspill mellom ulike aktører, agendaer og organisatoriske nivå var avgjørende for å lykkes med å nå målsettinger for Innbyggernes modell. Å lede i mellomrommene **ble koblet til ulike former for brobyggende ledelse der både formelle og uformelle ledere spilte avgjørende roller.**

Brobyggende former for ledelse utspilte seg på en rekke plattformer og arenaer, som beskrevet tidligere i dette kapitlet.

Ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene **framhevet de to prosjektlederne i kommunen som sentrale støttespillere og pådrivere gjennom prosjektet.** Prosjektlederne ble av de ulike aktørene beskrevet som særlig viktige brobyggerfunksjoner for å sette strategiske rammer for eksperimenteringen, og drive fram utviklingen av nye prøvehandlinger. Det at de var to prosjektledere som kunne utfylle hverandre både i form av personlige egenskaper og fagbakgrunner, ble vurdert som viktig både av prosjektlederne selv og av deltakere i delprosjektene. Prosjektlederne la vekt på at de kunne støtte seg på hverandre og dermed tåle mer av både motstand og usikkerheter de måtte forholde seg til gjennom prosessen. **Prosjektlederne skapte et konkret bindeledd mellom den strategiske ledelsen og prosjektorganisasjonen. Prosjektet fungerte som en «kjernesorganisasjon» for eksperimentering og kollektiv handling, der prosjektlederne bidro til å mobilisere et nettverk av endringsagenter.**

Gjennom utstrakt formidlingsvirksomhet både i og utenfor Trondheim kommune, bidro prosjektlederne, andre ledere og en rekke andre aktører i kommunen, til å gjøre Innbyggernes modell kjent gradvis mer kjent i egen organisasjon og til omverdenen. Dette førte til at flere sentrale aktører i kommuneorganisasjonen etter hvert anerkjente arbeidet og de lovende praksisene som ble utviklet som resultat av prosjektet. Prosjektlederne la stor vekt på å møte ulike aktører til **dialog**, både for å spre informasjon, og for å få innspill. Samtidig ble det utviklet **kommunikasjonsmaterieell** (nettside, filmer, brosjyrer) som de aktivt brukte for å lede fram brobyggende relasjoner mellom aktører i og utenfor Trondheim kommune. De deltok også i en rekke **nettverk og arenaer for å samle kunnskap og inspirasjon** som de tok med seg tilbake til delprosjektene. Eksternt innsiktsarbeid, der de søkte påfyll og inspirasjon fra andre kommuner og prosjekter i og utenfor Norge,

ble «guidet» av et utforskende fokus på samskaping og relasjonell velferd.

Brobyggende ledelse, både i og utenfor organisasjonen Trondheim kommune framstår som et sentralt og kapasitetsbyggende element i utviklingen av Innbyggernes modell. Å bygge bro mellom prosjektet og andre aktører handlet også om å skape forbindelser mellom drift og utvikling. Denne brobyggingen var til dels krevende, og handlet i stor grad om spenninger mellom drift og utvikling.

### Fallgruver i mellomrommet mellom drift og utvikling

I skjæringspunktet mellom ledelse og styring av utvikling og drift pekte ansatte, samarbeidspartnere og ledere på en rekke utfordringer. På den ene siden opplevde de det som **nyttig å være organisert i et tidsavgrenset prosjekt for å få tilstrekkelig fokus og utviklingskraft.** Flere fortalte at dette ga dem mulighet til å eksperimentere ved siden av linjeorganisasjonen med fokus på å utvikle løsninger på tvers av de eksisterende siloene. **Samtidig ble det beskrevet som risikofyllt at eksperimenteringen i delprosjektet var prosjektorganisert, og dermed ikke en integrert del av kjernevirksomheten i kommunen.** Problemet var ifølge prosjektledelsen og ansatte ikke prosjektorganiseringen i seg selv, men en konsekvens av kommunens hierarkiske og sektoriserede organisasjonsstruktur. Problemet ble også knyttet til mangel på etterspørsel av eksperimenterende praksiser i kommunens linjeledelse fra strategisk toppledernivå, ned til avdelingsledernivå.

Både prosjektledere og ansatte fortalte at det var krevende å samle strategisk ledelse på tvers av kommuneorganisasjonen for å planlegge og legge til rette for sammenhenger mellom vedtatte planer og eksperimenteringen i delprosjektene. Særlig ble kommunens enhetsledere beskrevet som bundet av et **krysspress der de ofte måtte prioritere «brannslukningsoppgaver»** knyttet til uønskede hendelser og personaloppfølging, noe som ifølge ansatte og ledere skapte fragmentert oppfølging av strategisk utviklingsarbeid. Koblinger og sammenheng mellom kommunedirektørens strategiske toppledelse og enhetsledernivået ble beskrevet som en nøkkel for å lykkes med å utvikle og videreføre samskapingspraksisene i Innbyggernes modell. Som omtalt var det tre av områdedirektørene som inngikk i en styringsgruppe for innbyggernes modell. Samtidig påpekte en rekke ulike aktører at samskapingen i Innbyggernes modell berørte alle direktørene, og at **representasjonen dermed kunne framstå problematisk for eierskapet til de øvrige kommunedirektørene.** En av prosjektlederne fortalte at:

*Vi så veldig tydelig at Innbyggernes modell var noe som angikk alle og hvem skulle være i styringsgruppen i så fall? Vi foreslo at det skulle være hele direktørgruppa da dette angår alle direktørene. Det*

*er potensialet da liksom, men så havnet vi på en styringsgruppe på tre direktører.*

Siden delprosjektene i praksis omfattet alle sektorområder i kommunen, bar flere ansatte på en bekymring om at ledere i «deres» linje som ikke var presentert i styringsgruppa ville ta tilstrekkelig lederskap i videreføring av det de selv erfarte som lovende praksiser. I survey-undersøkelsen kommenterte også ansatte at administrativ ledelse kunne deltatt mer aktivt i prosjektet for å få mer innsikt i prosjektet underveis. Til tross for etterlysninger av sterkere påkobling fra flere ledere, mente flere som hadde lederroller i både delprosjektene og i driftsorganisasjonen at **prosjektet hadde tatt mye tid og lederkapasitet, og noe mer enn forventet hos enkelte.** En delprosjektleder beskrev opplevde forbedringspotensialer slik:

*Administrativ ledelse; delta oftere i møter underveis i prosjektet. Involvere seg mer i å sikre at det settes av tid til deltakelse for de ansatte. Det bør skisseres bedre og informeres mer om, hvor omfattende og tidkrevende det er å gå inn i et prosjekt som dette.*

Et av delprosjektene som ble avsluttet allerede i 2022 skriver også om at det ble for omfattende å drifte prosjektet, og at de selv burde ha nedskalert antall ansatte og ungdommer som skulle involveres hvis de skulle få til det de ønsket med prosjektet.

Noen av de ansatte har opplevd **manglende forståelse for at prosjektet er noe man gjør i tillegg til ordinære oppgaver i jobben, og at samhandling er tidkrevende.** Mangel på rom for kritikk er det også én av de ansatte som trekker fram:

*Det har vært mange oppgaver som blir fordelt fra prosjektledelsen, og litt korte frister. Har av og til opplevd at det ikke er forståelse for at dette er noe man gjør i tillegg til de ordinære oppgavene i jobben. Det har også vært mye fokus på Innbyggernes modell, men kan oppleves som at de ikke forstår arbeidsmengde. En naivitet om at så lenge man samhandler så blir det mindre arbeid, oppleves noen ganger motsatt. Av og til så kan man også få følelsen over at man ikke skal være kritisk, da det er frivillig å være med, og at man bør være takknemlig for pengene.*

Forholdet mellom å lede drifts- eller utviklingsorientert ble tematisert av flere ledere, på ulike måter. En enhetsleder i kommunen pekte blant annet på at han fylte to vesensforskjellige roller som leder i prosjektperioden i Innbyggernes modell. På den ene siden omtalte lederen seg som en driftsleder som styrte enheten sin etter tradisjonell forvaltningspraksis med sektorisert målstyring. Den samme lederen uttrykte at han ledet på en svært annerledes måte gjennom arbeidet med Innbyggernes modell, der fokuset ble innrettet mot mobilisering av en rekke relevante og berørte aktører i nærområdet og på tvers i kommunen. Lederen uttrykte dermed at han i samme

lederrolle utøvde ledelse på to ulike måter, riktignok forankret i ledelse av den samme tjenesten, for de samme innbyggerne. Andre ledere fortalte lignende erfaringer; **de ledet på en samskapende og nettverksorientert måte i prosjektet, og en hierarkisk og sektororientert måte i «drifta».**

Ledere og ansatte som deltok i Innbyggernes modell fortalte at de erfarte en form for **sammensatt styringslogikk der de erfarte et krysspress mellom tradisjonelle byråkratiske og regulative verktøy og nye former for mobilisering av en rekke offentlige, private og sivile aktører.** De ga uttrykk for at konkurrerende logikker bidro til motsetningsfylte forventninger som på den ene siden skapte spenninger mellom å skulle styre og involvere, og på den andre siden å skulle legitimere samskapende praksiser og samtidig stå til ansvar for beslutninger som ble tatt i delprosjektene.

Enkelte enhetsledere i kommunen fortalte imidlertid at de opplevde enhetsavtalen (styringsavtale mellom enhet og eier) som et godt rammeverk for å jobbe i tråd med prinsipper i Innbyggernes modell. **De ga uttrykk for at enhetsavtalen bidro som et verktøy for å legitimere og etterspørre eksperimenterende praksis i retning av bestemte målsettinger i styringsdialogen.** Flere trakk frem at arbeidet med Innbyggernes modell ble opplevd som en konkretisering og operasjonalisering av vedtatte planer i kommunen. **På den andre siden beskrev informanter fra strategisk ledelse at etterspørsel av eksperimenterende praksiser til dels var manglende i styringsdialogen med enhetene.** En leder beskrev det slik:

*fordi vi er så driftsorientert egentlig at man har manglet kompetanse på de områdene der. Den strukturen som er etablert i tilknytning til ledelsesskolen var jo med styringskraftportalen og sånn, den har jo først og fremst en kontrolldimensjon, og med enhetsavtaler og orden i eget hus og sikre at hele organisasjonen er oppe på et sånn minimumsnivå når det gjelder å ha ting på stell. Det er lite verdier å hente ut av den strukturen annet enn at det er viktig å ha kontroll. Vi er oppmerksomme på det nå i hvertfall og tenker også at vi må ha en struktur på virksomhetsstyringen vår som er innrettet slik at den belønner den type initiativ som vi ønsker at skal komme fra organisasjonen, og at man også i lønnspolitikken reflekterer betydningen og bidrar til at Trondheim kommune realiserer Trondheimsloftet.*

I samtaler med strategisk ledelse kom det frem tanker om et fragmentert utviklingsorientert perspektiv i styringsdialogen. Det kan samlet sett se ut som at man leser styringslinja med ulike briller og oppfatninger i organisasjonen. Når strategisk ledelse blir spurt om hvor organisasjonen «gjør av» fortellinger og erfaringer fra Innbyggernes modell, om det da ikke finnes rom for det i styringsdialogen, svarer informant fra strategisk ledelse følgende: «Ja altså det

enkle svaret på det er at vi har ikke den strukturen og dermed er det svært vanskelig».

Oppsummert viser funnene **at samskapende og eksperimenterende praksiser ikke etterspørres tilstrekkelig i etablerte strukturer, og at det ikke eksisterer en samlet systematikk hvor organisasjonen aktivt og planlagt kan ta i bruk og respondere på erfaringer og læring fra innovasjonsarbeidet underveis.** Det at Innbyggernes modell ble organisert som en midlertidig prosjektorganisasjon så ut til å skape både muligheter og begrensninger for hvordan «linjeorganisasjonen» Trondheim kommune forholdt seg til læringen og de nye praksisene som ble utviklet underveis. I Innbyggernes modell ble det tydelig at prosjektet, som en midlertidig prosjektorganisasjon, var mer eller mindre koblet sammen med andre plattformer og arenaer i kommunen. Likevel var det ofte de samme menneskene som gikk igjen som deltakere på ulike plattformer og arenaer (dette gjaldt særlig ledere), uten at det nødvendigvis ble fasilitert fram en sammenheng mellom parallelle samskapingsplattformer. Med andre ord opplevde både ansatte og ledere vi intervjuet at det var et godt stykke igjen før Innbyggernes modell og læringspunkter fra plattformen kunne integreres, tilpasses og overføres som praksis i kommuneorganisasjonens kjernevirksomheter og forvaltningssystemer. Likevel trakk flere fram at den strategiske koblingen mellom aktiviteter i delprosjektene og vedtatte kommuneplaner ga et solid rammeverk for å utvikle organisatorisk utvikling basert i læringspunkter fra Innbyggernes modell. Etter endt prosjektperiode ble det tatt beslutninger om at Innbyggernes modell skulle «videreføres i linja», noe vi kommer tilbake til i kapittel 11 og 12.

#### 9.4.4 Nye økosystemer for samskaping: Fra å «drifte» organisasjonen til å mobilisere kontinuerlig kapasitetsbygging

Innovasjon i offentlig sektor kan forstås i lys av evnen til å ta opp i seg og respondere på ny kunnskap, håndtere nåtid og fremtid samtidig, og mobilisere et mangfold aktører til å utvikle noe som er nytt, nyttig og som blir nyttiggjort. Som vist gjennom dette kapitlet har Innbyggernes modell som prosjekt hatt forbindelser til aktører og aktiviteter i og utenfor Trondheim kommune som direkte eller indirekte har formet samskapingsprosessene i Innbyggernes modell. Slike forbindelser kan sees i lys av nyere forskning om samskaping, som vektlegger at samskapingsprosesser foregår i **et større økosystem med gjensidig påvirkning mellom ulike sosiale, politiske, økonomiske og institusjonelle faktorer** (Strokosch & Osborne, 2020).

Innbyggernes modell har lagt til rette for, mobilisert, og til en viss grad regulert samarbeidsrelasjoner blant de ulike aktørene som har deltatt i de ulike delprosjektene. Ved å sette opp rammer, prinsipper og kriterier for innhold, deltakelse, prosess og

organisering, skapte Innbyggernes modell en prosjektorganisasjon som stimulerte retning og framdrift i innovasjonsarbeidet. Erfaringer de ulike delprosjektene gjorde seg underveis førte blant annet til at også det overordnede prosjektet justerte kurs, etter hvert som både prosjektledere og styringsgruppe økte kunnskap om hva delprosjektene trengte for å kunne lykkes med eksperimenteringen. **På denne måten muliggjorde «plattformen» Innbyggernes modell en form for adaptiv tilpasning, der innsikt hentet nedenfra-og-opp fra praksisfeltet gjensidig påvirket ledelse og styring av prosjektene ovenfra-og-ned.**

Selv om Innbyggernes modell var bygd opp som et tidsavgrenset prosjekt basert på tilskuddsmidler, var det tydelig at mange av aktørene, og ikke minst strategiske lederne, så på prosjektet som en ny **mulighet til å bygge langsiktig kapasitet i kommunen, både på human- og systemnivå.** I seg selv ble det ikke oppfattet som radikalt å etablere prosjekter som hadde varig kapasitetsbygging som formål. Både ledere og ansatte fortalte om ulike erfaringer med prosjekter der de søkte å finne balanse og samspill mellom utvikling og drift, med ambisjoner om inkrementell innovasjon og kontinuerlig forbedring i måloppnåelse og oppgaveløsning. Mange fortalte likevel om erfaringer der resultater fra prosjekter hadde en tendens til å havne i skuffen etter at prosjektperioden ble avsluttet. Det som særlig ble uttrykt som nye takter med Innbyggernes modell var at prosjektet *både* var forankret i strategisk planverk ved oppstart, *samtidig* som prøvehandling i prosjektet bidro med læringspunkter som ble tatt med inn i arbeidet med Trondheim kommunes nye samfunnsplan, Trondheimsloftet. Å kombinere et fokus på systemforandringer som samtidig rettet fokus på mentale modeller, relasjoner, strukturer og nye koblinger til strategisk planlegging på samme tid, ble beskrevet som uvanlig blant ansatte og ledere. Ledere i kommunen ga derfor uttrykk for at det opplevdes som delvis nytt at prosjektorganiseringen rundt **Innbyggernes modell kunne forstås i lys av et økosystem for samskaping, i større omfang enn det de hadde erfaringer med fra de fleste tidligere prosjekter.**

Både ansatte og ledere formidlet at **kommunen manglet et helhetlig system med et felles rammeverk av kvalitative og kvantitative indikatorer de kunne bruke i styringsarbeidet sitt.** De beskrev at de fleste indikatorer de forholdt seg til var av økonomisk art og koblet til tjenesteproduksjon, og i liten grad rettet mot å følge utvikling av kollektiv påvirkning på innbyggeres livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Noen trakk imidlertid fram at arbeidet med å utvikle en innsiktsbase og en sorteringsmodell som speilet framgang på sentrale bærekraftsmål (Trondheim kommune, u.å.-a) var et lovende steg i riktig retning. Å utvikle et rammeverk som fulgte utvikling på faste indikatorer over tid ble av enkelte strategiske ledere framhevet som viktig for

å sikre legitimitet, tillit og oppslutning rundt innsatser som hadde samskaping og kollektiv påvirkning som utgangspunkt. På den måten anerkjente sentrale aktører i kommunen de manglet viktige verktøy for å få samstyring til å fungere i praksis, der også andre organisasjoner og aktører kunne innrette innsats mot felles mål og systematisk oppfølging av disse.

På tvers av aktører – både innbyggere, ansatte, samarbeidspartnere og ledere – ble **tillit beskrevet som en grunnmur for å skape utviklingskraft i samskapingsøkologien rundt Innbyggernes modell.** Et viktig startpunkt her var tillit mellom stat og kommune. Programfinansieringen i Pilot 0-24 ga kommunene et handlingsrom som aktørene i kommunen opplevde som en tillitshandling fra staten, som ga nye handlingsrom til tillitsbasert og samskapende ledelse og praksis på lokalt nivå. At Innbyggernes modell ble bygd opp på måter som baserte seg på relasjoner og tillit fra og mellom staten, kommuneledelse, ansatte, samarbeidspartnere og – ikke minst – innbyggere, ble også beskrevet som relativt nytt i et forvaltningssystem som tradisjonelt var preget av fragmentering mellom sektorer og nivå, innbygde kontrollmekanismer for behovsprøving, samt frykt for å gjøre feil og forsvar av særinteresser.

#### 9.5 Oppsummering med vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet har vi vist at Innbyggernes modell har bidratt med nye og lovende måter å samskape løsninger på, på flere ulike måter, og på ulike nivå, og i samspill mellom en rekke ulike aktører. I det følgende vil vi kort diskutere særlig lovende samskapingspraksiser i Innbyggernes modell, før vi peker på anbefalinger som diskuteres videre i kapittel 12; 1) Innbyggerfokus og styrkebaserte praksiser som grunnlag for tillit; 2) Samordnet og stedsbasert innsats som motor i arbeidet, og 3) Trygge team og ledere som tester og mobiliserer kollektiv handlekraft.

##### 9.5.1 Innbyggerfokus og styrkebaserte praksiser som grunnlag for tillit

De nye samskapingspraksisene som er utviklet i Innbyggernes modell har i stor grad vært preget av at **innbyggernes verdier og ressurser har stått i sentrum.** En fellesnevner er at de nye praksisene har hatt en **styrkebasert tilgang.** Praksisene har inngått i en større sammenheng, der ulike dimensjoner har hatt en **gjensidig påvirkning** på hverandre. Det vil si, at aktørene aktivt har vært på jakt etter å mobilisere ressurser i og mellom folk, organisasjoner og tjenester, plattformer og arenaer, steder, verktøy, ledernivå og systemer, og at disse dimensjonene også har påvirket aktørenes holdninger og handlinger underveis i prosessen.

**Styrkebaserte praksiser og fokus på grunnleggende og gode levekår krever endringer i måten offentlige tjenester forvaltes og utøves på** (Naylow & Wellings, 2019). Fokus i styrkebaserte praksiser rettes ofte mot å 1) øke bevissthet om tilgjengelige ressurser, 2) koble sammen ressurser, og 3) stimulere videreutvikling av ressurser (Cassetti et al., 2020), der tillit er sentralt for å få styrkebaserte tilnærming og samskaping til å fungere i praksis (Ansell & Torfing, 2021). Disse kjennetegnene var også høyst til stede i utvikling og gjennomføring av innbyggernes modell. **På mange måter kan det argumenteres for at samskapingspraksisene i Innbyggernes modell kan forstås som tillitsreform i miniatyr.** I motsetning til den statlig initierte tillitsreformen som konsentrerer fokus på relasjoner mellom tjenester og forvaltningsnivå (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023), har **Innbyggernes modell hatt et særlig fokus på innbyggernes egne behov, ressurser, verdier og aktive bidrag.** Innbyggernes aktive deltakelse i innbyggernes modell har skjedd i samspill med kommunalt ansatte og samarbeidspartnere fra frivillig og privat sektor. **Resultatene fra Innbyggernes modell tyder på at det å kunne skifte mellom roller – fra mottaker til deltaker – har konsekvenser for legitimitet og tillit til kommunens tjenester og systemer. Samtidig har den aktive deltakelsen påvirket innbyggernes motivasjon og vilje til å bidra i samskapingen** slik vi også så i kapittel 7. Internasjonal forskning bekrefter betydningen av eierskap til felles agenda og tillit i samskapingsprosesser (Voorberg et al., 2015). Meningsfylt og aktiv deltakelse fra innbyggerne selv kan understøtte opplevelser av å være en betydningsfull person (mattering), og dermed påvirke livskvalitet og samfunnsdeltakelse direkte (Prilleltensky, 2020).

En risiko ved innbyggerfokuserte og styrkebaserte praksiser er at fagprofesjonelle sine bidrag ikke anerkjennes som likeverdige, og at samskapingsprosessene dermed ikke inneholder reelle forhandlinger om løsninger. Innbyggerne vet ikke alltid best på egen hånd – ofte er det nettopp derfor de søker hjelp. En annen risiko er at fagprofesjonelle prioriterer samskaping med innbyggere som er «enkle» å samarbeide med, og nedprioriterer innbyggere som opplever krevende eller uenige (Glimmerveen et al., 2020, 2022). **For å lykkes med samskaping i retning av felles målsettinger er dermed reflektiv praksis og gjensidige tillitsrelasjoner sentralt.** Vellykkede samskapingsprosesser der innbyggere og andre relevante og berørte aktører blir ansett som likeverdige bidragsyttere, kan bidra til å bygge sosial kapital og forsterke legitimitet og tillit til velferdstjenester og demokratiske institusjoner (Guribye, 2018; Loeffler, 2020).

##### 9.5.2 Samordnet og stedsbasert innsats som motor i arbeidet

De ulike delprosjektene i Innbyggerens modell har involvert en rekke aktører utover Trondheim

kommune som organisasjon, der delprosjektene har vært forankret i en rekke plattformer og arenaer som har stimulert samarbeid på tvers. Betydningen av tverrfaglige team og koordinert støtte rundt familier med sammensatte og komplekse behov er blant annet godt dokumentert fra tidligere, for eksempel gjennom prosjektet «Nye mønstre- trygg oppvekst» i Kristiansand» (Mølland et al., 2023; Mølland et al., 2021) og prosjektet «Oppgang til oppgaven» i Århus (Kjær et al., 2023). **Et stedsbasert fokus i kombinasjon med tverrfaglig koordinert innsats har vist seg som en lovende praksis i Innbyggernes modell for å samordne virkemidler og møteplasser i innbyggernes lokalmiljøer.** Positive virkninger av stedsbaserte tilnærminger er også dokumentert i andre studier, som viser til at offentlig sektor kan oppnå bedre resultater gjennom å jobbe sammen med innbyggere og lokalsamfunn, framfor et fokus på å levere tjenester til dem (Agger, 2021).

**Bruk av barnehager og skoler som omdreiningspunkt og ankerinstitusjoner for lokal samskaping vurderes som en særlig lovende praksis i innbyggernes modell.** Blant dagens oppvekstinstitusjoner er det imidlertid begrenset tradisjon for å anvende barnehager og skoler som «plattformer» og ankerinstitusjoner i lokal samskaping (Heimburg et al., 2021; Heimburg & Røiseland, 2023; Heimburg et al., 2023). Dette til tross for at nærmiljøtankegangen i skoler og barnehager har stått sterkere i norsk kontekst før 2000-tallet, da det var vanligere å tenke skoler og barnehager som nærmiljøsentre (Laksholm & Ness, 1999). Det finnes likevel interessante initiativ som tyder på at stedsbasert samskaping med utgangspunkt i eksisterende og stabile velferdsinstitusjoner (skoler, barnehager) kan fremme kollektiv kapasitet til inkludering og fellesskap i nabolag og lokalsamfunn (Bibby & Deacon, 2020). Dette er en erfaring som andre kommuner har gjort seg også, for eksempel Levanger kommune (Heimburg & Røiseland, 2023) og Drammen kommune (Drammen kommune, u.å.)

Barnehager og skoler kan nå ut både med samordnet innsats til innbyggere med stort behov for støtte, hjelpe familier i gråsoner hvor problemer kan løses raskt og hindre at problemer utvikler seg til å bli store, og samtidig mobilisere inkluderende fellesskap til det beste for alle i lokalmiljøet. **Barnehager og skoler som universelle velferdsinstitusjoner plassert i lokalsamfunn der familier bor kan fungere som lokale ankerinstitusjoner for samskaping. Dette gir unike muligheter for å utvikle innsatser som virker universelt (bra for alle), men som graderer innsats etter behov (rettfærdig dimensjonering av støtte).** Samtidig kan stedsbasert innsats med prioritering av levekårsutsatte områder bidra til at innsats dimensjoneres etter områdespesifikke behov. På den måten danner barnehager og skoler et godt utgangspunkt for å fremme «proporsjonal universalisme» i innsatser og prioriteringer (Goldblatt et al., 2023).

Omfattende forskning viser at det å gå i barnehage kan gi barn i fattige familier bedre sjanser for å lykkes på skolen og i arbeidslivet, og på sikt redusere kriminalitet og sosiale problemer (Duncan, 2023; Havnes & Mogstad, 2011; Heckman et al., 2010). Det er derfor særlig interessant at samskapingspraksisene som ble utviklet i delprosjektet Tidlig innsats Brundalen bidro til å rekruttere flere barn fra levekårsutsatte familier til fast barnehageplass. På denne måten ser det ut til at de **stedsbaserte samskapingspraksisene som ble utviklet gjennom Innbyggernes modell kan bidra til å svare opp kunnskapsbaserte anbefalinger om å øke barnehagedeltakelse for barn i lavinntektsfamilier** (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Goldblatt et al., 2023). At ankerinstitusjoner kan bidra til å mobilisere lokale aktører til kollektiv handling er også **interessant i et ressurskapphetsperspektiv** der kommunen står ovenfor redusert aldersbæreevne som også påvirker rekruttering, kombinert med pressede inntekter til tjenesteutøvelse.

### 9.5.3 Trygge team og ledere som tester og mobiliserer kollektiv handlekraft

De nye samskapingspraksisene i Innbyggernes modell ble også koblet til nye arbeidsmetoder, verktøy og nye måter å lede frem samskaping på. Dette handlet blant annet om hvordan nye samarbeidsformer og verktøy påvirket måter å tenke på, der samskapingspraksiser ble justert og tilpasset underveis etter hvert som aktørene utviklet dypere innsikter i utfordringsbilder og løsningsforslag. En sentral forutsetning for de nye samskapingsløsningene ble knyttet til nye former for ledelse som søkte å bygge bro mellom ulike aktører og skape forbindelser mellom eksperimentering gjennom prosjektet og utvikling av ordinær drift.

Når innovasjon og omstilling tematiseres i offentlig sektor er det nødvendig å forholde seg til tosidigheten ved å utvikle tjenester samtidig som tjenestene er i operativ drift. Funnene fra Innbyggernes modell peker på behovet for å skape en balanse hvor kommuneorganisasjonen jobber i og med begge prosesser samtidig. De ovennevnte eksemplene på nye samskapingspraksiser tydeliggjør behovet for en forståelse av eksperimentering og prøvehandling som kontinuerlig tilpasning av driftsoppgaver, der eksperimentering kan være den «nye måten» å jobbe drifts og utviklingsorientert på samtidig. Samskapingspraksiser kan utforske nye og gode løsninger forankret i ordinære velferdssystemer, der ansatte finner nye løsninger sammen med innbyggere og en rekke samarbeidspartnere fra offentlig, frivillig og privat sektor.

Prosjekter er en spesifikk form for midlertidige organisasjoner «som gjør det mulig for bedrifter og andre individer eller kollektiver å organisere seg på en fleksibel og ad hoc-måte» (Söderlund & Sydow, 2019, s. 2159). Organisasjoner kan bruke prosjekter

til å gjennomføre institusjonelt entreprenørskap eller arbeidsaktiviteter for å oppnå institusjonell endring i spesifikke oppgaver forpliktet til bestemte mål, og evalueres i forhold til tidsfrister og milepæler (Grabher, 2002; Söderlund & Sydow, 2019). Prosjekters funksjon – som en tidsavgrenset, målrettet arbeidsform bør ha tette forbindelser med linjeorganisasjonen, og plan om hvordan prosjekt og drift skal henge sammen. At Innbyggernes modell i utgangspunktet ble etablert som et midlertidig prosjekt og fungerte som en plattform/backbone-organisasjon for omfattende og radikal eksperimentering ser ut til å ha skutt fart på omstilling av kommuneorganisasjonen i en mer samskapende retning. Med dette som bakgrunn kan det være **interessant å vurdere om utforskning av prøvehandlinger, slik det er testet ut gjennom innbyggernes modell, kan være den «nye normalen» i kommunen.** Dette vil innebære at driftsoppgaver kontinuerlig tilpasses erfaringer og læring fra eksperimenteringer i praksis, der inkrementell og radikal innovasjon foregår samtidig – noe vi diskuterer videre i kapittel 11 og 12.

Til tross for at ansatte og ledere i kommunen erfarte det som krevende å balansere drift og utvikling, bidro Innbyggernes modell inn i en større økologi for samskaping i Trondheim kommune. I løpet av prosjektperioden ble det etablert en rekke kapasitetsbyggende forbindelser til aktører i og utenfor Trondheim kommunes kommunegrenser som ga næring og kraft i utviklingsprosessene. **Evnen til intern samskaping på tvers av tjenester og sektorer i kommunen framsto imidlertid som en forutsetning for vellykket samskaping med eksterne aktører.** Dette peker i retning av behov for trening og kompetanseutvikling i kommuneorganisasjonen for å øve opp evnen til intern samskaping, før eksterne former for samskaping rulles ut i større skala. Betydningen av relasjonell kapasitet for å skape sammenhengende velferdsløsninger er godt dokumentert i litteratur om samskaping og relasjonell velferd. Organisatorisk atferd blant medarbeidere og ledere bør rettes mot kunnskapsdeling, felles problemløsning og innovasjon, og organisatorisk orientering/mindset bør rettes mot å utvikle utadrettet samarbeid, gjensidig kjennskap og gjensidig respekt (Bolton et al., 2021; Hornstrup, 2021).

**I Innbyggernes modell opplevde ansatte at lederne deres «tok imot dem» dersom de feilet, og de ble oppfordret til å tenke og handle på radikalt nye måter. Dette førte til at flere testet ut nye og til dels radikale løsninger. På den andre siden beskrev de en eksisterende organisasjonskultur preget av hierarkisk linjeledelse og sektorisert styring, med frykt for å gjøre feil.** Disse funnene kan tolkes som en opplevelse av høyere grad av psykologisk trygghet i prosjektorganisasjonen og svakere psykologisk trygghet i driftsorganisasjonen. Psykologisk trygghet kan forstås som en antakelse om at man ikke vil bli straffet eller latterliggjort for å ytre ideer, spørsmål, bekymringer eller feil som er

begått, og at et team oppleves som trygt for å tørre å ta risiko (Edmondson, 2018). Graden av psykologisk trygghet handler både om en strukturell dimensjon som prinsipp for styring, støtte og prosesser, og en relasjonell dimensjon som prinsipp for atferd og samarbeid (Bringselius, 2023). Organisasjoner med høy grad av tillit rapporterer høyere livskvalitet og mindre stress blant medarbeidere, mer motivasjon og energi i arbeidet, høyere produktivitet, redusert sykefravær og lavere grad av utbrenthet (Zak, 2017). Dersom Trondheim kommune nyttiggjør seg sentrale læringspunkter fra Innbyggernes modell vil dette trolig påvirke ansatte og organisasjonens evne til å nå målsettingene om økt livskvalitet og deltakelse både for ansatte og innbyggere. Samtidig vil trolig læringspunktene bidra til å fremme kollektiv handlekraft i samspill med andre relevante og berørte aktører.

Tidligere forskning peker på at **kapasitet til å utvikle effektive økosystemer for samskaping henger tett sammen med etablerte styringslogikker i organisasjoner.** Innbyggerinvolvering i vellykket offentlig tjenesteinnovasjon avhenger av den administrative tradisjonen og styringskulturen (Gesierich). I Trondheim kommune var det tydelig at aktørene erfarte barrierer for å gi nye samskapingspraksiser et sikkert fotfeste. Mange barrierer ble knyttet til det som kan omtales som «organisatorisk mudder»; uhensiktsmessige prosedyrer, saksganger, regler rapportering osv. som tok tid og fokus bort fra arbeidet med å fremme innbyggernes livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Dette kan forstås som at kommuneorganisasjonen hadde utviklet praksiser og systemer som i realiteten virket mot sin hensikt og spente ben for samfunnsoppdraget (Madsen et al., 2022). En viktig faktor som ble trukket fram her var at kommunens styringssystemer i utgangspunktet var preget av logikker som hadde en sterkere forankring i New Public Management framfor å betrakte kommunen som en arena for samskaping. Slike krysspress framstår som paradokser det kan være krevende for aktørene å håndtere siden styringssystemer og styringssignaler spriker i ulike retninger. Å håndtere slike paradokser og spenninger samtidig som man søker å finne løsninger på komplekse problemer i en fremtid man ikke kjenner er en krevende men nødvendig øvelse (Nielsen, 2023). En viktig del av å finne løsninger ligger i å erstatte uhensiktsmessig byråkrati og forvaltning med hensiktsmessige rammer og regler som sikrer god balansering mellom tillit og skjønnsutøvelse, og positive former for kontroll og ansvarlighet (Torfinn & Bentzen, 2022). Høy grad av psykologisk tillit blant aktører i organisasjonen er dermed helt sentralt – både for å utvikle gjensidige tillitsrelasjoner i et økosystem, men også for å utvikle tillit til fremtida. Å utvikle økosystemer for samskaping basert på tillit regnes som en lovende, men ressurskrevende måte å finne robuste løsninger på dysfunksjonelle styringssystemer på (Bentzen, 2021).

Nye ideer om styring erstatter ikke fullt ut eksisterende logikker, men sameksisterer og integreres med etablerte kulturer og tradisjoner, der spenninger mellom ulike logikker kan erfares som konfliktfylte (Torfing, 2020). En sameksistens av styringslogikker som balanserer klassiske byråkratiske forvaltningsprinsipper med både New Public Management og samskaping krever derfor at ledere, beslutningstakere og utøvere av offentlig innovasjon har en **bevisst holdning til den administrative tradisjonen og styringskulturen**. Det krever også at de jobber aktivt for å **kontinuerlig utvikle lokale tilpasninger som fremmer vellykket innbyggerinvolvering i samskaping og offentlig innovasjon, i en omskiftelig og turbulent verden som stadig er i endring** (Greve et al., 2020; Scognamiglio et al., 2023). Læringspunkter fra Innbyggernes modell kan tilføre Trondheim kommune innsikt for å videreutvikle styringssystemer som er mer tilpasset samstyring og samskaping av fellesskapsverdier, og som samtidig tar høyde for klassiske forvaltningsidealer om rettferdig fordeling.

#### 9.5.4 Oppsummering av vurderinger

Oppsummert kan det argumenteres for at samskappingspraksisene som ble utviklet gjennom Innbyggernes modell representerer et brudd med tradisjonelle praksiser, ledelsesformer og styringslogikker i kommunen.

Sett i lys av de nye samskappingspraksisene som er testet ut i Innbyggernes modell, har Trondheim kommune utviklet og tatt i bruk verktøy, styringsinstrumenter og samarbeidsformer som kan vurderes som vellykkede fordi:

- det økte fokus på barn, unge og familiers egne ressurser, bidrag og behov
- det fremmet tilpasset, rask og hjelpsom hjelp der innbyggerne lever og bor
- det understøttet relasjonell kapasitet og psykologisk trygghet til eksperimentering med prøvehandlinger
- brobyggende og mobiliserende former for ledelse legitimerte og fremmet samskaping og innovasjon
- det ble utviklet en plattform med dedikerte endringsagenter som fungerte som en backbone-organisasjon for kollektiv handling
- prøvehandlinger og eksperimentering var koblet til strategisk planverk

På den andre siden framstår de nye samskappingspraksisene som sårbare, fordi:

- fragmentert ledelse er presset på tid og driftsoppgaver reduserer kapasitet til samskaping
- ansatte og ledere mangler incentiver til å samskape med hverandre og eksterne aktører i ordinær drift
- kommunalt ansatte må bruke mye tid på «organisatorisk mudder» som uhensiktsmessige rapporteringskrav, saksganger, regler, rutiner osv.
- mange ledere, ansatte og samarbeidspartnere mangler kompetanse til å gjennomføre samskaping i praksis
- det ikke fins et helhetlig system for felles måling og evaluering som følger opp kollektiv påvirkning på fordeling av livskvalitet og samfunnsdeltakelse i befolkningen.

Basert i funn fra Innbyggernes modell og tidligere forskning (de 20 hensynene presentert i kapittel 4) gir vi følgende anbefalinger til videreføring av spirende samskappingspraksiser:

## Anbefalinger til videreføring av spirende samskappingspraksiser

- Sette verdier i fokus – med livskvalitet for alle som overordnet samfunns mål
- Bruk tid på innsikt: problemer må forstås før de kan løses
- Ta utgangspunkt i det som er viktig for innbyggerne selv, og bygg på ressursene de har tilgjengelig for å delta og bidra
- Invitere innbygere som samarbeidspartnere – fokus på hele familien
- Vektlegging av relasjoner – finn deg et ansikt! La relasjoner og nettverk lede an i oppgaveløsningen – noe av det nyttigste ansatte i tjenestene og samarbeidspartnerne opplevde i Innbyggernes modell var «å få et ansikt» å forholde seg til i andre tjenester
- Fortsette utvikling av plattformer for samskaping, der ulike plattformer og arenaer mobiliserer et bredt aktørkart til å jobbe i retning av felles mål
- Sørge for møteplasser, formidling fra og sammenkoblinger mellom utprøving av nye praksiser, slik at aktører og organisasjoner kan lære av hverandre underveis
- Videreføre koordineringsmekanismer på familie- og lokalsamfunnsnivå for å bygge både det «lille laget» og «det store laget» rundt ungdommer og familier samtidig - sikre involvering av frivillig sektor og spill på lag med lokalt næringsliv
- Prioritere videreutvikling av barnehager og skoler som plattformer for stedsbasert samskaping
- Systematisk utvikle kapasitet til fasilitering av samskaping på tvers av sektorer, aktører og nivå – ha en plan for både hva dere skal oppnå og hvordan dere skal oppnå det
- Videreutvikle plattform/kjerneorganisasjon for løpende eksperimentering i driftsorganisasjonen
- Rydd unna organisatorisk mudder og uhensiktsmessig byråkrati, og led fram trygge rammer slik at bakkebyråkratene har rom for tillitsbasert skjønnsutøvelse
- Videreutvikle incentiver og verktøy som fremmer løsninger på tvers av tjenester, forvaltningsnivå og aktører i lokalsamfunnet
- Fortsette videreutvikling av en samskappingsøkologi, der virkemidler virker sammen for å virke bedre
- Fortsett kontinuering eksperimentering med nye praksiser og skap direkte kobling til utvikling av driftsorganisasjonen
- Sørg for politikerforankring av samskappingspraksiser og en sterkere påkobling av kommunens demokratiske institusjoner
- Sørg for at samskaping i oppgaveløsning ikke blir til pulverisering av ansvar
- Sørg for at folkevalgte politikere bærer hovedansvaret for befolkningens livskvalitet, demokratiske deltakelse og fordeling av livsmuligheter

# 10

## Roller

Forsknings spørsmål som belyses i dette kapitlet er:

- Hvordan forstår målgruppene, tjenesteytere og øvrige samskappingsaktører sine roller i utvikling, gjennomføring i evaluering av forsøkene?



### OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

1. Innbyggernes modell bidro til at et mangfold ulike aktører utviklet nye og samskapende roller og kompetanser. Generelt gikk aktørene fra klassiske roller som mottaker og tjenesteyter til et utvikling av et nettverk bestående av et mangfold av brobyggere og endringsagenter.
2. Innbyggernes modell har ført til størst endring i roller blant innbyggere og ansatte, med minst forandring i rollen blant politikerne. De mest radikalt positive forandringshistoriene vi hørte om, var fra innbyggere som hadde fått erfaring med å innta verdsatte roller, der de ble viktig for andre.

Samskaping forutsetter nye roller for en rekke ulike aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for å få samskaping til å fungere i praksis. For kommunens ansatte og administrative og politiske ledere innebærer dette generelt å innta en mer fasiliterende rolle for å myndiggjøre og mobilisere innbyggere og relevante samarbeidspartnere i samskaping på ulike nivå, slik vi beskrev i kapittel 4.

I dette kapitlet ser vi nærmere på ulike roller som var involvert i Innbyggernes modell, der fokuserer vi på funksjon og kompetanser knyttet til helhetlig, samordnet og effektiv praksis.

### 10.1 Nye samskapende roller og kompetanser

Som tidligere omtalt, omfattet innbyggernes modell at ulike aktører, på ulike nivå, utviklet roller og kompetanser som i større eller mindre grad bidro til å fremme samskaping. **I det følgende vil vi oppsummere framtrede mønstre i datamaterialet knyttet til de ulike rollene i initiering, design, gjennomføring og evaluering av forsøkene.** Vi starter med å presentere funn som belyser innbyggernes ulike roller, før vi ser nærmere på rolleforståelse og rolleutøvelse blant prosjektledere, ansatte, samarbeidspartnere, ledere og politikere. I sum danner dette et bilde av de ulike aktørenes bidrag og posisjon i samskapingen av Innbyggernes modell, med vekt på nye og samskapende roller og kompetanser.

#### 10.1.1 Innbyggernes roller

Som vi beskrev i kapittel 6 fortalte mange innbyggere at de tidligere hadde opplevd å bli møtt som «en sak» i møtet med det offentlige hjelpeapparatet.

Et tydelig funn fra prosessen med innbyggernes modell var at innbyggerne fortalte om endringer underveis der de opplevde – dog i varierende grad – at de ble en deltaker og en samarbeidspartner; altså en **endret selvforståelse i hvilken rolle de selv spilte i møtet med velferdssystemet.** Gjennom delprosjektene var det tydelig at det var en ny opplevelse for mange av deltakerne å føle at de ble «satset på», og lyttet til som en bidragsyter i eget og andres liv.

På tvers av delprosjektene var det tydelig at motivasjon, eierskap og språklige forutsetninger påvirket roller og delaktighet i gjennomføringen av delprosjektene. Dette hang sammen med forutsetninger og reelle muligheter til å delta, men ikke minst hvordan innbyggerne opplevde å bli møtt med tillit og understøttelse fra ansatte og samarbeidspartnere i delprosjektene. **Med andre ord var de relasjonelle betingelsene og opplevelsen av å være en person med meninger, og ikke en sak som skulle løses, viktig for innbyggernes selvforståelse.**

Som vist i tidligere kapitler var det imidlertid stor variasjon blant delprosjektene når det gjaldt innbyggernes roller i samskapingens prosessene. Dette gjaldt innbyggernes roller i alle faser av samskapingens prosessene, fra initiering til utvikling og design, og fra gjennomføring til evaluering av forsøkene. Noen delprosjekter, som for eksempel Flykning-familien i sentrum, baserte i hovedsak søknad og plan for gjennomføring på fagfolk og samarbeidspartneres innsikt i målgruppens utfordringer, og en felles vurdering av at mer penger var det viktigste for denne målgruppen. Her hadde innbyggerne en mer **passiv rolle.** Noen påpekte at barn i liten grad hadde vært involvert i samskapingen, og det var hovedsakelig foreldre og eldre ungdommer som

INNBYGGERNES ROLLER	KJENNETEGN
Mottaker	Fordi de inntok en passiv rolle i utdeling av penger.
Deltaker, samarbeidspartner og utvikler	Fordi de inntok en aktiv rolle i forhandling av mål, virkemidler og utvikling av tjenester, og deltok i gjennomføring av tiltak.
Kvalitetssikrer	Fordi de evaluerte hvorvidt nye praksiser var bedre enn gamle.
Brobygger og medborger	Fordi de trakk med seg flere innbyggere i aktiviteter og utøvde los-funksjoner for andre innbyggere til tjenestene og i samfunnet.
Erfaringskonsulent	Fordi de jobbet som ansatt eller frivillig der livserfaringer var kjernekompetansen.
Frontløper og forkjemper	Fordi de aktivt søkte å påvirke tjenester, samfunn og politikk.
Innbyggerledere	Fordi innbyggerne var i førersetet, og kommunen medvirket med virkemidler som var viktig for innbyggerne selv.

**Tabell 6:** Innbyggernes roller i de ulike fasene av prosessen kan dermed forstås som et kontinuum mellom å være passiv mottaker til å sitte i førersetet på veien mot livskvalitet og samfunnsdeltakelse.

hadde deltatt. Andre delprosjekter ga ungdommer og familier mulighet til å forme innhold og prioriteringer i delprosjektene, der de i større grad ble ansett som **deltakere** gjennom hele prosessen, også i initiering og design av delprosjektene.

I andre delprosjekter, som i Stødig start og Veien til førerkortet, tok innbyggerne mer aktive roller, også i selve gjennomføring av aktiviteter som skjedde i regi av prosjektet. Disse to prosjektene praktiserte også en form for deltakende budsjettering og med kollektive former for utbetalinger, samtidig som **erfaringskonsulenter** jobbet som **likemenn** og pådrivere gjennom prosessen. Til tross for at det finnes erfaringskonsulenter i andre tjenester og enheter i Trondheim kommune fra før, var slike roller delvis nytt for de som jobbet i disse delprosjektene.

Den mest «radikale» endringen i innbyggerroller fant vi i Stødig start, der foreldrene startet en egen organisasjon: «Stødig oppvekst». Denne organisasjonen var «**innbyggerkontrollert**» i den forstand at den ikke var underlagt noen form for føring fra kommunen, men fikk økonomisk støtte, tilgang til lokaler og til dels praktisk støtte til å gjennomføre innkjøp (som for eksempel en felles-eid båt), aktiviteter og arrangementer. Både i Veien til førerkortet og i Stødig start tok flere innbyggere på seg roller som **frontløpere og forkjempere for å påvirke den offentlige samtalen og folkevalgte politikere.**

Innbyggerne var i begrenset grad direkte involvert i de interne evalueringssesene i kommunen i de fleste av delprosjektene. Noen av utfordringene knyttet til dette inkluderer språklige barrierer og manglende presentasjon av evalueringssesene for familiene. «Veien til førerkortet» delprosjektet skiller seg positivt ut ved å ha inkludert ungdommene i evalueringen, noe som har bidratt til verdifull innsikt og refleksjon. Innbyggerne har imidlertid hatt en sentral rolle i bidragsforskningen, der mange har delt sine erfaringer gjennom deltakelse i intervjuer.

Oppsummert er det ikke grunn til å hevde at den ene formen for deltakerrolle nødvendigvis er kvalitativt bedre enn andre; det kommer an på hva som er målet med samskapingssesene, Innbyggernes forutsetninger for å delta, støtte og tilrettelegging som gjør et mulig å delta på like vilkår, samt motivasjon og mulighet til å bidra. For eksempel hadde Innbyggerne i Flykning-familien i sentrum stort utbytte av Innbyggernes modell, selv om de inntok en mer passiv rolle i initiering, gjennomføring og intern evaluering. Likevel var det tydelig at de mest radikalt positive forandringshistoriene vi hørte om, var fra innbyggere som hadde fått erfaring med å innta verdsatte roller, der de ble viktig for andre. I slike sammenhenger ble også innbyggerne selv brobyggere og veiviserer for andre ungdommer og familier til nye arenaer de kunne delta på, og der de delte kunnskap og ressurser med hverandre. For disse innbyggerne var det tydelig at samskapingssesene muliggjorde myndiggjøring og «mattering».

Foto: Alexander Matthias Seifried

### 10.1.2 Prosjektledernes roller

Fasiliterende ledelse er sentralt for å fremme en god institusjonell design og gode samskappingsarenaer, plattformer og prosesser. Ledelsen av Innbyggernes modell foregikk på flere nivå, der strukturen i prosjektarbeidet skapte forbindelser mellom prosjektorganisasjonen og kommunens linjeledelse gjennom styringsgruppa. Både i intervjuer med ansatte, samarbeidspartnere og ledere kom det fram at prosjektlederne for det overordnede prosjektet hadde hatt en «stor og avgjørende rolle» for utvikling og utprøving av Innbyggernes modell. Prosjektledelsen var delt mellom en fulltidsansatt prosjektleder fra helse og velferdssektoren (100% stilling), og en fra

oppvekststaben (50 % stilling). I tillegg var en annen rådgiver fra oppvekstadministrasjonen påkoblet som støttespiller for prosjektlederne. Disse prosjektlederne ble både av seg selv og andre beskrevet som svært forskjellige i form av personlige egenskaper som kompletterte hverandre, men like i form av verdisynet og pågangsmot til å drive fram innovasjonsprosessene i prosjektet. Som tidligere omtalt fungerte prosjektlederne som sentrale pådrivere for å utvikle en kjerneorganisasjon/backbone-organization som fremmet kollektiv handlekraft og mot til å eksperimentere med nye praksiser. En viktig funksjon var at de fasiliterte gjensidig læring, felles refleksjon og dilemmahåndtering underveis.

PROSJEKTLEDERNES ROLLER	KJENNETEGN
Speider	Fordi de jobbet utadrettet for å høste kunnskap og erfaringer fra omverdenen som kunne inspirere eksperimenteringen i Trondheim
Fasilitator	Fordi de utøvde prosessedelse i møter og workshops der innbyggere, ansatte, samarbeidspartnere og ledere kunne utveksle ideer og kunnskaper med hverandre, og isenesetter organisasjonslæring og refleksjon.
Kvalitetssikrer	Fordi de evaluerte hvorvidt nye praksiser var bedre enn gamle
Brobygger	Fordi de fungerte som bindeledd mellom delprosjektene, styringsgruppa, forsknings-teamet og det nasjonale programmet i pilot 0-24, og utviklet plattformer og arenaer for samskaping med relevante aktører i og utenfor Trondheim
Frontløper	Fordi de jobbet strategisk med å tenke langt fram i tid, skape rammer for eksperimenteringen, rydde unna barrierer, og stadig dyttet delprosjektene framover til å være modig og teste nye prøvehandlinger
System-forandrer	Fordi de fungerte som policy-entreprenører som trakk i tråder i hele økosystemet for samskaping, både i og utenfor kommunen, med mål om at læringspunkter fra innbyggernes modell skulle videreføres og forsterkes.
System-demonstratører	Fordi de konkret viser fram hvordan systemer og praksiser kan fungere annerledes

Tabell 7: Ulike aktørers beskrivelse av rollene til prosjektlederne av Innbyggernes modell.

### 10.1.3 Ansattes roller

Samskaping slik den utfolder seg i Innbyggernes modell gir nye og mer desentraliserte arbeidsformer og nye roller for ansatte i tverrgående team og arenaer med innbyggerne. I likhet med innbyggerne inntok også kommunalt ansatte og delprosjektledere som deltok i Innbyggernes modell ulike roller i prosjektet. Likevel fortalte ansatte gjennomgående om en forandret forståelse av sin rolle som kommunalt ansatt, som påvirket både måten de tenkte om sitt eget arbeid på, og hvilke handlinger som ble prioritert. **Slike forandringer i mentale modeller ble ofte knyttet til hvilke mål de opplevde at de jobbet for å nå, og hva slags utfordringer de søkte å løse.** Mange uttrykte at det var nytt for dem å løfte blikket på hensikten med jobben de utførte, og bidra til å initiere og designe løsninger for å nå målsettinger i prosjektene. En annen rolle var knyttet til en **speiderfunksjon, der de søkte etter samarbeidspartnere som kunne bidra til å realisere felles målsettinger.** Å kunne innta roller der de ble kjent med familier og deres behov ble vektlagt som viktig. Gjennom Innbyggernes modell uttrykte flere ansatte at de hadde fått på seg **forsterkede «levelkårsbriller»** som satte dem bedre i stand til å se etter, og etterspørre levelkårsfaktorer. Dette gjaldt både i møtet med innbyggerne, men også på systemnivå. Andre framhevet at de hadde vært oppmerksomme på levelkår og fattigdomsproblemer så lenge de kunne huske, men framhevet at Innbyggernes modell ga dem en **verktøykasse** som satte dem i stand til å gjøre noe med problemene de så.

**Det var tydelig at teamarbeid og relasjonelle betingelser virket inn på arbeidspraksiser og samarbeidsrelasjoner.** Ansatte uttrykte at deltakelsen i Innbyggernes modell ga opplevelsen av å ha et større lag med kolleger, både i og utenfor kommunen, som de raskt kunne ta kontakt med for å løse oppgaver som krevde samarbeid. Dette ble beskrevet som en «kjapp tjenestevei» som gikk på tvers av sektorgrensene, og som satte «ansikt på funksjoner». På denne måten fungerte flere ansatte i frontlinja som direkte brobyggere ut mot innbyggere, andre sektorområder, og (delvis) ut i lokalsamfunnene. **Ansatte så dermed seg selv i større grad som en del av et team som gikk på tvers av tradisjonelle organisatoriske skillelinjer.** Flere framhevet at felles målsettinger - med flere å spille på i oppgaveløsingen- påvirket motivasjon, økt trygghet til å utøve tillit og skjønn, og jobbengasjement. Flere oppfattet også at de fikk et økt handlingsrom til å bruke fagligheten sin på en bedre måte for å hjelpe innbyggerne med det de hadde behov for; en form for myndiggjøring der ansatte opplevde økt makt til å utøve rollen sin og utøve handlinger og beslutninger i tråd med innbyggernes behov. En del var også opptatt av tillitsvalgte sine roller, og at det var behov for tettere og mer aktivt samspill med ansattorganisasjonene for å få til videreutvikling av samskaping i praksis.

Noen ansatte tok også på seg roller som brobyggere og frontløperer - både i egne enheter, men også for å spre erfaringer til andre aktører som jobbet i andre deler av kommunen og til beslutningstakere. Delvis skjedde dette på eget initiativ, og delvis fasilitert av prosjektlederne eller andre ledere i kommunen.

KOMMUNE-ANSATTES ROLLER	KJENNETEGN
Initiativtaker	Fordi de initierte utvikling av delprosjektene
Speider	Fordi de aktivt lette etter og søkte samarbeid med aktører som kunne bidra til å nå mål for innbyggernes modell
Samarbeidspartner og utvikler	Fordi de deltok i samskapte former for oppgaveløsning
Risikotaker	Fordi de var redd for å bryte regler og prinsipper om likebehandling, men tok sjansen likevel
Kvalitetssikrer	Fordi de evaluerte hvorvidt nye praksiser var bedre enn gamle
Kulturbygger	Fordi de bidro til å spre tankesett, holdninger og verdier i kommunen
Brobygger	Fordi de overførte læring til andre og søkte samarbeid på tvers
Frontløper	Fordi de testet ut nye ideer og handlinger de ikke hadde prøvd før

Tabell 8: Kommunalt ansatte sine roller i Innbyggernes modell.



#### 10.1.4 Samarbeidspartnerne roller

Innbyggernes modell var organisert rundt en rekke offentlige, private og frivillige aktører og utnyttet koordineringen og grenseflatene mellom disse kompetanse. De ulike delprosjektene hadde med seg en rekke aktører fra frivillig, privat og offentlig sektor som ikke var ansatte i kommunen. I de ulike delprosjektene var det tydelig at samarbeidspartnerne hadde svært ulike roller i «laget» rundt barna, ungdommene og familiene. Noen var aktivt deltakende i initiering, design, gjennomførlig og evaluering, mens andre inntok mer passive roller. Noen eksterne aktører var tett på og ble både av

seg selv og kommunens ansatte vurdert som en integrert og likeverdig del av samarbeidet. For eksempel var representanter fra politiet tett koblet på tre av delprosjektene (Tidlig innsats Brundalen, Sammen på Lademoen og Veien til Førerkortet). I disse prosjektene tok politiets representanter også en tydelig pådriverrolle, og bidro til å bygge bro og erfaringsdeling mellom delprosjekter. Andre samarbeidspartnerne inntok en mer passiv rolle, der de «leverte» innsats knyttet til bestemte gjøremål. Dette gjaldt for eksempel kjøreskolen som var involvert i delprosjektet Veien til førerkortet.

SAMARBEIDSPARTNERNES ROLLER	KJENNETEGN
Brobygger	Fordi de knyttet sammen forbindelser mellom ulike delprosjekter, og ut til andre organisasjoner og nettverk
Kulturbygger	Fordi de bidro til å spre tankesett, holdninger og verdier i egne organisasjoner og i lokalsamfunnet
Samarbeidspartner og utvikler	Fordi de deltok aktivt i planlegging, oppgaveløsning og evaluering
Leverandør	Fordi de (delvis) utførte oppgaver på «bestilling» fra resten av delprosjektet
Frontløper	Fordi de dyttet delprosjektene framover gjennom fremtidsvisjoner og ambisjoner om samfunnsforandring
Frontløper	Fordi de testet ut nye ideer og handlinger de ikke hadde prøvd før

**Tabell 9:** De ulike rollene som samarbeidspartnerne i Innbyggernes modell inntok kan beskrives som et kontinuum mellom å være en leverandør, til å være en frontløper.

#### 10.1.5 Styringsgruppe og administrative ledere i «linja» sine roller

Som beskrevet i kapittel 9 mente ansatte og samarbeidspartnerne i delprosjektene at Innbyggernes modell var godt forankret i kommunens administrative ledelse. Administrative ledere hadde en rekke ulike roller i tilknytning til Innbyggernes modell. Mange la vekt på at kommunens toppledelse fremhevet Innbyggernes modell og at det ble lagt merke til av enhetsledere og i organisasjonen. Samtidig uttrykte ansatte i kommunen at det oppleves en større nysgjerrighet for Innbyggernes modell fra eksterne aktører mer enn internt fra linjeledelsen i egen organisasjon.

Noen ledere i kommunen, særlig i starten av prosjektet, tok rollen som kritiske motstandere og mente at Innbyggernes modell innebar for stor risiko. En del ansatte som jobbet direkte med delprosjektene kommenterte at administrativ ledelse kunne deltatt mer aktivt underveis i prosjektet, noe også de administrative lederne og medlemmer av styringsgruppa påpekte selv.

Styringsgruppa og Kommunedirektøren hadde en aktiv rolle i prosjektet, der enkelte av dem tok en rolle som pådriver for å skape systemforandringerbasert inspirert av fortellinger og erfaringer fra Innbyggernes modell. De øvrige områdedirektørene, som ikke deltok i styringsgruppa, var løsere koblet på.

Flere av delprosjektlederne mente også at prosjektet har tatt mye tid og lederkapasitet, og noe mer enn forventet hos enkelte. De fleste delprosjektlederne var også praksisnære linjeledere (eks. avdelingsleder), mens styringsgruppa utgjør øverste strategiske ledelse, bestående av områdedirektører. Flere påpekte at prosjektet bar preg av et ledelsesgap med tanke på involvering og kontinuerlig forankringsarbeid blant enhetslederne. I intervjuene med ansatte og ledere kom det fram at eksisterende arenaer for kunnskaps- og erfaringsdeling (som for eksempel enhetsledermøter ect) i liten grad benyttet erfaringer og fortellinger fra Innbyggernes modell som tema i møtene.

LEDERNES ROLLER	KJENNETEGN
Brobygger	Fordi de koblet erfaringer fra innbyggernes modell til andre aktører og utviklingsprosesser underveis
Frontløper	Fordi de aktivt ledet fram et handlingsrom for å oppskalere læringspunkter fra eksperimenteringen
Kulturbygger	Fordi de bidro til å spre tankesett, holdninger og verdier
Ansvarlig vokter og beslutningstaker	Fordi de utøvde lederskap med forpliktende ansvar for kommunens samfunnsoppdrag som tjenesteyter og myndighet, og sto bak frontløpernes risikotaking
System-forandrer	Fordi de utøvde lederskap og styring med mål om å endre økosystemet for samskaping, og brukte læringspunkter fra Innbyggernes modell i kommunens samfunnsoppdrag som samfunnsutvikler og lokaldemokrati
Skeptisk motstander	Fordi de mente de var for risikabelt å rokke ved etablerte forvaltningsmodeller
Passiv eller skeptisk observatør	Fordi de ville vente på resultater og funn fra evaluering og forskning

**Tabell 10:** De ulike rollene som administrative ledere i linja inntok kan beskrives som et kontinuum mellom å være skeptisk motstander, til å være en frontløper og system-forandre.

### 10.1.6 Folkevalgte politikere sine roller

Av alle aktørene som ble intervjuet eller omtalt gjennom forskningsprosessen, var det tydelig at politikerne hadde de mest distanserte rollene. Både prosjektledere og ansatte/samarbeidspartnere i delprosjektene uttrykte en forventning til politikernes rolle i forhold til å fatte vedtak og beslutninger for å videreføre vellykkede prøvehandlinger, og et ønske om at politisk ledelse tar i bruk langsiktige og strategiske virkemidler. Samtidig var det få andre aktører som omtalte eller beskrev politikernes rolle utover at den politiske ledelsen virket «langt unna», og kanskje ikke hadde forutsetninger for å forstå og sette seg inn i innbyggernes kontekster og situasjonsbeskrivelser. Ansatte i delprosjektene kunne uttrykke at det virket som om folkevalgte politikere generelt innehar en kontrollrolle, at de først kommer på banen og vier tjenesteutvikling oppmerksomhet om noe går galt, eller for å ha kontroll over budsjetter og likebehandling. I den siste fasen av prosjektet ble imidlertid enkelte politikere gradvis mer nysgjerrig på praksisene som ble utviklet i innbyggernes modell, noe vi kommer tilbake til i kapittel 11.

POLITIKERNES ROLLER	KJENNETEGN
Kontrollere av organisasjonen	Fordi de var opptatt av ansvarlig styring
Brobygger	Fordi de så på innbyggernes modell som lovende, og koblet politiske utvalg sammen for å drøfte erfaringer eller holde seg orientert på tvers av saksfelt
Skeptisk observatør	Fordi de ville vente på resultater og funn fra evaluering og forskning
Passiv og frakoblet	Fordi de ikke kjente til innbyggernes modell

Tabell 11: De ulike politikerrollene.

### 10.1.7 Oppsummering

Ut fra typiske rollebeskrivelser hos de ulike aktørene i Innbyggernes modell, kan vi sette opp følgende oversikt over hvordan ulike roller har utviklet seg gjennom Innbyggernes modell. Vi har her valgt å sette opp «ny rolle» som kontrast mot de tradisjonelle rollene de ulike aktørene selv har beskrevet i intervjuer og i survey-undersøkelsene.

ROLLER	TRADISJONELL ROLLE	NY ROLLE
Innbyggere	«En sak»: passiv mottaker av ytelser og tjenester	Aktiv deltaker: ytelser og tjenester aktiverer medborgerskap og økt makt over beslutninger som angår dem
Ansatte	Regelbundet og vedtaksstyrt: Løser oppgaver og yter tjenester	Skjønnsbasert og innbyggerorientert: Skaper verdier som er viktige for innbyggerne (og dem selv)
Samarbeidspartnere	Tilfeldige relasjoner: Sporadisk kontakt med kommunale aktører	Likeverdig partner: En integrert del av teamet
Administrative ledere	Leder linja: fokus på egen tjeneste og sektor	Leder på tvers: fasilitetere sammenhengende innsats mellom sektorer, og ut i lokalsamfunnet
Politikere	Styrer organisasjonen: opptatt av likebehandling	Uavklart: lite forandring, men forsiktig nysgjerrig mot slutten av prosjektet

Tabell 12: Typiske rollebeskrivelser blant de ulike aktørene i Innbyggerne s modell. Tradisjonell versus ny rolle.

Som en generell oppsummering, vil vi argumentere for at Innbyggernes modell har ført til størst endring i roller blant innbyggere og ansatte, med minst forandring i rollen blant politikerne. Den vitenskapelige litteraturen om samskaping peker på at vellykket samskaping avhenger av brobyggende roller, endringsagenter og policy-entreprenører på ulike nivå som kan drive partnerskaper og nettverk av samarbeidsaktører framover (Blijleven & van Hulst, 2021; Sørensen et al., 2020; Williams, 2002). Basert i funn knyttet til de ulike rollene anbefaler vi å fokusere på følgende i videreutvikling av ulike samskappingsroller (anbefalingene bygger på funn fra Innbyggerne s modell og tidligere forskning – de 20 hensynene presentert i kapittel 4):

## Anbefalinger til videreutvikling av samskappingsroller

- Utvikle kompetanse til samskaping blant alle aktører som inngår i samskappingsprosesser
- Ansette flere erfaringskonsulenter som kan jobbe som brobyggere mellom innbyggere, tjenester og andre relevante organisasjoner i kommunens lokalsamfunn, og mobilisere nettverk til deltakelse i demokratiske prosesser
- Dedikere roller som jobber som system-forandrer og pådrivere for fasilitering av innovasjon, i samspill med et bredt nettverk aktører i og utenfor kommunen
- Innarbeide kompetanse til ledelse av samskaping i kommunens lederutviklingsprogrammer
- Styrke trepartssamarbeidets funksjon for å bygge kapasitet for samskaping i praksis
- Myndiggjøre politikerne som ledere for å mobilisere kommunens lokalsamfunn.

## 11

# Innbyggernes modell sosiale og økonomiske bærekraft

## Forskningsspørsmål som belyses i dette kapittelet er:

- Hvordan tar administrative og politiske ledere imot evalueringen av forsøkene slik de beskrives av målgruppa, ansatte og samskappingsaktørene?
- Hvilke samfunnsøkonomiske scenarier kan skisseres på bakgrunn av erfaringer fra forsøkene?
- Hva kan hemme og fremme forankring og implementering av de nye praksisene som integrert del av kommunens kjernevirksomhet?



### OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

- Innbyggernes modell har vært et radikalt annerledes prosjekt som har skapt engasjement og debatt internt i kommunen. Det har blitt tatt godt imot av administrativ ledelse, men har vært relativt dårlig politisk forankret. Delt prosjektledelse mellom helse og oppvekst har vært et godt grep, og har bidratt til nødvendig forankring i begge sektorer.
- Mens elementene som har handlet om innbyggerinvolvering og samskaping mellom flere samarbeidsaktører har hatt bred støtte, har direkte utbetaling av penger/gavekort til lavinntektsfamilier, fra tjenester som vanligvis ikke har den rollen, vært mer omstridt. Særlig likhetsprinsippet har vært hyppig debattert både blant administrativ og politisk ledelse og i tjenestene.
- Delprosjektlederne mente pengene har vært viktige som virkemiddel for å skape tillit og relasjon til innbyggerne. Samtidig har samhandlingen ført til økt kunnskap om eksisterende, og liknende, virkemiddelapparat i NAV og barnevernet.
- I prosjektets slutfase var det en klar intensjon fra både prosjektledelse og strategisk ledelse om å videreføre og oppskalere måten å samhandle og samskape på. Det var mer usikkerhet knyttet til videreføring av frie midler.
- Strategisk ledelse understreket viktigheten av å involvere linjelederne for å få en bredere forankring i det videre arbeidet etter prosjektslutt, men det forelå ingen konkrete planer om hvordan dette skulle skje. Det ble opp til ledere med budsjettansvar å bestemme om de vil bevilge penger til en pott frie midler til fordeling i årene som kommer.
- Både norsk og internasjonal forskning viser at det kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster å investere i levekårsutsatte barnefamilier, og jo tidligere i marginaliseringsforløpet innsatsen kommer, jo større mulighet til å påvirke utfallet. Hvis man skal prioritere mellom delprosjektene i videreføringen, taler dette for å prioritere de delprosjektene som retter seg mot de minste barna. Tidlig innsats i Brundalen har utmerket seg som et prosjekt som både har fått til god samskaping på tvers av aktører, og håndtert utbetaling av pengene på en lite kostnadskrevende måte.
- Trondheim kommunes uttesting av Utenfor-regnskapet som del av levekårsbudsjetteringen viste at under visse forutsetninger ville de aller fleste av delprosjektene i Innbyggernes modell påvirke offentlige budsjetter positivt på sikt. Arbeidet synliggjorde at det kreves et godt forarbeid for å komme fram til forutsetningene, og at denne prosessen i seg selv kan gi kommunen nyttig innsikt i budsjetteringsarbeidet.
- Utenfor-regnskapet viste at fremtidig økonomisk gevinst særlig ligger i å redusere tiltak fra barnevernet, og å øke skatteinntektene hvis disse barna fullfører videregående skole og kommer seg i jobb i fremtiden.
- Et trygt og forutsigbart bomiljø for lavinntektsfamilier har vært fokus både i flere av delprosjektene i Innbyggernes modell, og i andre parallelle prosjekt rettet mot samme målgruppe i Trondheim kommune. Dette er et område kommunen ønsker å satse på i samarbeid med Husbanken, f.eks. i «Trygge hjem»-prosjektet der kommunen går inn med egenkapital i kombinasjon med startlån. Innbyggernes modell har bidratt til økt kunnskap blant ansatte i kommunen om boligens betydning for barn i fattige familier.

For å besvare forskningsspørsmålet om sosial og økonomisk bærekraft i Innbyggernes modell har vi tatt i bruk kunnskap fra hele datamaterialet. Administrativ og politisk ledelse har en avgjørende rolle når et pilotprosjekt skal videreføres, og i første del i dette kapitlet har vi analysert hvilke faktorer som kan hemme og fremme forankring og implementering av de nye praksisene som en integrert del av kommunens kjernevirksomhet. Som grunnlag for utvikling av tentative framskrivninger av forsøkenes sosiale og økonomiske bærekraft, beskriver vi sentrale elementer som bør inngå i en samfunns-økonomisk vurdering av tiltakene i Innbyggernes modell. Vi presenterer i den forbindelse Trondheim kommunes pionerarbeid med «Utenfor-regnskapet», et KS-utviklet verktøy som kan hjelpe offentlige aktører å beregne fremtidig gevinst av investeringer i forebyggende tiltak for barn og unge. Mot slutten av kapitlet har vi latt oss inspirere av scenariometodikk i utarbeidelsen av fremtidsscenarioer for hvordan en tenkt fremtid i Trondheim kommune kan se ut, gitt ulikt opptak av læringspunkter fra Innbyggernes modell.

### 11.1 Forankring og videreføring av Innbyggernes modell?

Innbyggernes modell er et prosjekt som har blitt lagt godt merke til både internt i Trondheim kommune, og eksternt i form av at både prosjektlederne og medlemmer av styringsgruppa har presentert pilotprosjektet på mange arenaer. Som nevnt i kapittel 9 innebar arbeidet med Innbyggernes modell utstrakt brobyggende virksomhet på tvers av et mangfold aktører. Delt prosjektledelse mellom helse og oppvekst har vært et godt grep, og har bidratt til nødvendig forankring i begge sektorer. Prosjektlederne oppgir å ha presentert prosjektet for minst 40 ulike eksterne aktører i løpet av prosjektperioden. Eksempler på eksterne arenaer slik formidling har foregått er Arendalsuka, i en rekke andre kommuner, fylkeskommunen og Statsforvalteren, frivillige organisasjoner, flere konferanser, for Husbanken, i TV-debatt og i lokalavisen. Vi har inntrykk av at dette er et prosjekt kommunen er stolt av, og som kommunens administrative ledelse har brukt som eksempel når det er snakk om fattigdomsproblematikk, levekår, områdeløft, tillitsreform, oppvekstreform osv. Det eksperimentelle aspektet, dvs. det å dele ut penger direkte eller indirekte til innbyggerne uten strenge krav til dokumentasjon, nye arenaer for samhandling i lokalmiljøet mv., i kombinasjon med taleføre pilot- og delprosjektledere, og ikke minst innbyggere som stiller opp og forteller sin historie, har gjort at Innbyggernes modell har blitt godt kommunisert, og tilsynelatende godt tatt imot blant tilhørere.

Vi vet fra tidligere forskning at en høy andel av forbedringsarbeid og piloter som gjennomføres i organisasjoner ikke fører til varig endring. Dette skyldes først og fremst at man ikke har klart å endre folks

holdninger og atferd (Kotter, 2012). Når pilotprosjektperioden for Innbyggernes modell avsluttes er det store spørsmålet hvilke elementer av prosjektet som skal videreføres og eventuelt oppskaleres og spres til andre deler av organisasjonen. I det følgende presenterer vi hvordan både administrativ ledelse (på flere nivå) og politikerne har reflektert rundt dette spørsmålet i intervju med forskerteamet.

#### 11.1.1 Måten å samhandle og samskape på skal oppskaleres

I prosjektet har både prosjektledelsen og strategisk ledelse hele tiden vært opptatt av at evalueringen må peke på hvilke praksiser og læringspunkter som kan tas med videre, og eventuelt oppskaleres etter endt prosjektperiode. De var generelt opptatt av at kommunen måtte forholde seg til en rekke juridiske krav og forvaltningsmessige prinsipper som politiske og administrative ledere måtte stå til ansvar for, samtidig som de anså potensialet og handlingsrommet for samskaping som stort. En administrativ leder på strategisk nivå i kommunen reflekterte rundt potensialet for samordnet innsats, og pekte på at det grunnleggende sett handlet om sammenhenger og konflikter i verdisyn, organisasjonskultur og politiske føringer:

*Det første jeg tenker på er jo lovkrav, regulatoriske krav og aspekter ved organisasjonen vår. Hvordan vi har tradisjon for å ha lite samhandling mellom ulike tjenesteleverandører, hva kan stå i veien for det? Det kan også være politiske føringer som vil peke i en annen retning enn den tillitsreform-baserte retningen. Hvis man vil ha en høyere andel av kontroll så passer ikke innbyggernes modell så godt, så det handler ganske mye om verdisyn, og hvilket verdisyn Trondheim kommune ønsker å legge til grunn.*

I ett av intervjuene vi gjorde relativt tidlig i prosjektperioden, uttalte et av medlemmene i styringsgruppen følgende:

*Men jeg tror kanskje det som er skalerbart da, det er tilnærmingen, inngangen, hvorfor har en del av disse prosjektene blitt vellykket (...) Men er det liksom måten man kommuniserer på, måten man samhandler på, måten man stiller krav på, måten man får til breddefokus med eksterne bidragsyttere, det kan være skalerbart og da må man drive litt tjenestedesign på dette her tror jeg, på en måte da, for å dra erfaringene ut fra de syv prosjektene.* (Informant i strategisk ledelse)

Det var altså tidlig en oppfatning om at det økte samarbeidet og samhandlingen mellom de ulike aktørene i delprosjektene var noe av det strategisk ledelse så for seg var lettest å oppskalere. Dette innrykket ble opprettholdt i senere intervju. I et av intervjuene med strategisk ledelse siste året i evalueringen ble denne forventningen kommunisert, samtidig som

man erkjente at det foreløpig ikke hadde vært jobbet systematisk med å involvere flere ledere i arbeidet:

*Jeg har på en måte fått en ny bekreftelse på er at det er kjempeviktig at lederne fasiliterer og har forventninger til at medarbeidere og mellomledere finner hverandre. At vi på en måte har en forventning om at de samarbeider, og setter ressursene sammen. Fordi vi har hatt mange erfaringer som viser at ildsjeler har gått foran og fått til noe lokalt i en kort stund, så lenge de har gått, men så bare fader det ut, ikke sant, vi setter ikke nye praksiser i system, og har det forankret helt fra toppen (...) Det blir tilfeldige praksiser, og vi vet ikke alltid heller om vi kan forsvare ressursbruken hvis vi setter lupen på hva som foregår. Det er jo det jeg tenker er en stadig tydeligere og erkjennelse hvor meg i hvert fall, hvor dette har vist, at vi hvis vi hadde sluppet innbyggernes modell nå, så hadde den kanskje dødd ut etter et år eller få måneder. Den er ikke satt i system mot lederne i vår sektor, på en måte at de drar den videre, den er ikke beskrevet.* (Informant fra strategisk ledelse)

En annen toppleder var inne på det samme:

*Det å få systematisert og få gode arenaer med samhandling med frivilligheten og ideelle organisasjoner, å få aktivert lokalsamfunnet der folk bor i større grad, det tror jeg vi må prøve å få til. Nå har vi jo områdeløft-satsingene – at vi kan prøve å se noen av erfaringene fra innbyggernes modell også i sammenheng med det. Hvordan vi kan få eierskap til felles utfordringer i et nabolag, å spille på lokalmiljøet på et vis da?*

I beslutningsgrunnlaget som foreligger fra styringsgruppens avslutning av prosjektene våren 2023, ble det understreket at praksisen med samhandling skal fortsette og forsterkes. Prosjektlederne i kommunen ble gitt i oppgave å avholde evalueringsmøter med alle delprosjektene, der ansvarlige ledere i linja skulle involveres for å sikre forankring på tvers blant ledere og ansatte framover, og få det avsluttede prosjektet over i daglig drift. Det sto også at kommunalsjefene skal følge opp sine ledere på dette, og at lederne måtte bruke tiden fra sommeren 2023 til sommeren 2024 til å se på muligheter i egne budsjett for å finansiere modellen framover.

Det står imidlertid ingenting om hvordan lederne skal læres opp for å ivareta videre implementering på en god måte.

Fra implementeringsforskningen vet vi at storparten av prosjekt som forsøkes implementert i organisasjoner, ikke er holdbare over tid (Rogers, 2003). Vi vet også at fullverdig implementering av ny praksis tar mange år (Durlak & DuPre, 2008), langt lenger enn de to årene pilotprosjektet har vart. Det er viktig at lederne i kommunen som ikke har vært involvert tidligere, forstår hva det er som er nytt

med Innbyggernes modell, og hvilke av områdene de allerede jobber med samhandling på per i dag, som trenger å utvikles. Eksempler kan være å få til systematisk innbyggerinvolvering i tjenesteutviklingen etter inspirasjon fra fortellingene i Innbyggernes modell, finne nye arenaer og plattformer for samskaping, man kan etablere faste møtestrukturer på tvers av tjenester, eller opprette kontakt med faste kontaktpersoner (for å «få et ansikt» på noen) i tjenester eller hos frivillige organisasjoner og næringslivsaktører man ikke jobber med per i dag (f.eks. politi, barnevern, oppfølgingstjeneste i skolen, frivillighetssentral, idrettslag, kjøreskole mv.).

Et annet element som blir viktig for lederne å ta stilling til, er om, og hvordan, de skal ta i bruk frie midler som et arbeidsverktøy. Pengepottene som skulle fordeles direkte til innbyggerne har vært det mest grensesprengende med Innbyggernes modell – både på godt og vondt som vi skriver om i kapittel 8. I neste avsnitt går vi nærmere inn på hva hvilken innstilling toppledelsen hadde til de frie midlene.

#### 11.1.2 Hva med de frie midlene?

Selv om utbetalingen av penger til innbyggerne i de fleste delprosjektene har tatt tid og kostet en del i form av etiske dilemma, er det, som beskrevet tidligere i rapporten, ikke tvil om at delprosjektlederne vurderer de frie midlene i Innbyggernes modell som et suksesskriterium. Men pengeutbetalingene var det vanskeligere å få klare meninger fra strategisk ledelse om. Vi fikk tidlig inntrykk av at deler av toppledelsen anså måten å dele ut penger på som svært eksperimentelt, og noe som vil være krevende å oppskalere når man er ute av eksperimentsettingen. En av informantene var nysgjerrig på metoden, og ser et potensial, men var samtidig opptatt av at man må ta ned kostnadene ellers:

*«Jeg ser et potensiale da, i forhold til en mer smidig (...) bruk av disse her pengene, at man kan oppnå å bruke de på tiltak som virker, fordi det er det som er nysgjerrigheten min egentlig altså; får vi mer effektiv bruk av pengene, ved å kunne nært sagt ha mer desentraliserte beslutninger og mer smidig bruk da? (...) men, ikke sant, dette her vil jo være kontroversielt. Hvis man skal bruke mer penger på den type direkte tiltak til innbyggerne, så må man ta ned kostnadene ellers.»* (Informant i strategisk ledelse)

En annen toppleder var «litt overrasket over hvor overrasket organisasjonen er over det som er erfart i piloten», og mente at erfaringene var helt i tråd med forskningen og det vedkommende hadde forventet. Lederen uttrykte at det trengs mer kompetanse på innovasjonsarbeid i organisasjonen, og uttrykte også overraskelse over at det måtte et slikt (penge)grep til for å få til samhandling: «**Og det at det måtte til penger som katalysator da, for å samhandle på den måten der...**»

I intervjumaterialet fra toppledelsen kom også jantelov internt i organisasjonen opp som et tema (og en mulig hemmer) når det ble snakk om å skape tid, rom og ressurser til å drive innovasjonsarbeid i kommunen. At ansatte som ikke blir direkte involvert i piloten ikke helt ser at ressursinnsatsen kan forsvares – «*De som sitter igjen på kontoret med de bunkene med søknader tror jeg ikke synes det er veldig inspirerende*», som den ene topplederen uttalte.

På spørsmål om hva en av topplederne så for seg å oppskalere, svarte vedkommende:

*Det må vel være å videreføre noe av de tillitsbaserte løsningene da. Å sørge for at vi har arena hvor fagfolk møtes på tvers. Lavterskelinngang til tjenestene våre. Og vi skal få til det altså, at vi klarer å liksom sette av noen budsjettmidler – at vi lager et spleiselag - sånn at vi har en pott med penger som vi kan bruke litt fritt og hvor det er tillitsbasert og ubyråkratisk. Å få satt i gang de tiltakene som innbyggerne etterspør. Men akkurat noen nærmere beskrivelse av hvordan, det vet jeg ikke akkurat nå.*

I beslutningsgrunnlaget fra avslutningen av prosjektene skrev imidlertid styringsgruppen at frie midler er en viktig del av Innbyggernes modell, og at delprosjektene som avsluttes sommeren 2023, tilføres midler både høsten 2023 og våren 2024 fra Pilot 0-24 budsjettet. Slik strategisk ledelse har lagt det opp i fortsettelsen per høsten 2023, vil det bli opp til lederne som skal ta piloten videre å avgjøre om de vil sette av frie midler i sine budsjett framover.

### 11.1.3 Kontantutbetaling vs. kostnaden ved tjenesteyting

En av delprosjektlederne vi intervjuet reflekterte rundt dette med å gi penger vs. kostnader ved ordinær tjenesteyting; når det er snakk om å bruke konkrete beløp i kroner og øre som kan hjelpe innbyggeren, later vi til å tenke annerledes enn når det er snakk om å bruke ressurser i form av arbeidsinnsats og tjenester til å hjelpe innbyggeren. Lederen stilte spørsmål ved hvor mye ressurser saksbehandling av søknader om sosialhjelp, eller en ekstra klagerunde på et vedtak (som relativt ofte ender med innvilgelse), egentlig koster kommunen. Både ledere og politikere som vi intervjuet mot slutten av prosjektperioden, reflekterte rundt det samme. En leder mente at man må prøve ut nye måter å jobbe på ved å slutte med noe av det gamle:

*Det stiller jeg virkelig spørsmål til at man snakker om «har ikke tid og ressurser til å jobbe slik», ja, men jeg tenker har vi tid og ressurser til å la være å jobbe på andre måter, det er jo det vi ikke har. Vi er nødt til å prøve ut nye måter å jobbe på. For byråkrati koster jo også veldig mye ressurser, det at noen skal sitte å saksbehandle, og utrede og kartlegge, å fatte vedtak og noe annet og så er vi i gang, fordi det handler mye om forenkling slik som jeg ser det.* (Strategisk ledelse i kommunen)

*Ofte så må det nå være – det med å gi litt, sånn, penger over bordet, da, kontra en lang søkeprosess. Hvis man ser, sånn, samfunnsøkonomisk på det, da, det er jo mange folk som må være i virksomhet for å behandle alle de her søknadene, og etterspørre dokumentasjon, og – det er jo – det må nå være litt besparelse å på en måte gi nesten over bordet noen ganger.* (Politiker)

Et annet element som ble trukket fram, var at man i tradisjonell drift av kommunen allerede gjør mange skjønnsvurderinger og prioriteringer om hvem som skal få, og hvem som ikke får, men at dette havner lengre bak i bevisstheten siden det er en innarbeidet del av daglig drift (for eksempel i NAV og barnevernet). I fokusgruppeintervju med ansatte i kommunen som jobber med økonomi, gav en av rådgiverne følgende eksempel på et tradisjonelt enkeltvedtak «tjenestereise» i barnevernet, og sammenliknet det ny praksis i innbyggernes modell:

*Du kjører det som et enkeltvedtak slik at de har klageadgang på det. Det må fattes av en saksbehandler, avdelingsleder må signere på det, merkantil økonom på enheten må inn og godkjenne vedtaket i fagsystemet, de kopierer vedtaket, det sendes ut i posten, det skal kopieres til arkivet i fysisk papirarkiv. Og så spørres det jo hvilken utgift det er da, hvis det er livsopphold eller sånne ting så betales dette ut fra en betalingssplan som er satt opp. Hvis det ikke er etter regning, så må mottaker sende inn kvittering, og saksbehandleren må godkjenne det. Merkantil får kvitteringen som utbetaler i fagsystemet. Og så arkiveres det, og så registreres det her på et manuelt regneark i tillegg, for at det er, gammeldags. I Innbyggernes modell så har du et motivasjonsbrev som saksbehandleren skriver sammen med innbyggeren, innenfor en viss beløpsgrense. Saken skrives digitalt i ESA, som legges til økonom i ESA, så det er ikke noe papir som flyttes, de får den med én gang, og økonomien legger inn utbetalingen i økonomisystemet. (Økonomirådgiver i Trondheim kommune)*

Det var flere av våre informanter som var opptatt av å synliggjøre det som allerede er av innsats i kommunen rettet mot samme målgruppe, og som ser Innbyggernes modell som en brikke i et større arbeid, som også vist i kapittel 9. Et eksempel er prosjektet «Trygge hjem», der kommunen går inn med egenkapital til boliglån via Husbanken for lavinntektsfamilier. Også NAV var opptatt av å signalisere at det fattes mange vedtak om direkte pengestøtte til lavinntektsfamilier for de samme tingene som innbyggerne fikk penger til å kjøpe i Innbyggernes modell:

*I dag er det jo sosialtjenesten og økonomisk sosialhjelp som er det eneste egentlig i tillegg til frivillige organisasjoner og familie og venner og alt sånn, men, så det var litt spesielt å følge med på dette, for jeg satt og tenkte at dette hadde du helt sikkert fått hvis du hadde søkt sosialhjelp, så hadde det tatt litt lengre tid og det skulle vært mer dokumentasjon, så det var jo sosialhjelp uten dokumentasjon dette her, da.* (NAV-leder)

Hos lederne vi intervjuet fra NAV var det generelt en viss skepsis å spore til pengeutbetalings-elementet i Innbyggernes modell, og de valgte tidlig å signalisere at NAV som samarbeidspartner ikke kunne være med å bestemme hva pengene skulle gå til, siden de allerede forvalter penger og regelverk til liknende formål:

*Og kanskje mest i starten, for det er som jeg sier at for oss hørt det veldig rart ut fordi vi sitter på regelverket om hva som skal forvaltes, ytelsene til folk da, så skal noen få – uten å søke noe som helst eller levere noen som helst dokumentasjon i ettertid for å se at pengene er brukt til det de er gitt til heller, så, det ble – forvaltningsøynene i NAV, da skurrer det litt da vet du, men det har ikke vært noen diskusjon for vi har jo vært med på de prosjektene og greit nok, sånn har det vært i prosjektperioden så da har vi forholdt oss til det, og kommer det spørsmål så er det kanskje de som ikke har vært med i prosjektet som hører om, «hva i all verden er det for noe? Driver dere og deler ut penger?» Men det har ikke vært noen stor sak.*

De hadde imidlertid tro på at utprøving av stedsbasert samarbeid i barnehagene har vært en god idé. På denne måten har barnehagene (og andre instanser de samarbeidet med der) fått økt kunnskap om hva NAV kan hjelpe innbyggerne med, og faste kontaktpersoner i NAV som de kan spørre til råds:

*Ja, jeg tenker det, at vi får til mer når vi sitter sammen og som jeg sier, det er jo barriere å i det hele tatt komme seg ned på NAV, hvis du ikke kjenner til NAV, ikke kjenner til det norske systemet og alt dette så er det en barriere, da, og barnehagen nødvendigvis kjenner ikke til hele det offentlige – NAV, helse- og velferd på bolig, det er jo et sammensatt system dette her, så det å bli kjent med hverandre og bare ha navnene som de sier, i barnehagen at de vet at de kan ringe NN eller NN hvis det er noe, det gjør jo veien mye kortere og når vi kjenner barnehagene og kan stole på at de vurderer hva de har gjort og det er gode vurderinger så tror jeg vi får til mer, da.* (NAV-leder)

De kom også på eksempler der kontakten i barnehagen har startet ved å handle om barnet, men at det jobbes videre med kvalifisering og arbeidstilknypning blant foreldrene:

*Vi har jo hatt noen som vi ble kjent med igjennom barnehagen som vi har tatt inn i fullt familietilbud for vi har tenkt at de trenger massiv oppfølging på flere områder, men da er gjerne egentlig samarbeidet med barnehagen blitt mindre etter hvert, for de har ikke nødvendigvis vært inne i det tilbudet, men det har jo vært flere fra prosjektgruppen liksom, for da har HVK sendt den representanten som egentlig er i Brun-dalen-prosjektet inn i de familiene, da, og når de tar dem inn helt så jobber de jo videre med og prøver å få jobb og hele den pakka der, da.* (NAV-leder)

Oppsummert kan den største hemmeren for videreføring og oppskalering av Innbyggernes modell handle om skepsis fra etablerte systemer, og da særlig det som handler om direkte pengeutbetalinger uten krav til dokumentasjon, og med uklare inklusjonskriterier når det gjelder hvem som skal få og ikke. At kommunens ansatte og samarbeidspartnere (frivillig sektor mv.) ikke kjenner hverandres tilbud godt nok er noe som helt klart hemmer samarbeid og samskaping i daglig drift. Å bli kjent med hverandre på tvers – å få et ansikt på andre tjenester, kom fram som noe av det viktigste prosjektdeltakerne fikk ut av prosjektarbeidet. Prosjektet har utvilsomt fremmet samarbeid og samhandling mellom aktørene, som har fått mer kunnskap om, og tillit til, hverandre. Prosjektet hadde flere innovative tilnærminger til tjenestelevering, som for eksempel avbyråkratisering av vedtak og en mer effektiv arbeidsflyt, som forenklet prosessene for både tjenesteytere og innbyggere. Det var en erkjennelse av at samhandlingsmåten var skalerbar, selv om de direkte pengeutbetalingene krevde videre utredning. Prosjektet bidro dessuten til å synliggjøre eksisterende tiltak i kommunen, som for eksempel ulike støtteordninger i NAV og boligprosjektet «Trygge hjem», og skapte en mer helhetlig forståelse av hvordan ulike initiativer kan støtte hverandre for å møte felles målgrupper.

#### 11.1.5 Politisk ledelse om Innbyggernes modell

Det viste seg å bli en krevende øvelse å skulle rekruttere informanter til intervju blant politikere i Trondheim kommune, og kanskje skyldtes det at de hadde lite kjennskap til prosjektet. Her brukte vi både strategisk ledelse og prosjektlederne til å sende ut forespørsler om intervju på vegne av oss. I det første fokusgruppeintervjuet deltok to politikere, og i løpet av hele prosjektperioden fikk vi intervjuet 5 politikere.

Politikerne vi har intervjuet beskriver gjennomgående liten kjennskap til Innbyggernes modell, og at det har vært vanskelig å forstå hva prosjektet konkret innebærer. Videre beskriver politikere at de i liten grad har etterspurt erfaringer og fortellinger fra prosjektet. I spesielt ett av intervjuene hadde informantet lest litt om 0–24-samarbeidet i forkant av intervjuet, men de fleste hadde lite kunnskap om Innbyggernes modell, og det var nødvendig å gi dem en innføring i løpet av intervjuet. Dette gjorde at politikerintervjuene ble en type intervju der man snakket om prinsipper og praksiser i Innbyggernes modell på et mer overordnet nivå.

De fleste politikere var positive til utprøving av typen Innbyggernes modell har representert, og flere gav honnør til kommunen for å tørre å prøve. Spesielt en av politikere mente at det er mest riktig at stor-kommunene går foran og tar ansvar for å danne et kunnskapsgrunnlag for hvilke nye praksiser som kan fungere, og at det vil være mindre rom for innovasjon og utvikling i mer økonomisk- og personellpressede småkommuner.

I samtaler med politikere fremstår de beskyttende ovenfor ansatte i Trondheim kommune, de er opptatt av hvordan ansatte har forutsetninger for å gjøre en god jobb, og hvordan ansatte potensielt må stå til rette og forsvare eksperimenterende praksiser. Politikerne vil at ansatte skal oppleve trygghet i valg og prioriteringer i sin tjenesteutøvelse, slik som en av politikerne vi intervjuet uttalte:

*Men at det da kan skape en usikkerhet ut i forvaltningen. En byråkrat eller en ansatt vil jo fort tenke om det ligger en risiko for dem i dette. At de kan få hodet kappet av, hengt ut på førstesiden i avisa. (...) Men jeg tror ikke det er noen som har opplevd det sånn, eller at de har fått noe kritikk. Men at usikkerheten kan være der, det kan man jo forstå.*

Videre var det en av politikerne som tematiserte dette med gode muligheter for å jobbe faglig i Innbyggernes modell, og at fagpersoner står i større eller mindre etiske dilemma i jobben sin til vanlig.

*En ting som jeg bet meg veldig merke i, det var at ansatte sa at de nå kan jobbe på en måte som er i tråd med det de faglig mener er riktig. Det synes jeg var en veldig interessant observasjon. For meg vitner det om at kanskje folkevalgte da har lagt føringer for ting som går litt imot det faglige. Det er jo interessant å avdekke hvilke områder det er faktiske uenigheter om og prøve å lytte mer til det for å få bedre tjenester.*

Politikerne selv satte videre ord på en rolle som i liten grad har rom for å jobbe strategisk og fatte beslutninger fremtidsrettet. De uttrykker at de vedtar og beslutter, men kanskje ikke følger opp vedtak så lenge det ikke går galt. Det samme bildet uttrykkes blant administrative ledere vi har intervjuet, hvor det pekes på en politisk ledelse som detaljstyrer og skaper kortsiktig politikk. Både administrativ og politisk ledelse peker på en gjensidig relasjon som er sterkt preget av klare skiller mellom ansvarslinjer og oppgaver i en satt og tradisjonsbundet styringslogikk. Samtidig uttrykker både deler av administrativ og politisk ledelse skepsis til et samfunn de omtaler som et kaldt og sjelløst kontrollerende byråkrati, og beskriver et ønske om et varmere samfunn som er mer opptatt av holdninger enn bevilgninger. En administrativ leder på strategisk nivå uttrykte det slik:

*Det som må til er jo at vi tar innover oss perspektivene, menneskesynet, verdiene som ligger til grunn og implementerer det i organisasjonen, det må være den fortellingen vi skaper gjennom hvordan vi gjør ting, alt dette handler om hvordan gjør vi det hos oss og det basert på noen verdier og noen tanker om hva-altså hvordan ønsker kommunen at innbyggerne skal møte oss med sine ressurser og med sine behov? Det starter liksom der, det er slik vi må snakke om det. Vi er veldig langt unna selv om vi har en administrasjon hvor mange har skjont mye om det, og så har vi politikere som velger gårdsdagens løsninger.*

Politikerne synes det kan bli vel mange pilotprosjekt i offentlig sektor, men ser også et behov for nytenkning. En av politikerne etterlyste mer «nasjonal styring», der de gode og effektive tiltakene må kommuniseres ut til kommunene. Flere av politikerne mener det er rom for å budsjettere annerledes i sammenheng med Innbyggernes modell, men er opptatt av om det blir politisk støye av å ta avgjørelser/vedta kontroverser/nye praksiser som rokker ved en konservativ oppfatning av god forvaltningspraksis. En av dem oppsummerte mot slutten av intervjuet: «Det går ikke an å vedta gode lokalsamfunn. Det er jo folk som skaper – det skaper vi jo sammen. Sånn at jeg tror at vi politikere må ut og snakke med folk.»

#### 11.1.6 Politisk forankring i felles komité-møte

Et godt grep for bedre politikerforankring av Innbyggernes modell, var da prosjektlederne for Innbyggernes modell og styringsgruppen samlet Arbeids- og sosialkomiteen, Oppvekstkomiteen, Helse- og eldrekomiteen samt Kultur, idrett og friluftslivskomité til et felles møte i Bystyresalen i april 2023. På agendaen sto blant annet presentasjon av 0–24 – Pilot for programfinansiering (av prosjektlederne i kommunen) og presentasjon av tre av delprosjektene i Innbyggernes modell (Tidlig innsats i Brundalen, Stødig start og Veien til førerkortet). Oppvekst- og utdanningsdirektøren snakket om hvordan Trondheim kommune er blant de første i landet til å legge fram et levekårsbudsjett, der bedre livskvalitet for innbyggerne er et av utfallsmålene. Han var opptatt av at innbyggerne ikke lever livene sine i henhold til kommunens organisasjonskart, og at man må tenke annerledes rundt budsjettering slik at man legger til rette for å se tjenestene mer på tvers. Han uttalte: «Vi har nok erfaringer fra piloten til å vite at dette har noe for seg – men hvordan gjør vi det?»

Oppvekstreformen og ny lovregulering om retten til barnekoordinator (2022) ble brukt som eksempel på at kommunen nå har en samordningsplikt som understøtter behovet for nye måter å budsjettere på, og som gir insentiver til mer samhandling på tvers av sektorer. En økonomirådgiver la fram bruken av Utenfor-regnskapet som verktøy i levekårsbudsjettering, og brukte konkrete eksempler fra beregningene i Innbyggernes modell som viste store gevinster på relativt kort sikt, gitt visse forutsetninger om suksessrate.

Det kom spørsmål fra et komitémedlem om hvordan man ivaretar **likhetsprinsippet** (ulovfestet forvaltningsrettslig rettsregel) i Innbyggernes modell, og dette har vært et tilbakevendende tema i flere av intervjuene vi har gjort med både fagfolk ute i tjenestene, i administrasjonen og med politikerne. Hvordan politikere og kommunens ansatte og ledere tenker om utøvelsen av likhetsprinsippet kan være en faktor som hemmer (eventuelt fremmer) integrering av nye praksiser av typen Innbyggernes modell er eksempel på. Under har vi tatt med to sitater fra

intervju med politikere, som illustrerer at til tross for at de var begeistret for eksperimenteringen i Innbyggernes modell, var de opptatt av at likhetsprinsippet ikke måtte utfordres:

*Vi må være veldig nøye med at vi likebehandler og at ting går rett for seg. Vi må for all del ikke lage noen instrumenter som trigger mulighetene for folk å berike seg, eller gjøre forskjell på folk.*

*Og det er jo den typen problemstillinger man fort havner oppi. Altså, likebehandling betyr urettferdighet, men samtidig er det noe med at om du skaper en villet urettferdighet, så skal du ha et godt svar på hvorfor. Det er ikke alltid så enkelt for et sjelløst byråkrati å gi på en troverdig måte. Jeg kan forestille meg at det kan være et slags tilløp til sosial uro hvis det der blir satt veldig på spissen, og det ønsker vi jo ikke. (Politikere i Trondheim kommune)*

En annen politiker var opptatt av at de ansatte ikke skulle bestemme hva som er viktig for innbyggerne, og mente at det at noen får mye og andre lite ikke trenger å gå på bekostning av likhetsprinsippet:

*Likebehandling er viktig, det. Men jeg tror jo det der med å, som du sier, sette brukeren i sentrum, da, og hva er faktisk behovet til den det gjelder. Og at kanskje er det behov for noen små ting eller noen store ting, og noen må nå da få noen store ting og. Jeg tror jo vi har en del å gå på, det å ha tillit til hverandre, da. (...) Men jeg tror at man må ha tillit til at folk vet hva som er best for seg selv. Vi kan jo ikke, de andre, bestemme hva som er best for den enkelte. Så kan vi nå være enig eller uenig, men det er nå det – og jeg tror jo mye av motivasjonen til vedkommende ligger jo i det og, da.*

I det felles komitémøtet var både Oppvekst- og utdanningsdirektøren og Helse- og velferdsdirektøren opptatt av at ivaretagelsen av likebehandlingsprinsippet må ligge til grunn for det videre arbeidet, men at man må kunne tenke nytt i en ny tjenestemodell. Helse- og velferdsdirektøren ønsket seg for eksempel muligheten til å fatte ett langsiktig vedtak for en hel familie, i stedet for en rekke tidsbegrensede enkeltvedtak på hhv. barn og voksne separat. Hun viste til at enkelte familier kan ha et tosifret antall hjelpere inne samtidig, noe som er svært ressurskrevende hvis disse ikke klarer å samordne seg godt nok. Hun var opptatt av at folk ikke må møte byråkratiet i form av rigiditet, men at kommunen må jobbe mer dialogbasert, der man ikke kategoriserer innbyggerne etter hvilke tiltak kommunen har, men heller kategoriserer behovene og deretter skreddersyr tiltak deretter.

#### 11.1.7 Oppsummering

Innbyggernes modell har hatt en innovativ tilnærming til tjenesteutøving rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen og innbyggere i risiko for utenforskap og

marginalisering, noe som har skapt mye engasjement hos involverte tjenester og aktører. Prosjektet har testet ut arbeidsmåter som innebærer avbyråkratisering av vedtak og effektivisering av arbeidsflyt. Både toppledelse, prosjektledelse og politikere reflekterte over forskjellen i tankegang når det gjelder å gi direkte pengehjelp uten vanlig saksgang, versus kostnader som går med til tradisjonell tjenesteyting. De var opptatt av at det allerede gjøres mange skjønnsvurderinger og prioriteringer i kommunen, inkl. utbetalinger til liknende ting som det innbyggerne brukte pengene på i Innbyggernes modell, men at disse prioriteringene av ressurser i mindre grad er synlige i tradisjonell drift. Innbyggernes modell har vært med på å synliggjøre at det går an å få til en avbyråkratisering på relativt kort tid, og har vært en inspirasjonskilde til at kommunen søkte om å bli forsøkskommune.

I prosjektets slutfase var det en klar intensjon fra både prosjektledelse og strategisk ledelse om å videreføre og oppskalere måten å samhandle og samskape på mellom ulike aktører. Funn fra undersøkelsene våre viser at innbyggerne og delprosjektlederne vurderte de frie midlene som et viktig suksesskriterium, mens strategisk ledelse hadde et mer delt syn på denne praksisen. Strategisk ledelse understreket viktigheten av å involvere linjelederne for å få en bredere forankring i det videre arbeidet. Styringsgruppa for Innbyggernes modell imidlertid at lovende praksiser fra delprosjektene skulle videreføres i linjeorganisasjonen og finansieres av restmidler fra prosjektet, i påvente av etablering av et langsiktig innovasjonsprogram. Utvikling av dette innovasjonsprogrammet og anbefalinger til veien videre omtales i kapittel 12.

Politisk forankring av Innbyggernes modell har generelt vært svak i prosjektperioden, men ble noe styrket gjennom presentasjon på et felles komitémøte der administrativ ledelse var godt representert. Politikernes perspektiv i intervjuene var anerkjennelse av behovet for innovasjon i tjenesteytingen, samtidig som de var opptatt av å bevare prinsippet om likebehandling. Politikerne var i all hovedsak positive til Innbyggernes modell.

#### 11.2 Samfunnsøkonomiske aspekter ved Innbyggernes modell

I sluttevalueringen av «Pilot for programfinansiering», der Innbyggernes modell har vært Trondheim kommunes bidrag, blir Trondheim trukket fram som den av pilotkommunene som fikk mest midler gjennom prosjektperioden, og som i større grad enn de mindre kommunene vært i stand til å prøve ut noe radikalt annerledes (Meltevik, 2023). Storparten av midlene (67 %) i Trondheim kommune som ble samlet i én pott var tilskudd rettet mot barn, unge og voksne med langvarige og/eller sammensatte behov. Dernest ble øremerkede tilskudd for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetspråklige

barn i barnehage (29 %), og økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn i barnehage (5 %), samlet i budsjettet til Innbyggernes modell. Som sluttevalueringen peker på, oppsto det tidlig uklarhet rundt regler for finansiering av pågående prosjekt fra de opprinnelige tilskuddsordningene, noe som endte med at kommuner som hadde løpende prosjekter (slik som Trondheim) kom i en gunstig posisjon, der de fikk overlapp av både tilskudds- og programfinansieringsmidler. Knappet på ressurser og harde prioritinger ble dermed erstattet av romsligere finansielle rammer, der de fleste kommunene fikk mer midler enn vanlig. I sluttrapporten konkluderte Oxford Research med at en grunnleggende forutsetning for utprøvingen ble endret, og at evalueringen dermed hadde for få holdpunkter for å få vurdert programfinansiering som finansielt virkemiddel (Meltevik, 2023). Det samme gjelder for vår evaluering i Trondheim kommune.

### 11.2.1 Mangel på mål av (langsiktig) effekt

Ideelt sett skulle vi gjennomført en fullskala nytte-kostnadsanalyse av det enkelte delprosjekt i Innbyggernes modell, slik at vi kunne vurdert den reelle nytten (dvs. alle positive effekter et tiltak har for samfunnet) opp mot kostnadene ved å implementere delprosjektene (herunder potensielt negative konsekvenser av å fjerne de tilskuddene som midlertidig har blitt borte). Hvis to av delprosjektene i Innbyggernes modell hadde hatt samme nytteverdi, ville vi anbefalt tiltaket med lavest kostnader. Hadde delprosjektene hatt nøyaktig samme kostnad, ville vi anbefalt det med høyest beregnet nytte.

Det er imidlertid flere faktorer som gjør at det umulig å gjøre en slik kvantitativ nytte-kostnadsanalyse i denne evalueringen. Slike analyser ville kreve helt andre data og undersøkelser som ikke muliggjøres av en pilot i stadig endring, noe som var tilfellet i Innbyggernes modell. Den viktigste faktoren er at vi ikke har hatt mulighet til å estimere en reell *effekt* av det enkelte tiltak. For det første har (de ulikt innrettede) delprosjektene hatt en kort tidshorison (utprøving i 1-2 år), samtidig som evalueringen avsluttes omtrent samtidig som prosjektet. Dette gjør at det ikke har vært tid til å samle objektive data, f.eks. registerdata på utfallsmål som utdanning/arbeidsdeltakelse/helsetjenestebruk, ettersom de som regel ikke kan utleveres fra registrene før 1-2 år etter at de er samlet inn. For det andre handler Innbyggernes modell om tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier, der deler av nytten ikke vil bli realisert før disse barna blir ungdom og voksne, skal gjennomføre utdanningsløpet og få seg en jobb. For det tredje er det ofte svært vanskelig å tallfeste fremtidig nytte generelt, og estimatene blir nødvendigvis heftet med stor usikkerhet. Eksempelvis kan økt livskvalitet (også på kort sikt) tenkes å være et viktig nytte-element som følger av pengeutbetalingene i Innbyggernes modell. Dette viste seg vanskelig å få målt i denne målgruppen, der vårt forsøk på å sende ut en survey

til innbyggere som hadde mottatt hjelp gjennom Innbyggernes modell, endte med å få svært få svar og ikke kunne brukes i evalueringen. Det er også sannsynlig at målgruppen det her er snakk om, der mange har språkutfordringer, er underrepresentert i de store befolkningsundersøkelsene, noe som igjen taler for å bruke mer objektivt målte registerdata for si noe om hvordan det går med denne gruppen.

Innledningsvis i rapporten har vi vist til både norsk og internasjonal forskning som viser at det gir potensielt store samfunnsøkonomiske gevinster å investere i levekårsutsatte barnefamilier (Goldblatt et al., 2023; Heckman, 2006; Hyggen, 2021; Kaiser, 2023). Vi vet at vedvarende lavinntekt henger sammen med dårligere fysisk og psykisk helse, dårligere skoleprestasjoner og utfordringer med å komme i jobb. Det gir også høyere forekomst av andre risikofaktorer som dårlig bomiljø, mobbing og utestengelse, dårlig helse og dårligere omsorgskapasitet hos foreldrene (Hyggen, 2018). Vi vet også at ved å rette innsatsen tidlig i et marginaliseringsforløp, vil muligheten til å påvirke utfallet være større. Dette er bl.a. godt dokumentert i rapporten fra ekspertgruppen om barn i fattige familier (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023).

Oslo Economics beregnet i 2021 at utenforskap fra arbeidslivet som følge av marginalisering i oppveksten kostet Norge 73 milliarder kroner per år. Her utgjorde produksjonstap som følge av tapte arbeidsinntekter storparten (58 mrd), velferdstap som følge av tapte leveår det nest største elementet (10 mrd) og skattefinansieringskostnader (stønader/overføringer) den tredje største kostnaden (5 mrd). I tillegg satte de opp ikke-prissatte kostnader som velferdstap pga. dårlig helse og livskvalitet, kriminalitetskostnader og redusert demokratisk og sosial deltakelse (Hyggen, 2021). Videre gav forfatterne eksempler på konkrete tiltak som kan avhjelpe lavinntektsfamilier og gi samfunnsøkonomiske gevinster, der flere av dem er overførbare til elementer som er prøvd ut i Innbyggernes modell:

- Barnetrygd og kontantstøtte
- Engangsstønad ved fødsel og adopsjon for mødre som ikke har opptjent rett til foreldrepenger
- Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering
- Stønad til enslig mor eller far
- Redusert/gratis betaling i SFO og barnehage
- Boligsosiale tiltak og kommunale boliger
- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- Ytelse til livsopphold

Internasjonalt er det gjennomført flere studier av å gi universell grunninntekt til et utvalg innbyggere, for så å måle hvordan det går med dem. Delprosjektet Flyktningfamilien i sentrum kan sies å være en slags

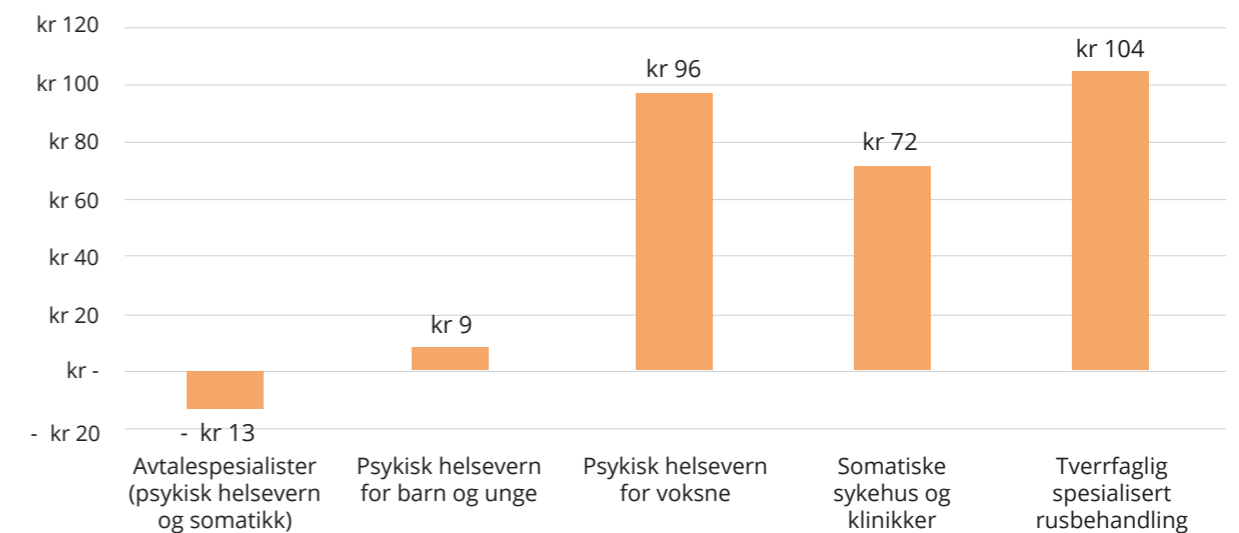
økt grunninntekt eller barnetrygd i form av det faste beløpet familiene mottok per måned, per barn. En systematisk kunnskapsoppsummering fra 2018 (Gibson et al., 2018) som inkluderte 28 effektstudier fra høyinntekts-land, konkluderte med at denne typen overføringer *ikke* fører til lavere sysselsetting, fører til bedre helse (stort sett, kan dog gi mer alkohol/narkotikabruk hos noen), mer utdanning, redusert kriminalitet/dommer og økt politisk deltakelse. Den kanskje viktigste konklusjonen i denne studien er at *de positive effektene av økt grunninntekt er størst i de mest marginaliserte gruppene*. Forfatterne konkluderer med at tiden er inne for å teste denne type intervensjon i større skala enn det som er gjort til nå, flere små pilotstudier vil mest sannsynlig ikke gi mer kunnskap enn vi allerede har (Gibson, 2023). Ved å lære av erfaringene fra Innbyggernes modell stiller Trondheim kommune sterkt hvis de ønsker å teste ut en større intervensjon.

Utfordringene med å tallfeste nytte og kostnader beskrevet over, gjør at evalueringen i all hovedsak baserer seg på kvalitative vurderinger av sosial og økonomisk bærekraft. Det nærmeste vi kommer tallfesting i det enkelte delprosjekt er gjort med bakgrunn i at Trondheim kommune har valgt å teste ut «Utenfor-regnskapet» som et av verktøyene for levekårsbudsjettering i de kommende årene. I neste kapittel gir vi en beskrivelse av resultatene fra dette pilotarbeidet.

### 11.2.2 Utenfor-regnskapet

Utenfor-regnskapet kan egne seg som diskusjonsgrunnlag på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å synliggjøre hvem som tar investeringene, hvem som får gevinstene, og dermed hvilke sektorer som bør se sine ressurser i sammenheng for å nå et felles fremtidig mål om inkludering av alle innbyggere. Det er en utfordring i (kortsiktig) budsjettarbeid at investeringer i forebyggende tiltak ofte gir en kostnad her og nå, men der den potensielle gevinsten ikke kommer før om flere år. Kanskje kommer den også som gevinst i en annen sektor enn den kommunale, noe som gir kommunen lavere insentiver til å investere i forebyggende tiltak. Statlig styring kom også opp som tema i intervju med toppledelsen og politikerne, som mente at insentivene til samhandling mellom ulike forvaltningsnivå ikke er optimale per i dag. Kommunen opplever f.eks. at det kommer lovendringer som gir oppgaveforskyning og medfører merarbeid og økte kostnader, uten at det følger statlige tilskudd med.

Da Oslo Economics beregnet utgifter i kommunal sektor rettet mot marginaliserte barn og unge i 2021 utgjorde dette drøyt 60 milliarder kroner per år. Barnevernet utgjorde den andelsmessig største utgiften (personal/tjenester/institusjonsplass), med nær en fjerdedel av utgiftene (14 milliarder kroner). Utgifter til kommunal bolig, ytelse til livsopphold, sosialforebyggende arbeid og oppfølging i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er eksempler på andre områder kommunene har ansvar for, og som utgjør en stor andel av kommunenes virkemidler i denne målgruppen (Hyggen, 2021). Treffsikre forebyggende tiltak som kan bidra til mindre behov for disse tjenestene, vil potensielt gi store gevinster.



**Figur 19.** Merkestnader i millioner kroner pr år for målgruppen «Barn i lavinntektsfamilier» fordelt på områder i spesialisthelsetjenesten. Figuren viser hvor mye målgruppen forbruker sammenlignet med gjennomsnittet av befolkningen.

Delprosjektene i Innbyggernes modell er alle rettet mot barn, unge og familier som i mange tilfeller er avhengige av ulike typer stønader fra stat og kommune. Flere av familiene har også oppfølging fra flere tjenester under Barne- og familietjenesten (herunder barnevern). Som vi skal se i utprøvingen av Utenfor-regnskapet under, vil den økonomiske gevinsten særlig ligge i å redusere tiltak fra barnevernet og andre instanser og å øke skatteinntektene hvis disse barna fullfører videregående skole og kommer seg i jobb i fremtiden.

I det følgende presenterer vi resultatene av beregningene som er gjort på de seks delprosjektene som var med i Innbyggernes modell i avslutningsåret 2023. Det er viktig å merke seg at Utenfor-regnskapet viser virkningene for offentlige budsjetter, og ikke tar hensyn til samfunnsøkonomiske kostnader, økt livskvalitet eller økt lønnsinntekt som parametere i beregningsmodellen. Modellen tar utgangspunkt i livsløpskostnaden til en gjennomsnittlig person, som så sammenliknes med livsløpet til en person i en av målgruppene i modellen (målgruppene er beskrevet i metodekapitlet). Gevinsten blir å få en person i målgruppen for tiltaket til å løftes inn i en gjennomsnittspersontilværelse. For å få et inntrykk av hvor

mye merkostnader som kan være forbundet med å være i målgruppen «Barn i lavinntektsfamilier», kan vi bruke spesialisthelsetjenesten som eksempel. Figuren under er hentet fra en KS-presentasjon av Utenforregnskapet (Tangen, 2019), og viser merkostnader i millioner (2017)-kroner per år for målgruppen «Barn i lavinntektsfamilier», sammenliknet med gjennomsnittet av befolkningen:

Det ligger sterke forutsetninger om suksessrate med/uten tiltaket til grunn for beregningene, og det vil nødvendigvis måtte utøves skjønn knyttet til disse forutsetningene. I den første uttestingen av Utenfor-regnskapet ble det ansatt masterstudenter i samfunnsøkonomi på internship i Trondheim kommune med mål om å bruke Utenfor-regnskapet til levekårsbudsjettering. Disse gjennomførte kvalitative intervju med de ulike delprosjektene for å kunne gjøre vurderinger av hvilke forutsetninger som skulle legges til grunn i modellene. De ble veiledet av en erfaren økonom i kommunen. De viktigste forutsetningene som ble gjort, og nettogevinsten for hvert delprosjekt, oppsummeres for de seks delprosjektene i Innbyggernes modell som ble med helt til 2023 i tabellen under.

	Tidlig innsats i Brundalen	Flyktning-familien isentrum	Fritid for alle barn og unge	Stødig Start	Veien til førerkort	Sammen på Lademoen
Målgruppe	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt innvandrere-foreldre	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt innvandrereforeldre
Type tiltak	Direkte/ indirekte	Indirekte (voksne)	Direkte/ indirekte	Indirekte	Direkte	Direkte/ indirekte
Aldersgruppe (år)	0-5	6-9	10-15	6-9	16-20	0-5
Suksessrate uten	40 %	70 %	30 %	70 %	50 %	30 %
Suksessrate med	80 %	73 %	70 %	72 %	90 %	45 %
Økning suksessrate	40 %	3 %	40 %	2 %	40 %	15 %
Oppstart av tiltak	2023	2023	2023	2023	2023	2023
År for tiltak	1	1	1	1	1	1
År per deltaker	1	1	1	1	1	1
Antall per år	50	106	66	35	100	116
Antall hjulpet ut av utenforskap	10	2	20	0,7	20	17
Effektratio	40 %	3 %	40 %	2 %	40 %	15 %
Investering fra kommunen	1 500 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1500 000	500 000
Nettogevinst per deltaker pr år (analyseperiode = 40 år)	29265	-6511	36701	1156	34979	6835
Break even (det året investeringen går i null)	2027	Aldri	2024	2061	2025	2028

**Tabell 13.** Forutsetninger gjort av Trondheim kommune ved bruk av Utenfor-regnskapet på delprosjektene i Innbyggernes modell.

Resultatene viser at kommunen beregnet relativt stor økning i suksessrate i enkelte av prosjektene, en forutsetning vi endret på da vi brukte Utenforregnskapet selv. Kommunens beregning gjelder for ett år med investeringer. Som vi ser av beregningene av nettogevinst vurderes fem av seks delprosjekt å være lønnsomme investeringer, gitt kommunens forutsetninger i modellen. For tre av dem gjelder dette både for kommunale-, fylkeskommunale- og statlige finanser. Det er særlig besparelser på områdene «Overføringer» og «Barnevern» som gir en positiv nettogevinst. I dokumentasjonsrapporten for Utenfor-regnskapet (Rambøll, 2019) går det fram at **overføringer** er basert på SSBs inntektsdata som viser gjennomsnittlige overføringer for hvert årstrinn og alle målgrupper. Det skilles mellom skattepliktige og skattefrie overføringer. De skattepliktige overføringene omfatter pensjoner fra folketrygden, inkludert uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, tjenestepensjon, avtalefestet pensjon (AFP), dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger og foreldrepenger. Skattepliktige overføringer blir skattlagt som lønnsinntekt. Skattefrie overføringer omfatter barnetrygd, bostøtte, studiestipend, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad et al. For **barnevern** er kostnadene summen av antallet som mottar hjelpe- og/eller omsorgstiltak fram til fylte 23 år. Antallet tiltak et barn har multipliseres med kostnaden for henholdsvis hjelpe- og omsorgstiltak. Et hjelpetiltak er prissatt til 106 713,- kroner, mens et omsorgstiltak er prissatt til 1 541 220,- kroner.

Da vi selv benyttet verktøyet med beregningsmodellen for Utenfor-regnskapet valgte vi å legge en flat suksessrate på 10 % for alle delprosjektene. Videre valgte vi en investeringshorisont på 1 MNOK per år i fem år fram i tid fra og med 2023. Antall deltakere ble justert basert på erfaringer med hvor mange deltakere det enkelte delprosjekt i gjennomsnitt har nådd ut til per år, hittil i prosjektperioden. Forutsetningene er oppsummert i tabellen under. Så hva sier Utenfor-regnskapet hvis den ene millionen i året klarer å hjelpe ca. 10 prosent av innbyggerne som deltar?

I figurene i tabell 13 presenteres en oversikt over Utenfor-regnskapets beregninger av samlet nettogevinst, break even og nettogevinst brutt ned på ulike tjenesteområder for det enkelte delprosjekt. I tabellen under har vi samlet nettogevinstvurderingene for hvert av nivåene. Som vi ser av tabellen, vil alle tiltakene være mer eller mindre lønnsomme for samfunnet på sikt. For Tidlig innsats i Brundalen og Fritid for alle barn og unge går også kommunale finanser i pluss, mens det for de øvrige er særlig fylkeskommunale og statlige finanser som går i pluss (mer skatteinnbetaling og reduserte overføringer). Enkelte av tiltakene går ikke i null før 20-30-år fram i tid, når barna blir voksne. Dette illustrerer godt at det kreves et livsløpsperspektiv for investeringene, og at kommunene bør få andre sektorer med på

samfinansiering, eller belønnes for investeringen i løpet av relativt kort tid.

**Med levekårsbudsjettering og bruk av Utenfor-regnskapet har Trondheim kommune begynt å ta skritt i retning av å utforske hvordan man kan lage et bedre beslutningsgrunnlag og dialog rundt det å investere i sosiale tiltak for å hjelpe lavinntektsfamilier og utsatte ungdommer.** Flyktning-familien i sentrum og Sammen på Lademoen er rettet mot hovedsakelig flyktning- og innvandrerfamilier (svært mange er fremmedspråklige i barnehagen på Lademoen), der økt sannsynlighet for fremtidig deltakelse i arbeidsmarkedet for disse barna (og foreldrene) bidrar til at prosjektet havner ut positivt for statlige finanser, selv om det er kommunen som tar utgiften innledningsvis. Her er det verdt å nevne at Flyktningfamilien i sentrum sannsynligvis hadde blant de laveste administrative kostnadene til drift av prosjektet, da de automatiserte utbetalingene med en fast sum til de utvalgte familiene hver måned reduserte behovet for møter og avgjørelser rundt pengeutbetalingene. Fritid for alle barn og unge, Stødig start og Veien til førerkort ble beregnet til å gi særlig høy nettogevinst når det kom til overføringer (reduserte stønader).

Selv om Sammen på Lademoen er sterkt inspirert av samarbeidsmodellen i Tidlig innsats i Brundalen, har sistnevnte en lavere andel innvandrerfamilier og er i denne modellen beregnet som et lavinntekts-hjelp-prosjekt. Prosjektet er det av prosjektene vi valgte en litt høyere suksessrate uten tiltaket (60%), og siden modeller anslår at det er særlig mye å spare innen barnevern, kommer Brundalen-prosjektet ut som et at de mest gunstige på sikt. Dette prosjektet er også blant prosjektene som har hatt mest aktiv samhandling mellom de ulike tjenesteaktørene, der en medvirkende årsak kan ha vært at de har jobbet på denne måten i flere år før Innbyggernes modell ble igangsatt. **Tidligere forskningsfunn tyder på at det kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster å investere i levekårsutsatte barnefamilier tidligst mulig i marginaliseringsforløpet. Dette kan tale for å prioritere delprosjekter som fremstår virksomme og retter seg mot de minste barna.** Tidlig innsats i Brundalen er et av delprosjektene som utmerker seg i så måte.

Fra forskningslitteraturen som har studert sammenhengen mellom boligeierskap og velferdsutfall vet vi at denne stort sett er positiv (Brattbakk, 2017). Dette handler først og fremst om **bostabilitet og nabolageeffekter**, men de finner også at boligens fysiske kvalitet ser ut til å påvirke helse og barns utdanningsanfall. Fritid for alle barn og unge, som utover prosjektperioden valgte å fokusere mer på familienes bomiljø, kommer ut som det gunstigste basert på våre forutsetninger. Her har det betydning at prosjektet antas å nå ut til mange. Fokus på bomiljø var noe som gikk igjen i flere av delprosjektene, der det ble avdekket at flere av



	Tidlig innsats i Brundalen	Flyktning-familien isentrum	Fritid for alle barn og unge	Stødig Start	Veien til førerkort	Sammen på Lademoen
Målgruppe	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt innvandrere-foreldre	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt hjelp	Lavinntekt innvandrereforeldre
Type tiltak	Direkte/ indirekte	Indirekte (voksne)	Direkte/ indirekte	Indirekte	Direkte	Direkte/ indirekte
Aldersgruppe (år)	0-5	6 - 9	10-15	6 - 9	16-19	0-5
Suksessrate uten	60 %	50 %	50 %	40 %	40 %	0,5
Suksessrate med	70 %	60 %	60 %	50 %	50 %	60 %
Økning suksessrate	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Oppstart av tiltak	2023	2023	2023	2023	2023	2023
År for tiltak	5	5	5	5	5	5
År per deltaker	5	5	5	5	5	5
Antall per år	60	50	70	35	20	60
Antall hjulpet ut av utenforskap	6	5	7	3,5	2	6
Effektratio	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Investering fra kommunen	1000000	1000000	1000000	1000000	1000000	1000000
Nettogeinst per deltaker pr år (analyseperiode = 40 år)	87244	15658	92244	79015	75436	8623
Break even (det året investeringen går i null)	2033	2048	2033	2039	2041	2053

Tabell 14. Forutsetninger gjort av forskerteamet ved bruk av Utenfor-regnskapet på delprosjektene i Innbyggernes modell.

barnefamilieene ikke hadde tilstrekkelig med utstyr og inventar, og at bomiljøet var til hinder for barnas sosiale liv (vennebesøk, bursdagsfeiring mv.). I flere av intervjuene med ansatte i fagstaben ble det snakk om satsingen «Trygge hjem» som kommunen samarbeidet med Husbanken om på intervjutidspunktet, og som enkelte var opptatt av at måtte ses i sammenheng med Innbyggernes modell<sup>3</sup>. Denne er del av Husbankens «Barna først»-satsing, som har handlet om å løfte barnefamilier ut av fattigdom ved å la lavinntektsfamilier få startlån til å kjøpe sin egen bolig. Altså relativt sammenfallende mål som med Innbyggernes modell. Oslo Economics og NIBR har evaluert «Barna først» (Holm, 2020) og fant at både pilotkommuner og barnefamilier var positive til modellen; bosituasjonen stabiliseres, og man mener fra kommunenes side å oppleve en økt motivasjon blant de voksne for å komme i arbeid eller kvalifisere seg for dette gjennom utdanning. Det ble presisert at tiltaket hadde fått virke for kort til at man kunne konkludere med konkrete samfunnsøkonomiske gevinster, men alt i alt var evalueringen av tiltaket positiv til at bostabilitet, bedre egnet bolig og et eventuelt bedre bomiljø vil ha en positiv effekt på

barns oppvekstvilkår og fremtidsutsikter, og at dette kan bidra til samfunnsøkonomiske gevinster (Holm, 2020).

Etter at Innbyggernes modell ble avsluttet som prosjekt med beslutning om videreføring i «linja», har Trondheim kommune parallelt jobbet med å utarbeide neste års budsjett. I intervjuer med strategiske ledere i kommunen kom det fram at de opplevde det som krevende å omsette kunnskap om samfunnsøkonomiske virkninger av investeringer i levekår og tidlig innsats til faktiske prioriteringer i praksis. En av direktørene fortalte at:

*Vi diskuterer i hvilken grad hvilken grad reflekterer forslaget til budsjett som legges frem nå i oktober, intensjonene i Trondheimsloftet, og så er vi ganske strenge med oss selv, og sier at den omstillingen som må til hvor du flytter kapasitet og ressurser fra reparering, til forebygging, vi vet det må til. Det er på langt nær ikke reflektert i tilstrekkelig grad i forslaget til budsjett som legges frem nå. Vi klarer ikke den bevegelsen da, men vi vet det må til. I det minste så er vi ærlige på det.*

<sup>3</sup> <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17935833/vil-skape-trygge-hjem-for-alle-barn-i-trondelag?publisherId=2823375>

	Tidlig innsats i Brundalen	Flyktning-familien isentrum	Fritid for alle barn og unge	Stødig Start	Veien til førerkort	Sammen på Lademoen
Hovedkonklusjon	Lønnsom	Lønnsom	Lønnsom	Lønnsom	Lønnsom	Lønnsom
Kommunale finanser	+	-	+	-	-	-
Fylkeskommunale finanser	+	-	+	+	+	-
Statlige finanser	+	+	+	+	+	+
Område med særlig høy nettogeinst	Barnevern	Skatteinnbetaling	Overføringer (stønader)	Overføringer (stønader)	Overføringer (stønader)	Skatteinnbetaling

Tabell 15. Hovedkonklusjon og vurdering av områder med særlig høy nettogeinst for det enkelte delprosjekt i Innbyggernes modell.

Manglende sammenhenger mellom kunnskapsgrunnlag, praksis og prioriteringer ble dermed trukket fram som paradokser aktørene i Trondheim kommune syntet det var vanskelig å håndtere.

### 11.2.3 Oppsummering

Innbyggernes modell har vært en kompleks intervensjon å evaluere siden de ni delprosjektene har hatt til dels ulike målgrupper (fra barnehagebarn til ungdom/unge voksne), ulike samarbeidsaktører involvert og ulike måter å bevilge penger på. Den overordnede evalueringen av hele «Pilot for programfinansiering» (Oxford Research) konkluderte med at piloten som finansielt virkemiddel ikke kunne vurderes fordi hva som endte med å bli reelle endringer i finansieringsmodellen var for uklart, ettersom forutsetningene ble endret underveis i piloten. I Innbyggernes modell vil de langsiktige gevinstene for familiene av å ha fått tettere tverrfaglig oppfølging, og ekstra pengeutbetalinger, ikke kunne måles før om flere år når det foreligger data på foreldrenes arbeidsmarkedstilknytning, tjenestebruk og barnas utdanningsløp. Uten denne type data er det vanskelig å påvise en effekt som man kan regne videre på samfunnsøkonomisk nytte og kostnad av.

Vi har imidlertid vist hvordan Trondheim kommune har tatt initiativ til å teste ut bruk av Utenfor-regnskapet, der de søker å vise virkningene av å investere i levekårsutsatte barn og unge på offentlige budsjetter. Beregningene vi har gjennomført i tilknytning til Innbyggernes modell viser at det særlig er besparelser på områdene «Overføringer» og «Barnevern» som gir en positiv nettogeinst på sikt. **Da vi selv la en beskjeden suksessrate på 10 % og en femårig investeringshorisont til grunn i alle delprosjekt, viste Utenfor-regnskapet at alle de seks delprosjektene vi gjorde beregningene for, gikk i pluss i fremtiden.**

Vi har videre vist til både norsk og internasjonal forskningslitteratur som viser at **det lønner seg å investere i levekårsutsatte familier**. Det kvalitative datagrunnlaget i evalueringen forteller mye om hva hjelpen har betydd for disse lavinntektsfamilieene på kort sikt; fra umiddelbar lettelse og glede over å kunne gi barna opplevelser eller ting til huset man tidligere ikke hadde kunnet prioritere, til økt verdighetsfølelse og økt tillit til helse- og velferdstjenestene, som igjen har gjort tjenestene i stand til å nå inn med hjelp til familiene på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville gjort.

### 11.3 Oppsummering vurderinger og anbefalinger

Gjennom prosessen pekte både innbyggere, ansatte, ledere og politikere på ulike faktorer som påvirket Innbyggernes modells potensiale for å fremme sosial og økonomisk bærekraft. En rekke slike faktorer kommer til syne i framstilling av funn og vurderinger i kapittel 7-9, og tidligere i dette kapitlet. I dette delkapitlet oppsummerer vi avslutningsvis observerte faktorer som påvirker mulighet til å skape forandringer i komplekse systemer, sett i lys av hva som kan hemme eller fremme forankring og implementering av praksisene som ble utviklet gjennom Innbyggerens modell.

Som vist i kapittel 4 innebærer et skifte i retning samskaping og relasjonell velferd dyptgående endringer i strukturer, maktdynamikker og mentale modeller/mindset blant en rekke berørte og relevante aktører. Som et utgangspunkt for å beskrive observerte drivere og barrierer for systemforandring, vil vi først introdusere tre ulike nivå (strukturelt, relasjonelt og transformativt nivå) med til sammen seks kunnskapsbaserte forutsetninger for systemendring (politiske rammer, praksis, ressursallokering, relasjoner/nettverk, maktdynamikker og mentale modeller). De ulike elementene henger uløselig sammen med og bygger på hverandre for å skape varig og bærekraftig systemforandring i retning av samskaping og relasjonell velferd (Kania, 2018; Realdania, 2022).

**Strukturell forandring** handler om eksplisitte endringer i betingelser for å utjevne sosiale forskjeller i helse, medborgerskap og livskvalitet, gjennom:

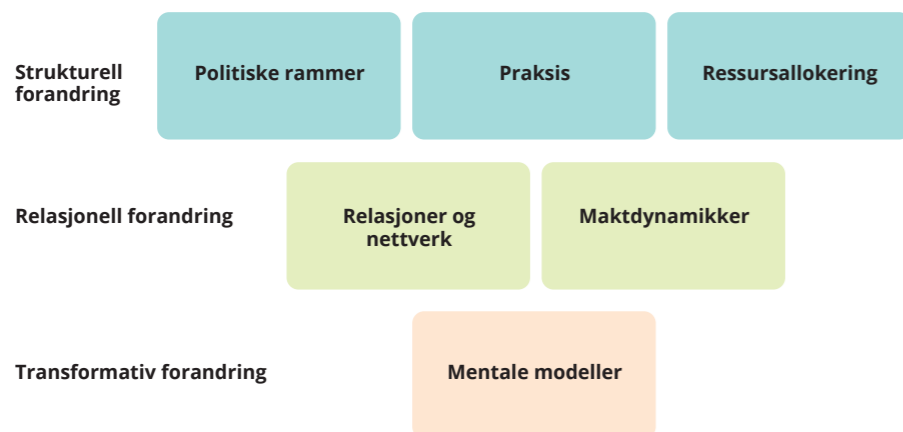
- Politiske rammer: Statlige, institusjonelle og organisatoriske regler, reguleringer og prioriteringer som påvirker aktørens egne og andres handlinger.
- Praksiser: Sammenhengende handlinger mellom institusjoner, koalisjoner, nettverk osv. som tar sikte på å forbedre sosiale og miljømessige forhold. I tillegg kommer prosedyrer, rutiner, arbeidsflyt eller uformell kollektiv atferd som påvirker handlinger internt blant aktørene.
- Ressursallokering: plassering og fordeling av penger, mennesker, kunnskap, informasjon og andre ressurser, for eksempel infrastruktur.

**Relasjonell forandring** handler om semi-eksplisitte endringer i erfaringer knyttet til hvilken rolle og betydning sentrale aktører har for å skape systemendring, gjennom:

- Relasjoner og nettverk: Kvaliteten på relasjoner og kommunikasjonen mellom aktørene i et system - spesielt mellom aktører med ulik historie og ulike holdninger.
- Maktdynamikker: Fordeling av beslutningsmakt, autoritet og formell og uformell innflytelse blant individer og organisasjoner.

**Transformativ forandring** handler om implisitte endringer i mentale modeller blant sentrale aktører i systemet, gjennom:

- Mentale modeller/mindset: Dyptliggende overbevisninger og antakelser og tatt-for-gitt-måter å handle på som påvirker hvordan vi tenker, hva vi gjør og hvordan vi snakker.



Figur 21. Seks betingelser for systemforandringer (Kania, 2018).



Foto: Alexander Matthias Seifried

		OBSERVERTE DRIVERE	OBSERVERTE BARRIERER
STRUKTURELL FORANDRING	1. POLITISKE RAMMER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlig programfinansiering ga lokalt handlingsrom</li> <li>Lokal planforankring legitimerte prøvehandlinger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uforutsigbarhet i videreføring av statlige tilskudd</li> <li>Lokale planer var ikke allemannseie, og fungerte i begrenset grad som langsiktig politisk styringsverktøy</li> <li>Konkurrerende styringslogikker og manglende felles evaluering- og indikatorsystemer</li> </ul>
	2. PRAKSISER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utvikling av brede praksisfellesskap med felles overordnede mål som kan skape kraft i helhetlig og samordnet utvikling</li> <li>Utstrakt bruk av faglig skjønn og felles skreddersøm av refleksiv praksis tilpasset innbyggernes behov</li> <li>Brobyggende ledelse (oppover, nedover, bortover)</li> <li>Gjensidig påvirkning, læring og tilpasning mellom aktører og organisasjoner</li> <li>Nye plattformer og arenaer for samskaping som henger sammen med og forsterker hverandre</li> <li>Nye verktøy som stimulerer samarbeid på tvers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sterk sektorisering og fragmenterte ansvarsområder</li> <li>Standardiserte arbeidsprosesser (detaljerte prosedyrer og rutiner)</li> <li>Sterk tradisjon for å fokusere på tiltak og virkemidler i egen enhet og sektor, med begrenset praksis på å involvere eksterne aktører</li> <li>Manglende kultur for å lære av lovende praksiser i egen organisasjon (jantelov)</li> <li>Mangel på kjennskap til læringspunkter fra eksperimenteringen blant sentrale aktører</li> </ul>
	3. RESSURS-ALLOKERING	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beslutning om at penger skulle gå rett til innbyggerne</li> <li>Dedikerte økonomiske virkemidler til eksperimentering</li> <li>Dedikerte roller og plattformer for eksperimentering og kunnskapsdeling (backbone-organisasjon)</li> <li>Økonomisk logikk der kostnader til leveårsutsatte barn, unge og familier anses som en investering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offentlig midler bindes opp i tjenesteproduksjon</li> <li>Manglende incentiver for å lede på tvers</li> <li>Ressursknapphet skaper konkurranse og kamp om budsjettmidler</li> </ul>
RELASJONELL FORANDRING	4. RELASJONER OG NETTVERK	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utadrettet holdning for å involvere relevante og berørte aktører</li> <li>Tverrfaglige og inter-organisatoriske team preget av gjensidig kjennskap og trygghet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manglende kjennskap til relevante aktører som kan bidra</li> <li>Ansvarsfraskrivelse og manglende forpliktelse blant aktører som inngår i samskapingen</li> </ul>
	5. MAKT-DYNAMIKKER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nye roller med økt evne til påvirkning og bidrag fra innbyggere og samarbeidspartnere</li> <li>Desentralisering av makt og beslutningsprosesser der ansatte, samarbeidspartnere og innbyggere kan fatte avgjørelser sammen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sprikende styringsdialog mellom ledelsesslag på tvers av sektorer og organisasjoner</li> <li>Ris bak speilet – å avslutte prøvehandlinger underveis</li> </ul>
TRANSFORMATIV FORANDRING	6. MENTALE MODELLER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innbygger- og ressursfokus skaper en «ny og større fortelling» som gir nytt språk og forståelse av hva som er offentlig ansattes oppdrag</li> <li>Utadrettet holdning – åpenhet og nysgjerrighet på andre aktørers kompetanse og virkemidler</li> <li>Bevissthet om handlingsrom</li> <li>Mot og kreativ forestillingsevne til å prøve ut radikale løsninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konservering av uhensiktsmessige måter å tenke og handle på</li> <li>Frykt for å gjøre feil</li> <li>Innadrettet holdning – forsvar av sektor- og profesjonsinteresser</li> </ul>

Tabell 16: Seks dimensjoner av systemforandring – drivere og barrierer i Innbyggernes modell

Basert i en helhetlig vurdering av observerte drivere og barrierer for systemendring sett i lys av Innbyggernes modell og den konteksten prosjektet er utviklet i, vil vi trekke fram et utvalg faktorer som det kan være nyttig å bli bevisst i den videre utviklingen av Trondheim kommune som arbeidsgiver, tjenesteyter, myndighet, samfunnsplanlegger, lokaldemokratisk arena og sted. Dette innebærer å løfte blikket fra et fokus på tjenstedesign, til å se utviklingsprosesser i lys av systemdesign (Jones, 2014). Å bli bevisst drivere og barrierer for systemendring er nødvendig for å myndiggjøre relevante aktører til å kunne videreutvikle de nye praksisene fra Innbyggernes modell som integrert del av kommunens kjernevirksomhet (Kania, 2018; Nielsen, 2023).

Faktorene som er listet opp i tabell 16 er ikke uttømmende, men understreker behov for helhet, sammenheng og gjensidig påvirkning mellom de ulike delene av et system for at radikal og varig systemforandring skal kunne skje. Det er ikke nok med forandring i en av dimensjonene. Dersom man for eksempel kun arbeider på det strukturelle nivået (for eksempel sette retning og rammer for Innbyggernes modell forankret i den nasjonale piloten for programfinansiering og Trondheim kommunes planverk), eller jobber utelukkende med nettverk eller mindset (for eksempel gjennom frittstående prosjekter eller

historiefortelling), vil det føre til at man kun beveger på deler av systemet. Andre deler av systemet vil dermed stå på stedet hvil uten radikale forandringer.

Utviklingen av Innbyggernes modell var i utgangspunktet tuftet på et normativt syn på fellesskapsverdier (livskvalitet, samfunnsdeltakelse, rettferdig fordeling), og samtidig en normativ tilnærming til måter å utvikle verdier på – gjennom samskaping og relasjonell velferd. Å få til samspill og kollektiv innovasjonskraft i som trekker i retning av målsettingene som var satt for Innbyggernes modell krever forandringer som går på tvers av nivåer, krever inngående oppmerksomhet rettet mot detaljene i det som skjer på ulike nivå (Realdania, 2022). Dette innebærer også å legge merke til de små, viktige grepene for systemforandring som ofte kan være usynlige for mange dersom man ikke leter etter dem og dyrker dem fram (Bentzen, 2019). Systemendring som tilnærming til komplekse utfordringer kan skape økt forståelse av virkningene av ulike tiltak, inkludert hvordan de henger sammen og kan forsterke hverandre. Å zoomer inn og ut på ulike deler av systemet samtidig som de ulike delene sees i sammenheng kan hjelpe beslutningstakere til å fokusere på de viktigste virkemidlene for å påvirke tempo og omfang av systemendringer.



Oppsummert ser det ut til at Innbyggernes modell langt på vei har bygd kapasitet for systemforankring i tråd med forskningsbasert kunnskap (Rod et al., 2023), fordi Innbyggernes modell har vektlagt følgende drivere:

**Initiativer på flere nivåer som må virke sammen**, som f.eks. adresserer forhold i hjemmet, i barnehage/skole, arbeidsplasser, inntektssikring, språkopplæring, velferdstjenester og i lokalsamfunnet.

**Samarbeid på tvers** av sektorer og profesjoner, f.eks. mellom den offentlige sektor, det private næringsliv, frivillig sektor og sivilsamfunnet som ivaretar hensyn for vellykket samskaping

**Adaptiv kapasitet**, som handler om å arbeide målrettet med kontinuerlig tilpasning av initiativene, og som fører til forandringer andre steder i «systemet». F.eks. i ledelse, strategiske planer, kultur, forvaltningsmodeller og nasjonal lovgivning. Dette innebærer at initiativene bør ha rom for fleksibilitet og kontinuerlig tilpasning til familier, steder og tjenester og yte støtte tilpasset behov.

Vår vurdering er at Trondheim kommune har potensial til å ta store skritt i retning systemforandringer dersom følgende anbefalinger ivaretas framover (anbefalingene bygger på funn fra Innbyggernes modell og tidligere forskning – de 20 hensynene presentert i kapittel 4):

## Anbefalinger til videre systemforandring

- Viderefør samtlige lovende praksiser og læringspunkter fra Innbyggernes modell
- Videreutvikle initiativer på flere nivå som virker sammen
- Videreutvikle samarbeid på tvers av sektorer, profesjoner og aktører
- Jobbe systematisk for å utvikle organisatorisk kapasitet som sikrer kontinuerlig tilpasning til lokale ressurser og utfordringsbilder
- Lede fram bedre sammenheng mellom planer, eksperimentering, politikk og langsiktige prioriteringer
- Sørg for bedre sammenheng mellom samfunns mål, strategier og fordeling av ressurser, der støtte ytes etter behov og forebyggingspotensial
- Styrke økonomiske logikker der barn og unges oppvekstvilkår anses som en nødvendig investering,
- Videreutvikle bruk av Utenfor-regnskap og levekårsbudsjett for å ta utviklingssteg i retning av en kommunal livskvalitetsøkonomi.
- Institusjonalisere langsiktige partnerskap med relevante aktører
- Utvikle felles evaluering- og indikatorsystemer for følge kollektiv påvirkning og utvikling på sentrale samfunns mål
- Påvirke statlige myndigheter til å øke lokalt handlingsrom for eksperimentering og innovasjon
- Rydde unna strukturelle, relasjonelle og mentale barrierer for å utvide lokalt handlingsrom til innovasjon systemendring
- Utvikle kapasitet til å eksperimentere «i linja» - porteføljestyling i retning av målrettede samfunnsoppdrag
- Videreutvikle langsiktig samarbeid med forskningsmiljøer



Foto: Alexander Matthias Seifried

# 12

## Vurderinger og anbefalinger til oppskalering og videreføring

I dette avsluttende kapitlet drøftes funn og sentrale læringspunkter fra innbyggernes modell (kapittel 6-11) sett i lys av utfordringsbildet og kunnskapsgrunnlaget for evalueringen (kapittel 1-4). Kapitlet innledes med fremtidige drømmescenarier fra innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere i Innbyggernes modell. Videre vurderer vi studiens samlede empiriske data og hovedfunn og anbefalinger sett i lys av kunnskapsgrunnlaget presentert i kapittel 4. Her omtaler vi potensielle fremtidsscenarier for oppskalering og videreføring av lovende praksiser som ble utviklet gjennom prosessen, og tilbyr refleksjonsspørsmål som det kan være nyttig å ta med seg for kommunens videre arbeid. Til slutt gir vi anbefalinger til hvordan Trondheim kommune kan utvikle kapasitet for å nå målsettinger for Innbyggernes modell i et langsiktig perspektiv.

### 12.1 Fremtidsdrømmer om Innbyggernes modell

Innbyggernes modell har representert et brudd med eksisterende praksiser i kommunen, noe som er beskrevet i mer detalj i kapittel 7-11. I intervjuer med innbyggerne spurte vi hva de ville råde Trondheim kommune til videre, basert i erfaringene deres fra Innbyggernes modell. Oppsummert ga innbyggerne følgende anbefalinger:

- På tvers av delprosjektene var innbyggernes oppfordring at kommunen burde fortsette med den type hjelp og støtte som var prøvd ut i Innbyggernes modell.
- Innbyggerne mente at penger er et effektivt virkemiddel mot fattigdom. De vektla at økonomisk trygghet og tryggere bosituasjon kunne bidra til å løse mange av problemene de erfarte i livet, men at de også trengte andre former for hjelp og støtte.
- Innbyggerne rådet Trondheim kommune til å samordne virkemidler i tjenester og lokalsamfunn, og gi dem stabile, faste team og kontaktpersoner å forholde seg til.
- Innbyggerne rådet Trondheim kommune til å hensynta familier som har mange barn, hvilken alder barna hadde, hvilken type behov de har og ta hensyn til disse behovene.
- Innbyggerne vektla «likestilling mellom barn som bor i Norge» slik at barn får like muligheter, og innvandrerforeldre rådet Trondheim kommune til å «tilrettelegge så våre barn får samme muligheter som det andre har».
- Innbyggerne mente at virkemidlene i Innbyggernes modell burde «være mer synlig» for dem, og at de ikke ville ha fanget opp muligheten til å få hjelp dersom hjelpa utelukkende kom via NAV eller helsetjenester.
- Innbyggerne opplevde rollene som erfaringskonsulenter som viktig for å bygge fellesskaper, likemannsarbeid og bro mellom innbyggere og tjenestestene, og oppfordret Trondheim kommune til å opprette flere slike stillinger

I spørreundersøkelsen for 2023 ga vi ansatte og samarbeidspartnere i de ulike delprosjektene i oppgave å tenke ti år framover i tid, og ta stilling til sitt eget

drømmescenario: «*Hva ønsker du at har skjedd i forlengelsen av «Innbyggernes modell»?*» Også her kom det et variert utvalg svar fra 19 av respondene. Det som gikk igjen, var:

- Ønsket om at alle tjenestene samhandler godt, med «en høy bevissthet rundt helhetlig tenkning om en samordnet hjelp til innbyggere som trenger det».
- Flere ville ha tjenestene ut i skoler og barnehager, og på hjemmebesøk, og at det har blitt betraktelig mindre byråkrati.
- Noen drømte om at deres delprosjekt er i ordinær drift med egnede lokaler og mange innbyggere med på laget.
- Andre håpet at grunninntekten til familier som lever i fattigdom har økt, og at ungene sine sosiale behov blir vektlagt i en slik norm.
- At vi har et velferdssystem som kan sikre at barna har mulighet til deltakelse i samfunnet, selv om ikke foreldrene klarer å komme seg i jobb.
- Enkelte ansatte og samarbeidspartnere håpet på enda mer involvering av brukerne selv.
- Andre vektlegger en holdningsendring der man tar utgangspunkt i den enkelte innbyggers behov, og tilpasser hjelpen deretter, og flere vil ha et *hurtigarbeidende team* på plass, og noen peker på mulighet til å dele ut penger når det trengs.
- Noen håpet på mindre skam og uhelse knyttet til fattigdom.
- Et av delprosjektene som har vært nært knyttet til områdeløft, håpet eierskap og fellesskap i bydelen skal gjøre at folk blir boende.

Under følger et utvalg sitater om ønsket fremtid som ansatte og samarbeidspartnere beskrev i den avsluttende spørreundersøkelsen i 2023:

- «*Drømmen er at førstelinjen i kommunen har et team som tar imot familier, bygger gode relasjoner og følger dem på veien. At de har som mandat å sikre barn og ungdom deres rettigheter til utdanning, helse, venner og fritid.*»

- «Mer involvering av brukerne som mottar tilbud. Et velfungerende brukerstyrt nettverk for barnefamilier der foreldrene har en belastet bakgrunn.»
  - «Vi har en kommune som tar utgangspunktet i den enkelte innbyggers behov og ikke i kommunens og offentlige tjenesters «siloer». Jeg håper det har skjedd en endring i ansattes «mindset» om hva en tjeneste og en kommune er. At vi ser på ansatte i andre tjenester som kolleger med det samme målet, men med ulike verktøy og ulik kunnskap.»
  - «At Trondheim kommune har etablert et «hurtigarbeidende» team flere steder i byen som skaper trygghet og bygger tillit til de som er mest sårbare og bærer på stor skam over sin livssituasjon, slik at de kan få nødvendig hjelp til en bedre fremtid uten et stort byråkrati. Det handler om å kjenne sine innbyggere og det ikke gjennom det skjema.»
  - «Fattigdom er forbundet med skam og uhelse, om 10 år er vi forhåpentligvis kommet mye lenger også på dette feltet? Krever også omfordeling av midler i samfunnet. Og vi må aldri glemme at mange forhold i livene til den enkelte har betydning for deres trivsel, og dette må ses i sammenheng.»
  - «At det er en fast sum som er på tjenestens økonomiske ramme som skal brukes direkte til ungdommer / innbyggere etter samme lest som under prosjektperioden.»
  - «At alle har et eierskap til bydelen. Folk blir boende fordi det finnes fellesskap og muligheter.»
- Oppsummert hadde både innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere en rekke sammenfallende meninger om hva som burde videreføres fra Innbyggernes modell. En forskjell synes likevel å være at innbyggerne i sterkere grad enn ansatte og samarbeidspartnere vektla videreføring av kontantutbetalinger

og nye måter å forvalte offentlige midler på som kom innbyggerne direkte til gode.

### 12.2 Alternative fremtidsscenarier fram mot 2040

Som en opptakt til vurderinger av anbefalinger for mulig videreføring og oppskalering av lovende praksiser i innbyggernes modell, har vi valgt å forme fire ulike fremtidsbilder som skisserer ulike scenarier:

1. Trondheim legger innbyggernes modell «legges i skuffen»
2. Trondheim viderefører nye måter å bruke penger på
3. Trondheim viderefører nye former for samskaping
4. Trondheim viderefører alle lovende læringspunkter fra Innbyggernes modell

I utarbeidelsen av fremtidsscenariene fram til en tenkt utvikling mot 2040 har vi lagt til grunn både funn fra evalueringen av innbyggernes modell, samt annen relevant og forskningsbasert kunnskap. Utformingen av scenariene bygger på vurderinger av flere viktige forhold og endringskrefter som bidrar til å forme fremtida. Sentrale endringskrefter er som vist i figur 19 under, som beskriver et utvalg politiske, økonomiske, innovasjonsrelaterte, demografiske, sosiokulturelle, juridiske og teknologiske forhold som kan tenkes å påvirke fremtidsscenarier i Trondheim fram mot 2040:

I fremtidsscenariene vurderer vi hvorvidt Trondheim kommune kan lykkes med de to målsettingene for Innbyggernes modell som var å 1) øke målgruppens livskvalitet, selvhjulpenhet og tilhørighet i fellesskap, og 2) gi tidligere, bedre og mer samordnet støtte til familier og ungdommer i utsatte posisjoner.



Foto: Colourbox

<b>Politiske</b>		Styringslogikk Arbeidslinja vs. velferdslinja Velferdsstats-ideal Demokratisk deltakelse Politisk polarisering Populisme Tillit Legitimitet til universelle velferdsgoder Universelle vs. behovsprøvde løsninger
<b>Økonomiske</b>		Lavere offentlige inntekter som følge av flere eldre Fordeling av penger mellom stat/kommune Tilskudds-ordninger Filantropi og veldedighet
<b>Innovasjons-vilje</b>		Samskaping Innbygger-involvering Forsknings-samarbeid Kompetanse Risikovillighet Fleksibilitet og tilpasning Spesialisering
<b>Demografiske</b>		Innvandring (flyktninger, arbeidsinnv.) Fødselsrater Andel som fullfører utdanning Redusert aldersbæreevne
<b>Sosio-kulturelle</b>		Mangfold Mer utenforskap Økte sosiale forskjeller med flere barn som vokser opp i fattigdom Økte krav til kompetanse (kunnskapssamfunn) Urbanisering Økte forventninger i befolkningen Press på tilgang til kompetent arbeidskraft
<b>Juridiske</b>		Lovmessige endringer for bedre samhandling på tvers Krav til dokumentasjon for behovsprøving av tjenester og ytelser. Lettere å få ordnet bankID, konto, pass osv.
<b>Teknologiske</b>		Kunstig intelligens (AI) Programvarer som kan bidra til helheltig planlegging og budsjettering Digitale plattformer for samskaping og demokratisk deltakelse

Tabell 17. Tenkte påvirkningsfaktorer i fremtidsscenariene.

### TRONDHEIM LEGGER INNBYGGERNES MODELL «I SKUFFEN»

Mange prosjekter havner på «prosjektkirkegården», og Innbyggernes modell ble også en av disse. Både ansatte i tjenestene og innbyggerne som har deltatt har uttrykt fortvilelse, og oppgir mistillit til kommunens ledelse fordi innsatsen de la ned for å utvikle løsninger de hadde stor tro på ikke ble videreført. De store samfunnsflokkene som aldersbæreevne, utenforskap og politisk polarisering vokser seg stadig større, og Trondheim på lik linje med andre byer beveger seg i retning av en «kommunal kollaps» slik KS beskriver det (KS, 2022). Regnestykkene går ikke opp, hverken budsjettmessig eller i forhold til rekruttering av ansatte.

De gode praksisene fra Innbyggernes modell lever til dels videre blant enkelte aktører som deltok i prosjektet. Siden ingen av de nye praksisene har blitt institusjonalisert, har læringen fra Innbyggernes modell blitt pulverisert etter hvert som det har kommet inn nye folk i kommuneorganisasjonen. Organisasjonen som helhet gjør ingen endringer eller kollektive grep basert på erfaringer og læringspunkter fra arbeidet. Dermed blir det heller ikke muligheter til å videreføre forskning på lovende praksiser som kunne ha utviklet sikker og robust kunnskap. I stedet kommer det til nye prosjekter, innsatser og satsninger som konkurrerer om fokus og prioriteringer, noe som skaper uro. I tillegg ser man at flere barnefamilier søker tilflytting til områder som har deltatt i Innbyggernes modell, de setter ord på fortellinger som sirkulerer i Trondheim om at det oppleves som om de får bedre hjelp dit de flytter. Kommunen befinner seg i en situasjon hvor innbyggerne beskriver kvaliteten på tjenestene som ulik basert på hvor i byen man bor. De sosiale forskjellene fortsetter å øke, og den demokratiske deltagelsen blant lavinntektsfamilier og innbyggere i utsatte situasjoner er alarmerende lav. Kriminaliteten i byen fortsetter å øke, og flere ungdommer fra levekårsutsatte familier rekrutteres til organisert gjengkriminalitet.

Den administrative og politiske ledelsen i kommunen har «langlysene» på i det strategiske planverket, men beslutninger og vedtak fattes i en kortsiktighet og er ofte i konflikt med mål og strategier i planverket. Kommunen har ikke utviklet tilstrekkelig kompetanse til å jobbe og lede på tvers av sektorer og til å samskape løsninger med relevante aktører i lokalsamfunnet, e som gjør det utfordrende å møte behovet for endring i og av velferdssystemer.

### TRONDHEIM VIDEREFØRER NYE MÅTER Å BRUKE PENGER PÅ

Trondheim kommune har i større skala testet ut grunninntekt, og dette har delvis erstattet søknadsbaserte former for sosialhjelp. Dette har lettet trykket på ressurser brukt til forvaltning og saksbehandling, og frigjort offentlige midler til andre formål. I tillegg har flere familier fått økonomisk støtte til å kjøpe og oppgradere egen bolig. Dette har ført til at flere barn, unge og familier har blitt løftet ut av fattigdom – i alle fall midlertidig, noe som til dels har redusert familiestress, helseplager, kriminalitet og omsorgssvikt. Til tross for at flere familier og ungdommer har fått hjelp der de har blitt løftet ut av fattigdom, strever mange fremdeles med problemer som de får stykkevis og delt hjelp til, der hjelp ofte blir satt inn for seint i utvikling av problemer. Tjenestene preges derfor fremdeles mer av reparasjon enn forebygging. Ungdommer og familier som strever har ikke fått god nok støtte til å mestre egen økonomi og livssituasjon, noe som gjør at en restandel innbyggere ikke greier å betale for seg til bolig og livsopphold til tross for økte faste utbetalinger.

Barnehager, skoler og hjelpetjenester disponerer en fleksibel pott med penger de kan bruke for å dekke akutte kostnader og fritidsaktiviteter for innbyggere som de skjønnsmessig vurderer at har bruk for det. Det er imidlertid ikke etablert et system for å bygge «laget» rundt barn, ungdommer og familier. Dette gjør at ansatte ofte må utvise skjønn uten å ha et lag å drøfte beslutninger med. Konsekvensene er at familier ikke opplever hjelp, støtte og innsats som samordnet og tilpasset behovene de har. I tillegg blir det store forskjeller i hvem som får hjelp til hva.

Frivillighet og møteplasser i nærmiljøet er heller ikke godt nok påkoblet, slik at familier ikke greier å nyttiggjøre seg støtte og muligheter for deltakelse som finnes i lokalsamfunnet. Arbeidsliv og næringsliv samarbeider ikke godt nok for å få foreldre ut i jobb, og de organisatoriske grensene oppleves som lukket. Familier opplever stigma knyttet til den situasjonen de er i, og har en høy terskel for å uttrykke behov og be om hjelp.

Den administrative ledelsen i kommunen etterspør ikke samordnet innsats styringsdialogen om kvalitet- og tjenesteutvikling med kommunens enheter. Dermed fokuserer heller ikke potensielle ankerinstitusjoner på sin mulige rolle som nærmiljøaktør. Den politiske ledelsen sektorbudsjetterer fremdeles i siloer, slik at pengene som er blitt brukt på nye måter er delvis forvaltet gjennom budsjettet til NAV, delvis i tjenestene og delvis som en del av plankontorets satsing på innbyggerinvolvering. Det er fremdeles en årlig budsjettkamp der sektorsiloene sloss om kommunale kroner, i en situasjon der det totale budsjettet aldri strekker helt til. Politikerne ser behovet for nye budsjettmodeller, men gjør ingen radikale grep for å skape endring.



Foto: Colourbox

### TRONDHEIM VIDEREFØRER NYE FORMER FOR SAMSKAPING

I Trondheim kommune skjer det positive endringer, og visjonene om den samskapte byen er godt på vei til å bli en realitet. Barnehager og skoler tas i bruk som ankerinstitusjoner i lokalsamfunnet, og stedsbasert samskaping fungerer i praksis. Hjelpetjenestene er forankret i og rundt familier, og i fellesskap bygges det lag rundt barn, unge og deres familier der de lever og bor. Familier opplever å bli møtt med tillit til å beskrive egne behov, og innsatsen oppleves mer samordnet enn tidligere. Familiene egne ressurser og fremtidsdrømmer har blitt et grunnleggende startpunkt for alle offentlige tjenester, og flere opplever at de er betydningsfulle i eget og andres liv. Det etableres roller og funksjoner som beveger seg både inn og ut av det kommunale organisasjonskartet. Blant annet har Trondheim kommune ansatt flere erfaringskonsulenter som har base i Trondheimshjelpe i de ulike bydelene, der de jobber som brobyggere mellom en rekke tjenester, organisasjoner og befolkningsgrupper.

Samtidig som flere relevante og berørte aktører bidrar til løsninger, har Trondheim kommune ikke greid å håndtere sosiale og politiske rotårsaker til fattigdom. De ulike aktørene som jobber med å bygge «laget rundt innbyggerne» må bruke mye tid for å bistå familier i søknader om økonomisk støtte. Store ressurser brukes på å finne fram i jungelen av behovsprøvede og spesialiserte tjenester og ytelser der søknadsprosessen blir stadig mer digitalisert. Mange unge og familier får avslag på søknad om hjelp, og må gå gjennom belastende klagerunder før de får støtten de trenger. Dette oppleves som frustrerende både for innbyggere og ansatte som vil hjelpe, og det går med mye tid blant ansatte til å støtte familier i saksgang. Familier står fremdeles i kø ved matsentralene på grunn av at økt veldedighet overskygger behov for omfordeling av økonomiske ressurser i samfunnet. På grunn av at levekårslinja fremdeles er for lav, har familiestress og helseplager ført til at foreldre ikke kommer seg ut i jobb. Til tross for at mobilisering av nettverk og nabolag har bidratt til å bygge sosial og praktisk støtte rundt familier med ekstra behov for støtte, er det fremdeles alt for mange barn og unge som utsettes for omsorgssvikt og ekskludering fra arenaer de ønsker å delta på. En hovedårsak til det er at familiene fremdeles strever med økonomisk stress der de ikke får endene til å møtes.

Trondheim kommune ser ut til å bygge kapasitet for en samskapende tilnærming til velferdsutfordringer, og den administrative ledelsen i kommunen etterspør samskapende praksiser i sin målstyring i organisasjonen. Det gjøres strukturelle grep i organisasjonen, hvor kommunale aktører i fellesskap rapporterer og resultatvurderer innsatser og praksiser. Den politiske ledelsen i kommunen etterspør aktivt fortellinger fra byens innbyggere og tjenesteområder, blant annet gjennom nettbaserte løsninger, som grunnlag for videre politikuttforming. Utstrakt bruk av samskaping har imidlertid ført til en ansvarsfraskrivende holdning blant administrative og politiske ledere, der kommunens juridiske ansvar for grunnleggende rettigheter legges over på aktører i privat og frivillig sektor. Dette skaper uro og gir grobunn for økende mistillit blant innbyggere, ansatte og deres samarbeidspartnere.

### TRONDHEIM VIDEREFØRER ALLE LOVENDE LÆRINGS-PUNKTER

Innbyggernes livskvalitet og verdighet er i sentrum i tjenesteutviklingen og i samfunnsutviklingen. Samtidig er det en tydelig rammesetting av arbeidet hvor kommunen som organisasjon tar et uttalt, overordnet ansvar i det som beskrives som et velferdspolitisk skifte. All kontakt med innbyggerne tar utgangspunkt i spørsmål om hva som er viktig for dem for å leve et godt liv, og for å kunne delta i og påvirke samfunnet rundt seg. Økonomisk støtte til innbyggere betraktes som investeringer i mennesker, ikke som uønskede utgifter.

Trondheim har banet vei og ble tidlig den første kommunen i Norge som innførte livskvalitet og samfunnsdeltakelse for alle som tydelige samfunns mål, i kombinasjon med å utvikle en livskvalitetsøkonomi som sikrer sammenheng mellom strategier og prioriteringer. I oppfølgingen av Trondheimsloftet er det vedtatt en håndfull målrettede samfunnsoppdrag for at flere barn, unge og familier skal kunne bo og leve godt i Trondheim, delta i samfunnet på like vilkår – i organisasjonslivet, arbeidslivet og i demokratiet. I tilknytning til de målrettede samfunnsoppdragene har Trondheim kommune etablert langsiktige programmer for å kontinuerlig eksperimentere med nye praksiser og virkemidler i organisasjonen, i samspill med andre relevante aktører som kan bidra. Grønn og rettferdig omstilling er godt balansert i alle disse programmene, og kommunen jobber kontinuerlig med å bygge kapasitet for innovasjon og omstilling, både på systemnivå og med ansatte og samarbeidspartnere.

I takt med at investeringslogikken i kommunen har snudd, har kommunen dermed videreutviklet initiativet med levekårsbudsjett til en fullverdig livskvalitetsøkonomi som hensyntar både sosial og økologisk bærekraft, og som betrakter økonomisk bærekraft som virkemiddel for å utvikle fellesskapsverdier. Kommunen har med dette funnet løsninger på tverrgående budsjettering og samfunns målorientert økonomistyring, og etterspør samtidig fellesskapsløsninger i sin målstyring i organisasjonen.

Skoler og barnehager fungerer som et knute- og ankerpunkt for å samordne innsatsen rundt barn, unge og familier. Ansatte, både i skoler, barnehager og hjelpetjenester har utviklet praktisk kompetanse innen samskaping og relasjonell velferd, og fasiliterer stedsbasert innsats med relevante aktører i nabolag og lokalsamfunn i bydelene. Familier som trenger hjelp, for eksempel til økonomi og bolig får bistand fra NAV og andre hjelpetjenester gjennom lokale barnehager, skoler og lavterskeltilbud.

Flere frivillige lag og organisasjoner og private aktører bidrar aktivt og målrettet mot å bygge det store laget rundt familier og nærmiljø. Bedrifter og virksomheter har lagt godt til rette for, og ser verdien av et inkluderende arbeidsliv som gir mulighet til kvalifisering. Stadig flere opplever at unge og foreldre som har stått utenfor utdanning og arbeidsliv er blant de mest hardtarbeidende og lojale ansatte de kan få tak i. Partene i arbeidslivet har blitt enige om virkemidler og avtaler som sikrer anstendige inntekter det er mulig å leve av, i kombinasjon med økt bruk av grunninntektsløsninger. Borettslag og nabolag legger aktivt til rette for møteplasser og gratis aktiviteter i nærområdet, og skolene og barnehagene brukes som møteplasser ut over åpningstid. Foreldreutvalg og foreldreråd bidrar aktivt til å mobilisere lokalsamfunn.

Som en del av dette samordner kommunen innsatsen sin med frivillighet, sosiale entreprenører, næringsliv og akademia, som bunner i en forståelse av behovet for en samlet felles stedsbasert innsats og samfunnsbygging. Det er utviklet et felles rammeverk av kvalitative og kvantitative indikatorer som benyttes både av Trondheim kommune og en rekke andre organisasjoner i frivillighet og næringsliv for å evaluere og måle kollektiv påvirkning. Det er utarbeidet klare ansvarsakser mellom aktørene, og det er tydeliggjort at folkevalgte politikere bærer det overordnede ansvaret for utviklingen. Kommunen har bidratt til å utvikle robuste og langsiktige forskningsprogrammer som sikrer et godt evidensgrunnlag for aktuelle tiltak.

Gjennom en styrkebasert tilnærming, helhetlig støtte og tilpassede opplæringsløp har flere barn og unge gjennomført utdanning og fått en god start på voksenlivet og arbeidslivet. Presset og bemanningskrisen i helse- og omsorgstjenesten er gradvis redusert som følge av bedre levekår og tidlig innsats. Folkehelse er dermed blitt bedre, og levekårsutsatte barn, unge og familier har hatt den mest positive utviklingen. Rettigheter forstås nå i lys av livskvalitet og menneskerettigheter, der de tidligere ble forstått i lys av å ha rett til spesifikke tjenester og ytelser. Retten til å ha et godt liv og ha innflytelse på omgivelser og betingelser som kan muliggjøre det står i fokus i prioriteringer, beslutninger og vedtak. Innbyggerne i byen har en økende tillit til kommunes administrative og politiske ledelse, og alle samfunns lag deltar aktivt i den demokratiske dialogen. Innbyggerne opplever at de blir verdsatt og anerkjent som ressurser, noe som utløser vilje og evne til å delta og bidra i samfunnsutviklingen.



**12.2.5 Oppsummering og anbefalinger**

De fire scenariene presentert ovenfor er til dels karikerte beskrivelser av fremtidsfortellinger, og er ment som et grunnlag for refleksjon om alternative fremtider Trondheim kommune står ovenfor. Samtlige scenarier baserer seg både på de mest sentrale læringspunktene fra Innbyggernes modell og kunnskapsgrunnlaget som ble presentert i kapittel 4. Scenariene innebærer naturlig nok en rekke fallgruver, dilemma og paradokser som ikke er framstilt her. I den videre utviklingen av Trondheim vil det være hensiktsmessig å vurdere både risiko og muligheter som ligger i fremtidige veivalg.

**Av de fire scenarioene framstår det fjerde og siste alternativet med å videreføre samtlige læringspunkter som det foretrukne fremtidsbildet.** En hovedårsak til dette er at samskapingspraksiser og økonomiske virkemidler gjensidig kan forsterke hverandre for å nå målsettingene om å gi tidligere, bedre og mer samordnet støtte, og øke livskvalitet, selvhjelpenhet og tilhørighet i fellesskap blant levekårsutsatte barn, unge og familier.

**12.3 Idédiamanten – utgangspunkt for evaluering av systemendringer**

Å skape robuste og bærekraftige forandringer i komplekse systemer har vært en grunnleggende inngang i evalueringen av Innbyggernes modell. I kapittel 11. 4 skrev vi om tre ulike dimensjoner ved systemforandringer som gjensidig påvirker hverandre, der strukturelle, relasjonelle og transformativ faktorer henger sammen. Disse dimensjonene kan knyttes til eierskap og forankring i forandringsprosesser, og hvordan det henger sammen med mentale modeller/mindset og (kollektiv) handling.

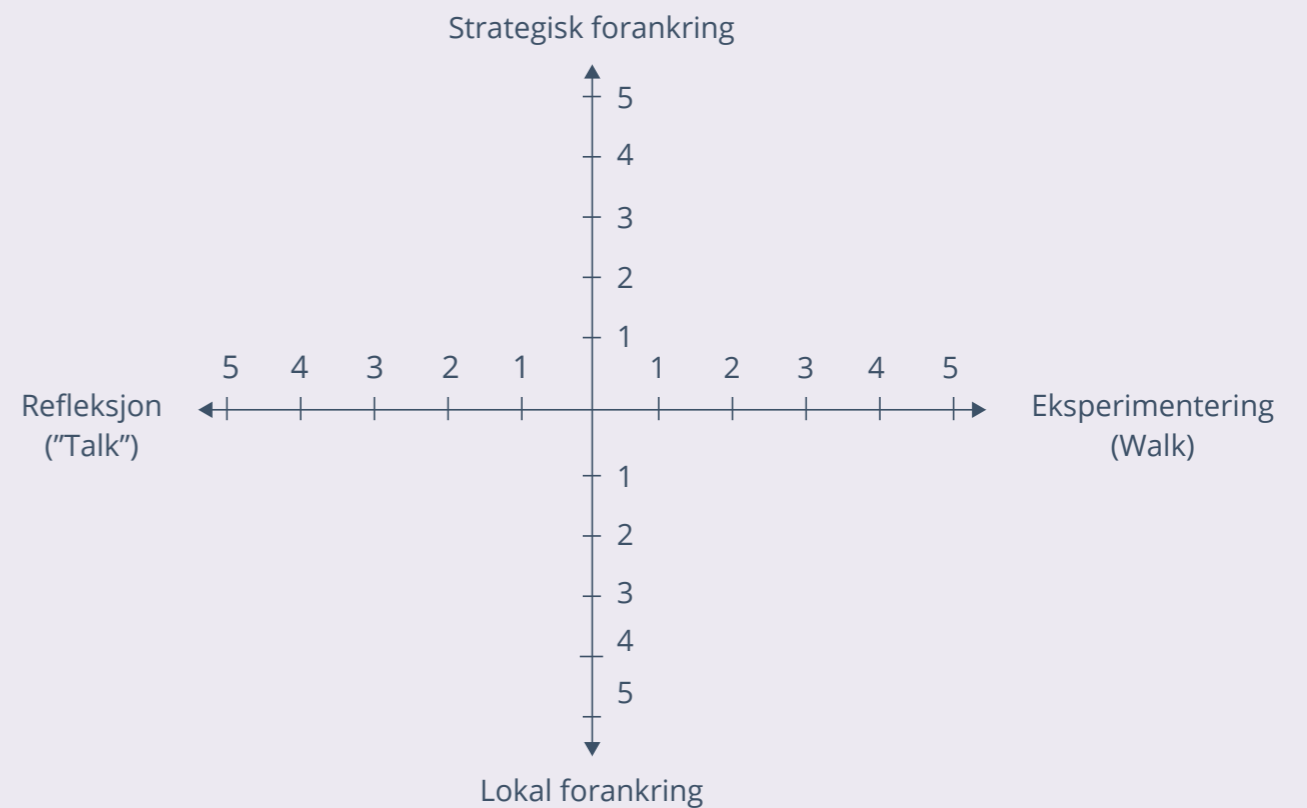
For å undersøke og evaluere mulige systemforandringer så er Idédiamanten til Tina Øllgaard Bentzen (Bentzen, 2019) en nyttig tilnærming. Spesielt når organisasjonene vedtar å jobbe med nye begreper, konsepter og ideer kan som raskt kan bli populære og bli forstått som «buzzord» eller «magiske konsepter», slik som for eksempel «samskaping», «relasjonell velferd» og «tillit». Disse begrepene kan ofte være utfordrende å oversette og omsette til organisatorisk praksis og prinsipper for samfunnsutvikling. Ifølge Bentzen (2019) kan slike «nye»

begreper og konsepter spille en viktig rolle når det gjelder å utvikle og forandre organisasjonens måter å tenke, (sam)handle og prioritere innsatser på. På denne måten kan det være gode grunner til å interessere seg for hvordan magiske begreper kan oversettes og operasjonaliseres på en robust måte slik at de mange ressursene som ofte investeres i dem, resulterer i faktisk endring. Bentzen & Bringselius (2023) påpeker at dette ikke handler om å ukritisk adoptere alle nye ideer på grunn av at de er populære. I stedet poengterer de at når en idé først er adoptert, er det fornuftig å vite hvordan man får den til å spire og slå rot i organisasjonen for å utvikle bedre organisering og praksiser.

Idédiamanten inneholder fire dimensjoner som alle spiller en nøkkelrolle i oversettelsen av nye konsepter: Strategisk forankring, lokal forankring, refleksjon og eksperimentering (Bentzen, 2019). Gjennom idediamanten kan organisasjonen arbeide med en bestemt idé eller konsept vurderes i forhold til de fire dimensjonene, som til sammen danner en diamant (Bentzen, 2019). Store og balanserte diamanter indikerer at en ny idé eller konsept er i ferd med å slå rot og skape endring i organisasjonen. Små eller skjeve diamanter indikerer ofte at det fortsatt er en vei å gå for å skape endring. Det tar tid å omsette ideer, så det er naturlig at nye ideer og konsepter ikke umiddelbart scorer høyt på alle dimensjonene. Bentzen (2019) beskriver idédiamantens dimensjoner slik:



Foto: Colourbox



**Figur 22.** Idédiamanten (Bentzen, 2019; Bentzen & Bringselius, 2023)

I det videre presenteres idédiamantens ulike dimensjoner i mer detalj, der vi vurderer grad av strategisk forankring, lokal forankring, refleksjon og eksperimentering basert i det totale datamaterialet fra Innbyggernes modell. Selv om aktører og aktiviteter i Innbyggernes modell har nære koblinger til andre satsinger og utviklingsspor i Trondheim, er analysen *ikke* en vurdering av kommunens totale arbeid med å oversette ideene om samskaping og relasjonell velferd til konkret praksis. I den videre framstillingen baserer vi vurderinger på aktørkartet som var *direkte involvert* i arbeidet med innbyggernes modell. Til grunn for vurderingen legger vi det totale datamaterialet som er samlet inn gjennom innbyggernes modell, sett i lys av idédiamantens fempunktsskala som vist i figuren over (Se Bentzen 2019 s. 101 for kvalitative beskrivelser av skjønsmessig skåring på skalaen).

### 12.3.1. Strategisk forankring: Er alle sentrale og relevante aktører forpliktet til ideen?

Som beskrevet i kapittel 4 er det av stor betydning hvor godt ideen er forankret på strategisk nivå blant politikere, toppledelse og administrasjon. **Med strategisk forankring menes det engasjementet som investeres i oversettelsen blant sentrale makthavere som politikere, administrative ledere og sentrale tillitsvalgte** (Bentzen, 2019). Hvis de sentrale og relevante aktørene er utholdende ambasadører for en idé og styrker den strategisk gjennom strategiske initiativer eller satsinger, øker idéens robusthet. Dette kan bidra til en felles retning og koordinere en felles forståelse av konseptet. Uten en strategisk forankring kan oversettelsen av et konsept fort bli usammenhengende og preget av «tusen blomster som blomstrer». Samtidig som det er viktig at ideene tilpasses den lokale arbeidsplassen, er det selvsagt også viktig å sikre at for eksempel politiske beslutninger oversettes på en troverdig måte og at forståelsen koordineres på tvers av organisasjonen. Strategisk forankring innebærer ikke nødvendigvis en enveis, ovenfra-og-ned-tilnærming, men kan også innebære åpne, utforskende tilnærminger der lokale aktører inviteres til å delta i utformingen av strategiske agendaer. Strategisk forankring kan variere fra lavt til omfattende engasjement i oversettelsen av organisasjonskonseptet. **Lav strategisk forankring viser til at det er få aktører som engasjerer seg i oversettelsen av konseptet, mens en høy strategisk forankring gjenspeiler en situasjon der (nesten) alle relevante sentrale aktører engasjerer seg i oversettelsen** (Bentzen, 2019).

I Trondheim kommune var det tydelig at ideene om samskaping og relasjonell velferd til en viss grad hadde strategisk forankring blant sentrale makthavere fra start. Som vist i kapittel 1 og 2 ble opprettelsen av Innbyggernes motivert og legitimert gjennom kommunens strategiske planverk. Ideene hadde imidlertid langt sterkere fotfeste blant administrasjonen enn hos politikerne, selv om oppslutning rundt ideene også varierte i kommunedirektørens

ledergruppe og blant kommunens enhetsledere. Aktører på strategisk nivå uttrykte også at tillitsvalgte til en viss grad var koblet på og hadde eierskap til ideene, men at dette ikke gjaldt alle. Gjennom prosessen med Innbyggernes modell kom det fram at den strategiske forankringen av ideene som ble testet ut kunne gjenspeiles i både styringsdokumenter (kommunale planer), sentralt initierte aktiviteter som tok sikte på å oversette konseptet (for eksempel ledersamlinger/kraftsamlinger), presentasjonsmaterielle og strategiske verktøy (for eksempel måling av relasjonell kapasitet og initiativ til levekårsbudsjett), samt aktiviteter rettet mot kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling om konseptet (nettsiden stein-sakspapir og samarbeid gjennom universitetskommunen Trd 3.0). I løpet av prosjektperioden engasjerte flere aktører på strategisk nivå seg i oversettelse av ideene gjennom strategisk ledelse. Til tross for relativ stor avstand mellom kommunens administrative og politiske ledelse, erfarte aktørene en tettere påkobling med sterkere forankring blant enkelte folkevalgte mot slutten av prosjektperioden som vist i kapittel 9 og 11. **Oppsummert vurderer vi derfor at den lokale forankringen endret seg fra nivå 3 (noe engasjement i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører) til nivå 4 (høyt engasjement i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører).**

### 12.3.2. Lokal forankring: Lever ideen utenfor administrasjonen?

Strategiske initiativer uten lokal forankring er ikke nok for å skape systemendring. **Lokal forankring refererer til graden av engasjement i frontlinjen av organisasjonen som engasjerer seg aktivt for å gjøre ideene og konseptene levende** (Bentzen, 2019). For at en idé virkelig skal slå rot, må de lokale arbeidsplassene med ledere, fagforeninger og fagansatte ta del i og utvikle eierskap til systemforandringer. Når ideene ikke får et liv utenfor administrasjonen, kan det fort bli en symbolsk prosess der ideene tas inn på overflaten, men ikke forstås eller brukes i praksis. Den lokale forankringen kan variere fra lav til høy grad av engasjement i oversettelsen av et gitt organisasjonskonsept. **Lav lokal forankring refererer til en situasjon der ingen eller få aktører er aktivt involvert i oversetting av konseptuelle ideer til praksis, mens høy lokal forankring reflekterer en situasjon der omtrent alle lokale relevante aktører er engasjert i oversettelsen av ideene.**

I Innbyggernes modell kom den lokale forankringen til syne gjennom dialog på møter og workshops, og i lokalt skriftlig materiale som prosjektbeskrivelser, filmer, nettsider, møteagendaer, referater, notater osv. Den lokale forankringen vistes også gjennom aktiviteter som støttet opp om å oversette konseptuelle ideer om samskaping og relasjonell velferd til konkret praksis og nye samarbeidsformer. Dette kom for eksempel tydelig fram i dialoger mellom de

ulike aktørene på møter, workshops, samt i intervjuer og i survey-undersøkelsen. Den lokale forankringen for de sentrale ideene i Innbyggernes modell var innledningsvis preget av et spredt engasjement, der eierskapet til oversettelsen kom tydeligst til syne hos prosjektlederne. Noen av delprosjektene inkluderte deltakere og samarbeidspartnere som også var skeptiske, særlig med tanke på at ideene kunne rokke ved likebehandlingsprinsipper, slik vi også har skrevet om i tidligere kapitler.

Gjennom arbeidet i de ulike delprosjektene var det tydelig at de involverte aktørene fikk et sterkere engasjement for ideene, der de gradvis utviklet nye forståelser som påvirket måten de tenkte og handlet på. Flere som uttrykte skepsis i tidlig fase ble mer overbevist om ideene underveis. Enkelte ansatte og samarbeidspartnere henvendte seg også til forskningsteamet, og etterspurte artikler og lesestoff om ideene de jobbet med å ta i bruk. Litteraturen om «mattering» skapte særlig resonans hos mange, og etter hvert begynte flere å trekke fram forbindelser til tillitsreformen. Til tross for at det lokale engasjementet for å oversette ideene utviklet seg til å bli gradvis høyere gjennom prosessen, var det likevel variasjoner blant de ulike aktørene ved prosjektslutt. **Oppsummert vurderer vi derfor at den lokale forankringen endret seg fra nivå 3 (et visst engasjement i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører) til nivå 4 (høyt engasjement i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører).**

### 12.3.3. Refleksjon (talk): Finnes det en felles forståelse av ideen eller konseptet?

Å omsette ideer til handling krever utvikling av dypere forståelser rundt ideene og konseptene som søkes omsatt til praksis. **Dimensjonen refleksjon (talk) refererer til nivået av aktiviteter som tar sikte på å utdype, nyansere, konseptualisere eller diskutere ideene og konseptene som søkes omsatt til praksis** (Bentzen, 2019). Studier viser at en kontinuerlig vekselvirkning mellom refleksjon og eksperimentering er avgjørende for å skape læring og utvikling (Bentzen & Bringselius, 2023). Noen ganger blir refleksjonsaktivitetene stimulert av søken etter mer kunnskap om konseptet, enten teoretisk eller gjennom undersøkelser i organisasjonen der det stilles spørsmål om hvordan medarbeiderne oppfatter eller opplever konseptet (Bentzen, 2019). Graden av meningsskaping kan variere fra lav til høy og omfattende refleksjonsaktivitet når det gjelder å forstå og oversette ideer og konsepter. **Med «høy grad av refleksjon» menes en situasjon der organisasjonen engasjerer seg massivt i analytiske eller refleksive aktiviteter med sikte på å oversette ideer og konsept, mens «lav grad av refleksjon» viser til en situasjon der organisasjonen ikke engasjerer seg i analytiske eller refleksive aktiviteter med sikte på å oversette ideer og konsepter til handling.**

Relevante tegn på refleksjon i Innbyggernes modell kom til syne i dialoger, foredrag, konferanser, workshops og i møter som har til hensikt å finne og forhandle mening rundt konseptene og ideene som var sentrale i prosjektet. Gjennom Innbyggernes modell ble det som tidligere beskrevet fasilitet en rekke felles arenaer der gjensidig erfaringslæring og refleksjon var formålet. I utgangspunktet beskrev aktørene som inngikk i delprosjektene at slike samtaler skjedde sjelden og sporadisk. Gjennom prosjektet utviklet flere av delprosjektene faste møtepunkter der de delte kunnskap og erfaringer med hverandre, og reflekterte over hvilke læringspunkter de burde ta med seg videre. Samtidig ble aktørene stadig mer oppmerksom på hvordan kommuneorganisasjonen reflekterte over og eksperimenterte med ideene og konseptene som lå til grunn for Innbyggernes modell. Felles refleksjon og gjensidig erfaringslæring bidro til å utvikle en felles forståelse av de ideene, konseptene og dilemmaene som ble forbundet med å nå målsettingene for Innbyggernes modell. **Oppsummert er vår vurdering at refleksjonsnivået endret seg fra nivå 2 (Moderat analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av ideer og begrep) til nivå 4 (Høy analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av ideer og begrep).**

### 12.3.4 Eksperimentering (walk): Er det gjort forsøk på å omsette ideen til ny praksis?

For å skape reell endring i systemer er det behov for å gjennomføre konkrete forsøk der relevante og berørte aktører eksperimenterer med nye tiltak eller praksiser basert på nye ideer og konsepter. **Eksperimenteringsdimensjonen refererer til omfang og radikalitet i arbeidet med å omsette ideer til konkrete løsninger og handlinger, samt å trekke slutninger om hvorvidt eksperimenteringen vurderes som vellykket** (Bentzen, 2019). Graden av eksperimentering kan variere fra lav til høy. **Høy grad av eksperimentering viser til en situasjon der organisasjonen engasjerer seg massivt i konkrete prøvehandling med sikte på å oversette ideer og konsepter, mens lav grad viser til en situasjon der det bare er få og vage tegn til at organisasjonen eksperimenterer med å omsette ideene og konseptene til konkret handling.**

I Trondheim kommune representerer Innbyggernes modell et forsøk på å omsette ideer om samskaping og relasjonell velferd til nye praksiser. Eksperimenteringen i de ni delprosjektene ble rettet mot å initiere og gjennomføre en rekke prøvehandling basert i de samme ideene. Som vist i kapittel 8 og 9 var prøvehandlingene rettet mot en rekke nye former for forvaltning av offentlige midler og kontantytelser, og nye former for samskaping mellom relevante og berørte aktører. Eksperimenteringen handlet dermed om endringer i arbeidsoppgaver og tilnærminger, nye samarbeidsformer med nye aktører, nye verktøy, andre former prøvehandling rettet mot å oversette

ider til konkret handling. Blant enkelte aktører hadde de startet med å utvikle nye praksiser i forkant av prosjektet, men der praksisene ble forsterket og forstørret underveis. Trondheim kommunes uttesting av Utenfor-regnskapet og levekårsbudsjettering presentert i kapittel 11, kan også ses på som et eksperimenterende grep i denne sammenheng.

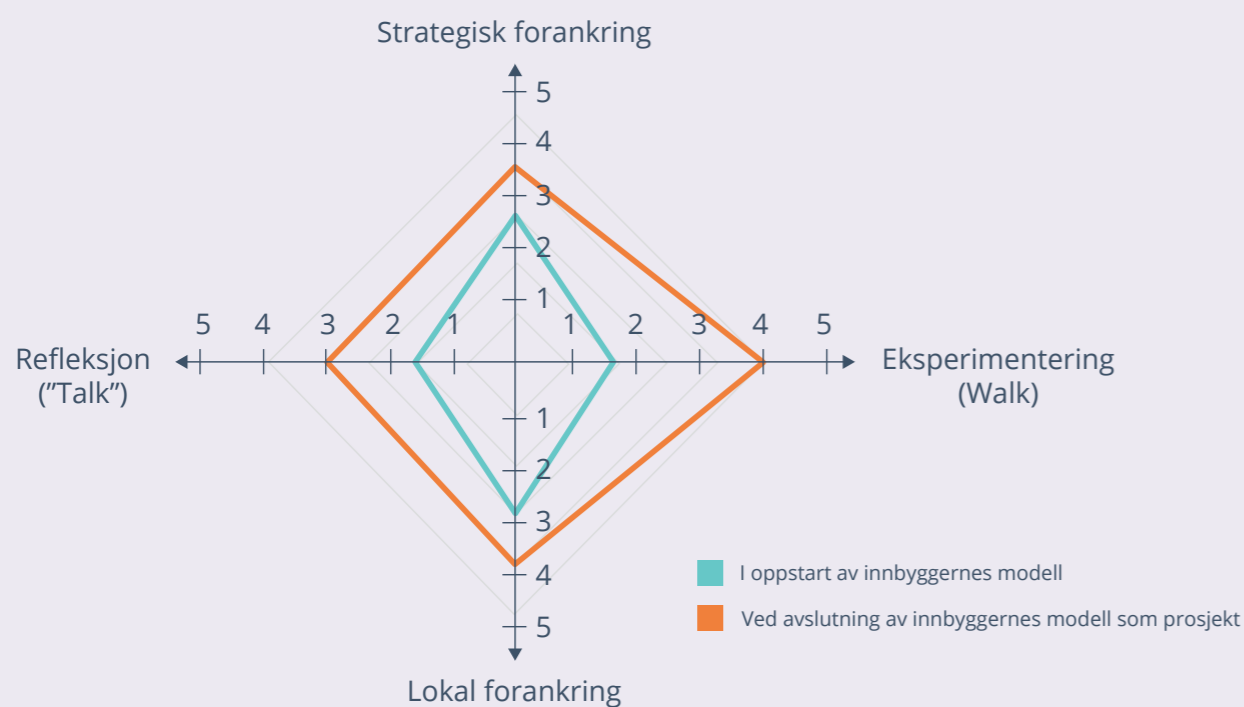
Gjennom prosessen justerte flere delprosjekter kurs, noe som påvirket graden av radikalitet i prøvehandlingene. Modning blant aktørene, pådriv fra prosjektledelsen og støtte fra strategisk ledelse gjorde at prøvehandlingene gradvis utviklet seg til å bli radikalt forskjellig fra den ordinære praksisen. Gjennom prosjektperioden søkte kommunen kontinuerlig å samle erfaringer slik at de kunne lære av forsøkene og eksperimentene underveis, gjennom interne evalueringer og i samarbeid med forskningsmiljøer. **Oppsummert vurderer vi at grad av eksperimentering endret seg fra nivå 2 (en moderat grad av eksperimentering og konkrete handlinger for å oversette ideer og konsepter til ny praksis) til nivå 5 (høyt og omfattende nivå av eksperimentering og konkrete handlinger for å oversette ideer og konsepter til ny praksis).**

**12.3.5 Samlet vurdering av plassering på idédiamanten ved oppstart og avslutning**

Som indikert i avsnittene over har vi gjort en skjønnsmessig vurdering av Innbyggernes modellens

plassering på idédiamanten ved oppstart og avslutning av prosjektet. Disse vurderingene er grafisk framstilt i figur 23. Det er verdt å merke seg at diamanten har økt i omfang på alle dimensjoner, men at økningen synes å være størst i dimensjonene eksperimentering (økning med tre punkt) og refleksjon (økning med to punkt). Denne vurderingen er sammenfallende med konklusjonene i kapittel 10, der vi trakk fram at den største forandringen i roller syntes å være blant ansatte og innbyggere – de sentrale aktørene i gjennomføring av prøvehandlingene og refleksjon rundt disse.

Idédiamanten kan brukes som et dialogverktøy for å skape et felles bilde av hvor langt man er kommet i utvikling og forankring av ideer og konsepter i organisasjonen, og hvor innsatsen må styrkes for å sikre at en idé får gjennomslag i praksis (Bentzen, 2019). I oppstart av Innbyggernes modell var strategisk og lokal forankring mer framtrødende enn eksperimentering og refleksjon. En risiko med en slik skåre er at ideene først og fremst lever som «prat» i administrasjonen og ønsker om forandring i praksisfeltet. Gjennom Innbyggernes modell som var et handlingsorientert prosjekt satte det lokale nivået i gang med eksperimenter i praksis, med dedikerte arenaer og rom for refleksjon og evaluering. **Erfaringene tyder på at det å handle seg inn i nye måter å tenke på har vært virkningsfullt og gitt Trondheim kommune et byks i retning av å omsette ideer om samskaping og relasjonell velferd til konkret**



Figur 23. Samlet vurdering av idédiamantens dimensjoner i Innbyggernes modell.

**prakis.** En viktig årsak til dette er at prøvehandlingene i Innbyggernes modell har fungert som demonstrasjoner på praksiser som kan forstørres, tilpasses og skape kraft i robuste systemendringer. I det videre vil det være viktig å jobbe systematisk for å beholde nivået av kontinuerlig eksperimentering og refleksjon, og samtidig understøtte strategisk og lokal forankring samtidig. For å sikre robuste systemendringer blir

det i det videre **særlig viktig å sørge for tettere påkobling av kommunens politiske ledelse.**

Tabellen under gir en oversikt over kvalitative vurderinger av hvorvidt Innbyggernes modell har ivaretatt sentrale hensyn i samskaping og relasjonell velferd som beskrevet i kapittel 4.

Tema	Hensyn	Nei	Tja	Ja
Samfunnsfloker - å kunne møte utfordringer det offentlige ikke kontrollerer alene	Hensyn 1: Involvere både berørte, engasjerte og relevante aktører i design og iverksetting av tiltak			x
Innovasjon - å skape smartere og bedre og kostnadsbesparende løsninger	Hensyn 2: Å utvide tilfanget av ideer, kunnskap og ressurser for å skape tiltak som bryter med det eksisterende			x
Felleskapsverdi - å utvide forståelsen av problemer og aktørene som skal til for å løse dem	Hensyn 3: Enighet om mål			x
	Hensyn 4: Individens levde erfaring i sentrum - åpner for flere forståelser av hva som er verdifullt			x
	Hensyn 5: Sivilsamfunnspektiver - bredere perspektiver som kompletterer de individuelle, bidrar med bredde og strategisk tilnærming			x
	Hensyn 6: Forankring i kommunestyret		x	
Demokratisk forankring - samskaping som middel for oppslutning og eierskap	Hensyn 7: Representative deltakere			x
	Hensyn 8: Transparente og åpne prosesser i dialog med relevant del av befolkning			x
Implementering - betydningen av lederskap og institusjonell design	Hensyn 9: Øke handlingsrommet for samskaping i kommunen og i det institusjonelle rammeverket		x	
	Hensyn 10: Bevisst design og ledelse av arenaer for samskaping		x	
	Hensyn 11: Utvikle og styrke samskapende roller og kompetanser både hos ansatte og andre		x	
	Hensyn 12: Bygge human- og systemkapasitet som sikrer kontinuerlig tilpasning		x	
Velferd måles ikke i minutter tildelte tjenester - relasjoner er den viktigste faktoren	Hensyn 13: Sette relasjonen først - i tjenestene, hverdagslivet og samfunnslivet			x
	Hensyn 14: Anerkjennelse og mobilisere innbyggernes iboende styrker, ressurser og bidrag			x
Velferd skapes der folk lever og bor - en hverdagslivstilnærming til levekår og nettverk	Hensyn 15: Rette innsats mot betingelser og levekår som former sosial inkludering og livskvalitet i hverdagslivet			x
	Hensyn 16: Rette innsatsen mot stedene folk lever og bor			x
Alle skal med fra start - å sørge for at støtte ytes i tråd med behov, der potensialet er størst	Hensyn 17: Proporsjonal universalisme: sørge for sosial inkludering, rettferdig fordeling, og yte støtte etter behov		x	
	Hensyn 18: Prioritere innsats tidlig i familielivet		x	
Gjente kommunens samfunnsoppdrag - med livskvalitet på målskiva	Hensyn 19: Utvikle økonomiske logikker der barn og unges oppvekstvilkår anses som en nødvendig investering		x	
	Hensyn 20: Utvikle et styringssystem som setter livskvalitet for alle som øverste samfunns mål		x	

Tabell 18. Oversikt over kvalitative vurderinger av hvorvidt Innbyggernes modell har ivaretatt sentrale hensyn i samskaping og relasjonell velferd

Ingen prosess er statisk. Idédiamanten vil endre seg etter hvert som implementeringen av ideen og nye prøvehandlinger utvikler seg i organisasjonen. I våre vurderinger har vi lagt til grunn aktører og forankringspunkter med direkte kobling til Innbyggernes modell. I det videre kan Trondheim kommune vurdere bruk av idédiamanten i andre prosesser, med andre aktører, for å evaluere utviklingen når de søker å omsette ideene til praksis i større skala. Forhåpentligvis kan bruk av idédiamanten hjelpe styringsgrupper, ledere eller samarbeidspartnere med å se hvor fokuset bør plasseres for å få en større og mer balansert diamant, og dermed mer robuste systemendringer.

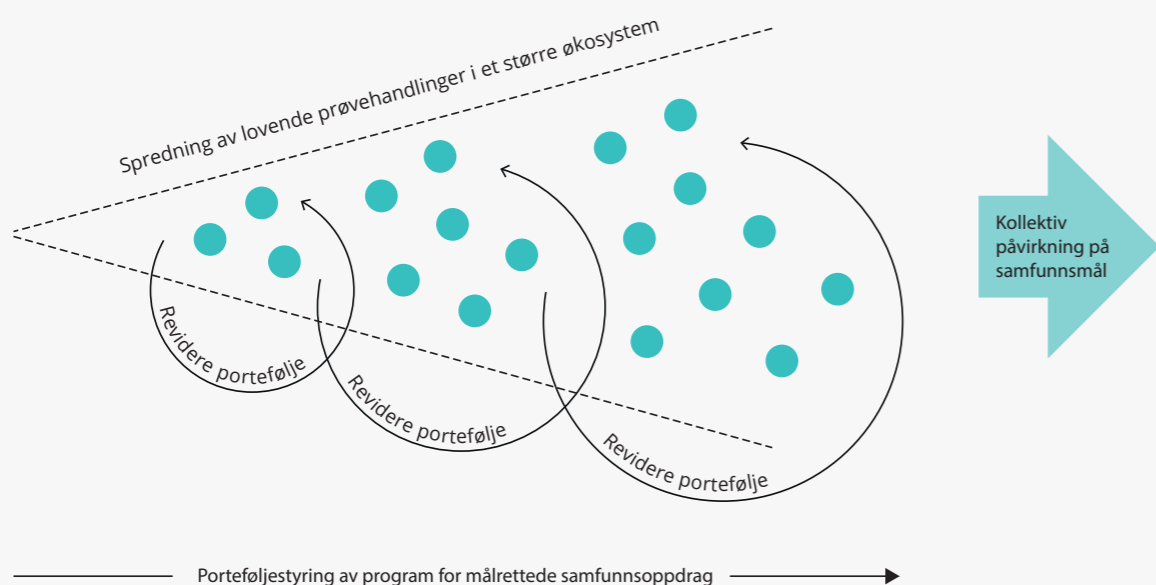
**12.4 Porteføljestyring og utvikling av langsiktige innovasjonsprogram**

Delprosjektene i Innbyggernes modell kan forstås som en form for porteføljestyling av eksperimentering med et mangfold ulike prøvehandlinger. I forlengelsen av Innbyggernes modell kan en videreutvikling av læringspunkter fra Innbyggernes modell tenkes som en form for porteføljerevisjon som tar lovende praksiser videre, tester dem ut, justerer og foredler, og tilpasser nye praksiser gjennom utprøving i nye kontekster. En slik porteføljerevisjon kan sees i sammenheng med bystyrets vedtak i PS 0059/23 om å finansiere et utredningsarbeid i 2023 om «kunnskapsbaserte tiltak på kommunenivå for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsnivå», med langsiktig målsetting om å etablere et

tiårig innovasjonsprogram for å forebygge ungt utenforskap i Trondheim. En slik program-tilnærming kan muliggjøre eksperimentering som en del av den daglige driften av kommunen. Dette kan bidra til å utvikle en innovasjonskultur der det å eksperimentere med nye praksiser blir den «nye normalen» for å skape robuste systemendringer i retning av bestemte samfunns mål. Figur 23 gir en visualisering av mulig tilnærming til å bygge opp porteføljer med eksperimentering i retning av målrettede samfunnsoppdrag

I videre utprøving og justering av innovasjonsporteføljer vil det være særlig hensiktsmessig å forsterke lovende praksiser som har behov for empirisk utprøving i en større skala. Her kan CO-PI's spredningsguide til å dele og gjenbruke innovasjoner tilby forslag til hvordan en kan tenke seg utvikling av lokale innovasjonsprogram som retter seg mot bestemte samfunns mål og samfunnsoppdrag. Spredningsguiden gjør det enklere å overskue komplekse prosesser, og beskriver spredning i seks faser som kan hjelpe til med å strukturere porteføljestylingen. Disse seks trinnene er visualisert i figur 24.

I den videre utviklingen vil det være naturlig å bygge videre på de mest lovende prøvehandlingene i Innbyggernes modell. I siste og avsluttende delkapittel gir vi derfor en oppsummert framstilling av det vi anser som de viktigste læringspunktene som vi anbefaler Trondheim kommune å fokusere på i det videre.



Figur 24: Visuell framstilling av prøvehandlinger i de ni delprosjektene og beslutninger underveis (inspirert av DDC, u.å. s. 7).



Figur 25. Spredningsguide (Center for Offentlig-Privat Innovation, 2023, s. 7).

### 12.5 Behov for videre forskning

Evalueringen av Innbyggernes modell har bidratt til å belyse erfaringer med de nye praksisene og prøvehandlingene som er utviklet på tvers av de ni delprosjektene, sett i lys prosjektets organisering og konteksten praksisene er oppstått i. Prosjektet er blant de første i Norge som har testet ut direkte utbetaling av midler til lavinntektsfamilier, og kunnskapen som har framkommet av evalueringen vil være nyttig for å forme liknende prosjekt i fremtiden. Gjennom evalueringen har vi utforsket og beskrevet erfaringer fra innbyggere, ansatte, ledere, samarbeidspartnere og politikere, og vi har vurdert praksisenes ansvarlighet og relevans for å bidra til å løse samfunnsflokene som lå til grunn for prosjektet. Gjennom evalueringen har vi utviklet kunnskap som ikke er generaliserbar, men som kan være overførbart til nye kontekster både i og utenfor Trondheim kommune.

Som tidligere beskrevet har det ikke vært mulig å måle kvantitative effekter av Innbyggernes modell. En viktig årsak til dette har vært prosjektets eksplorative natur, der både praksis og utvalg av deltakere har endret seg underveis. Prinsipper, prøvehandling og demonstrasjoner av lovende praksiser bør, sett i lys av forskningsresultater presentert i denne rapporten, utforskes videre, testes ut i en større skala, og evalueres videre ved bruk av et mangfold vitenskapelige metoder. Det vil særlig være viktig å gjennomføre studier som tilrettelegger for langsiktig

måling av effekter for både innbyggere (eks. kobling av surveydata med registerdata på individnivå) og eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle design som muliggjør sammenligning av intervensjoner. En slik videre utprøving kan gi mer sikker og generaliserbar kunnskap om hvilke tiltak som virker best for ulike målgrupper, og hvilke tiltak som virker best i forhold til bestemte målsettinger. I det videre vil det også være avgjørende å gjennomføre studier som kan belyse kost-nytte av ulike innsatser, slik at fellesskapets midler brukes mest mulig effektivt. Det vil samtidig være viktig å fortsette gjennomføring av kvalitative studier og aksjonsforskning som kan øke innsikt og forståelse for ulike perspektiver, og som kan bidra til å akselerere praksisutvikling, systemendring og teoriutvikling.

### 12.6 Oppsummering av anbefalinger og lovende praksiser

Gjennom rapporten har vi presentert en rekke anbefalinger basert i funn fra eksperimenteringen i Innbyggernes modell, sett i lys av kunnskapsbaserte hensyn til systemforandringer i tråd med samskaping og relasjonell velferd som beskrevet i kapittel 4. I denne siste delen oppsummerer vi anbefalingene så langt, før vi avslutter med å tegne opp sentrale prinsipper for innbyggernes modell etter alt vi har lært gjennom prosessen.

#### ANBEFALINGER TIL VIDEREFØRING AV SPIRENDE UTBETALINGSPRAKSISER (KAP 8)

- Ta utgangspunkt i innbyggernes egne behov og motivasjoner i prioritering av kontantytelser. Vær bevisst på det Innbyggernes modell har lært oss om fordeler og ulemper med hhv. betingede, ubetingede og kollektive utbetalinger
- Gjøre ordninger i NAV bedre kjent hos ansatte i oppvekst, helse og frivillighet, slik at de aller fleste betingede utbetalinger skjer gjennom det ordinære forvaltningssystemet.
- Forenkla søknadsprosesser og samordne utbetaling av kontantytelser som sikrer forutsigbarhet for familier og prioriterer barnets beste.
- Husk at «vanlig praksis» også koster i form av tid og ressurser
- Videreutvikle tillitsbasert forvaltning av kontantytelser som tar utgangspunkt i innbyggernes unike behov gjennom skjønnsmessig vurdering i tverrfaglige team
- Videre utprøving av en fleksibel, men begrenset, pott med penger som på ubyråkratisk vis kan forvaltes av barnehager til akutte og tillitsbyggende investeringer for småbarnsfamilier. Minimere tidskostnaden i forvaltningen av pengepotten ved å lære av grep tatt i «Tidlig innsats i Brundalen» og «Sammen på Lademoen».
- Videre utprøving av grunninntektsløsninger basert på antall barn i familien, og utprøving av grunninntekt til nye levekårsutsatte grupper, inkludert ungdommer. Sikre forventningsavklaring og tilby økonomiveiledning til innbyggerne som mottar utbetalinger.
- Videre utprøving av deltakende budsjettering og kollektive investeringer som målrettes mot levekårsutsatte grupper og stedsbaserte investeringer
- Kombinere forvaltning av kontantytelser med økonomisk rådgivning og skreddersydd støtte og hjelp tilpasset den enkelte ungdom/familie.
- Videre forskning på langsiktige effekter på utdannings- og arbeidsmarkedsdeltakelse, helse og livskvalitet for de familiene som mottar denne typen utbetalinger.

#### ANBEFALINGER TIL VIDEREFØRING AV SPIRENDE SAMSKAPINGSPRAKSISER (KAP 9)

- Sette verdier i fokus – med livskvalitet for alle som overordnet samfunns mål
- Bruk tid på innsikt: problemer må forstås før de kan løses
- Ta utgangspunkt i det som er viktig for innbyggerne selv, og bygg på ressursene de har tilgjengelig for å delta og bidra
- Invitere innbyggere som samarbeidspartnere – fokus på hele familien
- Vektlegging av relasjoner – finn deg et ansikt! La relasjoner og nettverk lede an i oppgaveløsningen – noe av det nyttigste ansatte i tjenestene og samarbeidspartnerne opplevde i Innbyggernes modell var «å få et ansikt» å forholde seg til i andre tjenester
- Fortsette utvikling av plattform for samskaping, der ulike plattformer og arenaer mobiliserer et bredt aktørkart til å jobbe i retning av felles mål
- Sørg for møteplasser, formidling fra og sammenkoblinger mellom utprøving av nye praksiser, slik at aktører og organisasjoner kan lære av hverandre underveis
- Videreføre koordineringsmekanismer på familie- og lokalsamfunnsnivå for å bygge både det «lille laget» og «det store laget» rundt ungdommer og familier samtidig - sikre involvering av frivillig sektor og spill på lag med lokalt næringsliv
- Prioritere videreutvikling av barnehager og skoler som plattformer for stedsbasert samskaping
- Systematisk utvikle kapasitet til fasilitering av samskaping på tvers av sektorer, aktører og nivå – ha en plan for både hva dere skal oppnå og hvordan dere skal oppnå det
- Videreutvikle plattform/kjerneorganisasjon for løpende eksperimentering i driftsorganisasjonen
- Rydd unna organisatorisk mudder og uhensiktsmessig byråkrati, og led fram trygge rammer slik at bakkebyråkratene har rom for tillitsbasert skjønnsutøvelse
- Videreutvikle incentiver og verktøy som fremmer løsninger på tvers av tjenester, forvaltningsnivå og aktører i lokalsamfunnet
- Fortsette videreutvikling av en samskapingsøkologi, der virkemidler virker sammen for å virke bedre
- Fortsett kontinuerlig eksperimentering med nye praksiser og skap direkte kobling til utvikling av driftsorganisasjonen
- Sørg for politikerforankring av samskapingspraksiser og en sterkere påkobling av kommunens demokratiske institusjoner
- Sørg for at samskaping i oppgaveløsning ikke blir til pulverisering av ansvar
- Sørg for at folkevalgte politikere bærer hovedansvaret for befolkningens livskvalitet, demokratiske deltakelse og fordeling av livsmuligheter

#### ANBEFALINGER TIL VIDEREUTVIKLING AV SAMSKAPINGSROLLER (KAP 10)

- Utvikle kompetanse til samskaping blant alle aktører som inngår i samskappingsprosesser
- Ansette flere erfaringskonsulenter som kan jobbe som brobyggere mellom innbyggere, tjenester og andre relevante organisasjoner i kommunens lokalsamfunn, og mobilisere nettverk til deltakelse i demokratiske prosesser
- Dedikere roller som jobber som system-forandrer og pådrivere for fasilitering av innovasjon, i samspill med et bredt nettverk aktører i og utenfor kommunen
- Innarbeide kompetanse til ledelse av samskaping i kommunens lederutviklingsprogrammer
- Styrke trepartssamarbeidets funksjon for å bygge kapasitet for samskaping i praksis
- Myndiggjøre politikerne som ledere for å mobilisere kommunens lokalsamfunn.

#### ANBEFALINGER TIL VIDERE SYSTEMFORANDRING (KAP 11)

- Viderefør samtlige lovende praksiser og læringspunkter fra Innbyggernes modell
- Videreutvikle initiativer på flere nivå som virker sammen
- Videreutvikle samarbeid på tvers av sektorer, profesjoner og aktører
- Jobbe systematisk for å utvikle organisatorisk kapasitet som sikrer kontinuerlig tilpasning til lokale ressurser og utfordringsbilder
- Led fram bedre sammenheng mellom planer, eksperimentering, politikk og langsiktige prioriteringer

(Forts. neste side)

(Forts. kap. 11)

- Sørge for bedre sammenheng mellom samfunns mål, strategier og fordeling av ressurser, der støtte ytes etter behov og forebyggingspotensial
- Styrke økonomiske logikker der barn og unges oppvekstvilkår anses som en nødvendig investering,
- Videreutvikle bruk av Utenfor-regnskap og levekårsbudsjett for å ta utviklingssteg i retning av en kommunal livskvalitetsøkonomi.
- Institusjonalisere langsiktige partnerskap med relevante aktører
- Utvikle felles evaluering- og indikatorsystemer for følge kollektiv påvirkning og utvikling på sentrale samfunns mål
- Påvirke statlige myndigheter til å øke lokalt handlingsrom for eksperimentering og innovasjon
- Rydde unna strukturelle, relasjonelle og mentale barrierer for å utvide lokalt handlingsrom til innovasjon systemendring
- Utvikle kapasitet til å eksperimentere «i linja» - porteføljestyling i retning av målrettede samfunnsoppdrag
- Videreutvikle langsiktige samarbeid med forskningsmiljøer

### 12.6.2 Reviderte prinsipper for Innbyggernes modell

De nye og samskapende formene for velferdspraksis som er prøvd ut i Innbyggernes modell kan beskrives som fundamentert på en human og tillitsbasert tilnærming i tråd med sentrale hensyn for ivaretagelse av relasjonell velferd og samskaping av fellesskapsverdier som beskrevet i kapittel 4. Samarbeid og partnerskap som setter mennesker og livskvalitet i sentrum for samfunnsutviklingen er ekstra viktig i en tid der tilliten mellom medmennesker, velferdsinstitusjoner og til demokratiske system har begynt å slå sprekker (Kickbusch et al., 2022). Erfaringer fra land som har satt livskvalitet for alle som øverste samfunns mål viser til viktigheten av brede innbyggerdialoger om hva som er viktig for folk, og hva slags samfunn de ønsker å føre videre til barn, barnebarn og senere generasjoner (Howe, 2023; WHO, 2023; Zeidler, 2022). Evalueringen som er presentert i denne rapporten er relevant for flere enn de som er direkte engasjert i Trondheim kommunes arbeid. Prinsipper og læringspunkter fra Innbyggernes modell og kunnskapsgrunnlaget det bygger på er også relevant for andre med interesse for samskaping som styringsform og for praktisk utøvelse av relasjonell velferd, der lokalsamfunn og velferdssystemer sammen forsterker effekter av handlinger, tjenester og tiltak (Cottam, 2018; Russell, 2021; C. Russell, 2021; Heimburg & Ness, 2020)

Videreføring av læringspunkter vil kreve en **erkjennelse av at kommunen er innbyggernes modell – en samfunnsmodell skapt av, for og med innbyggerne**. Oppsummert viser funnene fra følgeevalueringen at realisering av kommunen som innbyggernes modell krever en reforhandling av samfunnsoppdraget og formålet med å ha en kommune. Med andre ord henger realisering av kommunen som innbyggernes modell sammen med å flytte fokus fra å levere (isolerte) tjenester til å skape likeverdige betingelser for livskvalitet og samfunnsdeltakelse, basert i følgende erkjennelser:

- **Money matters** (for innbyggerne og kommuneorganisasjonen. Økonomisk trygghet kommer ikke av å ansette flere folk i tjenestene, men av å investere i levekår og jobbe smartere sammen – fordi økonomi påvirker livsmuligheter og kommunens handlingsrom)
- **«Mattering» matters** (både for innbyggere, ansatte, samarbeidspartnere og ledere – fordi vi trenger alle å oppleve tillit og anerkjennelse, og tilføre verdi i eget og andres liv)
- **Kommunen matters** (som organisasjon, sted, fellesskap og demokrati – fordi fellesskap er felles skapt).

**Basert i en helhetlig vurdering av lovende læringspunkter fra innbyggernes modell, vil vi foreslå justeringer og nyanseringer av prinsippene som Innbyggernes modell i utgangspunktet bygde på. Opprinnelig var prinsippene for innbyggernes modell:**

- **Innbyggeren i sentrum og fokus på folks ressurser**
- **Relasjoner**
- **Penger**
- **Bruke handlingsrommet**
- **Ta ansvar for tverrfaglig samarbeid i Trondheim**
- **Tenke utenfor boksen**
- **Familieperspektiv**
- **Fleksibilitet**

De justerte prinsippene vi presenterer avslutningsvis bygger på funn fra følgeforskningen og kunnskapsgrunnlaget og seks betingelsene for systemforandringer (se kapittel 4 og 11). Disse anbefalte prinsippene for videreutvikling av Innbyggernes modell tar dermed utgangspunkt i å utvikle hele kommunen som «Innbyggernes modell».

(Se neste side.)



Foto: Alexander Matthias Seifried

## TRANSFORMATIV FORANDRING

### Mentale modeller

- **God livskvalitet for alle som overordnet samfunns mål:** Skap likeverdige vilkår for et godt liv med aktivt medborgerskap i samfunnet for store og små innbyggere.
- **Innbyggerne og relasjoner i sentrum:** Løft innbyggernes ressurser, behov og aktive medborgerskap som utgangspunkt for kommunens virksomhet. Søk innsikt i innbyggernes hverdagsliv, tilgjengelige ressurser, og de problemene de trenger hjelp til. Videreføre praksis med at all kontakt med innbyggere tar utgangspunkt i spørsmålet: «hva er viktig for deg og din familie for at dere skal kunne leve et godt liv og delta i samfunnet?». Kommunen skal medvirke i innbyggernes liv, i kke omvendt. Innbyggere som har erfaring med «mye liv» har verdifull kunnskap – ansett flere av dem som erfaringskonsulenter i tjenestene.
- **Familieperspektiv:** Tenk helhetlig rundt familier, og samordnede innsatsen – alle familiemedlemmer har unike ressurser og behov som bør legges til grunn for helhetlig hjelp og støtte. Besøk familier med sammensatte behov, bli kjent og bygg tillit.
- **Styrkebasert fokus:** Vær nysgjerrig på ressurser, gaver og talenter blant innbyggere, kolleger og samarbeidspartnere. Utforsk et bredt aktørkart for å identifisere, koble sammen og mobilisere ressurser – i, og mellom mennesker, steder, organisasjoner og systemer.
- **Tenk utopisk:** Bygg kapasitet og evne hos ledere og beslutningstakere på alle nivåer til å bruke fremsynsmetoder, og ivareta livskvalitet for kommende generasjonene.

## RELASJONELL FORANDRING

### Relasjoner og nettverk

- **La relasjoner lede an:** Innbyggerne lever ikke sine liv i siloer og sektorer. De vil først og fremst ha et liv, ikke en tjeneste. Fokuser på familie og nettverk, og la relasjoner lede an i oppgaveløsningen. Relasjoner bør også være et ledende prinsipp i samordning av innsats mellom mennesker, institusjoner og sektorer. Når folk kjenner hverandre, glir samarbeid bedre.
- **Refleksjon, dialog og læring på tvers:** Bygg helhetlig forståelse og innsikt i problemer og muligheter gjennom at folk og fag med ulike perspektiver møtes, forhandler mening og tilbyr gjensidig læring. Del, spre og lær av gode eksempler i egen kommune og andre steder – finn og forstørr lovende praksiser lokalt.

### Maktdynamikker

- **Del på makta, men ikke ansvaret:** Håndter maktdynamikker, vær åpen og transparent om konflikter, og del og deleger makta i beslutningsprosesser. Skap trygghet og en kultur for å lære av feil, der kommunens toppledere og bystyret heier fram innovasjon og samtidig bærer ansvaret.
- **Tren ledere som brobyggere, samskapere og fremtidsombud:** Det er viktig at kriteriene fra Innbyggernes modell videreføres, og at lederne trenes på å ta over et prosjekt og utvikle praksiser videre i drift. Det er særlig viktig at toppledere er tett på, trenes i samskaping og sørger for at de leder helt ned til «bakkeplan» i kommunen og på tvers av organisasjonsgrenser og nivå. Jobb systematisk for å «samle lederlaget» av formelle og uformelle ledere - både administrativt, politisk og i lokalsamfunnet- slik at de sammen kan fortelle en historie om en ønsket fremtid som folk engasjerer seg i og vil bidra til.

## STRUKTURELL FORANDRING

### Ressurs-allokering

- **Yngst først:** Tidlig innsats lønner seg – både for folk og samfunnsøkonomien. Sørg for å investere ekstra i de minste, familiene deres, og «laget» av støttespillere rundt dem. Prioriter universelle og forebyggende innsatser, og jobb systematisk for å etablere tillit og relasjoner til familier som trenger ekstra hjelp og støtte.

- **Rettferdig fordeling av goder og byrder:** Rettferdighet er ikke det samme som å behandle alle likt. Innsats og ressurser bør fordeles etter behov, der de som trenger det mest får mest. Ettersom folk og familier er forskjellige, bør også hjelp ytes gjennom skreddersøm og fleksible løsninger.

### Praksiser

- **Stedsbasert fokus:** Det trengs en hel landsby for å oppdra et barn, så mobiliser relevante og berørte aktører i kommunens lokalsamfunn til felles innsats og bygg langsiktige partnerskap der folk lever og bor. Videreutvikle barnehager og skoler som ankerinstitusjoner for stedsbasert samskaping og koordineringsmekanisme for å bygge «laget» rundt familien, og møt innbyggerne på steder der det oppleves naturlig for dem
- **Finn løsninger på tvers:** Tren på tverrfaglig samarbeid, hvor både roller og organisasjonsstrukturer utfordres. Øv opp evne til ekstern samskaping gjennom bedre intern samskaping.
- **Bruk penger som virkemiddel mot fattigdom:** Det hjelper marginalt med nye tjenester hvis rotårsaken til problemene er mangel på penger. Videreutvikle en økonomisk logikk som prioriterer levekår og tidlig innsats som investeringer, og som ikke ser på støtte til levekårsutsatte innbyggere som utgifter. Lag skreddersøm i kontantutbetalinger med støtte til å håndtere egen økonomi, og søk balanse mellom individuelle og kollektive ytelser.
- **Tillitsbasert og fleksibel forvaltning:** Utvid handlingsrommet og bygg trygge rammer for tillitsbasert skjønnsutøvelse i forvaltning av rettigheter og tjenester, basert i innbyggernes beskrivelse av hjelpsom hjelp. Praksis må justeres, utvides og endres i møte med utfordringer, muligheter og dilemma som oppstår underveis.
- **Rydd unna hindringer og unødvendig arbeid:** Fjern uhenksommessige regler, rutiner og prosedyrer, og bruk økonomiske effektiviseringsgevinster direkte på levekårsutsatte innbyggere og innovasjonsarbeid.

### Politiske rammer

- **Vær modig, og tenk helhetlig og langsiktig:** Innovasjon krever både nye tanker, nye handlinger og vilje til å ta risiko. Systemendringer må bygge på erkjennelser av kompleksitet, der systemer, relasjoner og mentale modeller gjensidig henger sammen. Bruk og utvid handlingsrom til lokal eksperimentering og porteføljestyling av prøvehandling rett mot å nå målrettede samfunnsoppdrag i et langsiktig perspektiv.
- **Mål, evaluer og fortell om forandring:** Jobb systematisk med evaluering av framgang mot målrettede oppdrag. Utvikle et felles rammeverk av kvalitative og kvantitative måleindikatorer sammen med samarbeidspartnere. Sørg for at det blir alles oppgave å bidra i evaluering, slik at silobaserte og lineære tilnærminger unngås.

# Referanser

- Adger, W., Brooks, N., Bentham, G., Agnew, M., & Eriksen, S. (2004). New Indicators of Vulnerability and Adaptive Capacity (7). *Microsoft Word - 11\_fr\_overvi-ewtechnical\_fweb2.doc* (psu.edu)
- Agger, A. (2021). Democratic innovations in municipal planning: Potentials and challenges of place-based platforms for deliberation between politicians and citizens. *Cities*, 117, 103317. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103317>
- Aked, J., Marks, N., Cordon, C., & Thompson, S. (2008). Five Ways to Wellbeing. Centre for well-being, New Economics foundation. *Microsoft Word - Five\_ways\_to\_well-being the evidence.doc* (neweconomics.org)
- Allardt, E. (1972). Att ha, att älska, att vara: om velferd i Norden. Argos.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Gash, A. (2017). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16-32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policy-making. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486. <https://doi.org/10.1332/030557317x14972799760260>
- Ansell, C. & Torfing, J. (2021). Public Governance as Co-creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI>
- Antinranta, A. H., Kaeppler, P., Messmer, S., Muurimäki, M., Rainio, I. & Trudgen, R. (2021, march 1). The Lean Futures Creation Handbook, Version 2.0: A collaborative method toolkit for futures thinking and creation. Futurice. <https://futurice.com/lean-futures-creation-toolkit>
- Arnø, T. L. (2023). «Du føler du er verdt, at du blir hørt». Veien til førerkerter og samfunnsdeltakelse. [Mastergradsoppgave]. Norges teknisk-vitenskapelige universitet. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmliui/handle/11250/3115401>
- Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279-295. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12555>
- Bakken, A. (2021). Ungdata 2021. Nasjonale resultater (NOVA-rapport 8/21). NOVA. OsloMet.
- Barstad, A. (2016). Gode liv i Norge Utredning om måling av befolkningens livskvalitet. Cappelen Damm Akademisk.
- Bartolo, P. (2019). In Belong and Flourish – Drop Out and Perish (pp. 7). Brill | Sense. [https://doi.org/https://doi.org/10.1163/9789004394179\\_002](https://doi.org/https://doi.org/10.1163/9789004394179_002)
- Bason, C. & Striegler, S. G. (2023). Design af missi-onorientert innovation - en ny vej for mental trivsel. In S. W. Nielsen (Ed.), *Vilde Problemer. Værktøjskasse til politikere, praktikere og policy-entreprenører* (pp. 190-216). Nord Academic.
- Baumeister, R. F. (2012). Need-to-belong Theory. In P. A. M. Van Lange, A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins (Ed.), *The handbook of theories of social psychology* (pp. 121-140 ). Sage.
- Baumeister, R. F. & Leary, M. R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497-529. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.117.3.497>
- Bekkers, V. & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209-213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Bentzen, T. Ø. (2022). The tripod of trust: a multilevel approach to trust-based leadership in public organizations. *Public Management Review*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2132279>
- Bentzen, T. Ø. (2019). The Translational Diamond: Robust translation of magic concept in public organizations. *International Journal of Public Leadership*, 15(2), 94-112. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2018-0056>
- Bentzen, T. Ø. (2021). Co-creation: A New Pathway for Solving Dysfunctionalities in Governance Systems? *Administration & Society*, 54(6), 1148-1177. <https://doi.org/10.1177/00953997211055100>
- Bentzen, T. Ø. & Bringselius, L. (2023). Translating trust as a magic concept in public sector reforms: A comparative study of the Danish and Swedish trust reform. *International Public Management Journal*, 26(5), 764-784. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.223198>
- Bergesen Dalen, H. & Runningen Larsson, M. (2022, 01.03.2022). Store forskjeller i innvandreres livskvalitet. Retrieved 16.10.2023 from <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekra/arkiver/store-forskjeller-i-innvandrerers-livskvalitet>
- Berkman, L. F., Leo-Summers, L. & Horwitz, R. I. (1992). Emotional Support and Survival after Myocardial Infarction: A Prospective, Population-based Study of the Elderly. *Annals of Internal Medicine*, 117(12), 1003-1009. <https://doi.org/10.7326/0003-4819-117-12-1003>
- Berrick, J. D., Skivenes, M. & Roscoe, J. N. (2023). Parental Freedom in the Context of Risk to the Child: Citizens' Views of Child Protection and the State in the US and Norway. *Journal of Social Policy*, 52(4), 864-885. <https://doi.org/10.1017/S0047279421001021>
- Bibby, W. & Deacon, C. (2020). Parents Helping Parents. It takes a village to raise a child. Nesta. [https://media.nesta.org.uk/documents/Parents\\_Helping\\_Parents\\_-\\_Final\\_version.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/Parents_Helping_Parents_-_Final_version.pdf)
- Birkjær, M., Gamedinger, A. & El-Abd, S. (2021). Towards a Nordic wellbeing economy. Nordic Council of Ministers.
- Bjørndal, L. D., Ebrahimi, O. V., Lan, X., Nes, R. B., & Røysamb, E. (2023). Mental health and environmental factors in adults: A population-based network analysis. *Am Psychol*. <https://doi.org/10.1037/amp0001208>
- Blijleven, W. & van Hulst, M. (2021). How Do Frontline Civil Servants Engage the Public? Practices, Embedded Agency, and Bricolage. *The American Review of Public Administration*, 51(4), 278-292. <https://doi.org/10.1177/0275074020983805>
- Bolton, R., Logan, C. & Gittel, J. H. (2021). Revisiting Relational Coordination: A Systematic Review. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 57(3), 290-322. <https://doi.org/10.1177/0021886321991597>
- Brattbakk, I. & Andersen, B. (2017). Oppvekststedets betydning for barn og unge (AFI-rapport, 2017:02). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet ved HiOA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmliui/handle/20.500.12199/6291>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- Bredgaard, T., Bjørnholt, B., Baadsgaard, K., Dahler-Larsen, P., Drejer, I., Foss Hansen, H., Balle Hansen, M., Kathrine Krogstrup, H., Larsen, F., Nielsen, K., Rasmussen, A., Rasmussen, P., Salado-Rasmussen, J., Sieling-Monas, M. & Vedung, E. (2016). Evaluering af offentlig politik og administration. Gyldendal.
- Bringselius, L. (2021). Tillitsbaserat ledarskap - från pinnräknande till samskapande. Komlitt.
- Bringselius, L. (2023). Psykologisk trygghet. Att välkomna den som utmanar.
- Bringselius, L., Adenskog, M., Benner, M., Bergh, A., Bornemark, J., Dellve, L., Hall, P., Lindgren, M., Packendorff, J., Persson, V., Svensson, K. & Svensson, L.G. (2021). Tillit och omdöme - Perspektiv på tillitsbaserad styrning. Studentlitteratur AB.
- Brix, J. (2019). Ambidexterity and organizational learning: revisiting and reconnecting the literatures. *The Learning Organization*, 26(4), 337-351. <https://doi.org/10.1108/TLO-02-2019-0034>
- Brown, M. & Moore, T.L. (2019). Addressing Complex Public Problems Through Coalition-Based Approaches: Collective Impact and the CEP Competencies. *International Journal of Research on Service-Learning and Community Engagement*, 7 (1). <https://doi.org/https://doi.org/10.37333/001c.11491>
- Bufdir. (u. å.). Barnefattigdom kommune-monitor. Retrieved 10.10.2023 from <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/monitor/barnefattigdom?primary=5001>
- Bywaters, P., Skinner, G., Cooper, A., Kennedy, E. & Malik, A. (2022). Final report. The Relationship Between Poverty and Child Abuse and Neglect: New Evidence. [Full-report-relationship-between-poverty-child-abuse-and-neglect.pdf](https://nuffieldfoundation.org/full-report-relationship-between-poverty-child-abuse-and-neglect.pdf) (nuffieldfoundation.org)
- Bøe, T. (2015). Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet. Helsedirektoratet.
- Cassetti, V., Powell, K., Barnes, A. & Sanders, T. (2020). A systematic scoping review of asset-based approaches to promote health in communities: development of a framework. *Global Health Promotion*, 27(3), 15-23. <https://doi.org/10.1177/1757975919848925>
- Center for Offentlig-Privat Innovation. (2023). Spredningsguiden. In (Vol. 2016 / 2. udgave 2023): CO-PI – Center for Offentlig-Privat Innovation.
- Chancel, L. P., T.; Saez, E. & Zucman, G. (2021). World Inequality Report 2022. <https://wir2022.wid.world/>
- Christens, B. D. & Inzeo, P. T. (2015). Widening the view: situating collective impact among frameworks for community-led change. *Community Development*, 46(4), 420-435. <https://doi.org/10.1080/15575330.2015.1061680>



Clarke, V. & Brown, V. (2021). *Thematic Analysis - A Practical Guide*. SAGE Publications Ltd.

Cohen, S. (2004). Social relationships and health. *American Psychologist*, 59(8), 676-684.

Conger, R. D., Rueter, M. A., & Elder, G. H. (1999). Couple resilience to economic pressure. *Journal of Personality and Social Psychology*, 76(1), 54-71. <https://doi.org/https://doi.org/10.1037/0022-3514.76.1.54>

Cottam, H. (2018). *Radical Help: How we can remake the relationships between us and revolutionise the welfare state*. Virago.

Cottam, H. (2020). *Welfare 5.0: Why We Need a Social Revolution and how to Make it Happen*. U. I. f. I. a. P. Purpose. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-10>

Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: and what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265-1286. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1348731>

Daly, M. & Grace, K. (2015). *Families and Poverty. Everyday Life on a Low Income*. Bristol University Press. <https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/families-and-poverty>

Danielsen, O. A., Gotaas, N. & Myrvold, T. (2020). *Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge (2020(22))*. (NIBR-rapport 2020:22, Issue. O. s. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6451>

DDC. (u. å). *Enabling systems change. Setting up a new direction and building capacity to enable meaningful transitions from youth to young adult*. DDC.DK.

Departementene. (2014). *Bolig for velferd: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Departementene. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal\\_strategi\\_boligsosialt\\_arbeid.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf)

Digdir. (u.å.). *Stimulabs metode – den triple diamanten*. Digitaliseringsdirektoratet. Retrieved 01.09 from <https://www.digdir.no/stimulab/stimulabs-metode-den-triple-diamanten/788>

Digitaliseringsdirektoratet. (u. å). *Styring av prosjekter*. <https://www.digdir.no/prosjektstyring/styring-avprosjekter/>

872

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Målet med tillitsreformen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/malet-med-tillitsreformen/id2975910/>

Dokka, Å. D. (2017). Valgdeltakelsen blant innvandrerne økte svakt. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/valgdeltakelsen-blant-innvandrerne-okte-svakt>

Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., Head, B., Moynihan, D., Nabatchi, T., O'Flynn, J., Peters, B. G., Raadschelders, J., Sancino, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1972517>

Drammen kommune. (u.å.). *Knutepunkt Strømsø*. Drammen kommune. <https://www.drammen.kommune.no/om-kommunen/organisasjon-administrasjon/knutepunktene/knutepunkt-stromso/>

Duncan, G., Kalil, A., Mogstad, M. & Rege, M. (2023). Investing in early childhood development in preschool and at home. In A. Hanushek & S. W. Machin, L. (Eds.), *Handbook of the Economics of Education* (pp. 1-9). Elsevier.

Durlak, J. A. & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: a review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *Am J Community Psychol*, 41(3-4), 327-350. <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>

Durose, C., Justice, J.B. & Skelcher, C. (2015). The expansion of arms-length government is not necessarily at odds with democratic accountability. *Democratidit Audit*. <http://www.democraticaudit.com/?p=10728>

Dwyer, R. J. & Dunn, E. W. (2022). Wealth redistribution promotes happiness. *Proc Natl Acad Sci U S A*, 119(46), e2211123119. <https://doi.org/10.1073/pnas.2211123119>

Edmondson, A. C. (2018). *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. John Wiley & Sons.

Egelund, T. & Hillgaard, L. (1993). *Social rådgivning og social behandling*. Munksgaard.

Eisenberger, N. I. (2015). Social Pain and the Brain: Controversies, Questions, and Where to Go from Here. *Annual Review of Psychology*, 66(1), 601-629. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010213-115146>

Ekspergruppen om barn i fattige familier. (2023). *En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-ny-barndom-for-livet/id3000835/>

Epeland, J. & Normann, M. T. (2021). 115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. SSB. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

Evans, D. K., Holtemeyer, B. & Kosec, K. (2019). Cash transfers increase trust in local government. *World Development*, 114, 138-155.

Ferwerda, J., Finseraas, H. & Bergh, J. (2020). Voting Rights and Immigrant Incorporation: Evidence from Norway. *British Journal of Political Science*, 50(2), 713-730. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000643>

Fløtten, T. & Nielsen, R. (2020). *Barnefattigdom – en kunnskapsopsummering. I: Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. In: Oslo: Departementene.

Folkehelseinstituttet. (u. å., retrieved October 2023). *Kommnehelse statistikkbank*. <https://khs.fhi.no/webview/>

Fuggeli, P. (2011). *Grunnstoffet tillit. Sykepleien*. <https://doi.org/https://sykepleien.no/2011/06/grunnstoffet-tillit-0>

Fung, A. & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>

Fyhn, T., Radlick, R. & Sveinsdottir, V. (2021). Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET). En analyse av unge i NEET-kategorien. (2-2021).

Gesierich, S. (2023). Approaches to co-creating successful public service innovations with citizens: A comparison of different governance traditions. *Public Money & Management*, 1-10. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2174448>

Gibson, M. (2023). Basic income is a popular idea, but small pilots cannot produce generalisable evidence. *BMJ*, 383, p2304. <https://doi.org/10.1136/bmj.p2304>

Gibson, M., Hearty, W. & Craig, P. (2018). Potential effects of universal basic income: a scoping review of evidence on impacts and study characteristics. *The Lancet*, 392, S36. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32083-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32083-X)

Glimmerveen, L., Ybema, S. & Nies, H. (2020). Engaged yet excluded: The processual, dispersed, and political dynamics of boundary work. *Human Relations*, 73(11), 1504-1536. <https://doi.org/10.1177/0018726719875494>

Glimmerveen, L., Ybema, S. & Nies, H. (2022). Who Participates in Public Participation? The Exclusionary Effects of Inclusionary Efforts. *Administration & Society*, 54(4), 543-574. <https://doi.org/10.1177/00953997211034137>

Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life* (Anchor books edition ed.). Doubleday & Company Garden City, New York.

Goldblatt, P., Castedo, A., Allen, J., Lionello, L., Bell, R., Marmot, M., von Heimburg, D. & Ness, O. (2023). *Rapid review of inequalities in health and wellbeing in Norway since 2014 - Full Report*.

Grabher, G. (2002). Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context. *Regional Studies*, 36(3), 205-214. <https://doi.org/10.1080/00343400220122025>

Greve, C., Ejersbo, N., Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2020). Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 697-710. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1645688>

Greve, C., Lægred, P., & Rykkja, L. (2018). Nordic Bureaucracy beyond New Public Management: Comparative Perspectives. In (pp. 205-224). <https://doi.org/10.1108/S0195-63102018000033014>

Grødem, A. S. & Hansen, I. L. S. (2015). Integrating in Homeownerland: The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion. *Nordic Journal of Migration Research*. <https://doi.org/10.1515/njmr-2015-0019>

Grødem, A. S. & Sandbæk, M.L. (2013). Helt bakerst i køen. *Barnefamilier med ustabile boforhold (Fafo-rapport 2013:45)*. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/helt-bakerst-i-koen>

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.

Guribye, E. (2018). Co-creation of linking social capital in 'municipality 3.0'. *Journal of civil society*, 14(1), 77-93.

Götz, F. M., Gosling, S. D. & Rentfrow, P. J. (2022). Small effects: The indispensable foundation for a cumulative psychological science. *Perspectives on Psychological Science*, 17(1), 205-215.

Hattrem, A. (2023). *Hvor mange er fattige i Norge?* SSB. <https://www.ssb.no/>

inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/  
 hvor-mange-er-fattige-i-norge

Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129. <https://doi.org/10.1257/pol.3.2.97>

Hawkey, L. C., Bureson, M. H., Berntson, G. G. & Cacioppo, J. T. (2003). Loneliness in everyday life: Cardiovascular activity, psychosocial context, and health behaviors. *Journal of Personality and Social Psychology*, 85(1), 105-120. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.85.1.105>

Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>

Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A. & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94(1), 114-128. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpube.2009.11.001>

Heimburg, D. & Hofstad, H. (2019). Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre? O. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Heimburg, D., Langås, S. V. & Ytterhus, B. (2021). Feeling Valued and Adding Value: A Participatory Action Research Project on Co-creating Practices of Social Inclusion in Kindergartens and Communities [Article]. *Frontiers in Public Health*, 9, Article 604796. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.604796>

Heimburg, D. & Ness, O. (2021). Relational welfare: a socially just response to co-creating health and wellbeing for all. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(6), 639-652. <https://doi.org/10.1177/1403494820970815>

Heimburg, D., Ness, O. & Storch, J. (2021). Co-Creation of Public Values: Citizenship, Social Justice, and Well-Being. In A. O. Thomassen & J. B. Jensen (Eds.), *Processual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations* (pp. 20-41). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-4975-9.ch002>

Heimburg, D., Prilleltensky, I., Ness, O. & Ytterhus, B. (2022). From public health to public good: Toward universal wellbeing. *Scandinavian Journal*

of Public Health, 50(7), 1062-1070. <https://doi.org/10.1177/14034948221124670>

Heimburg, D. & Røiseland, A. (2023). Barnehager som plattform for samskapt og bærekraftig samfunnsplanlegging. In A. K. Lund, M. Nilssen, & A. Tjønndal (Eds.), *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv* (pp. 82-103). Universitetsforlaget. <https://doi.org/doi:10.18261/9788215061191-23-05>

Helliwell, J. F. (2006). Well-being, social capital and public policy: What's new? *Economic Journal*, 116(510), C34-C45.

Helliwell, J. F., Huang, H. & Wang, S. (2016). New Evidence on Trust and Well-being. NBER Working Paper No. 22450, JEL No. I31J15,O57.

Helliwell, J. F., Layard, R. & Sachs, J. D. (2023). The Happiness Agenda: The Next 10 Years. *World Happiness Report*, 2023, 15.

Helliwell, J. F. & Wang, S. (2011). Trust and well-being. *International Journal of Wellbeing*, 1(1(1)), 42-78.

Helse- og omsorgsdepartementet. (2019). Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019-2024). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-20182019/id2652917/>

Hill, R. (1949). *Families Under Stress: Adjustment to the Crises of War Separation and Reunion*.

Hofstad, H. (2013). Håndtering av "wicked problems" i kommunal planlegging – lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser Universitet i Oslo].

Hofstad, H. (2023). Well understood? A literature study defining and operationalising community social sustainability. *Local Environment*, 28(9), 1193-1209. <https://doi.org/10.1080/13549839.2023.2195620>

Hofstad, H. & Torfing, J. (2017). Towards a Climate-Resilient City: Collaborative Innovation for a 'Green Shift' in Oslo. In R. Álvarez Fernández, S. Zubelzu, & R. Martínez (Eds.), *Carbon Footprint and the Industrial Life Cycle: From Urban Planning to Recycling* (pp. 221-242). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-54984-2\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-54984-2_10)

Hofstad, H., Vedeld, T., Agger, A., Hanssen, G. S., Tønnesen, A. & Valencia, S. (2022). Cities as public agents: A typology of co-creational leadership for urban climate transformation. *Earth System Governance*, 13, 100146. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.esg.2022.100146>

Hofstad, H. (2017). Folkehelse og sosial bærekraft, en sammenlikning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnæringer. (NIBR-rapport 2021:7). OsloMet. <https://oda.oslomet.no/>

[oda.xmlui/bitstream/handle/11250/2767557/2021-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.xmlui/bitstream/handle/11250/2767557/2021-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Holm, A., Owren, M.O., Bråthen, A., Løyland, H.I., Asphaug, L. & Asphjell, M.K. (2020). Evaluering av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie. O. Economics.

Holte, A. (2012). Ti prinsipper for forebygging av psykiske lidelser. 49(7), 693-695. <https://psykologtidsskriftet.no/oppsummert/2012/07/ti-prinsipper-forebygging-av-psykiske-lidelser>

Hornstrup, C. & Storch, J. (2021). Sammenhengende ledelse, innsatser og løsninger. Relasjonel kapasitet i praksis i arbeidet med barn og unge. Dafolo.

Howe, S. (2023). Implementing intergenerational fairness – the Welsh approach. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 2(1), 59-62. <https://doi.org/10.18261/njwel.2.1.6>

Hustad, J. L. (2023). Å lede fram en helhetlig og samordnet innsats ovenfor levekårsutsatte barn, unge og deres familier.[Mastergradsoppgave]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E.M. (2018). Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsopsummering (11/18). NOVA.

Hyggen, C. & Ekhaugen, T. (2021). Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap. (2021/42). Oslo Economics.

Hyllegaard, M. (2014.). Mere menneske, mindre system. MandagMorgen. <https://www.mm.dk/artikel/menneske-mindre-system>

Haagh, L. & Rohregger, B. (2019). Universal basic income policies and their potential for addressing health inequities. Transformative approaches to a healthy, prosperous life for all. World Health Organization.

Jensen, J. B. & Krogstrup, H. K. (2017). Fra New Public Management til New Public Governance. In H. K. Krogstrup (Ed.), *Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor* (1 ed.) (pp. 33-55). Hans Reitzels Forlag.

Joint Action Analytics. (u. å.). Hvad er relationel kapasitet. <https://www.jointaction.no/nyheder/hvad-er-relationel-kapasitet>

Jones, P. H. (2014). Systemic Design Principles for Complex Social Systems. In G. S. Metcalf (Ed.), *Social Systems and Design* (pp. 91-128). Springer Japan. [https://doi.org/10.1007/978-4-431-54478-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-4-431-54478-4_4)

Kaiser, C. (2023). The Welfare Cost of Inequality.

Kangas, O., Jauhainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (2019). The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results (Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health, Issue. M. o. S. A. a. Health.

Kania, J. K. M. & Senge, P. (2018). The waters of systems change. FSG. <https://policycommons.net/artifacts/1847266/the-water-of-systems-change/2593518/>

Kattel, R. & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. In: Oxford University Press.

Kawachi, I. (2016). Trust and public health. In R. U. (Eds.) (Ed.), *Handbook on social and political trust*. Oxford University Press.

Kekez, A., Howlett, M. & Ramesh, M. (2019). Chapter 1: Collaboration in public service delivery: what, when and how. *Social and Political Science 2019*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788978583.00009>

Kenney, M. & Zysman, J. (2015). Choosing a future in the platform economy: the implications and consequences of digital platforms. In. Paper presented at the Kauffman Foundation New Entrepreneurial Growth Conference.

Kickbusch, I., Demaio, S., Grimes, A., Williams, C., de Leeuw, E. & Herriot, M. (2022). The Wellbeing Economy is within reach—let's grasp it for better health. *Health Promotion International*, 37(4). <https://doi.org/10.1093/heapro/daac055>

Kiecolt-Glaser, J. K., Malarkey, W. B., Cacioppo, J. T. & Glaser, R. (1994). 13 - Stressful Personal Relationships: Immune and Endocrine Function. In R. Glaser & J. K. Kiecolt-Glaser (Eds.), *Handbook of Human Stress and Immunity* (pp. 321-339). Academic Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-12-285960-1.50017-4>

Kirkengen, A. L. & Næss, A.B. (2021). Hvordan krenkede barn blir syke voksne (4. utgave). Universitetsforlaget.

Kjær, M. S., Tauby-Theill, C. & Lohmann, M. B. (2023). Opgang til Opgang. Radikal tværfaglighed og relationel velfærd som en vej til job og livskvalitet for utsatte familier i Gellerup. [https://sus.dk/wp-content/uploads/2023/08/SUS-Opgang-til-Opgang\\_Online\\_final17aug-2-komprimeret.pdf](https://sus.dk/wp-content/uploads/2023/08/SUS-Opgang-til-Opgang_Online_final17aug-2-komprimeret.pdf)

Kobro, L. U. (2018). La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon.

Kojan, B. H., Storhaug, A.S. (2021). Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet - sammenhenger, forståelser og ansvar (6). (Rapportserie for sosialt arbeid, rapport

nr. 6). <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Barnevern-og-sosiookonomisk-ulikhet.pdf>

Kojar, B. H., Ulset, G., Paulsen, V. & Storhaug, A. S. (2023). Barnevernsarbeideres forståelser og håndtering av fattigdom. (16/2). Fontene forskning. [https://app.retriever-info.com/go-article/05530520231214de71b21c27870b-bea9a96d4076547563/1105677/monitor/search?ext\\_feed=1&type=jwt](https://app.retriever-info.com/go-article/05530520231214de71b21c27870b-bea9a96d4076547563/1105677/monitor/search?ext_feed=1&type=jwt)

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). Alle trenger et nytt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021 - 2024). <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/boligmarkedet/boligsosial-strategi/id2786896/>

Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2012). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Cambridge, MA: Harvard Business Press.

Kozák, M., Bakken, A. & von Soest, T. (2023). Psychosocial well-being before, during and after the COVID-19 pandemic: a nationwide study of more than half a million Norwegian adolescents.

Krogstrup, H. K. & Brix, J. (2019). *Co-produksjon i den offentlige sektor. Brukerinvolvering i KVALITETSUDVIKLING* (K. L. Søndergaard Brandt, Ed.). Hans Reitzels Forlag.

Krokstad, S. (2021). Hva skal til for å få flere i arbeid? Tidsskr Nor Laegeforen, 141(3). <https://doi.org/10.4045/tidsskr.20.0760>

KS. (2018). Deltakende budsjettering på Tøyen. <https://www.ks.no/kommunespeilet/samfunn-og-demokrati/deltakende-budsjettering-pa-toyen2/>

KS. (2019). Det lønner seg å investere i mennesker. Det lønner seg å investere i mennesker - KS

KS. (2022). Der livet leves 2040 In KS-podden. <https://www.ks.no/om-ks/kommunikasjon-og-presse/der-livet-leves/ks-podkast-om-a-unnga-kommunal-kollaps/>

KS. (u. å.-a). Partnerskap for radikal innovasjon. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/>

KS. (u. å.-b). Utenfor-regnskapet. Kommunesektorens organisasjon (KS). <https://www.ks.no/utenforregnskapet>

KS. (u. å.-c). Velkommen til Framtidsverktøyet 2040. Kommunesektorens organisasjon (KS). <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/norge-2040/>

Ku, H. B. & Yuen-Tsang, A.W.K. (2013). Capacity Building. I: Bevir, M. (Red.). *The Sage Handbook of Governance*, SAGE, USA, 469-843.

Laksholm, T. & Ness, B. (1999). Skolen som lokalt ressurscenter: framtidens skole : ei håndbok i skole- og nærmiljøarbeid. Kommuneforlaget.

Legard, S. (2018). 8 Translation and Institutional Change: What Happened when Participatory Budgeting Came to the Nordic Countries? In E. Fredrik, C. Holst, & G. C. Aakvaag (Eds.), *Democratic State and Democratic Society* (pp. 175-192). De Gruyter Open Poland. <https://doi.org/doi:10.1515/9783110634082-009>

Lewis, J. M., Ricard, L.M. & Klijn, EH. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288–307.

Liao, T. F. (2021). Income Inequality, Social Comparison, and Happiness in the United States. *Socius*, 7, 2378023120985648. <https://doi.org/10.1177/2378023120985648>

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. (Vol. 10). Russell Sage Foundation. <https://doi.org/10.1177/003232928001000113>

Loeffler, E. & Bovaird, T. (2020). *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer Nature Switzerland AG.

Luna Pinzon, A., Stronks, K., Dijkstra, C., Renders, C., Altenburg, T., den Hertog, K., Kremers, S. P. J., Chinapaw, M. J. M., Verhoeff, A. P. & Waterlander, W. (2022). The ENCOMPASS framework: a practical guide for the evaluation of public health programmes in complex adaptive systems. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 19(1), 33. <https://doi.org/10.1186/s12966-022-01267-3>

Lundin, R. A. & Söderholm, A. (1995). A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4), 437-455. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:scaman:v:11:y:1995:i:4:p:437-455>

Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S. & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, Sludge, Ordeals, Red tape, Oh My!: A User's Guide to the Study of Frictions. *Public Administration*, 100(2), 375-393. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12717>

Malmberg-Heimonen, I. & Liodden, T. (2022). Koordinering og samarbeid ved oppfølging av sårbare familier. In T. Saltkjel, C. A. Rønningstad, & M. Sønderskov (Eds.), *Samhandling og inkludering i arbeidslivet* (pp. 183-202). Cappelen Damm Akademisk.

Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L. & Midtgård, T. M. (2016). Omgjøring av vedtak i Nav og Trykderetten. SINTEF Rapport.

Marmot, M. (2017). Capabilities, Human Flourishing and the Health Gap. *Journal of Human Development and Capabilities*, 18(3), 370-383. <https://doi.org/10.1080/19452829.2017.1342362>

Masarik, A. S. & Conger, R. D. (2017). Stress and child development: a review of the Family Stress Model. *Current Opinion in Psychology*, 13, 85-90. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2016.05.008>

Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK.

McKay, F. H., Bennett, R. & Dunn, M. (2023). How, why and for whom does a basic income contribute to health and wellbeing: a systematic review. *Health Promotion International*, 38(5). <https://doi.org/10.1093/heapro/daad119>

Meld. St. 14 (2020–2021). Perspektivmeldingen 2021. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>

Meltevik, S., Boysen, K., Stiberg-Jamt, R & Opdal, I. (2023). Følgeevaluering av pilot for programfinansiering. Sluttrapport. (2023/4). Oxford Research.

Michaelson, J., Abdallah, S., Steuer, N., Thompson, S., Marks, N., Aked, J., Cordon, C. & Potts, R. (2009). *National Accounts of Well-Being: Bringing Real Wealth onto the Balance Sheet*.

Moore, M. H. (2019). Reflections on the public value project. In A. Lindgreen, N. Koenig-Lewis, M. Kitchener, J. D. Brewer, M. H. Moore, & T. Meynhardt (Eds.), *Public Value. Deepening, Enriching, and Broadening the Theory and Practice* (pp. 351-372). Routledge.

Mølland, E., Lundberg, K. G., Haraldstad, K., Vigsnes, K. L., Bøe, T., Danielsen, H., Ask, T. A., Wilson, P. & Abildsnes, E. (2023). Economic composition and income volatility of Norwegian low-income families – a mixed method study of its implications. *Nordic Journal of Social Research*, 14(1), 1-22. <https://doi.org/10.18261/njsr.14.1.2>

Mølland, E., Vigsnes, K. L., Bøe, T., Danielsen, H., Lundberg, K. G., Haraldstad, K., Ask, T. A., Wilson, P. & Abildsnes, E. (2021). The New Patterns study: coordinated measures to combat child poverty. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(5), 571-579. <https://doi.org/10.1177/1403494820956452>

Møller, G. (2018). *Kunnskapsgrunnlag–Metoder for tidlig identifisering av risiko hos barn og unge*. (Rapport IS-2696). Oslo: Helsedirektoratet.

Naylow, C. & Wellings, D. (2019). CITIZEN-LED APPROACH TO HEALTH AND CARE: Lessons from the Wigan Deal (1909029939). <https://www.kingsfund.org.uk/publications/wigan-deal>

Nes, R. B., Barstad, A. & Hansen, T. (2018). Livskvalitet. Anbefalinger for et bedre målesystem. (Rapport IS-2727). Oslo: Helsedirektoratet.

Nes, R. B. & Clench-Aas, J. (2011). Psykisk helse i Norge. Tilstandsrapport med internasjonale sammenligninger. Mental health in Norway. State of the art with international comparisons]. Psykisk helse i Norge. Tilstandsrapport med internasjonale sammenligninger - FHI.

Nes, R. B., Eilertsen, M., Røysamb, E., Hansen, T. & Nilsen, T. S. (2023). Varme relasjoner i kalde tider: Økt støtte og samhold balanserer lykken i krisetider <https://www.fhi.no/fp/psykiskhelse/livskvalitet-og-trivsel/varme-relasjoner-i-kalde-tider-okt-stotte-og-samhold-balanserer-lykken-i-kr/>

Nes, R. B., Hansen, T., Eilertsen, M., Røysamb, E. & Nilsen, T. S. (2021). Livskvalitet i Norge. I Folkehelse-rapporten – Helsetilstanden i Norge (2021). . <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/livskvalitet-i-norge/#om-siden-kontakt-endringshistorikk>

Nes R. B. og Nilsen T. S., (Red.), Hauge L. J., Eilertsen, M., Gustavson, K., Aarø L. E. & Røysamb, E. (2019). *Livskvalitet i Norge 2019. Fra nord til sør*. (Rapport 2020). Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.

Nicholls, A., Simon, J. & Gabriel, M. (2015). Introduction: Dimensions of Social Innovation. In A. Nicholls, J. Simon, & M. Gabriel (Eds.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 1-26). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9781137506801\\_1](https://doi.org/10.1057/9781137506801_1)

Nielsen, S. W. (2023). Vilde problemer. Værktøjskasse til politikere, praktikere og policy-entreprenører. Nord Academic.

NOU 2023: 11. (2023). Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trykderetten. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/nou-2023-11-raskt-og-riktig.pdf>

Normann, T. M. & Epeland, J. (2023). Færre barn med vedvarende lavinntekt i 2021. SSB. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-med-vedvarende-lavinntekt-i-2021>

Oishi, S. & Schimmack, U. (2010). Culture and well-being: A new inquiry into the psychological wealth of nations. *Perspectives on Psychological Science*, 5(4), 463-471.

- Olsen, O. E., Mikkelsen, A. & Lindøe, P. H. (2004). Fallgruver i følgeforskning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 43(2), 191-217. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2002-02-02>
- Osborne, S. P., Nasi, G. & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641-657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- OTTAWA CHARTER FOR HEALTH PROMOTION. (1986). Health Promotion International, 1(4), 405-405. <https://doi.org/10.1093/heapro/1.4.405>
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N. & Hoagwood, K. (2015). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533-544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Public Health Wales. (2022). Pioneering new tool applies Social Value to improve public health outcomes and value for money. Public Health Wales. Pioneering new tool applies Social Value to improve public health outcomes and value for money - Public Health Wales (nhs.wales)
- Pianta, R. C., Barnett, W. S., Burchinal, M. & Thornburg, K. R. (2009). The effects of preschool education: What we know, how public policy is or is not aligned with the evidence base, and what we need to know. *Psychological Science in the Public Interest*, 10(2), 49-88. <https://doi.org/10.1177/1529100610381908>
- Poppe, C. & Kempson, E. (2022). Dyrtdid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022. (SIFO-rapport 8/2022). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet. ODA Open Digital Archive: Dyrtdid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022 (oslomet.no)
- Poppe, C., & Kempson, E. (2023). Dyrtdid 4: Det er ikke over ennå. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023. (SIFO-rapport 11/2023). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet. ODA Open Digital Archive: Dyrtdid 4: Det er ikke over ennå. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023 (oslomet.no)
- Preskill, H. P. M. & Juster, J. S. (2014). Guide to Evaluating Collective Impact. A practical handbook that presents a framework for approaching evaluation and includes sample questions, outcomes, and indicators. Guide to Evaluating Collective Impact - FSG
- Prilleltensky, I. (2005). Promoting well-being: time for a paradigm shift in health and human services1. *Scand J Public Health Suppl*, 66, 53-60. <https://doi.org/10.1080/14034950510033381>
- Prilleltensky, I. (2020). Mattering at the Intersection of Psychology, Philosophy, and Politics. *Am J Community Psychol*, 65(1-2), 16-34. <https://doi.org/10.1002/ajcp.12368>
- Prilleltensky, I., Scarpa, M. P., Ness, O. & Di Martino, S. (2023). Mattering, wellness, and fairness: Psychosocial goods for the common good. Mattering, wellness, and fairness: Psychosocial goods for the common good - PubMed (nih.gov)
- Rambøll. (2019). UTENFOR-REGNSKAPET. DOKUMENTASJON AV INVESTERINGSMODELLEN. Utenfor-regnskapet (ks.no)
- Ramirez, R., Mukherjee, M., Vezzoli, S. & Kramer, A. M. (2015). Scenarios as a scholarly methodology to produce "interesting research". *Futures*, 71, 70-87. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.futures.2015.06.006>
- Raworth, K. (2017). Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist. Random House.
- Realdania. (2022). Syv danske collective impact-inspirerede initiativer 2014-2022 - eksempelsamling. <https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/syv-danske-collective-impact-inspirerede-initiativer-2014-2022>
- Regjeringen. (2019). Scenarioer for offentlig sektor i 2040. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (opprinnelig utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/scenarioer-for-offentlig-sektor-i-2040/id2654101/>
- Regjeringen. (2023). Tillitsreformen. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Tillitsreformen - regjeringen.no
- Ridley, M., Rao, G., Schilbach, F. & Patel, V. (2020). Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms. *Science*, 370(6522), eaay0214. <https://doi.org/doi:10.1126/science.aay0214>
- Robeyns, I. (2017). Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined. Open Book Publishers.
- Rod, M. H., Rod, N. H., Russo, F., Klinker, C. D., Reis, R. & Stronks, K. (2023). Promoting the health of vulnerable populations: Three steps towards a systems-based re-orientation of public health intervention research. *Health Place*, 80, 102984. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2023.102984>
- Rogers, E. M. (2003). Diffusion of Innovations (5th edition ed.). New York: Free Press.
- Ruckert, A., Huynh, C. & Labonté, R. (2017). Reducing health inequities: is universal basic income the way forward? *Journal of Public Health*, 40(1), 3-7. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fox006>
- Russell, C. (2021a). Getting to authentic co-production: An asset-based community development perspective on co-production. In *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 173-192). Springer.
- Russell, C. (2021b). Styrkebasert lokalsamfunnsutvikling (ABCD). In D. v. Heimburg & O. Ness (Eds.), *Aksjonsforskning. Samskapt kunnskap som endrer liv og samfunn* (pp. 103-118). Fagbokforlaget.
- Russell, C. & McKnight, J. (2022). *The Connected Community: Discovering the Health, Wealth, and Power of Neighborhoods*. Berrett-Koehler Publishers.
- Røiseland, A. (2022). Co-creating Democratic Legitimacy: Potentials and Pitfalls. *Administration & Society*, 54(8), 1493-1515. <https://doi.org/10.1177/00953997211061740>
- Rønning, E. (2022). Livskvalitet. Retrieved 16.10.23 from <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levetar/statistikk/livskvalitet>
- Røvik, K. A. (2011). From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653. <https://doi.org/10.1177/0170840611405426>
- Røysamb, E., Moffitt, T. E., Caspi, A., Ystrøm, E. & Nes, R. B. (2023). Worldwide Well-Being: Simulated Twins Reveal Genetic and (Hidden) Environmental Influences. *Perspectives on Psychological Science*, 18(6), 1562-1574. <https://doi.org/10.1177/17456916231178716>
- Sahamies, K., Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2022). Local Governance Platforms: Roles and Relations of City Governments, Citizens, and Businesses. *Administration & Society*, 54(9), 1710-1735. <https://doi.org/10.1177/00953997211072531>
- Scarpa, M. P., Di Martino, S. & Prilleltensky, I. (2021). Mattering Mediates Between Fairness and Well-being [Original Research]. *Frontiers in psychology*, 12. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.744201>
- Scharmer, C. O. (2011). Teori U - lederskap som åpner fremtiden : mot en ny sosial teknologi - presencing. Antropos.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>
- Scognamiglio, F., Sancino, A., Caló, F., Jacklin-Jarvis, C. & Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public Administration*, 101(1), 53-70. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12875>
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 151-166. <https://doi.org/10.1080/14649880500120491>
- Senge, P., Hamilton, H. & Kania, J. (2014). The Dawn of System Leadership. *Stanford Social Innovation Review*, 13(1), 27-33. <https://doi.org/10.48558/YTE7-XT62>
- Simsek, Z. (2009). Organizational Ambidexterity: Towards a Multilevel Understanding. *Journal of Management Studies*, 46(4), 597-624. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00828.x>
- Skog Hansen, I. L. (2021). Bolig som grunnleggende levekårsfaktor. In A. Solstad, K. C. Astrup, T. Bliksvær, I. L. Skog Hansen, M. Iversen, A. Kjellelvold, & J. Nordvik V. & Sørvoll (Eds.), *Boligsosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Skog Hansen, I. L., Steen Jensen, R. & Fløtten, T. (2020). Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge (Fafo-rapport 02/2020). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/trobbel-i-grenseflatene>
- Skog Hansen, I. L. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). Bolig og oppvekst. En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold (Fafo-rapport 2011:16). Fafo. Bolig og oppvekst | Fafo-rapport 2011:16
- Stephen, C., Ang, L., Brooker, L., Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2011). Pre-school quality and educational outcomes at age 11: Low quality has little benefit. *Journal of Early Childhood Research*, 9(2), 109-124. <https://doi.org/10.1177/1476718x10387900>
- Strand Støren, K. & Rønning, E. (2021). Livskvalitet i Norge 2021. (SSB-rapport 27/2021). SSB. Livskvalitet i Norge 2021 (ssb.no)
- Strokosch, K. & Osborne, S. P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, 48(3), 425-442. <https://doi.org/10.1332/030557320x15857337955214>
- Söderlund, J. & Sydow, J. (2019). Projects and institutions: towards understanding their mutual constitution and dynamics. *International Journal of Project Management*, 37(2), 259-268. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2019.01.001>

- Sørensen, E., Bryson, J. & Crosby, B. (2021). How public leaders can promote public value through co-creation. *Policy & Politics*, 49(2), 267-286. <https://doi.org/10.1332/030557321x16119271739728>
- Sørensen, E., Hendriks, C. M., Hertting, N. & Edelenbos, J. (2020). Political boundary spanning: politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy. *Policy and Society*, 39(4), 530-569. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1743526>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2012). Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1)(1), 1-14. 2012 (17-1-1) Introduction: Collaborative innovation in the public sector – The Innovation Journal
- Tashakkori, A. & Teddlie, C. (2010). *SAGE Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research* (2 ed.) <https://doi.org/10.4135/9781506335193>
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Torfing, J. & Hofstad, H. (2015). Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 49-70.
- Torfing, J. & Bentzen, T. Ø. (2022). The Danish Control-Trust Balance in Public Governance. In A. H. Krogh, A. Agger, & P. Triantafyllou (Eds.), *Public Governance in Denmark* (pp. 111-129). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-80043-712-820221007>
- Torfing, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J. & Trivellato, B. (2020a). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, 39(4), 592-616. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794749>
- Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C. & Klausen, K.K. (2020b). *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Trondheim kommune. (2018). STEIN, SAKS, PAPIR - en strategi for å bygge sterke Barnefelleskap. <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/02-skoler/skoler-p-a/stavset-skole/stein-saks-papir-strategidokument.pdf>
- Trondheim kommune. (2019). Den samskapte byen. Retrieved 01.10 from <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/samskaping/start>
- Trondheim kommune. (2020). Nullpunktsanalyse Trondheim kommune April 2020. <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/pilot-0-24/prosjektbeskrivelse/nullpunktsanalysen?authuser=0>
- Trondheim kommune. (2021). Plan for "Pilot for programfinansiering 0 - 24", Trondheim kommune 2020-2023. <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/pilot-0-24/prosjektbeskrivelse?authuser=0>
- Trondheim kommune. (2022a). Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2023-2026 - Budsjett 2023. Trondheim Kommune.
- Trondheim kommune. (2022b). Trondheimsloftet. Ny samfunnsplan 2020-2032. Retrieved from <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/kommuneplanen/samfunnsdelen>
- Trondheim kommune. (2023a). Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan handlings- og økonomiplan 2023-2026 - Budsjett 2023 2023-2026 - Budsjett 2023. <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/budsjettokumenter/budsjett2023-ferdig.pdf>
- Trondheim kommune. (2023b). Trondheim kommune skal rydde opp i lovbrudd rundt midlertidige boliger. Retrieved 01.11.2023 from <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/nyhetssaker/2023/trondheim-kommune-skal-rydde-opp-i-lovbrudd-rundt-midlertidige-boliger/>
- Trondheim kommune. (u.å.-a). Medvirkning og bærekraft. Utviklingen av en innsiktsbase for en mer systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til håndtering av innspill. <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/smartby/innsiktsbase>
- Trondheim kommune. (u.å.-b). Trondheimshjelpa. Psykisk helse og familiearbeid i Trondheim kommune. <https://www.trondheim.kommune.no/tema/helse-og-omsorg/barn-og-familie/trondheimshjelpa/>
- Trondheim kommune. (u.å.-c). Universitetskommunen Trondheim. Retrieved 10.09 from [trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/annet/trd3/](https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/annet/trd3/)
- Trondheim kommune. (u. å.-d). Pilot for Programfinansiering 0-24 Trondheim kommune. <https://0-24-samarbeidet.udir.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/>
- United Nations. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- van de Weijer, M. P., Baselmans, B. M. L., Hottenga, J. J., Dolan, C. V., Willemsen, G. & Bartels, M. (2022). Expanding the environmental scope: an environment-wide association study for mental well-being. *Journal of Exposure Science & Environmental Epidemiology*, 32(2), 195-204. <https://doi.org/10.1038/s41370-021-00346-0>
- Vedeld, T. Hofstad, H. (2024). Citizens as clients, customers and partners: Evolving roles and relationships in co-creation. Edward Elgar Publishing.
- von Heimburg, D., Langås, S. V. & Røiseland, A. (2023). From co-creation to public value through collaborative platforms—the case of Norwegian kindergartens. *Public Money & Management*, 43(1), 26-35. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2120295>
- von Heimburg, D. & Ness, O. (2020). Relational welfare: a socially just response to co-creating health and wellbeing for all. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(6), 639-652. <https://doi.org/10.1177/1403494820970815>
- von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). Boforhold og velferd. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2579826>
- von Soest, T., Kozák, M., Rodríguez-Cano, R., Fluit, D. H., Cortés-García, L., Ulset, V. S., Haghish, E. F., & Bakken, A. (2022). Adolescents' psychosocial well-being one year after the outbreak of the COVID-19 pandemic in Norway. *Nature Human Behaviour*, 6(2), 217-228.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- WEAll. (u. å). For an economy in service of life. <https://weall.org/>
- Wendy, B. (2019). *A Sense of Inequality*. Rowman & Littlefield Publishers / Rowman & Littlefield International. <https://rowman.com/ISBN/9781783487868/A-Sense-of-Inequality>
- White, S. C. (2017). Relational wellbeing: re-centring the politics of happiness, policy and the self. *Policy & Politics*, 45(2), 121-136. <https://doi.org/10.1332/030557317X14866576265970>
- Whitmore E. & Kerans, P. (1988). Participation, empowerment and welfare. *Canadian Review of Social Policy*, 22, 51-60.
- Widerquist, K. (2018). A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens. In *Exploring the Basic Income Guarantee*. Palgrave Pivot Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03849-6>
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. Penguin UK.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.
- Wilson, N. & McDaid, S. (2021). The mental health effects of a Universal Basic Income: A synthesis of the evidence from previous pilots. *Social Science & Medicine*, 287, 114374. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114374>
- World Health Organization (WHO). (2008). Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health. World Health Organization.
- World Health Organization (WHO). (2019). Case studies. The WHO European Health Equity Status Report Initiative. W. H. Organization. <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2019-3538-43297-60687>
- World Health Organization (WHO). (2022). Valuing Health for All: Rethinking and building a whole-of-society approach. Valuing Health for All: Rethinking and building a whole-of-society approach - The WHO Council on the Economics of Health for all - Council Brief No. 3
- World Health Organization (WHO). (2023). Deep dives on the well-being economy showcasing the experiences of Finland, Iceland, Scotland and Wales: summary of key findings. <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2023-7033-46799-68216>
- Yoshino, C. A., Sidney-Annerstedt, K., Wingfield, T., Kirubi, B., Viney, K., Boccia, D. & Atkins, S. (2023). Experiences of conditional and unconditional cash transfers intended for improving health outcomes and health service use: a qualitative evidence synthesis. *Cochrane Database of Systematic Reviews*(3). <https://doi.org/10.1002/14651858.CD013635.pub2>

Yu, B., von Soest, T. & Nes, R. B. (2023). Do Municipal Contexts Matter for Adolescent Mental Health? A Within-Municipality Analysis of Nationwide Norwegian Survey Data Across Six Years. *Research on Child and Adolescent Psychopathology*. <https://doi.org/10.1007/s10802-023-01123-3>

Zak, P. (2017). *Trust Factor: The Science of Creating High-Performance Companies*.

Zeidler, L. C., M; Laurence, R; Wallace, J; Paylor, H. (2022). The Shared Ingredients for a Wellbeing Economy. Retrieved 28.11 from <https://whatworkswellbeing.org/resources/the-shared-ingredients-for-a-wellbeing-economy/>

Øksnes, H. R., & Lindseth, G. (2022). Rapport etter tilsyn Trondheim kommune - økonomisk stønad som nødhjelp - Nav Falkenberg og NAV Lerkendal 2022 (Tilsynsrapporter, Issue. Helsetilsynet. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/trondelag/2022/trondheim-kommune-tilsyn-oe-konomisk-stoenad-som-noedhjelp-nav-falkenberg-og-nav-lerkendal-2022/>



**Vedlegg 1. Etske godkjenninger – REK og Sikt**

24. 7:05 PM

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



## Vurdering av behandling av personopplysninger

<b>Referansenummer</b> 933357	<b>Vurderingstype</b> Standard	<b>Dato</b> 12.01.2024
----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------

**Tittel**

Innbyggernes modell i Trondheim - en følgeevaluering

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for pedagogikk og livslang læring

**Felles behandlingsansvarlige institusjoner**

Universitetet i Oslo / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Psykologisk institutt

**Prosjektansvarlig**

Ottar Ness

**Prosjektperiode**

01.11.2021 - 30.06.2024

**Kategorier personopplysninger**Alminnelige  
Særlige**Lovlig grunnlag**Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)  
Uttrykkelig samtykke (Personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2024.

[Meldeskjema](#)**Kommentar**

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektslutt dato.

Vi har nå registrert 30.06.2024 som ny slutt dato for behandling av personopplysninger.

Hvis det blir nødvendig å behandle personopplysninger enda lengre (og over ett år tilsammen), så kan det være nødvendig å informere prosjektdeltakerne.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

Vedlegg



<b>Region:</b>	<b>Saksbehandler:</b>	<b>Telefon:</b>	<b>Vår dato:</b>	<b>Vår referanse:</b>
REK midt	Hilde Eikemo	73597508	13.10.2021	320438

Ottar Ness

**Prosjektsøknad:** Innbyggernes modell i Trondheim - en følgeevaluering

**Søknadsnummer:** 320438

**Forskningsansvarlig institusjon:** Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

**Samarbeidende forskningsansvarlige institusjoner:** Folkehelseinstituttet, SINTEF AS, OsloMet - storbyuniversitetet, Universitetet i Oslo

## Prosjektsøknad vurderes som utenfor helseforskningslovens virkeområde.

### Søkers beskrivelse

Å gi virksom støtte til småbarnsfamilier og ungdommer i utsatte livssituasjoner er krevende. 0-24-samarbeidet bygger på et kunnskapsgrunnlag som viser behovet for å gjøre mer, og en bedre innsats ovenfor denne målgruppa. Trondheim kommune, har gitt følgende karakteristika av målgruppene i sin pilot som inngår i den nasjonale 0-24-satsingen: «Pengene som formidles gjennom forsøkene skal gå direkte til lavinntektsfamilier med små barn, eller til ungdommer i alderen 12-24 år i sårbare posisjoner. 0-24 samarbeidets definisjon av utsatte barn og unge er barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen, og framtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv».

Forskning og erfaring viser at tjenester og tiltak ikke virker godt nok ovenfor disse målgruppene. Hjelpen er ofte for fragmentert og ukoordinert, og for lite fokusert på målgruppens reelle levekår og sosioøkonomiske posisjon. Det er behov for å prøve ut og lære av nye måter å jobbe med familier og ungdommer som har behov for støtte fra kommunen for å forbedre livskvalitet, helse, læring, samfunnsdeltakelse og levekår.

Hovedmålene med denne følgeforskningen er:

- å få kunnskap om hvorvidt nye innbyggernes modell i Trondheim kan tilby målgruppen mer

virksom støtte til å oppnå god livskvalitet og deltakelse i samfunnet.

- å utforske samskappingsprosessene som settes i gang gjennom de åtte pilotene, og vurdere om denne måten å jobbe sammen på kan være en bærekraftig tilnærming til kommunens velferdsoppdrag ovenfor målgruppene.

- å få kunnskap som helhetlig kan si noe om hvilken betydning de iverksatte pilotene har for

målgruppene og deres opplevelse av livskvalitet og likeverdig medborgerskap; hva som oppleves

som virksomt, og hvordan samarbeid og samskaping i prosessene erfares fra innbyggerne

selv

og øvrige relevante og berørte aktører i piloteringen.

- å utforske mulige barrierer for å lykkes med samskappingsinitiativene som skal prøves ut, samt

potensielle negative (uintenderte) konsekvenser.

I følgeforskningen vil begge målgruppene for den innbyggernes modell (ungdommer og småbarnsfamilier) tillegges likeverdig oppmerksomhet. I tilbudsforespørselen brukes som begreper

som «utsatte», «marginaliserte» og «sårbare» for å beskrive disse målgruppene og deres situasjon. I følge Skrove et al. (2021) kan begreper som «sårbar» romme mange ulike forståelser. Som en samlebetegnelse vil vi tilnærme oss målgruppene som «sosialt utsatt»

knyttet til sosioøkonomiske,

levestandardmessige og kulturelle forhold. Gjennom følgeforskningen vil vi søke innsikt i hvem målgruppene er, og hva som kan styrke deres livskvalitet og samfunnsdeltakelse.

Vi viser til søknad om forhåndsgodkjenning av ovennevnte forskningsprosjekt. Søknaden ble behandlet av Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk Midt-Norge (REK midt) i møtet 22.09.2021. Vurderingen er gjort med hjemmel i helseforskningsloven § 10.

### REKs vurdering

#### Habilitet

Komiteens nestleder, Steinar Krokstad, ble av komiteen vurdert som inhabil i saken. Det samme gjaldt komiteens representant for psykologi, Tormod Rimehaug. De deltok derfor ikke i vurderingen av søknaden.

#### Komiteens prosjektsammendrag

0-24 var et nasjonalt samarbeidsprosjekt som pågikk fra 2015-2019. Formålet var å gi virksom støtte til småbarnsfamilier og ungdommer i utsatte livssituasjoner. Trondheim kommune skal i den forbindelse teste ut ulike måter å samhandle på for å støtte målgruppen. Dette skal gjøres gjennom åtte ulike pilotprosjekter, kalt «Innbyggernes modell». I omsøkte prosjekt skal man 1) undersøke om pilotprosjektene gir mer virksom støtte til målgruppen, 2) utforske samskappingsprosessene i pilotprosjektene, 3) undersøke målgruppens og involverte aktørers erfaringer med pilotprosjektene, og 4) utforske barrierer og eventuelle negative konsekvenser av pilotprosjektene. Data skal samles inn via spørreskjema, dokumentanalyse, observasjon og intervjuer. Forskningsdeltakerne er personer som deltar i «Innbyggernes modell» og er over 16 år, ansatte i kommunen og involverte aktører, samt ledere og politikere. All deltakelse er samtykkebasert.

#### Komiteen vurderer søknaden som utenfor helseforskningslovens saklige virkeområde

Helseforskningsloven gjelder for medisinsk og helsefaglig forskning som vil kunne generere ny kunnskap om helse og/eller sykdom, jf. §§ 2 og 4. Komiteen vurderer at dere i omsøkte studie primært er opptatt av tjenesteutvikling og samhandlingsprosesser, og ikke helse og sykdom som sådan. At prosjektet vil kunne frembringe kunnskap om helse og

**REK midt**

Besøksadresse: Øya Helsehus, 3. etasje, Mauritz Hansens gate 2, Trondheim

Telefon: 73 59 75 11 | E-post: [rek-midt@mh.ntnu.no](mailto:rek-midt@mh.ntnu.no)

Web: <https://rekportalen.no>



sykdom fremstår som mer tilfeldig enn planlagt. Vi mener av den grunn at prosjektet faller utenfor helseforskningslovens saklige virkeområde. Prosjektet skal derfor ikke vurderes av REK med hjemmel i helseforskningsloven. Vi minner om at dersom det skal registreres personopplysninger vil prosjektet trenge et behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningsloven § 1. Behandlingsgrunnlaget må avklares med egen institusjon.

### Vedtak

Avvist som utenfor mandat

### Klageadgang

Du kan klage på REKs vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 flg. Klagen sendes på eget skjema via REK portalen. Klagefristen er tre uker fra du mottar av dette brevet. Dersom REK opprettholder vedtaket, sender REK klagen videre til Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag (NEM) for endelig vurdering, jf. forskningsetikkloven § 10 og helseforskningsloven § 10.

Med vennlig hilsen

Vibeke Videm

Professor, dr.med.

Leder, REK midt

Hilde Eikemo

Sekretariatsleder, ph.d.

REK midt

*Kopi til:*

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Folkehelseinstituttet, SINTEF AS, OsloMet - storbyuniversitetet, Universitetet i Oslo

### Vedlegg 2. Informasjonsskriv

## VIL DU DELTA I FORSKNINGSPROSJEKTET «INNBYGGERNES MODELL I TRONDHEIM KOMMUNE»?

### Foreldre med små barn som deltar i prosjektet Intervjuundersøkelse

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt som omhandler «innbyggernes modell i Trondheim kommune». I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### Formål

Formålet med dette prosjektet er å forske på erfaringene med «Innbyggernes modell i Trondheim kommune». Spørsmålene vi skal forske på handler om: Hva betyr innbyggernes modell for kommunens tjenester? Hva betyr innbyggernes modell for innbyggernes livskvalitet og deltakelse i samfunnet? Hvordan kan innbyggernes modell fortsette i kommunen hvis den fungerer?

#### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

- NTNU, Institutt for pedagogikk og livslang læring er ansvarlig for prosjektet.
- Oppdragsgiver for prosjektet Trondheim kommune, prosjekt 0-24.
- Samarbeidspartnere til NTNU er Folkehelseinstituttet, Sintef Helse, OsloMet.

#### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir forespurt fordi at du er deltaker i et av delprosjektene i «Innbyggernes modell i Trondheim kommune».

#### Hva innebærer det for deg å delta?

Å delta i dette prosjektet innebærer at du vil delta på ett fokusgruppeintervju eller individuelt intervju. Spørsmålene som stilles vil handle om dine opplevelser og erfaringer med å delta i Innbyggernes modell og hvordan det påvirker samarbeidet i kommunen, hvordan du opplever det påvirker innbyggerne og hva som fungerer og hva som er til hinder i modellen. Intervjuet er satt til å vare ca. 1 time. I tillegg vil det være forskere til stede for å observere enkelte møter knyttet til delprosjektene, der medvirkning, planlegging og beslutninger er tema for datainnsamlingen. Forskernes deltakelse vil annonseres på forhånd, slik at du har muligheten til å reservere deg.

Du vil bli anonymisert i alle publikasjoner, så det skal ikke være mulig å identifisere deg. All informasjon som gis i intervjuet vil bli anonymisert, så det skal ikke være mulig å identifisere deg i noen publikasjoner.

#### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du ønsker å delta, undertegner du

## VIL DU DELTA I FORSKNINGSPROSJEKTET «INNBYGGERNES MODELL I TRONDHEIM KOMMUNE»?

### Foreldre med små barn som deltar i prosjektet Intervjuundersøkelse

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt som omhandler «innbyggernes modell i Trondheim kommune». I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### Formål

Formålet med dette prosjektet er å forske på erfaringene med «Innbyggernes modell i Trondheim kommune». Spørsmålene vi skal forske på handler om: Hva betyr innbyggernes modell for kommunens tjenester? Hva betyr innbyggernes modell for innbyggernes livskvalitet og deltakelse i samfunnet? Hvordan kan innbyggernes modell fortsette i kommunen hvis den fungerer?

#### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

- NTNU, Institutt for pedagogikk og livslang læring er ansvarlig for prosjektet.
- Oppdragsgiver for prosjektet Trondheim kommune, prosjekt 0-24.
- Samarbeidspartnere til NTNU er Folkehelseinstituttet, Sintef Helse, OsloMet.

#### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir forespurt fordi at du er deltaker i et av delprosjektene i «Innbyggernes modell i Trondheim kommune».

#### Hva innebærer det for deg å delta?

Å delta i dette prosjektet innebærer at du vil delta på ett fokusgruppeintervju eller individuelt intervju. Spørsmålene som stilles vil handle om dine opplevelser og erfaringer med å delta i Innbyggernes modell og hvordan det påvirker samarbeidet i kommunen, hvordan du opplever det påvirker innbyggerne og hva som fungerer og hva som er til hinder i modellen. Intervjuet er satt til å vare ca. 1 time. I tillegg vil det være forskere til stede for å observere enkelte møter knyttet til delprosjektene, der medvirkning, planlegging og beslutninger er tema for datainnsamlingen. Forskernes deltakelse vil annonseres på forhånd, slik at du har muligheten til å reservere deg.

Du vil bli anonymisert i alle publikasjoner, så det skal ikke være mulig å identifisere deg. All informasjon som gis i intervjuet vil bli anonymisert, så det skal ikke være mulig å identifisere deg i noen publikasjoner.

#### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du ønsker å delta, undertegner du

#### Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

#### Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

- Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.
- På oppdrag fra NTNU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

#### Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU, Institutt for pedagogikk og livslang læring. Prosjektleder er professor Ottar Ness, epost: [ottar.ness@ntnu.no](mailto:ottar.ness@ntnu.no) tlf: 90125312.
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen, på epost: [thomas.helgesen@ntnu.no](mailto:thomas.helgesen@ntnu.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Ottar Ness  
(Prosjektleder, NTNU)

---

#### Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Innbyggernes modell i Trondheim kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til å:

- Delta i et fokusgruppeintervju
- Delta i individuelt intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til 30.06.2024.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

### Vedlegg 3. Intervjuguiden

#### Intervjuguide politisk ledelse:

- Kan du/dere fortelle med litt om dere selv og hva dere vet om prosjektet fra før?
- Har du vært i aktivt inngrep med prosjektet underveis i prosessen, evt hvordan?
- Hva vil Trondheim kommune med Innbyggernes modell?
- Hvorfor tror dere at innbyggerne har løftet de problemstillingene og temaene som kom fram i intervjuene med dem?
- Hvorfor tror dere at ansatte og samarbeidspartnere svarer som de gjør?
- Hvorfor tror dere at administrative ledere svarer som de gjør?
- Hvordan har forsøkt påvirket samarbeidsrelasjoner og maktforhold mellom aktørene (målgruppe, samarbeidspartnere, ledelse, politikere)
- Er det organisatoriske/ledelsesmessige/politiske forutsetninger (barrierer og muligheter) som er viktig for at dere skal lykkes med samskapingen og videreføre læring fra forsøkene?
- Hva skal til for at slike nye måter å jobbe på blir bærekraftig? (økonomi, kompetanse, organisering, planlegging, andre faktorer)
- Basert i erfaringene fra forsøket, hvordan ønsker dere å utvikle politikk i fremtiden for å understøtte målgruppens livskvalitet og samfunnsdeltakelse?
- Hvis kommunen skal jobbe samskapende, så vet vi at politikerrollen er avgjørende. Hvordan tenker du/dere at politisk ledelse i Trondheim kan lede fram samskaping i kommunen?
- Hva kan man lære av prosjektet og ta med videre?
- Er det noe du brenner inne med?
- Hvordan har det vært for deg/dere og bli intervjuet, og hva synes du/dere har vært viktigst for deg i denne samtalen?
- Er det noe du/dere ønsker å spørre oss om?

#### Intervju med kommunedirektør

Om innbyggernes modell fra kommunedirektørens perspektiv

- Sett fra ditt perspektiv – hvorfor har dere satt i gang Innbyggernes modell i Trondheim?
- Hvilke praksiser vil dere Innbyggernes modell skal bidra til å endre? (lokalsamfunn, tjenester, ledelse, planverk, prioriteringer og politikk)
- Gjennom prosjektperioden har du fått tilgang på mange erfaringer og opplevelser som innbyggere og ansatte har delt med oss.
- Hvorfor tror du målgruppene har tatt opp de temaene de har vært opptatt av og svart slik de har gjort?
- Hvorfor tror du ansatte og samarbeidspartnere har tatt opp de temaene de har vært opptatt av og svart slik de har gjort?
- Du har i flere sammenhenger sagt at Innbyggernes modell henger sammen med både Trondheimsløftet (kommuneplanens samfunnsdel) og Tillitsreformen. Kan du utbrodere?
- «Ny forvaltningsmodell» og «nybyråkratisering» er begreper som er brukt av ledere i Trondheim kommune når de snakker om Innbyggernes modell. Hva legger du i disse begrepene?
- Hvordan tenker du at ledelsespraksiser i Trondheim kommune kan påvirkes gjennom Innbyggernes modell (egne erfaringer knyttet til påvirkning på egen praksis som leder?)
- Samskapende, tillitsbasert og relasjonell ledelse
- Mange parallelle prosjekter som kjøres samtidig, med felles mål. I hvilken grad er ledelsen av disse samordnet?

#### Om relasjoner og kommunikasjon i prosjektet

- Hvordan har dialogen vært mellom deg og aktører som deltar aktivt i Innbyggernes modell underveis? (Innbyggere, ansatte, samarbeidsaktører, prosjektledere, styringsgruppe)
- Som administrativ leder i en politisk styrt organisasjon – hvilke erfaringer har du fått gjennom innbyggernes modell knyttet til dialog med politiske representanter og folkevalgte ledere?

#### Om utformingen og gjennomføringen av prosjektet

- Hvem besluttet styringsgruppas sammensetning, og hvorfor ble den slik?
- Hvorfor egen styringsgruppe framfor hele ledergruppa?
- Retrospektivt – hvordan ville du satt sammen styringsgruppa i dag – noen andre som skulle vært med?
- Kan du si noe om hvordan du har opplevd din rolle som toppleder i «linja» samtidig som prosjektet har hatt en egen styringsgruppe?
- Hva skiller dette prosjektet fra liknende prosjekt i kommunen, i så måte?
- Hvilke barrierer har du erfart for å nå målsettingene for Innbyggernes modell?
- Hvilke muligheter har du erfart dere for å nå målsettingene for Innbyggernes modell?
- Hvilke tvil har du hatt til prosjektet?

#### Veien videre

- Prosjektet «Innbyggernes modell» skal nå avsluttes, og det er tatt beslutninger om veien videre. Hva tenker du om beslutningene styringsgruppa har tatt om å «legge innbyggernes modell inn i linja»?
- Hvordan tror du denne beslutningen vil påvirke budsjettering og måten budsjetteringen gjøres på framover? (f.eks. mtp. pottter på «frie midler» tjenestene kan disponere)
- Med utgangspunkt i erfaringer fra prosjektet – hva er det viktigste dere har lært og erfart som dere og Trondheim kommune bør utvikle videre?
- Hvilken rolle har politikerne for å gjøre innovasjoner og lovende praksiser fra Innbyggernes modell bærekraftig på sikt?
- Hva kreves av samarbeid mellom innbyggere, ansatte og administrasjonen for å få til dette?
- Hva trengs av ledelse og systemendringer for at læringen og praksiser fra Innbyggernes modell skal kunne videreutvikles og tilpasses andre tjenester, steder og kontekster?

- Hva tenker du om risiko for at kunnskapen fra IM skal legges i en skuff?
- Hva håper du kommer til å skje framover?

#### Avrundning

- Hva har vært viktigst for deg å trekke fram i denne samtalen?
- Er det noe du kanskje ikke har tenkt på før som du kom til å tenke på det i løpet av dette intervjuet? (evt hva)
- Er det noe du ønsker å spørre oss om?

#### Intervjuguide med styringsgruppa for innbyggernes modell

- Prosjektet «Innbyggernes modell» skal nå avsluttes, og det er tatt beslutninger om veien videre. Kan dere fortelle om beslutningene som er tatt, og si noe om hvorfor?
- Kan dere si noe om hvordan dere har opplevd deres rolle som toppledere og styringsgruppe for prosjektet sett i sammenheng med at dere også er toppledere i «linja»?
- Hvilke praksiser vil dere Innbyggernes modell skal bidra til å endre? (lokalsamfunn, tjenester, ledelse, planverk, politikk)
- Hvilke barrierer har dere erfart for å nå målsettingene for Innbyggernes modell?
- Hvilke muligheter har dere erfart dere for å nå målsettingene for Innbyggernes modell?
- Hvilke tvil har dere hatt til prosjektet?
- Hva håper dere kommer til å skje framover?
- Hvordan tenker dere at ledelsespraksiser i Trondheim kommune kan påvirkes gjennom Innbyggernes modell (egne erfaringer knyttet til påvirkning på egen praksis som leder?)
- Som administrative ledere i en politisk styrt organisasjon – hvilke erfaringer har dere fått gjennom innbyggernes modell med dialog med politiske representanter og folkevalgte ledere?
- Hvilke råd ville dere gitt til dere selv eller andre toppledere for å lede fram prosjekter som «innbyggernes modell»?
- Er det noe annet dere tenker vi bør vite om for å bedre kunne forstå hvordan det er mulig å realisere målsettingene for innbyggernes modell?
- Hva har vært viktigst for dere å trekke fram i denne samtalen?
- Er det noe dere kanskje ikke har tenkt på før som dere kom på det i løpet av dette intervjuet? (evt hva)
- Er det noe dere ønsker å spørre oss om?

### Fokusgruppeintervju med prosjektledere for delprosjekter

*Dette er et oppfølgingsintervju etter fokusgruppeintervjuet med prosjektlederne for delprosjektene i januar 2023.*

#### Innledende spørsmål:

- I løpet av perioden dere har ledet fram delprosjektet i IM har dere fått tilgang på mange erfaringer og opplevelser som innbyggere har delt med dere og med oss.
- Hvorfor tror du målgruppene har tatt opp de temaene de har vært opptatt av og svart slik de har gjort?
- I spørreundersøkelsen dere har svart på to ganger nå er det tydelig at dere synes at praksisene dere har utviklet er en radikal endring fra tidligere praksis. Hva er det dere har gjort selv i delprosjektene som dere synes er mest annerledes enn det dere har gjort tidligere?
- I utvalget som har svart på spørreundersøkelsen blant ansatte i 2023 tror man i mindre grad denne måten å fordele penger til innbyggerne på bidrar til bedre måloppnåelse for innbyggerne enn de ordinære utvelgelsesprosessene i kommunen. Gjennomsnittsskåren lå i utgangspunktet høyt på 4,4 i 2022, og ble redusert til 3,6 i 2023. Hva tenker dere om dette?
- Hva er dere mest positivt overrasket over – positive virkninger for innbyggerne og dere selv?
- Noe som har gått galt, gitt negative konsekvenser – for innbyggerne, og for dere selv?

#### Forankring og ledelse

- Erfaringer fra ledelse av prosjekt vs. ledelse av prosjekt?
- Har dere møtt skepsis og kritikk underveis? Fra hvem? Hvordan har dere forholdt dere til kritiske stemmer?
- Finnes det kapasitet i egen organisasjon til å jobbe på denne måten? Hva mangler eventuelt?
- Ønsker dere å videreføre de nye praksisene som er utarbeidet? Hva krever det av organisatoriske grep?
- Slik dere ser det, hva kan organisasjonen trondheim kommune lære av praksisene dere har utviklet (praksiser som kan overføres/tilpasses til andre deler av kommunen)?
- Hvordan ser dere på delprosjektene dere har ledet i lys av Trondheimsløftet?
- Hvordan tenker dere at forvaltningspraksis og ledelsespraksiser i Trondheim kommune kan påvirkes gjennom Innbyggernes modell?

- I utvalget som har svart på spørreundersøkelsen blant ansatte i 2022 hadde spørsmålet om man opplever at prosjektet er forankret i den politiske ledelsen i Trondheim kommune en gjennomsnittsskåre på 1,2. I 2023 har imidlertid denne skåren steget til 3,7. Hva tenker dere om dette?

#### Avsluttende refleksjoner

- Hvilke muligheter ser dere nå for å nå målsettingene for Innbyggernes modell i et langsiktig perspektiv?
- Hvilke barrierer ser dere nå for å nå målsettingene for Innbyggernes modell på lang sikt?
- Med utgangspunkt i erfaringer fra prosjektet – hva er det viktigste dere har lært og erfart som dere og Trondheim kommune bør utvikle videre?
- Dere har trolig vært involvert i andre prosjekter tidligere der dere har utviklet gode og lovende praksiser som ikke har blitt implementert i drift/ utviklet videre. Hva tenker dere om risiko for at kunnskapen fra IM skal legges i en skuff?
- Kva trengs av ledelse, systemendringer og politikkutvikling for at læringen og praksiser fra Innbyggernes modell skal kunne videreutvikles og tilpasses andre tjenester, steder og kontekster?
- Hvilke tvil har dere til prosjektet og praksisene som er utviklet?
- Hva skal til for å ivareta tosidigheten ved å utvikle kommunen som tjenestetilbyder samtidig som innovasjon, stedsbaserte og eksperimenterende praksiser skal vokse frem?
- Hva håper dere kommer til å skje framover?
- Hva har vært viktigst for dere å trekke fram i denne samtalen?
- Er det noe dere kanskje ikke har tenkt på før som dere kom på det i løpet av dette intervjuet? (evt hva)
- Er det noe dere ønsker å spørre oss om?

#### Avsluttende intervju med prosjektlederne

- Har (del)prosjektlederne i IM den kompetansen som trengs for å lede frem forandringer? (og ligger det f.eks noe kompetanseheving i prosjektet?)
- Hva er viktig for dere å få formidlet av erfaringer med å ha ledet fram Innbyggernes modell?
- Hvilke roller og type ledelse utspilles i prosjektledelsen?
- Hvordan istandsettes mellomlederne til å oversette og skape sammenhenger mellom politiske føringer og utøvende praksiser?
- Hvor i styringsdialogen etterspørres eksperimenterende praksiser?

- Er det et ledelsesgap i organisasjonen?
- Hvis et funn er at utvikling av rausere handlingsrom i tjenestene kan og bør overføres til hele virksomheten, organisasjonen – hvordan ledes det?
- Hvorfor oppleves det et større handlingsrom i prosjektledelse vs. linjeledelse/driftsledelse?
- Å skape rom for å stå i ny praksis uttrykkes som at det er etablert en trygghet i å selv lede frem beslutninger som er nærmere «brukerne» - og det krever en organisasjon som ikke leter etter feil. Hvordan ser dette ut i Trondheim kommune?
- Hva mener dere hemmer og fremmer forankring og implementering av de nye praksisene som integrert del av kommunens kjernevirksomhet?
- Hva ville dere eventuelt gjort annerledes hvis forsøket hadde startet i dag?
- Hvordan opplever dere at administrative ledere har tatt imot resultatene som har framkommet av arbeidet med Utenforregnskapet?

#### Intervjuguide – innbyggere

##### Del 1) Innledende spørsmål

- Kan du fortelle litt om deg selv og familien din? (Hvor gammel du er, hvor du bor, familie etc)
- Kan du beskrive en typisk uke i ditt liv? (Går du på skole, jobb, hva gjør du på fritiden?)
- Hvordan opplever du din og din families mulighet til å delta på aktiviteter eller møteplasser som er viktig for dere?

- Økonomisk
- Sosialt
- Stedet dere bor

##### Del 2)

- Hva er viktig for deg for at du og din familie skal ha det bra/oppleve god livskvalitet?
- Kan du si noe om hvordan du opplever at andre rundt deg (omgivelsene) påvirker hvordan du og familien din har det?
- Hva mener du er viktig for at du skal føle deg betydningsfull (at du blir verdsatt og samtidig bidrar med noe som er verdifullt i eget og andres liv)?
- Hva betyr det å delta i samfunnet for deg?
- Hvordan opplever du din mulighet til å delta i samfunnet på den måten du ønsker?
- Hvordan opplever du din mulighet til å påvirke samfunnet du er en del av (demokratisk/politisk)

- Hva skal til for at du skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre?

##### Del 3) Om Innbyggernes modell

- Kan du fortelle litt om prosjektet du deltar i gjennom innbyggernes modell?
- Hvordan ble du med i prosjektet?
- Hvilke forventninger hadde du før prosjektet ble igangsatt?
- Hvordan synes du det har vært å delta i prosjektet?
- Hvordan var det å motta hjelp med utgangspunkt barnehagen som arena? (annerledes/likt enn tidligere erfaringer?)
- Hvordan opplevde du samarbeidet mellom de ulike aktørene i prosjektet?
- Har du fått hjelp til noe som var viktig for deg, evt hva?
- Hva tror du hadde skjedd dersom du ikke fikk denne støtten gjennom barnehagen?
- I hvilken grad opplever du at du har vært med på å påvirke hva som har skjedd i prosjektet?
- Har noe endret seg i livet ditt etter at du ble med i prosjektet, eventuelt hva og hvordan?
- Hva drømmer du om at skal skje i fremtiden?
- Har du noen råd vil du gi til Trondheim kommune i videreutvikling av Innbyggernes modell?/lignende prosjekt?

##### Del 4) Avsluttende spørsmål

- Har vi fått snakket om det som er viktig for deg?
- Hvordan har dette intervjuet vært for deg?
- Er det noe du ønsker å spørre meg/oss om?
- Kan du kontakts igjen dersom det er behov for oppfølging?
- Dersom du kommer på noe og ønsker å ta kontakt i etterkant av intervjuet kan jeg nås på:.....

**Vedlegg 4. Survey 2023**

Vi legger ved spørreskjema fra i den andre runden med survey gjennomført i 2023. Mange av spørsmålene var de samme som i første runde for å måle utvikling over tid. Spørreskjema fra 2021 kan oppgis på forespørsel til prosjektleder.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

**Pilot 0-24 - Innbyggernes modell i Trondheim kommune****Spørreskjema for ansatte og ledere som deltar i delprosjektene «Innbyggernes modell» i Trondheim kommune****Formålet med spørreundersøkelsen**

Vi er forskere ved NTNU, Oslomet, Universitetet i Oslo og SINTEF, og henvender oss til deg i forbindelse med en følgeevaluering av «Pilot 0-24 - Innbyggernes modell» i Trondheim kommune, som NTNU leder. Vi skal undersøke om «Innbyggernes modell» kan tilby målgruppen bedre hjelp for å oppnå god livskvalitet og likeverdig medborgerskap, og om samskapingsprosesser og nye måter å fordele ressurser på kan være en bærekraftig tilnærming for kommunen i fremtiden. Vi skal også utforske både positive og negative konsekvenser av samskapingsinitiativene.

Vi inviterer med dette ledere og ansatte som er samarbeidsaktører i «Innbyggernes modell» til å delta i den andre spørreundersøkelsen i evalueringen. Dine erfaringer underveis og refleksjoner rundt utviklingen av «Innbyggernes modell», vil være svært viktige bidrag i evalueringen. Det finnes lite kunnskap om denne typen økonomiske modeller fra Norge per i dag. Undersøkelsen har flere åpne spørsmål, der vi ønsker at du fritt deler dine erfaringer. Vi anbefaler derfor at du svarer på PC eller nettbrett med tastatur.

Vi anbefaler også at du leser informasjonsskrivet du skal ha mottatt som vedlegg på e-post, som beskriver formålet med prosjektet, hvem som er ansvarlige for evalueringen, hva det innebærer for deg å delta, hva vi bruker dataene til og hvordan vi som forskere med taushetsplikt ivaretar ditt personvern. Datagrunnlaget blir kun tilgjengelig for oss forskerne. Trondheim kommune eller samarbeidsaktørene i prosjektet vil ikke få tilgang til dataene.

**Samtykkeerklæring**

(1)  Jeg har mottatt og forstått informasjon om følgeevalueringen, samtykker til at mine opplysninger i denne undersøkelsen behandles frem til prosjektet er avsluttet, og at anonymiserte data kan lagres for vitenskapelig publisering.

(2)  Jeg ønsker ikke å delta i denne spørreundersøkelsen.

**Bakgrunn****Type delprosjekt**

Hvilke(t) av delprosjektene jobber du med i «Innbyggernes modell»? (Hvis du er med i flere av delprosjektene, velg det delprosjektet du bruker mest tid på. Vi ønsker også at delprosjekt som er avsluttet svarer oss)

- (1)  Tidlig innsats i Brundalen
- (2)  Flyktningefamilien i sentrum
- (3)  På egne ben, men ikke alene
- (4)  Som de andre
- (5)  Fritid for alle barn og unge
- (6)  Stødig start
- (7)  Praktisk grunnskole – PGS
- (8)  Veien til førerkort
- (9)  Sammen på Lademoen

Route slik at de delprosjektene som er avslutta (de blå over) får kun følgende fem (åpne) spørsmål:

Hvilken aktør/enhet/organisasjon representerte du i «Innbyggernes modell»?

Beskriv hvordan du opplevde å delta i Innbyggernes modell:

Hva har dere lært av å delta i Innbyggernes modell, hva tar dere med videre og hvordan har det påvirket deg og din praksis?

Hvordan opplevde dere prosessen med intern evaluering av ditt delprosjekt, og avslutningsfasen?

Hvis du har andre innspill eller kommentarer som du synes det er viktig at vi får med oss i følgeevalueringen, kan du skrive dem her:

**2. Deltakende aktører**

Hvilken aktør/enhet/organisasjon representerer du i «Innbyggernes modell»?

- (1)  Skriv inn

**3. Hvilken rolle/stilling har du i prosjektet?**

- (1)  Jeg leder hele delprosjektet
- (2)  Jeg er leder/kontaktperson hos en av samarbeidsaktørene i prosjektet
- (3)  Jeg er ansatt og har en aktiv rolle i delprosjektet, men ingen lederfunksjoner

**Beskriv din rolle i gjennomføringen av delprosjektet? (Hvis rollen din har endret seg gjennom prosjektperioden, må du gjerne skrive litt om det også)**

(Åpent)

**Om delprosjektet****4. Utvelgelse av barn/ungdom/familier som mottar penger**

For nytt delprosjekt (Sammen på Lademoen) som har kommet til i løpet av 2022: Gi en beskrivelse av målgruppa i delprosjektet du jobber i, og hvorfor dere valgte akkurat denne målgruppa:

(Åpent)

I første runde med spørreskjemaundersøkelse (vår 2022) gav dere en beskrivelse av målgruppa i delprosjektet, og hvorfor dere valgte akkurat denne målgruppa. Har målgruppen endret seg i løpet av det siste året, hvis ja – beskriv den nye målgruppa og hvorfor den har endret seg:

(Åpent)

For nytt delprosjekt som har kommet til i løpet av 2022: Beskriv prosessen rundt hvordan dere har bestemt hvilke barn/unge/familier som skal motta penger i delprosjektet:

(Åpent)

I første runde med spørreskjemaundersøkelse (vår 2022) gav dere en beskrivelse av prosessen rundt hvordan dere bestemte hvilke barn/unge/familier som mottar penger i delprosjektet. Beskriv hvordan denne prosessen eventuelt har endret seg i løpet av det siste året, og hvorfor endringene har funnet sted:

(Åpent)

Alternativ under åpent:

Jeg har ikke deltatt i utvelgesprosessen av hvem som får penger i prosjektet og refleksjoner rundt dette.

Gi noen refleksjoner rundt hva du så langt har opplevd som mest givende/positivt med å jobbe på denne måten:

(Åpent)

Alternativ under åpent:

Jeg har ikke deltatt i utvelgesprosessen av de som får penger i prosjektet og refleksjoner rundt dette.

Gi noen refleksjoner rundt hva du har opplevd som mest krevende med å skulle jobbe på denne måten

(Åpent)

Alternativ under åpent:

Jeg har ikke deltatt i utvelgesprosessen av hvem som får penger i prosjektet og refleksjoner rundt dette.

Har dere diskutert noen uheldige konsekvenser prosjektet kan få på kort/lang sikt, og i så fall, hvilke?

(Åpent)

Er det noe som har overrasket deg i arbeidet med Innbyggernes modell?

(Åpent)

**5. Samskaping og innbyggerinvolvering**

Med *samskaping* mener vi en prosess der «to eller flere aktører samarbeider for å løse en offentlig oppgave eller et samfunnsproblem gjennom en konstruktiv utveksling og anvendelse av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer».

For nytt delprosjekt som har kommet til i løpet av 2022: Beskriv hvordan dere har involvert barn/unge/familier i arbeidet med å bestemme hvilke målgrupper delprosjektet rettes mot, og hva pengene dere forvalter skal gå til:

(Åpent)

For delprosjekt som har vært med fra oppstart: Beskriv hvordan arbeidet med å involvere barn/unge/familier i avgjørelsene om hva pengene i delprosjektet skal gå til har utviklet seg underveis. Beskriv eventuelle endringer og hva som gjorde at dere endret retning:

(Åpent)

Beskriv samskapingsprosesser dere føler at dere har lyktes godt med i delprosjektet:

(Åpent)

Har målgruppen (barn/unge/familier) vært aktivt deltakende i gjennomføring av tiltak/løsninger, og hvilke konsekvenser har deltakelsen hatt for løsninger som har blitt valgt/prioritert:

(Åpent)

Gi noen eksempler på, og refleksjoner rundt, utfordrende situasjoner som har oppstått når dere har jobbet med å samskape løsninger i prosjektet:

(Åpent)

Det gjennomføres intern evaluering i delprosjektene hvert halvår, hvordan har dere opplevd dette, og hvilke konsekvenser har det eventuelt hatt for deres delprosjekt? (nytt delprosjekt kan her reflektere rundt støtte til etablering av prosjektet).

(Åpent)

Dersom innbyggerne/målgruppen er direkte involvert i evalueringen, kan du beskrive erfaringer fra slike samarbeid om evaluering?

(Åpent)

Nå kommer det noen spørsmål om erfaringer og resultater i delprosjektene som du blir bedt om å ta stilling til.

Gi en vurdering av følgende aspekter basert på dine erfaringer i delprosjektet du arbeider med:

#### I hvilken grad...

I svært liten grad I liten grad I noen grad I stor grad I svært stor grad Vet ikke

Nedenfor følger noen spørsmål om samskaping og samarbeid i delprosjektet du er en del av. I hvilken grad...:

... hadde aktørene i delprosjektet et samarbeid før prosjektet startet? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... har arbeidet med Innbyggernes modell hatt positive virkninger for samhandlingen mellom deltakerne som er med i forsøket? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at prosjektet er godt forankret på ledernivå i egen organisasjon/enhet? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at delprosjektgruppen har den kompetansen som er nødvendig for å kunne få til god samskaping med innbyggerne? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at du selv har den kompetansen som er nødvendig for å kunne få til god samskaping med innbyggerne? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... har du lært fra, og blitt inspirert av, de andre delprosjektene i Innbyggernes modell? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... synes du det er tilrettelagt for læring og erfaringsdeling på tvers av delprosjektene? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

Nedenfor følger noen spørsmål om mulige problemer og dilemmaer i delprosjektet du er en del av. I hvilken grad...:

... opplever du at denne måten å fordele penger på går negativt ut over andre grupper som ikke deltar i Innbyggernes modell? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at denne måten å fordele penger til innbyggerne på er mer ressurskrevende for kommunen enn slik dere jobber til vanlig? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... har du opplevd det som vanskelig å skulle være med å realisere et prosjekt som «Innbyggernes modell» i Trondheim kommune? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

Nedenfor følger noen spørsmål om foreløpige virkninger og resultater i delprosjektet du er en del av. I hvilken grad...:

... opplever du at innbyggerne har hatt reell innflytelse på prosessen med å bestemme (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at innbyggerne har hatt reell innflytelse på prosessen med å bestemme (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at samskappingsprosesser gir innbyggerne større innflytelse over egen situasjon? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at samskappingsprosesser gir bedre kvalitet i tjenester og tiltak? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... tror du denne måten å fordele penger til innbyggerne på bidrar til bedre måloppnåelse for innbyggerne enn de ordinære utvelgelsesprosessene i kommunen? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at arbeidet med Innbyggernes modell er motiverende for jobben du gjør? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at det dere gjør i delprosjektet er modig og radikalt annerledes enn ordinær praksis i kommunen? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... tror du at delprosjektet du er en del av vil styrke målgruppas livskvalitet og samfunnsdeltakelse? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

#### Spørsmål til ledere av delprosjektene

Disse spm i tabeller routes kun til ledere av delprosjektene i Innbyggernes modell

Nedenfor følger noen spørsmål som går til deg som er leder av et delprosjekt i Innbyggernes modell.

I hvilken grad:

I svært liten grad I liten grad I noen grad I stor grad I svært stor grad Vet ikke

... har din organisasjon/enhet tradisjonelt brukt mye tid på å søke ulike statlige tilskuddsordninger rettet mot de samme målgruppene som delprosjektet du er leder for? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

...har bortfallet av statlige tilskuddsordninger i forbindelse med Innbyggernes modell hatt (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... tror du denne måten å fordele ressurser til innbyggerne på er samfunnsøkonomisk lønnsom på sikt? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... tror du det vil være mulig å måle resultater for innbyggerne av disse tiltakene om 10 år? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at prosjektet er godt forankret i den (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at prosjektet er godt forankret i den (1) (2) (3) (4) (5) (6)

... opplever du at prosjektet har ført til bedre koordinering og samhandling mellom samarbeidsaktørene i delprosjektet? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

...opplever du at det å lede delprosjektet ditt i Innbyggernes modell skiller seg fra dine ordinære lederoppgaver? (1) (2) (3) (4) (5) (6)

**Spm under routes til alle****6. Gjennomføring og fortsettelse**

Hvordan jobber dere med å evaluere målsettinger, resultater og gevinstrealisering i delprosjektet, og hvilke verktøy og data bruker dere i den forbindelse?

(Åpent)

Hvilke læringspunkter har deltakelse i Innbyggernes modell gitt dere, og hvordan har dette påvirket deg og din arbeidspraksis?

Hvilke arbeidsmetoder fra Innbyggernes modell ønsker dere å videreføre i årene som kommer, og hva må til for at dere skal få det til?

(Åpent)

**7. Ledelse**

Beskriv hvilken rolle du mener ledelse (prosjektledelse, administrativ ledelse, politisk ledelse) spiller i prosjektet. Kom gjerne med eksempler på hvordan ledelse har vært viktig i gjennomføringen av prosjektet, og pek på sentrale suksessfaktorer og fallgruver.

(Åpent)

Er innbyggernes modell ledet fram på en annen måte enn det du er vant til i jobben/rollen din, og hva er i så fall annerledes?

(Åpent)

**8. Effekter og måloppnåelse**

Hva mener du blir den største gevinsten med delprosjektet?

(åpent)

Hvilke tvil har du hatt til prosjektet, og hvilke bekymringer har du til den videre utviklingen etter endt prosjektperiode?

(åpent)

**9. Fremtid**

Gitt at dere når målene dere har satt dere, prosjektet lykkes, og det blir besluttet at delprosjektet du har jobbet med skal videreføres. Hva bør prosjekterier Trondheim kommune legge vekt på dersom prosjektet skal videreføres og oppskaleres til ordinær drift?

(åpent)

Tenk ti år framover i tid. I ditt drømmescenario - hva ønsker du at har skjedd i forlengelsen av «Innbyggernes modell»?

(åpent)

**10. Fagbakgrunn**

Hvilken fag- og erfaringsbakgrunn har du?

- (1)  Sosialfaglig (inkl. barnevern og barne- og ungdomsarbeider)
- (2)  Helsefaglig
- (3)  Økonomisk/administrativ
- (4)  Samfunnsvitenskapelig
- (5)  Humaniora-faglig
- (6)  Pedagogikk
- (7)  Ingeniør/Teknologiske fag (inkl. informasjonsteknologi)
- (9)  Politi
- (10)  Juridiske fag
- (11)  Erfaringskonsulent

Annet, hva: \_\_\_\_\_ (åpent)

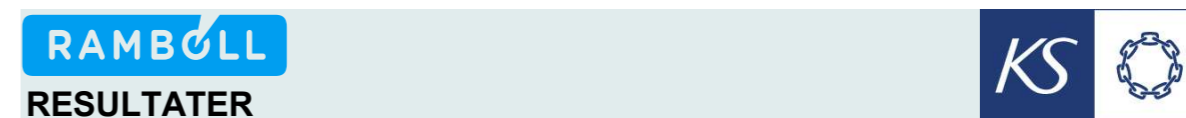
**Innspill til følgeevalueringen**

Hvis du har andre innspill eller kommentarer som du synes det er viktig at vi får med oss i følgeevalueringen, kan du skrive dem her:

(Åpent)

**Vedlegg 5. Resultater fra Utenfor-regnskapet**

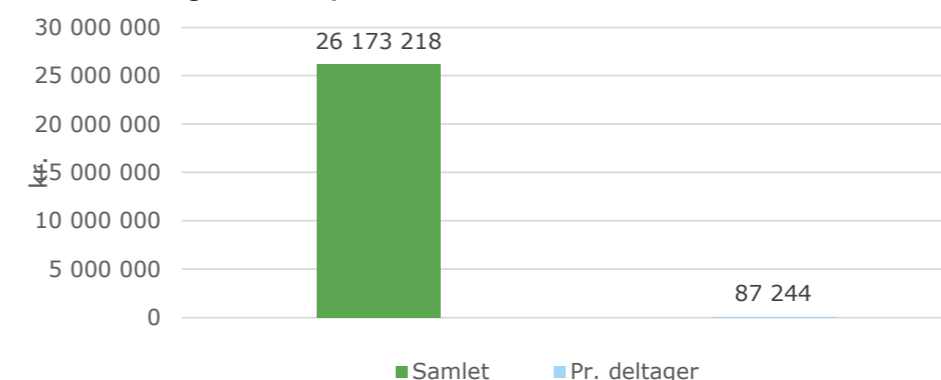
Ved bruk av det Excel-baserte verktøyet i Utenfor-regnskapet kan man generere resultatfiler bestående av hovedkonklusjoner, beskrivelser av tiltak og forutsetninger, samt figurer for samlet nettogevinst, break even for tiltaket, nettogevinst brutt ned på tjenesteområder og eventuelle merknader. Resultatfilene for vår uttesting av Utenfor-regnskapet presenteres her.

**Tidlig innsats i Brundalen****Hovedkonklusjoner**

- Tiltaket er totalt sett lønnsomt for offentlige finanser.
- Tiltaket påvirker de kommunale finansene positivt, de fylkeskommunale finansene positivt og de statlige finansene positivt.
- Tiltaket gir særlig høy nettogevinst for Barnevern.

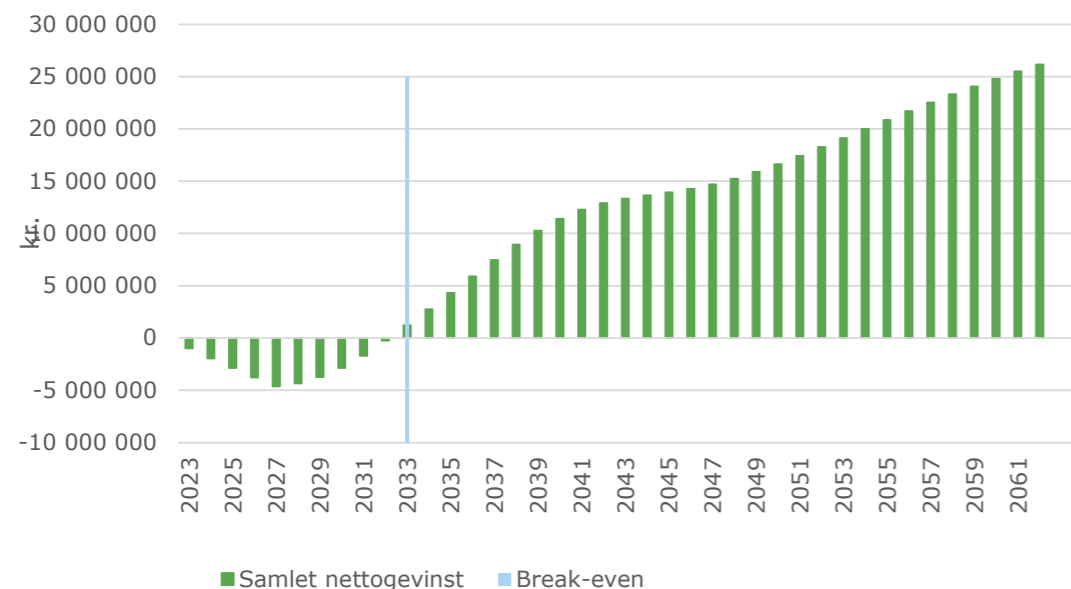
**Kort beskrivelse av tiltaket**

<b>Valgt målgruppe:</b>	Barn i lavinntektsfamilier hvor en av eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp
<b>Valgt aldersgruppe:</b>	0-5 år
<b>Oppgitt suksessrate:</b>	10 %
<b>Oppgitt startår:</b>	2023
<b>Antall år tiltaket arrangeres:</b>	5 år
<b>Antall år hvert tiltak varer:</b>	5 år
<b>Totalt antall barn i tiltaket:</b>	300
<b>Oppgitt analyseperiode:</b>	40 år

**Figurer****Samlet nettogevinst for perioden 2023-2062**

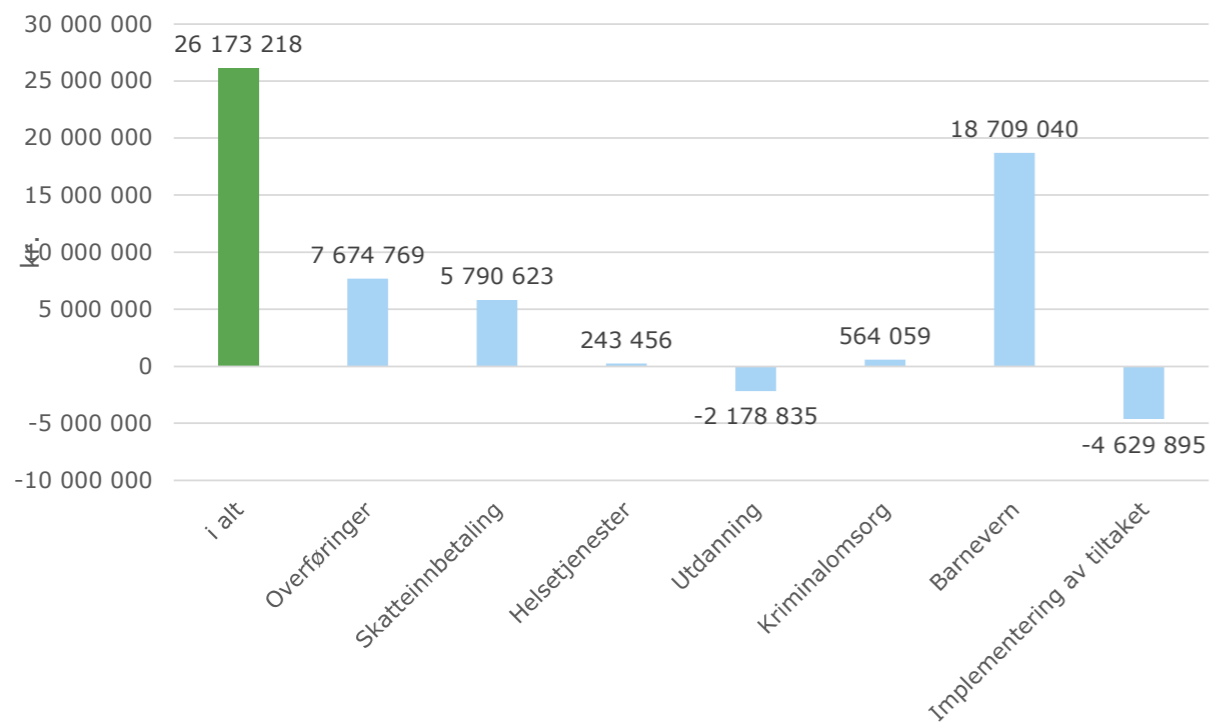
Tiltaket har en positiv nettogevinst. Det vil si at tiltaket har større fremtidige gevinster enn kostnader knyttet til implementering/arrangering av tiltaket og andre eventuelle fremtidige kostnader.

**Break even for tiltaket**




Vi ser av figuren at samfunnet samlet sett går i null i år 2033 (den blå vertikale streken). Dette betyr at tiltaket har gått i null etter 10 år.

**Nettogevinst for ulike tjenesteområder**




**Merknad:**

Tiltaket er beregnet å øke utgifter til utdanning. Dette betyr at på grunn av at noen av barna kommer seg over i 'gjennomsnittet av befolkningen' tar de nå mer utdanning enn hvis de ikke hadde fått tiltaket.



**RESULTATER**



**Flyktningfamilien i sentrum**

Hovedkonklusjoner

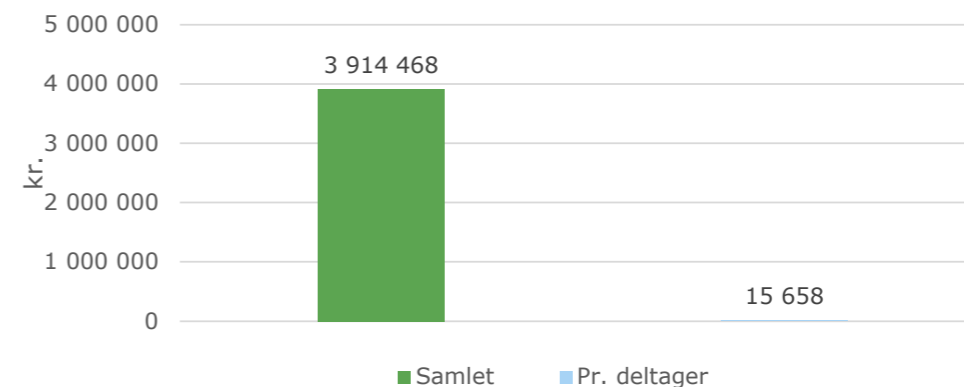
- Tiltaket er totalt sett lønnsomt for offentlige finanser.
- Tiltaket påvirker de kommunale finansene negativt, de fylkeskommunale finansene negativt og de statlige finansene positivt.
- Tiltaket gir særlig høy nettogevinst for Skatteinnbetaling.

Kort beskrivelse av tiltaket

<b>Valgt målgruppe:</b>	Barn i lavinntektsfamilier hvor barnet er norskfødt med innvandrerforeldre
<b>Valgt aldersgruppe:</b>	6-9 år
<b>Oppgitt suksessrate:</b>	10 %
<b>Oppgitt startår:</b>	2023
<b>Antall år tiltaket arrangeres:</b>	5 år
<b>Antall år hvert tiltak varer:</b>	5 år
<b>Totalt antall barn i tiltaket:</b>	250
<b>Oppgitt analyseperiode:</b>	40 år

Figurer

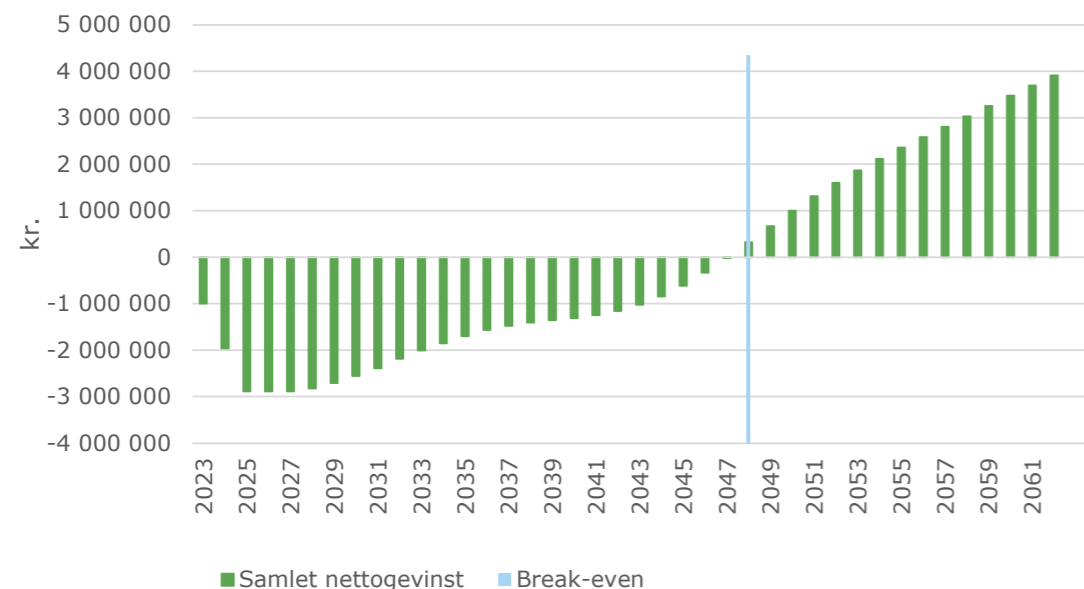
**Samlet nettogevinst for perioden 2023-2062**



Tiltaket har en positiv nettogevinst. Det vil si at tiltaket har større fremtidige gevinster enn kostnader knyttet til implementering/arrangering av tiltaket og andre eventuelle fremtidige kostnader.

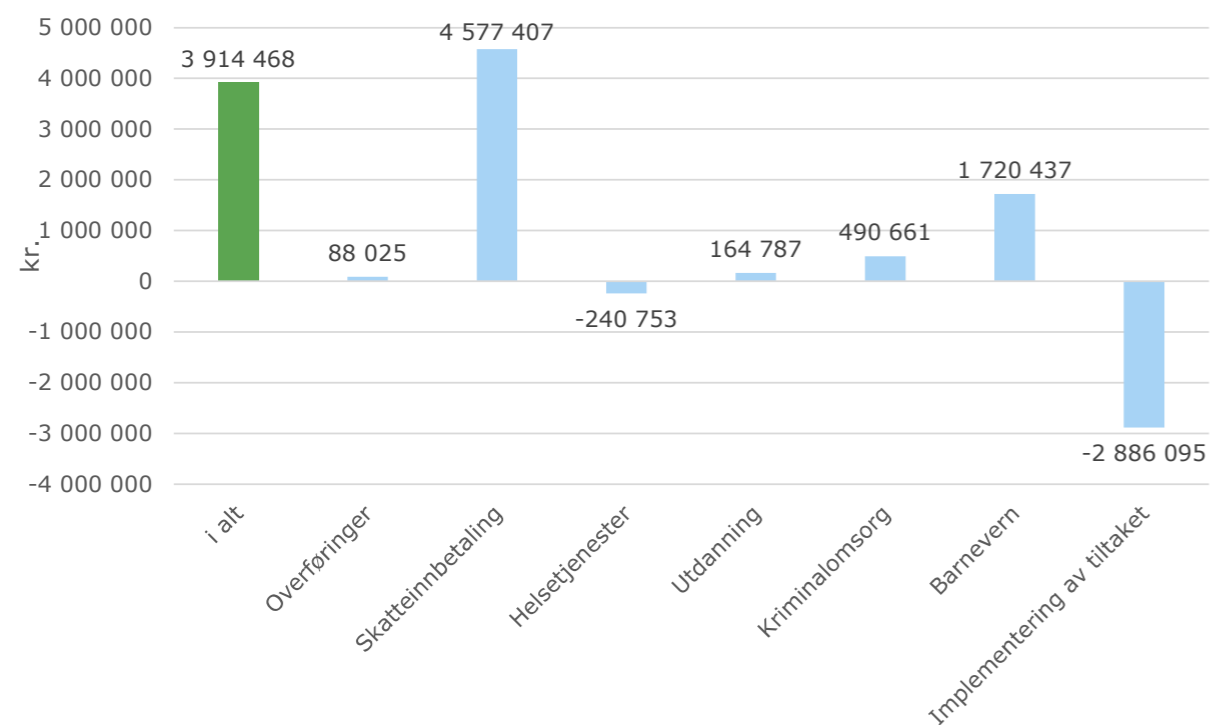


**Break even for tiltaket**



Vi ser av figuren at samfunnet samlet sett går i null i år 2048 (den blå vertikale streken). Dette betyr at tiltaket har gått i null etter 25 år.

**Nettogevinst for ulike tjenesteområder**



**RAMBOLL**  
**RESULTATER**



**Fritid for alle barn og unge**

**Hovedkonklusjoner**

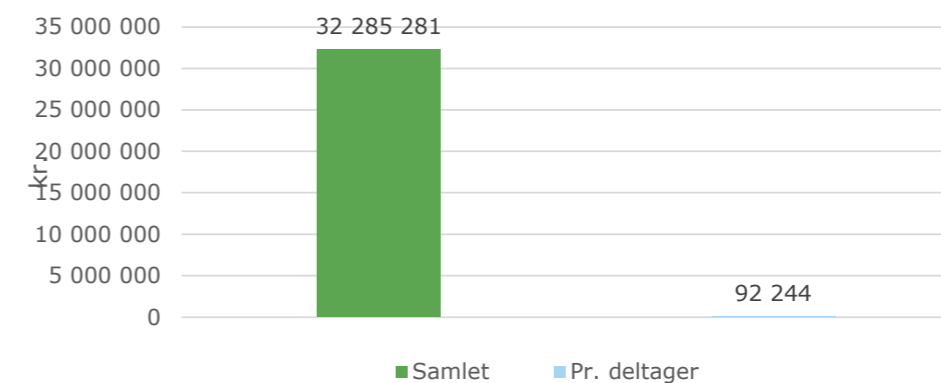
- Tiltaket er totalt sett lønnsomt for offentlige finanser.
- Tiltaket påvirker de kommunale finansene positivt, de fylkeskommunale finansene positivt og de statlige finansene positivt.
- Tiltaket gir særlig høy nettogevinst for Overføringer.

**Kort beskrivelse av tiltaket**

<b>Valgt målgruppe:</b>	Barn i lavinntektsfamilier hvor en av eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp
<b>Valgt aldersgruppe:</b>	10-15 år
<b>Oppgitt suksessrate:</b>	10 %
<b>Oppgitt startår:</b>	2023
<b>Antall år tiltaket arrangeres:</b>	5 år
<b>Antall år hvert tiltak varer:</b>	5 år
<b>Totalt antall barn i tiltaket:</b>	350
<b>Oppgitt analyseperiode:</b>	40 år

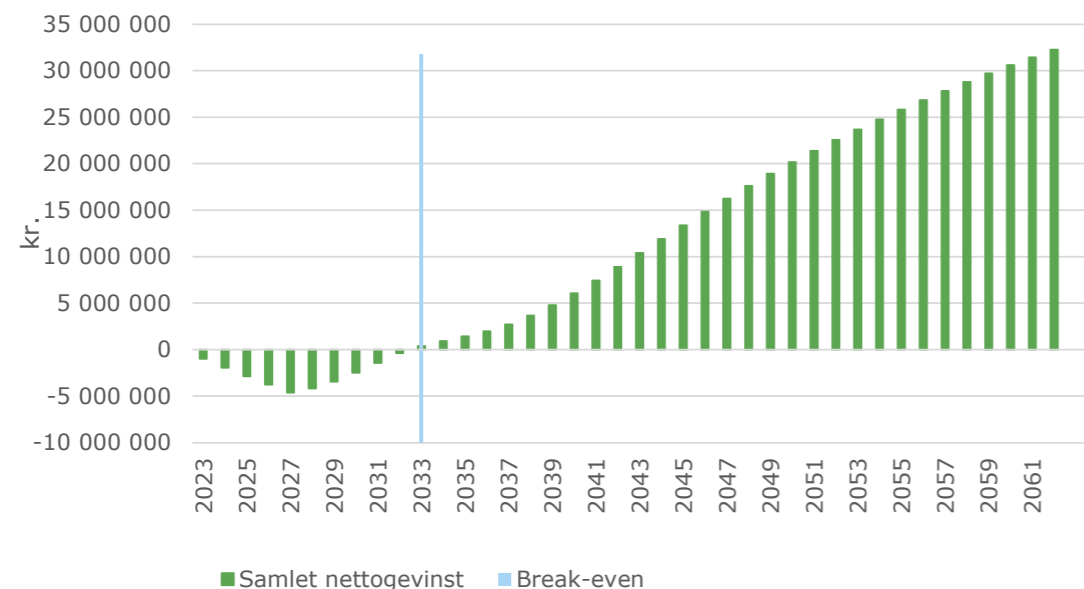
**Figurer**

**Samlet nettogevinst for perioden 2023-2062**



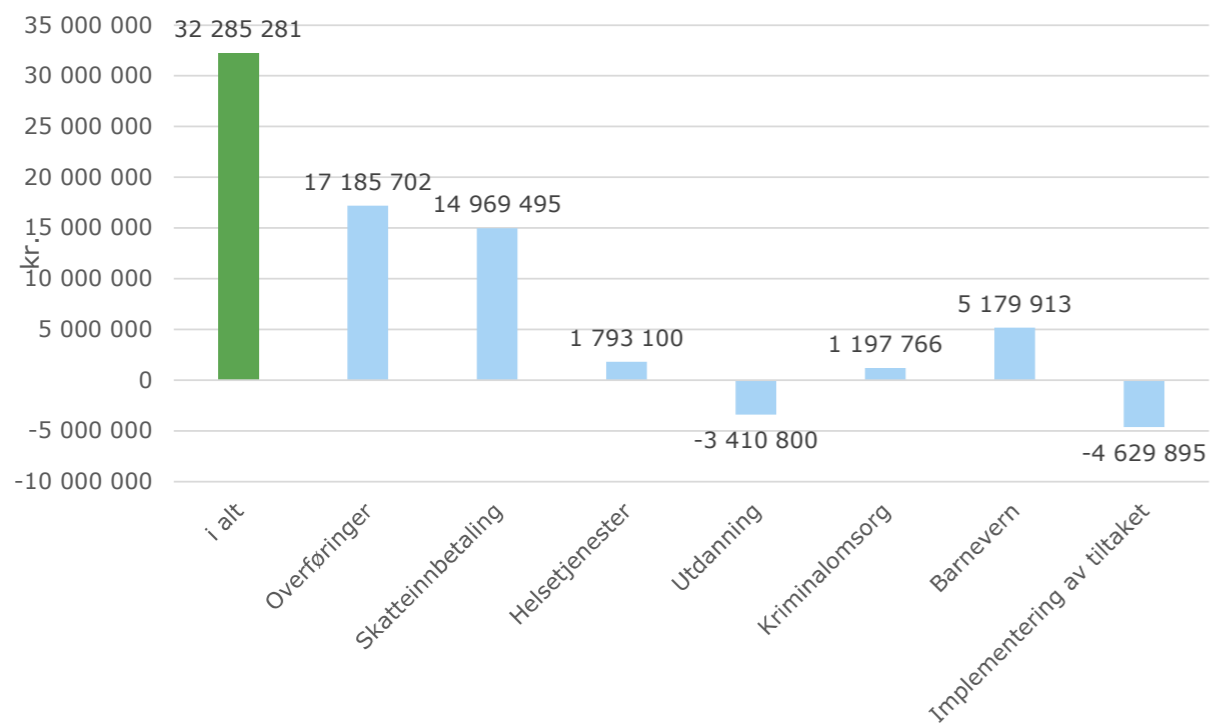
Tiltaket har en positiv nettogevinst. Det vil si at tiltaket har større fremtidige gevinster enn kostnader knyttet til implementering/arrangering av tiltaket og andre eventuelle fremtidige kostnader.

**Break even for tiltaket**



Vi ser av figuren at samfunnet samlet sett går i null i år 2033 (den blå vertikale streken). Dette betyr at tiltaket har gått i null etter 10 år.

**Nettogevinst for ulike tjenesteområder**



**Merknad:**

Tiltaket er beregnet å øke utgifter til utdanning. Dette betyr at på grunn av at noen av barna kommer seg over i 'gjennomsnittet av befolkningen' tar de nå mer utdanning enn hvis de ikke hadde fått tiltaket.

RAMBOLL

**RESULTATER**

**Stødig start**

Hovedkonklusjoner

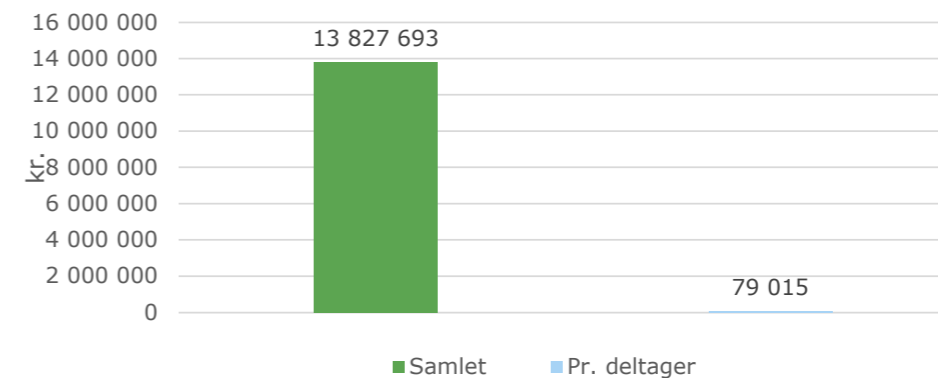
- Tiltaket er totalt sett lønnsomt for offentlige finanser.
- Tiltaket påvirker de kommunale finansene negativt, de fylkeskommunale finansene positivt og de statlige finansene positivt.
- Tiltaket gir særlig høy nettogevinst for Overføringer.

Kort beskrivelse av tiltaket

<b>Valgt målgruppe:</b>	Barn i lavinntektsfamilier hvor en av eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp
<b>Valgt aldersgruppe:</b>	10-15 år
<b>Oppgitt suksessrate:</b>	10 %
<b>Oppgitt startår:</b>	2023
<b>Antall år tiltaket arrangeres:</b>	5 år
<b>Antall år hvert tiltak varer:</b>	5 år
<b>Totalt antall barn i tiltaket:</b>	175
<b>Oppgitt analyseperiode:</b>	40 år

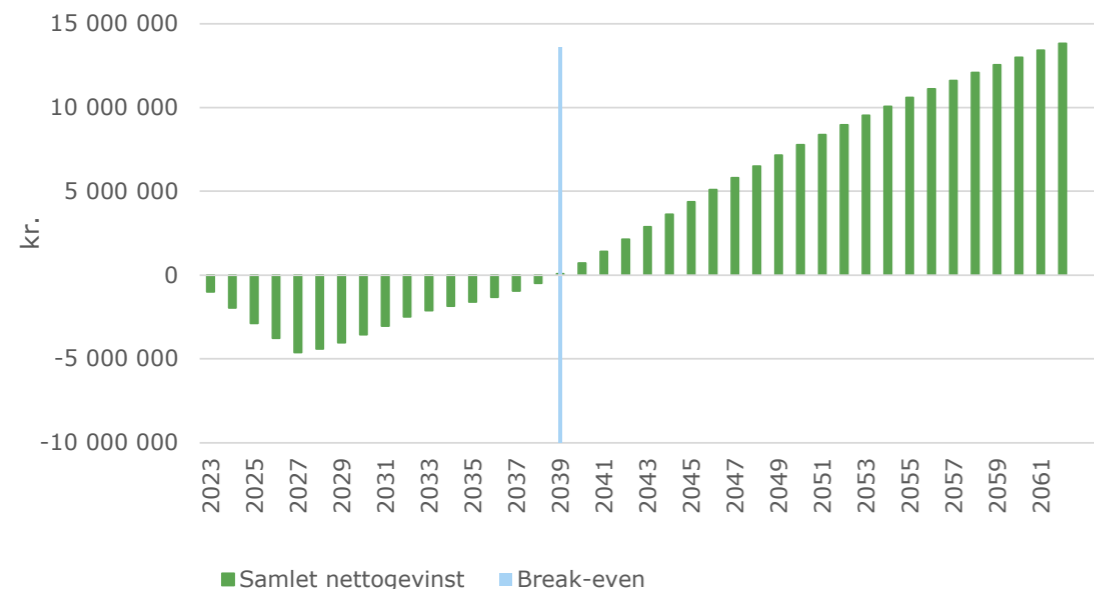
Figurer

**Samlet nettogevinst for perioden 2023-2062**



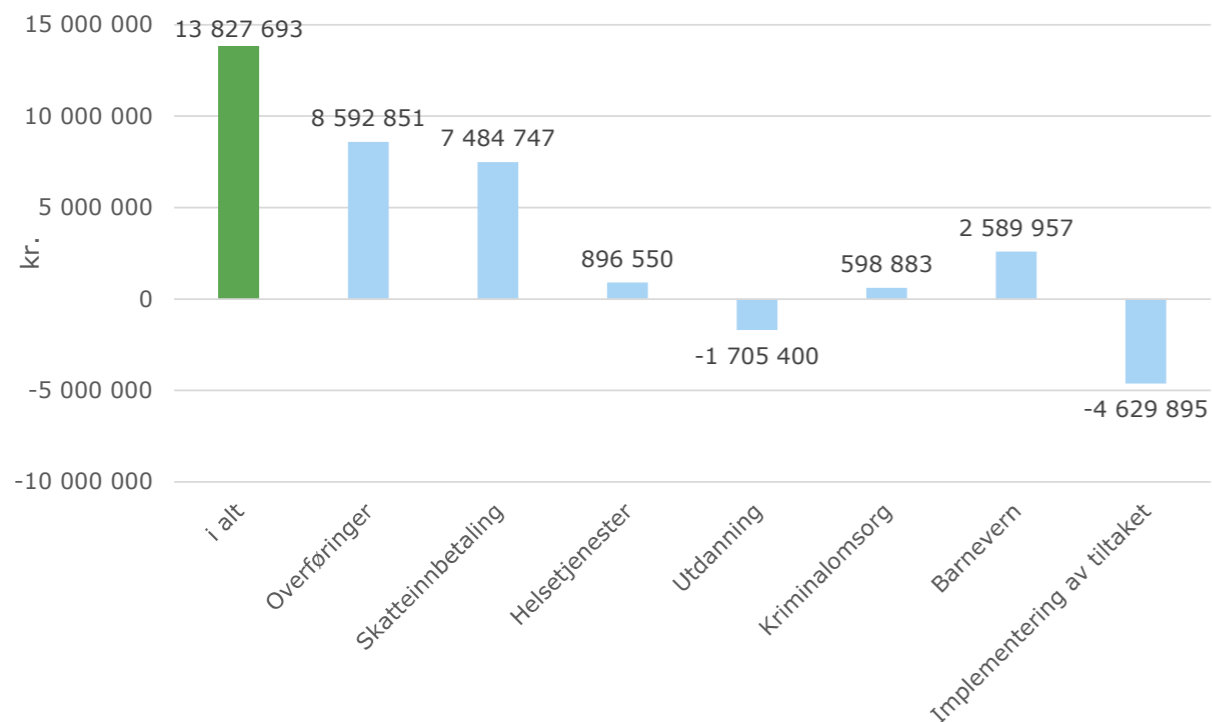
Tiltaket har en positiv nettogevinst. Det vil si at tiltaket har større fremtidige gevinster enn kostnader knyttet til implementering/arrangering av tiltaket og andre eventuelle fremtidige kostnader.

**Break even for tiltaket**



Vi ser av figuren at samfunnet samlet sett går i null i år 2039 (den blå vertikale streken). Dette betyr at tiltaket har gått i null etter 16 år.

**Nettogevinst for ulike tjenesteområder**



**Merknad:**

Tiltaket er beregnet å øke utgifter til utdanning. Dette betyr at på grunn av at noen av barna kommer seg over i 'gjennomsnittet av befolkningen' tar de nå mer utdanning enn hvis de ikke hadde fått tiltaket.

**RAMBOLL**  
**RESULTATER**



**Veien til førerkort**

**Hovedkonklusjoner**

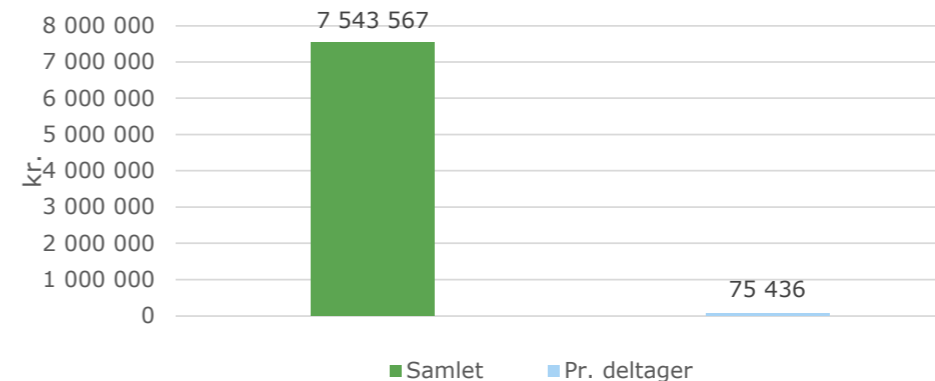
- Tiltaket er totalt sett lønnsomt for offentlige finanser.
- Tiltaket påvirker de kommunale finansene negativt, de fylkeskommunale finansene positivt og de statlige finansene positivt.
- Tiltaket gir særlig høy nettogevinst for Overføringer.

**Kort beskrivelse av tiltaket**

<b>Valgt målgruppe:</b>	Barn i lavinntektsfamilier hvor en av eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp
<b>Valgt aldersgruppe:</b>	16-19 år
<b>Oppgitt suksessrate:</b>	10 %
<b>Oppgitt startår:</b>	2023
<b>Antall år tiltaket arrangeres:</b>	5 år
<b>Antall år hvert tiltak varer:</b>	5 år
<b>Totalt antall barn i tiltaket:</b>	100
<b>Oppgitt analyseperiode:</b>	40 år

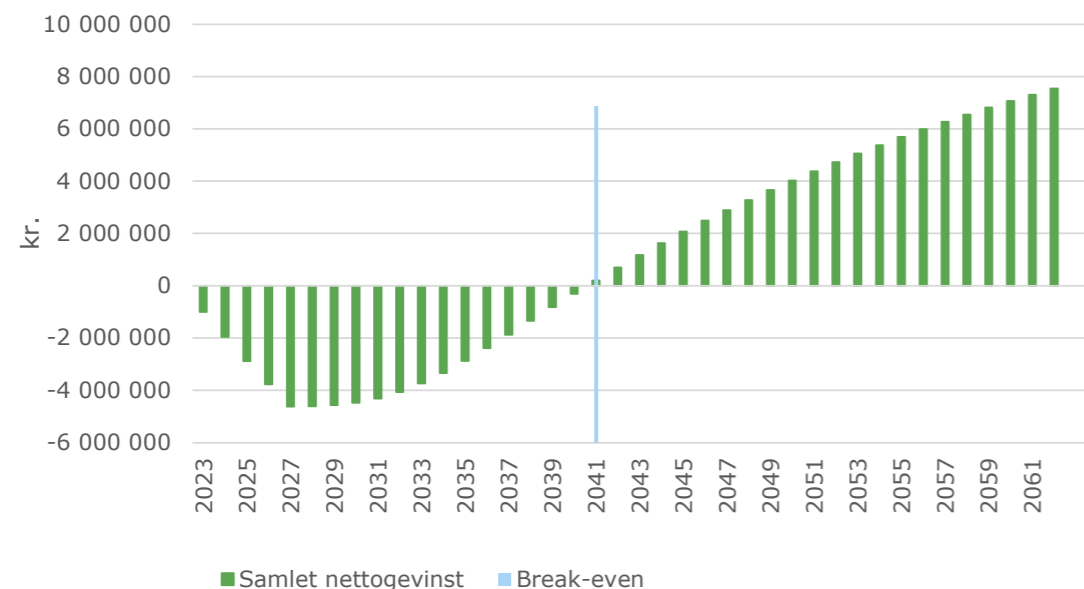
**Figurer**

**Samlet nettogevinst for perioden 2023-2062**



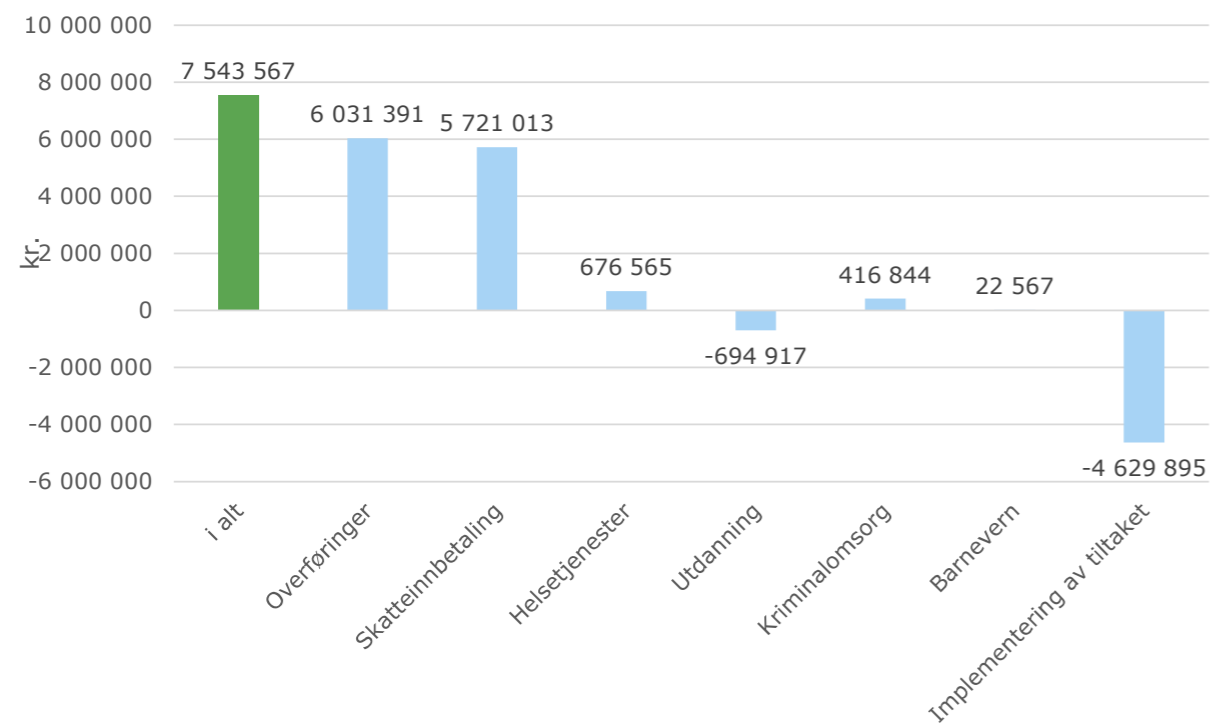
Tiltaket har en positiv nettogevinst. Det vil si at tiltaket har større fremtidige gevinster enn kostnader knyttet til implementering/arrangering av tiltaket og andre eventuelle fremtidige kostnader.

**Break even for tiltaket**




Vi ser av figuren at samfunnet samlet sett går i null i år 2041 (den blå vertikale streken). Dette betyr at tiltaket har gått i null etter 18 år.

**Nettogevinst for ulike tjenesteområder**




**Merknad:**

Tiltaket er beregnet å øke utgifter til utdanning. Dette betyr at på grunn av at noen av barna kommer seg over i 'gjennomsnittet av befolkningen' tar de nå mer utdanning enn hvis de ikke hadde fått tiltaket.



**RESULTATER**



**Sammen på Lademoen**

**Hovedkonklusjoner**

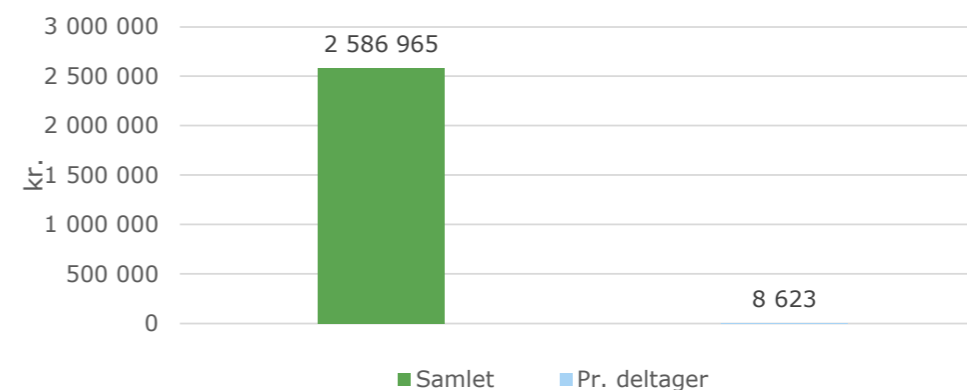
- Tiltaket er totalt sett lønnsomt for offentlige finanser.
- Tiltaket påvirker de kommunale finansene negativt, de fylkeskommunale finansene negativt og de statlige finansene positivt.
- Tiltaket gir særlig høy nettogevinst for Skatteinnbetaling.

**Kort beskrivelse av tiltaket**

<b>Valgt målgruppe:</b>	Barn i lavinntektsfamilier hvor barnet er norskfødt med innvandrerforeldre
<b>Valgt aldersgruppe:</b>	0-5 år
<b>Oppgitt suksessrate:</b>	10 %
<b>Oppgitt startår:</b>	2023
<b>Antall år tiltaket arrangeres:</b>	5 år
<b>Antall år hvert tiltak varer:</b>	5 år
<b>Totalt antall barn i tiltaket:</b>	300
<b>Oppgitt analyseperiode:</b>	40 år

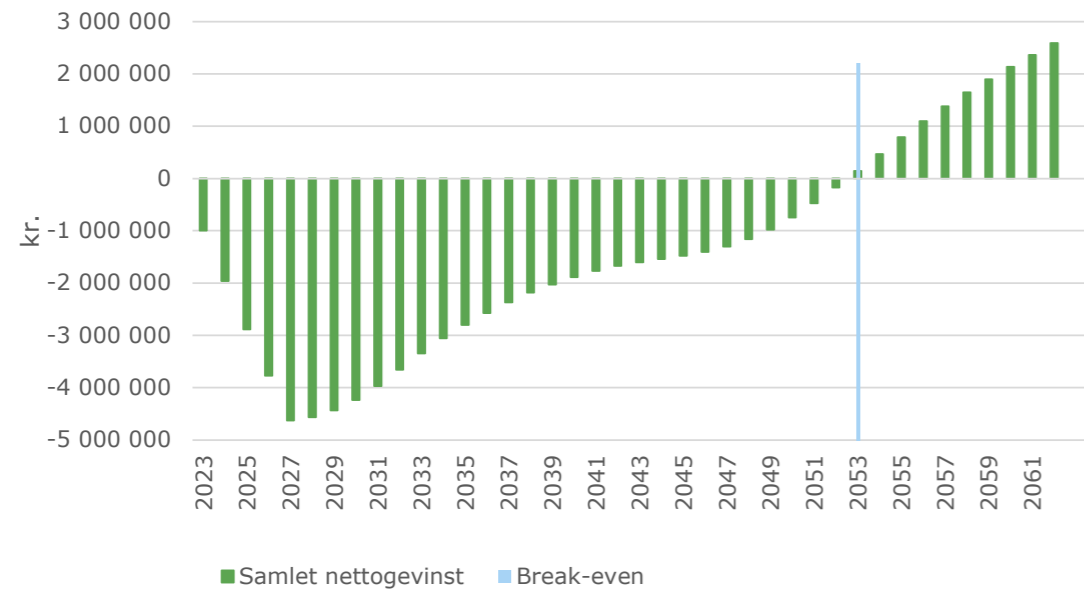
**Figurer**

**Samlet nettogevinst for perioden 2023-2062**



Tiltaket har en positiv nettogevinst. Det vil si at tiltaket har større fremtidige gevinster enn kostnader knyttet til implementering/arrangering av tiltaket og andre eventuelle fremtidige kostnader.

**Break even for tiltaket**



Vi ser av figuren at samfunnet samlet sett går i null i år 2053 (den blå vertikale streken). Dette betyr at tiltaket har gått i null etter 30 år.

**Nettogevinst for ulike tjenesteområder**

