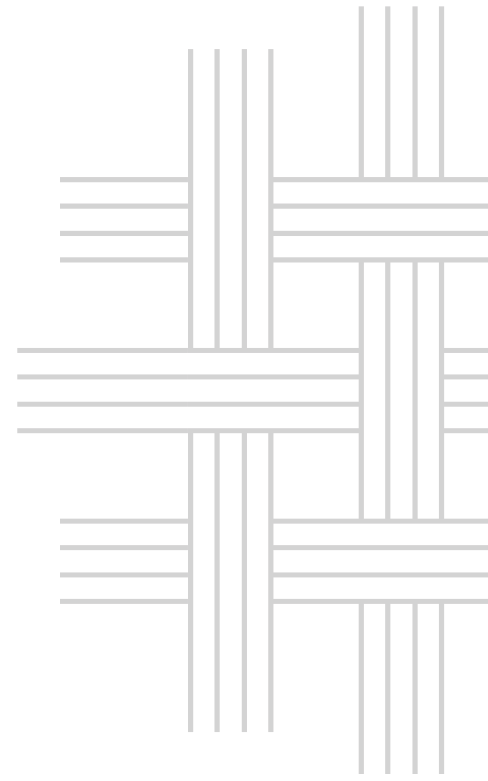




Høgskolen
i Innlandet



**Asbjørn Kårstein, Line Marie Tholstrup og
Tonje Lauritzen**
**Samskaping og sosial innovasjon i
Program for folkehelsearbeid**

**Evaluering av Vestfold og Telemark fylkeskommunes rolle
som utviklingsaktør**

Skriftserien 22 - 2023



østlandsforskning
Eastern Norway Research Institute

© Forfatter/ Høgskolen i Innlandet

ISBN elektronisk versjon: 978-82-8380-430-0

ISSN trykt/elektronisk versjon: 2535-5678

Oppdragsgiver: Vestfold og Telemark Fylkeskommune

Prosjektleder: Asbjørn Kårstein

Emneord: program for folkehelsearbeid i kommunene,
Vestfold, Telemark, evaluering, følgeevaluering,
fylkeskommune, understøtter, samskaping, sosial
innovasjon

Dato: november 2023

FORORD

Denne rapporten er utarbeidet av Østlandsforskning ved Høgskolen i Innlandet, på oppdrag fra Vestfold og Telemark fylkeskommune. Østlandsforskning har fulgt Program for folkehelsearbeid i kommunene i Vestfold og Telemark over nesten fire år, og har evaluert fylkeskommunes rolle som understøtter i programmet. Fokus er på fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for samskaping og sosial innovasjon i kommunenes folkehelsearbeid.

Vi vil takke Vestfold og Telemark fylkeskommune for et interessant oppdrag. En særlig takk til alle informanter og andre deltakere og bidragsytere i programmet som vi har møtt til intervjuer og på andre arenaer. Deres erfaring og innsikt har vært de viktigste bidragene i evalueringen. Lykke til med videre folkehelsearbeid i Vestfold og Telemark!

Lillehammer, den 1. november 2023

Tonje Lauritzen (sign.)

instituttleder

Asbjørn Kårstein (sign.)

prosjektleder

INNHold

FORORD.....	1
1. INTRODUKSJON.....	13
1.1 Innledning	13
1.2 Program for folkehelsearbeid i kommunene	13
1.3 Tidligere forskning.....	15
1.4 Program for folkehelsearbeid i Vestfold og Telemark.....	16
1.5 Følgeevalueringens formål og evalueringsspørsmål	20
1.5.1 Design og metoder	20
2. TEORETISKE PERSPEKTIVER	25
2.1 Om innovasjonsprosesser.....	25
2.1.1 Oversettelse og spredning av innovasjoner	26
2.2 Om samskaping	27
2.2.1 Samskapingbegrepets røtter	28
2.2.2 Samskaping relatert til sentrale utviklingstrekk i offentlig sektor.....	31
2.3 Om sosial innovasjon.....	34
2.4 Om sosial og offentlig verdi	36
3. VESTFOLD OG TELEMARKS PROGRAMARBEID	38
3.1 Organisering av programarbeidet.....	38
3.1.1 Vestfold	38
3.1.2 Telemark.....	40
3.2 Aktiviteter i programfylkene	44
3.2.1 <i>Vestfold på laget</i>	44
3.2.2 <i>Rusfritt, robust og rettferdig</i>	48
3.2.3 Fellesaktiviteter	49
4. «... NY MÅTE Å SAMARBEIDE PÅ»	51
4.1 Mål og organisering.....	51
4.1.1 Mål for programmene	51
4.1.2 Organisering av programarbeidet	51

4.1.3 Forankring og varige strukturer.....	56
4.1.4 Aktiviteter i programmene.....	57
4.2 Innovasjonsprosessene	59
4.2.1 Idéutvikling og idéutvelgelse.....	61
4.2.2 Implementering og spredning.....	62
4.2.3 Hemmere og fremmere for innovasjon.....	64
4.2.5 Utfordringer pga. pandemi.....	70
4.3 Samskaping og sosial innovasjon	72
4.3.1 Barn og unge	72
4.3.2 Metoder og prosesser	74
4.3.3 Innovasjonsformer	79
4.4 Evaluering.....	82
4.4.2 Kompetanseløft for evaluering.....	83
4.6 Sentrale erfaringer fra programarbeidet	88
5. SAMSKAPING GJENNOM SAMARBEID OG MEDVIRKNING	91
5.1 Innovasjonsprosesser	91
5.1.1 Idéutvikling og idéutvelgelse.....	92
5.1.2 Implementering og spredning.....	94
5.2 Hemmere og fremmere for samskaping og sosial innovasjon	95
5.2.1 Kompetanseheving.....	95
5.2.2 Legitimering.....	96
5.2.3 Samarbeid	97
5.2.4 Medvirkning	98
5.2.5 Samskaping utfordret av pandemien	101
6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	103
6.1. Oppsummering.....	103
6.2 Veien videre – erfaringer og læringspunkter	107
6.3 Konklusjon.....	108
LITTERATURLISTE	111
VEDLEGG	I

Figurliste

Figur 1 Kommuner i Vestfold og Telemark fylke og deres sentralitetskategori (basert på SSB og GeoNorge).....	17
Figur 2 Befolkningmengde i Vestfold og Telemark fylke (basert på SSB og GeoNorge).....	18
Figur 3 Fasene i følgeevalueringen.....	21
Figur 4 Ulike samskapingsformer, etter Røiseland & Lo (2019).....	31
Figur 5: Mark Moores strategiske triangel, etter Rønning (2021)	36
Figur 6 Innovasjonssyklusen slik den presenteres i Fylkeskommunens rapportering til Helsedirektoratet i av 2022	45

SAMMENDRAG

Vestfold fylkeskommune ble med i Program for folkehelsearbeid i kommunene i 2017, med hovedmålet om å skape oppvekstmiljøer der alle barn og unge trives, opplever livskvalitet og mestring. Dette hovedmålet er underbygget av fire delmål. Telemark fylkeskommune startet sitt programarbeid i 2018, med hovedmålet om å fremme god psykisk helse og livskvalitet blant barn og unge i Telemark, og også dette hovedmålet støttes av fire delmål. Begge fylkeskommunene gjennomførte grundige forberedelser og sikret forankring før de ble programfylker. Dette involverte tidlig samarbeid og deltakelse i utviklingsprosjekter innen folkehelsearbeid, samt etablering av samarbeidsrelasjoner med blant annet FoU-institusjoner og frivillige organisasjoner.

Følgeevalueringens formål, problemstillinger og design/metode

Dette er en følgeevaluering som tar sikte på å undersøke hvordan fylkeskommunenes innsats for å etablere støttende strukturer for samskaping og sosial innovasjon i Program for folkehelsearbeid i kommunene, påvirker prosessutvikling, skaper sosial verdi og fremdrift i kommunenes utviklingsarbeid. Evalueringen har som mål å identifisere faktorer som påvirker samskapende innovasjon og tilby en kunnskapsbase for å forbedre fylkeskommunenes rolle som støttespillere for kommunenes folkehelsearbeid. De sentrale temaene i evalueringen inkluderer kjennetegn ved fylkeskommunenes innsats for å fremme samskaping og sosial innovasjon i lys av forskning om innovasjonsprosesser, samt faktorer som fremmer eller hemmer samskaping og sosial innovasjon i kommunale prosjekter.

For å belyse disse temaene, har evalueringen tre hovedspørsmål:

1. Hva er karakteristisk for fylkeskommunens innsats i programarbeidet for å etablere støttende strukturer for samskaping og sosial innovasjon i kommunenes utviklingsarbeid?
2. På hvilke måter har denne innsatsen støttet innovasjonsprosessene i kommunene?
3. Hva fremmer eller hemmer samskaping og muligheter for sosial innovasjon i fylkeskommunens innsats?

Følgeevalueringen har en varighet på nesten fire år og består av fire faser:

Fase 1 – Intensjoner og forventninger (oktober 2019 - oktober 2020): Denne fasen samler og systematiserer erfaringer fra ulike aktører i programmet, med fokus på deres forståelse av fylkeskommunenes innsats og forventninger. Metoder inkluderer dokumentstudier, observasjoner, intervjuer og utarbeidelse av samhandlingskart.

Fase 2 – Samskaping og sosial innovasjon (oktober 2020 - april 2022): Denne fasen dykker dypere inn i hvordan kommunene arbeider med samskaping og sosial innovasjon. Seks utvalgte kommuner blir studert nøye, med intervjuer og dokumentstudier som verktøy. Fokus ligger på å identifisere faktorer ved fylkeskommunenes innsats som påvirker samskaping og sosial innovasjon.

Fase 3 – Resultater og implementering i ny organisasjon (mai 2022 - mai 2023): Opprinnelig fokusert på resultater og implementering i organisasjonen, men ble påvirket av en planlagt omorganisering av fylkeskommunen som førte til en endring i fokus. Det ble vurdert hva som kunne overføres fra programmet til fremtidig folkehelsearbeid.

Fase 4 – Analyse og rapportering (juni 2023 - oktober 2023): I den siste fasen samles og oppsummeres funnene fra hele evalueringen, uten en direkte sammenligning mellom de to programmene som er studert. Hensikten er å fokusere på elementer som har vist seg å være effektive i fylkeskommunenes innsats, med referanse til relevant teori.

Hovedfokuset for evalueringen er hvilke elementer i innsatsen i både Vestfold og Telemark enkeltvis og sammen som gir ønsket virkning og som kan tas med inn i det fremtidige folkehelsearbeidet Vestfold og Telemark fylkeskommuner.

Kompetanseheving

Gjennom programmene *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har fylkeskommunen samarbeidet tett med FoU-institusjoner for å tilby kompetanseutviklingsaktiviteter til kommunene. Dette har inkludert kurs innen samskapende sosial innovasjon og prosessevaluering. Disse kursene har bidratt til økt kompetanse i flere programkommuner, blant annet innen prosjektledelse. Opplæring i prosessledelse og fasilitering har styrket både lokal og regional ledelse av innovasjonsarbeidet. Dette har gitt kommunene muligheten til å oversette teoretisk kunnskap til praktisk handling, noe som har fremmet lokale innovasjoner. Alt i alt har kompetanseheving spilt en sentral rolle i å fremme samskaping og sosial innovasjon innen programmene.

Formidling av nye tiltak og arbeidsmetoder har skjedd gjennom ulike nettverk og samarbeidsarenaer. Fokus har vært på å dele ikke bare resultatene av prosjektene, men også arbeidsmetoder og kompetanse som er oppnådd gjennom prosjektene. Dette har skapt muligheter for erfaringsdeling og spredning av innovasjoner.

Innovasjonsprosessen

I innovasjonsprosessene har fylkeskommunen i Vestfold og Telemark tilrettelagt for kreativt arbeid med lokale folkehelse tiltak i kommunene. Dette er blitt muliggjort gjennom bruk av ulike verktøy og metoder, som har blitt praktisert på regionale møter. Fylkeskommunen har fremmet samskapende og fasiliterende tilnærminger gjennom programmet, og dette har økt innovasjonskompetansen og styrket den innovative dimensjonen i prosjektene.

Innovasjonsarenaen har spilt en sentral rolle og har fremmet likeverdig deltakelse og kreativitet blant deltakerne. Kommunene har respondert med innovative tiltak og kontinuerlig utvikling i prosjektene, inkludert nye samarbeidsstrukturer, aktiviteter, arbeidsmetoder og kommunikasjonsformer. Dette viser at fylkeskommunene har støttet innovasjon ved å gi kommunene muligheten til å utvikle tiltak i prosessen.

Både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har fremmet tverrfaglig samarbeid og inkludering av erfaringsbasert kunnskap. Dette har spilt en viktig rolle i idéutviklings- og idéutvelgelsesfasene. Erfaringsutveksling mellom kommunene, møteplasser initiert av fylkeskommunen, kompetanseheving i medvirkning og samskaping, samt tverrfaglige arbeidsgrupper i kommunene, har bidratt til en bred dialog rundt valg av tiltak i programmene.

Samlet sett har både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* oppmuntret kommunene til å utvikle innovative prosjekter og tiltak. Begge programmene har fremmet innovasjon i folkehelsearbeidet og har vektlagt samskaping, medvirkning og kreativitet. Dette har gitt kommunene muligheten til å tilpasse seg endringer underveis i utviklingsarbeidet, noe som har åpnet for både inkrementell og mer radikal innovasjon.

Tidligere utfordringer knyttet til lav risikotoleranse blant deltakende kommuner har blitt møtt med åpenhet og toleranse når det gjelder innovasjonsprosessen og behovet for tilpasninger. Begge fylkeskommunene har støttet kommunene gjennom kompetanseheving, samlinger og veiledning for å hjelpe dem med å forstå og utvikle innovasjon lokalt. Dette har oppmuntret til en kultur for kontinuerlig innovasjon.

Samskaping gjennom samarbeid og medvirkning

Utfordringer som organisatoriske siloer og manglende tverrfaglig samarbeid har blitt beskrevet som hindere i prosjektarbeidet. Mange kommuner har imidlertid tatt skritt for å etablere nye tverrgående team og inkludert eksterne partnere i prosjektarbeidet for å overvinne slike utfordringer. Fylkeskommunen har gitt omfattende støtte til kommunene gjennom veiledning og deltakelse i ulike kommunale fora for å minimere de negative konsekvensene av organisatoriske hindringer.

Kulturelle hindringer, som vanetenkning og rutinepreget samarbeid, har blitt utfordret gjennom kompetanseheving, erfaringsdeling og kreative metoder. Dette har hjulpet med å motvirke slike utfordringer.

For å drive sosial innovasjon har det vært avgjørende å skape et miljø som fremmer tverrgående samarbeid og inkluderer varierte og erfaringsbaserte innspill. Dette har inkludert opprettelsen av samhandlingsarenaer som har vært viktige for medvirknings- og samskappingsprosesser. Begge programmene har prioritert opprettelsen av slike arenaer for kommuner, regionale aktører, forsknings- og utviklingsmiljøer, frivillige organisasjoner, innbyggere og næringsliv. Dette har blitt sett på som positivt for samarbeid, samskaping og sosial innovasjon i programkommunene.

Programmet har bidratt til økt bevissthet om medvirkningens betydning i folkehelsearbeidet og har skapt rom for nye ideer og perspektiver. Økt medvirkning fra innbyggere har vært et viktig innovasjonspunkt i flere kommuner, og det har ført til at innbyggerne er involvert tidlig i beslutningsprosesser og i samarbeid om å utvikle mer relevante tjenester. Spesielt har man gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* aktivt fremmet medvirkning fra barn og unge, noe som har bidratt til innovasjon. Verktøy og metoder for fasilitering og medvirkning har blitt brukt for å oppnå økt medvirkning og samskaping.

Grad av medvirkning har variert fra informasjon og konsultasjon til mer reell maktoverføring og partnerskap. Dette har også variert i ulike faser av programarbeidet.

Medvirkningsperspektivet har vært knyttet til å bygge videre på individuelle og miljømessige styrker, med mål om å forbedre både brukernes rettigheter og tjenestenes effektivitet. Til tross for utfordringene knyttet til definisjoner og graden av medvirkning, har både fylkeskommunene og programkommunene arbeidet for å inkludere samskaping som en integrert tilnærming til folkehelsearbeidet. Dette har ført til økt bevissthet, bred deltakelse og utvikling av innovative tiltak for folkehelse.

Implementering og spredning

Implementering og spredning av folkehelseprosjekter og arbeidsmetoder i kommunene har vist seg å være en kompleks prosess som krever tydelige strukturer, kompetanse, god kommunikasjon og vilje til å opprettholde innovative tilnærminger over tid.

Fylkeskommunen har spilt en viktig rolle i å støtte kommunenes arbeid, men mye avhenger av den enkelte kommunes vilje og evne til innovasjon og læring.

Implementeringsarbeidet har vært sentralt i hele programperioden, og fylkeskommunen har fulgt opp kommunene med fokus på hvordan tiltakene kan videreføres og integreres i det langsiktige folkehelsearbeidet. Etablering av strukturer som støtter implementering og kontinuerlig oppfølging har vært prioritert. Kompetanseheving, spesielt innen prosessledelse, har vært viktig for implementeringen. Egenevaluering og lærende rapportering har også vært nyttige verktøy for å forstå hva som er viktig i implementeringsarbeidet.

Samlet sett har fylkeskommunen gjennom programmet lagt til rette for forankring, implementering og spredning av innovasjoner i folkehelsearbeidet. Dette har inkludert kompetanseheving, evalueringsverktøy og arenaer for erfaringsdeling. Implementering og spredning er prosesser som krever innsats på flere nivåer, både fra fylkeskommunen og kommunene selv.

Håndtering av pandemien

Covid-19-pandemien førte til nedstenging av skoler, barnehager og fritidsarenaer, noe som begrenset mulighetene for fysiske møter og samarbeid mellom ulike aktører i programmet. Spesielt samskaping med ungdom ble påvirket negativt av pandemien. Til tross for disse utfordringene, tilpasset mange programprosjekter seg ved å fokusere på alternative møteplasser og digitale plattformer for medvirkning og samskaping. *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* spilte en viktig rolle i å tilrettelegge for digitale møter og kompetanseheving, inkludert fasiliteringskurs, fagnettverk og digitale møteplasser. Selv om digitale møter var godt tilrettelagt og fasilitert, opplevde noen deltakere begrensninger knyttet til tap av sosial interaksjon og spontanitet som vanligvis oppstår under fysiske møter. Likevel viser følgeevalueringen at de digitale løsningene ikke hindret delingskulturen blant programdeltakerne. Til tross for pandemirelaterte utfordringer tilpasset både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, sammen med programkommunene, seg situasjonen og fortsatte sitt arbeid med å fremme folkehelse gjennom samskaping og sosial innovasjon. Dette illustrerer programdeltakernes evne til å tilpasse seg utfordrende omstendigheter og opprettholde sitt mål om å fremme folkehelse gjennom samarbeid og innovasjon.

Evaluering

Evaluering har vært en sentral del av folkehelseprogrammene i Vestfold og Telemark. Fylkeskommunen har tydeliggjort viktigheten av evaluering og evaluerbarhet tidlig i programarbeidet gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*. Dette har ført til økt fokus på metodisk tydelighet i utviklingen av tiltakene og kontinuerlige forbedringer basert på evaluering. Egenevaluering har blitt fremmet som et verktøy for å sikre kvaliteten på tiltakene.

I programarbeidet har det vært betydelig oppmerksomhet på å utvikle egnevalueringer tidlig for å skape sammenheng mellom utfordringer, målsettinger, strategier og aktiviteter. Dette har bidratt til metodisk klarhet. Lærende rapportering har også vært en viktig del av evalueringsarbeidet i *Vestfold på laget*, og det har vært vektlagt at evalueringsamtaler og erfaringsdeling i nettverksmøter er viktig for egnevalueringen. Evalueringsarbeidet har også fungert som et verktøy for kontinuerlig forbedring av ideer og tiltak gjennom hele prosessen. Noen programkommuner har funnet egnevaluering krevende, men fylkeskommunene har tatt initiativ til kompetanseheving innen evaluering, noe som har hjulpet med evalueringen.

Samlet sett har *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* arbeidet for å fremme samarbeid, medvirkning og samskaping. Selv om det har vært utfordringer knyttet til definisjoner og graden av medvirkning, har programmene tilpasset seg og oppmuntret til en kultur for kontinuerlig innovasjon.

Erfaringer og læringsmomenter

Vestfold og Telemark bli reetablert som separate fylker fra 1. januar 2024. I stedet for å anvende erfaringer og læringspunkter fra programmet for folkehelse i en felles innsats for et samlet Vestfold og Telemark, vil de nå bli videreutviklet i hvert av de nye fylkene. Basert på intervjuer med fylkeskommunale og kommunale informanter, vil vi her beskrive hvilke erfaringer og læringspunkter som kan tas med videre i fylkeskommunenes understøtterrolle i folkehelsearbeidet.

Behovet for forutsigbarhet og kontinuitet: Viktigheten av langsiktighet og forutsigbarhet i Program for folkehelsearbeid er blitt understreket. Dette har vært avgjørende for å utvikle vellykket folkehelsearbeid i kommunene og samarbeidsorganisasjonene, og det er ønskelig at man også i fremtidig prosjekt- og programarbeid kan ha flerårige avtaler for tilskudd.

Verdien av handlingsrom og langsiktighet: Programmet har gitt fylkeskommuner og kommuner muligheten til å tilpasse tiltak basert på regionale og lokale behov og arbeide langsiktig. Dette har skapt gode rammer for samarbeid og innovasjon. Informantene mener at andre tilskuddsordninger kan dra nytte av denne tilnærmingen. En sentral faktor her er at fylkeskommunen og andre aktører må få rom til å utvikle sin «oversetterrolle» på en hensiktsmessig og fruktbar måte, og fleksibelt tilpasse sin myndighetsutøvelse til programarbeidets ulike faser.

Viktigheten av deling av erfaringer og arbeidsmetoder: De fylkeskommunale informantene fra både Vestfold og Telemark, har lagt vekt på viktigheten av å legge til rette for at erfaringer og arbeidsmetoder deles med og imellom kommunene. Det gjelder både ulike fysiske og digitale fasiliteringsverktøy, medvirkningsmetoder, prosessledelseserfaringer samt kompetanse innen evaluering/egnevaluering. Å skape arenaer både fysisk og digitalt for erfaringsdeling og kompetansespredning synes således å være en sentral suksessfaktor i den fylkeskommunale understøttelse.

Tilpasning av form og innhold: Spesielt i Telemark har det vært viktig for programkommunene å dra nytte av fylkeskommunale rådgivere som sparringspartnere, særlig når det gjelder helsefremmende arbeidsmetoder, da de ofte mangler tilstrekkelige ressurser i egen kommune. Dette behovet synes å ha vært noe mindre i programkommunene i Vestfold. Dette understreker at ulike tilnærminger til programarbeidet i Vestfold og Telemark i stor grad kan betraktes som naturlige konsekvenser av ulike forutsetninger og rammevilkår for programkommunene, basert på faktorer som kommunestørrelse og sentralitet. Igjen fremheves fylkeskommunens rolle som understøtter gjennom oversettelse som sentral.

Fokus på organisasjonslæring: Fylkeskommunen har hatt et kontinuerlig fokus på innovasjon og samskaping, som krever vedvarende innsats for å sikre at erfaringene fra programmet kan bli en del av organisasjonslæringen i kommuner og fylkeskommuner. Det handler om å

vedlikeholde og tilpasse de verktøyene som har vist seg nyttige i de ulike innovasjons- og samskappingsprosessene som er gjennomført i programarbeidet og ta dem i bruk i nye relevante sammenhenger i både kommuneorganisasjonene og i etableringen av henholdsvis nye Vestfold og nye Telemark fylkeskommune.

Endringer i planarbeidet: Arbeidsmetoder knyttet til fasilitering og samskaping har, gjennom både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, bidratt til å endre måten planleggingen utføres på i fylkeskommunen. Planleggingen har utviklet seg til å bli mer oppfattet som en fellesoppgave som involverer mer aktiv deltakelse fra ulike aktører. Ifølge våre fylkeskommunale informanter har denne tilnærmingen spredt seg internt i organisasjonen, til dels også til andre avdelinger og fagområder, og blir av mange betraktet som en positiv utvikling.

Samlet sett viser informantenes erfaringer at Program for folkehelsearbeid har hatt en positiv innvirkning på arbeidsmetodene i deres organisasjoner, spesielt med hensyn til langsiktighet, samskaping og kompetanseutvikling. Disse erfaringene oppfattes som verdifulle for både fylkeskommunen, kommunene og samarbeidsorganisasjonene, og har dessuten vist seg å være nyttige arbeidsmetoder i arbeidet med å etablere to nye fylkeskommuner fra 2024. Fylkeskommunen har derfor oppnådd betydelig erfaring med verktøy som legger til rette for samskaping og innovasjon og som kan tilpasses og anvendes i andre deler av den fylkeskommunale organisasjonen.

Konklusjon

Resultatene fra følgeevalueringen indikerer at både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* aktivt har deltatt i å fremme innovasjon på noe ulike måter. Dette har de oppnådd gjennom en rekke strukturerte aktiviteter og nettverk, spesielt fokusert på samarbeid og deling av kunnskap mellom ulike aktører. Gjennom forskjellige tiltak og aktiviteter har programmene jobbet med å etablere en innovativ kultur og fremme kunnskapsdeling innen folkehelsearbeidet, og de har engasjert et bredt spekter av aktører for å oppnå felles mål og forbedre praksisen innen folkehelse.

Fylkeskommunen har i både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* ivaretatt sin rolle som understøtter for kommunenes programarbeid gjennom kompetansehevingstiltak spesielt knyttet til samskapende sosial innovasjon, prosessevaluering og prosjektledelse, fasilitering av fysiske og digitale møtearenaer og ikke minst gjennom å ivareta en oversetterrolle mellom Helsedirektoratet, kommunene og øvrige samarbeidspartnere.

Samskaping har vist seg å være en sentral innovasjon i både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*. Dette inkluderer samarbeid både mellom fylkeskommunen og programkommunene samt programkommunenes nære samarbeid med ulike aktører, inkludert frivillige organisasjoner og ungdom, for å utvikle nye tilnærminger til folkehelsearbeidet. Fylkeskommunen og programkommunene i Telemark og Vestfold har introdusert flere innovative tilnærminger for å fremme folkehelse og øke innbyggernes deltakelse i prosessene. Disse innovasjonene har resultert i endringer i hvordan kommunene organiserer seg, samhandler og nærmer seg folkehelsearbeidet. Informantene har også påpekt betydningen av bruk av fasiliteringsverktøy for å støtte deltakelse og innovasjonsarbeidet i kommunene.

Både Vestfold på laget og Rusfritt, robust og rettferdig har lagt stor vekt på forankring og implementering som en kontinuerlig prosess gjennom hele programperioden. Evalueringen viser at programkommunene har oppnådd positiv forankring og etablering av varige strukturer, delvis takket være tydelige krav fra Helsedirektoratet som fylkeskommunen har formidlet og tilpasset. Programmets langsiktige økonomiske og tidsmessige rammer har også bidratt til denne suksessen. Samarbeidet mellom fylkeskommunene og forsknings- og utviklingsmiljøer har også positivt påvirket forankringen.

Det mest betydningsfulle funnet i følgeevalueringen er at Vestfold og Telemark har vedlikeholdt en åpen og fleksibel tilnærming, både med hensyn til programinnhold og organisering. Gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har fylkeskommunen konsekvent innhentet tilbakemeldinger fra relevante aktører og implementert endringer i tråd med disse tilbakemeldingene. Denne læringsprosessen og erfaringsoverføringen har vært kontinuerlig, både i programkommunene og i fylkeskommunen, gjennom hele programperioden. Dette har vært en avgjørende faktor for å fremme kunnskapsbasert folkehelsearbeid i kommunene gjennom programmet.

I dette arbeidet har fylkeskommunens rolle som «oversetter» gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* vært avgjørende. Oversetterrollen har hatt flere dimensjoner, inkludert å tilpasse programmer og opplegg i samarbeid med forsknings- og utviklingsmiljøer, justere form og innhold basert på programkommunenes behov, og oversette retningslinjer fra Helsedirektoratet til rammer som har gitt rom for kreativitet og prøving og feiling. Fylkeskommunen har også delt ulike metoder og arbeidsmåter utviklet i programmet med andre deler av organisasjonen. Denne oversetterrollen har vært kritisk for å oppnå suksess i gjennomføringen av programmet, og fylkeskommunens kompetanse på dette området har blitt styrket gjennom programperioden til fordel for kommunene i de to nye fylkeskommunene.

Emneord:	program for folkehelsearbeid i kommunene, evaluering, følgeevaluering, fylkeskommune, understøtter, samskaping, sosial innovasjon
Kortreferat:	<p>Følgeevalueringen har hatt som mål å identifisere faktorer som påvirker samskapende sosial innovasjon og fylkeskommunenes rolle som støttespillere for kommunenes folkehelsearbeid. Sentrale spørsmål inkluderte karakteristika ved fylkeskommunenes innsats, hvordan denne innsatsen støttet innovasjonsprosesser, og hva som fremmet eller hemmet samskaping og sosial innovasjon.</p> <p>Evalueringen viser at kompetanseheving har spilt en sentral rolle i å fremme samskaping og sosial innovasjon i programmene. Innovasjonsprosessene ble tilrettelagt gjennom bruk av ulike verktøy og metoder, inkludert tverrfaglig samarbeid og inkludering av erfaringsbasert kunnskap.</p> <p>Evaluering har vært sentralt i programmene, med vekt på metodisk tydelighet og egevaluering. Implementering og spredning av prosjekter og arbeidsmetoder har vært en kompleks prosess som krever god kommunikasjon og vilje til å opprettholde innovative tilnærminger.</p> <p>Erfaringene fra prosjektet viser viktigheten av forutsigbarhet, handlingsrom, og deling av erfaringer. Programmene har bidratt til organisasjonslæring, endret planleggingsmetoder, og oppmuntret til samarbeid og innovasjon.</p> <p>Konklusjonen er at programmene har hatt en positiv innvirkning på folkehelsearbeidet, spesielt gjennom samskaping og kompetanseheving. Fylkeskommunen har spilt en viktig rolle som støttespiller for kommunenes programarbeid, og deres rolle som "oversetter" har vært avgjørende for suksessen.</p>

1. INTRODUKSJON

1.1 Innledning

Fylkeskommunen har en sentral rolle som regional samfunnsutvikler og skal gjennom planveiledning, som høringspart og innsigelsesmyndighet i plansaker, som understøtter i folkehelsearbeidet og gjennom forvaltning av økonomiske støtteordninger bidra til at kommunene bygger lokalsamfunn hvor det er godt å bo og leve (Halvorsen, Kårstein, & Bergem, 2016). Det er avgjørende at kommunene gjøres i stand til, på en hensiktsmessig måte, å løfte oppgaven med å samskape helsefremmende lokalsamfunn. Det krever innsikt i muligheter og utfordringer i lokalsamfunnene, kompetanse, målrettede tiltak og samarbeid. Fylkeskommunen kan være en sentral ressurs for kommunene i dette arbeidet.

Denne rapporten er en evaluering av hvordan fylkeskommunen har bygget støttende strukturer for samskaping og sosial innovasjon i Program for folkehelsearbeid i kommunene i Vestfold og Telemark. Programarbeidet i Vestfold og Telemark er fulgt fra oktober 2019 til mai 2023. En fylkeskommunal informant har i et intervju gjennomført i evalueringen beskrevet at Program for folkehelsearbeid i kommunene har «...handlet om å fylle understøtterrollen med innhold som har vært hensiktsmessig» og at programarbeidet har bidratt til «en forståelse av hvilken kompetanse som er viktig fremover i fylkeskommunen, i kommunene og i samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommuner, forskningsmiljøer og alle samarbeid egentlig». Videre forteller informanten at fylkeskommunen oppleves å ha fått stort handlingsrom til å innrette programarbeidet slik de har funnet det riktig. Det er nettopp innretningen og utførelsen av rollen som understøtter som evalueringen retter oppmerksomheten mot.

1.2 Program for folkehelsearbeid i kommunene

I Meld. St. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter presenteres regjeringens strategier for å styrke folkehelsearbeidet og legge til rette for sunne helsevalg. I meldingen anbefales det å etablere et utviklingsprogram for folkehelsearbeid i kommunene med vekt på psykisk helse og rusforebyggende arbeid, og at folkehelsearbeidet skal være systematisk og kunnskapsbasert. Samme år, i 2015, fant Riksrevisjonen at de fleste kommunene ikke hadde etablert et systematisk og tilstrekkelig kunnskapsbasert folkehelsearbeid. Videre pekte de på at folkehelsearbeidet ikke var bredt nok forankret i kommunene og at det var behov for en generell styrking av oppfølgingen av det kommunale folkehelsearbeidet. Riksrevisjonen påpekte også at psykisk uhelse var en hovedutfordring som folkehelsearbeidet måtte adressere (Baklien, 2022; Gotaas, Bergsli, & Danielsen, 2022; Riksrevisjonen, 2015). Riksrevisjonen anbefalte å møte utfordringene med økt kunnskapsdeling om folkehelsearbeid, tett oppfølging og understøttelse regionalt og kommunalt og økt tverrsektoriell forankring av folkehelsearbeidet (Riksrevisjonen, 2015).

Program for folkehelsearbeid i kommunene ble etablert i 2017 som en oppfølging av Meld. St. 19 (2014-2015) og anbefalingene fra Riksrevisjonen.

Program for folkehelsearbeid i kommunene er en tiårig satsing. Programmets formål er å styrke kommunenes arbeid med barn og unge, psykisk helse og rusforebygging, samt å heve kommunenes kompetanse på utvikling, implementering og evaluering av kunnskapsbaserte tiltak (Helsedirektoratet, 2018). Utviklingen av programmet var et samarbeid mellom KS, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Barn og unge er en prioritert målgruppe i Program for folkehelsearbeid, og det er lagt vekt på kunnskapsbasert utvikling og spredning av tiltak bl.a. for å styrke barn og unges trygghet, mestring og bruk av egne ressurser. Satsingens mål er å hindre utenforskap ved å fremme tilhørighet, deltakelse og aktivitet i lokalsamfunnet (Helsedirektoratet, 2018). Det inngår en tilskuddsordning i programmet for utvikling og utprøving av metoder og tiltak i kommunene innenfor områdene psykisk helse, livskvalitet og rusforebyggende arbeid.

Det er fylkeskommunen som søker om tilskuddsmidlene, etter behandling i fylkestinget. Programfylket har flere formelle og administrative oppgaver (Melby & Grut, 2020; Gotaas, Bergsli & Danielsen, 2022):

- Ved tilslag på tilskuddsmidler skal fylkeskommunen fordele midlene videre til lokale tiltak i kommunene
- Fylkeskommunen har en regional samordningsrolle og skal stimulere til utvikling av lokale tiltak gjennom samarbeid med kommuner, FoU samt frivillige lag og organisasjoner
- Fylkeskommunen må utarbeide kriterier for valg av tiltak og må sikre at tiltak legges opp på en måte som gjør dem egnet for evaluering. Fylkeskommunen skal også legge til rette for en organisering av arbeidet som sikrer kommunene innflytelse
- Fylkeskommunen skal inngå samarbeidsavtaler med kommunene som får tilskudd til tiltaksutvikling
- Fylkeskommunen skal etablere et regionalt samarbeidsorgan og være sekretariat for dette organet. Samarbeidsorganet skal blant annet ha en rådgivende funksjon i utvalg av tiltak
- Fylkeskommunen må bruke egne midler til finansiering av prosjektledelse og den regionale oppfølgingen av kommunene

Programfylkene har også oppgaver som faglig tilretteleggere:

- Fylkeskommunen arrangerer regionale samlinger som bidrar til erfaringsutveksling mellom og kompetanseheving i kommuner
- Fylkeskommunen fungerer som koblingsboks mellom kommuner og forskningsmiljøer

Utgangspunktet for valg og iverksetting av tiltak skal dels være kommunens egen oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer og dels kommunenes forankring av mål og strategier for folkehelsearbeidet i planer etter plan- og bygningsloven og folkehelseloven.

1.3 Tidligere forskning

Det er gjennomført to større evalueringer av Program for folkehelsearbeid i kommunene for Helsedirektoratet: *Følgeevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene* (Melby & Grut, 2020) og *Midtveiseevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-2027* (Gotaas, Bergsli, & Danielsen, 2022). Begge evalueringene bidrar til å belyse hvordan programarbeidet har vært organisert siden 2017 og hvilke hemmere og fremmere ulike involverte aktører har erfart i programmets første fase.

SINTEFs toårige følgeevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene ble gjennomført i perioden november 2017 til desember 2019. Formålet var å gi en fortløpende vurdering av hvordan den fylkeskommunale strukturen i programmet har fungert. Datagrunnlaget er intervjuer med nasjonale aktører med ansvar for programmet, fylkeskommunale og kommunale prosjektledere, aktører fra FoU og andre kompetansemiljøer samt brukerrepresentanter (Melby & Grut, 2020).

Følgeevalueringen vurderer at programmet er et virkningsfullt grep for å få frem kunnskapsbaserte kommunale folkehelse tiltak. Samarbeidsorganene fungerer som rådgivende organ for fylkeskommunene, og er en nyttig arena både for diskusjon av folkehelsearbeidet generelt, folkehelseprogrammet spesielt og ikke minst i utvelgelsen av tiltak til programmet. Videre viser følgeevalueringen at både nasjonale og regionale samlinger oppleves som nyttige for deltakerne og at samlingene har vært én av flere arenaer for å utveksle erfaringer og innsikt mellom kommuner og FoU-miljøer. Både fylkeskommunene og kommunene har i stor grad jobbet aktivt med kunnskapsinnhenting som en del av innsiktsarbeidet i prosjektarbeidet, samt brukermedvirkning i tiltaksutviklingen (Melby & Grut, 2020).

Følgeevalueringene peker videre på utfordringer knyttet til behovet for prosjektlederkompetanse, spesielt hos de kommunale prosjektledere, og at prosjektledelsen er krevende fordi prosjektdeltakerne kommer fra ulike profesjoner og sektorer som ikke nødvendigvis har samarbeidet i prosjektarbeid tidligere (Melby & Grut, 2020, s. 27). En annen utfordring er evalueringskravet på tiltaksnivå som det har vært vanskelig å leve opp til lokalt både på grunn av manglende ressurser og manglende kompetanse innenfor feltet. Kravet om nyskaping og innovasjon erfares også som vanskelig å tilfredsstille for kommunene, da det stilles krav om kunnskapsbaserte tiltak og at det i liten grad er risikotoleranse i arbeidet. Fylkeskommunene på sin side, har fremhevet at det har vært et tankekors at det kunnskapsbaserte og innovative ble opplevd som motsetninger blant flere kommunale prosjektledere. Forståelsen av innovasjonsbegrepet synes å ha utviklet seg, slik at det opplevde motsetningsforhold har blitt mindre dominerende.

NIBRs nasjonale midtveiseevaluering av programmet tar for seg tre hovedtema: Programarbeidet på fylkesnivå, tiltaksutviklingen i kommunene, og overgangen fra prosjekt til kommunepolitikk. Temaene vurderes opp imot programmets hovedmål om å styrke det systematiske og langsiktige folkehelsearbeidet i kommunene (Gotaas, Bergsli, & Danielsen, 2022). Datagrunnlaget er en dokumentstudie av alle tiltak i programmet, en spørreundersøkelse til kommunene i tre casefylker samt intervjuer med fylkeskommunale prosjektledere og representanter fra FoU og andre kompetansemiljøer fra samme casefylker.

Når det gjelder programarbeidet på fylkesnivå og hvordan fylkeskommunene vurderer å ha lykkes i å understøtte programkommunene i sin tiltaksutvikling, viser spørreundersøkelsen at 95 prosent av informantene blant kommunene har deltatt på seminarer og konferanser arrangert av fylkeskommunen. Til sammenligning svarer 61 prosent at de har deltatt på seminarer/webinarer arrangert av Helsedirektoratet, og 71 prosent svarer at de har deltatt på nasjonale konferanser. Fra den samme informantgruppen svarer 49 prosent at de har benyttet presentasjoner som er lagt ut som nettressurser av fylkeskommunen, 71 prosent har hatt kontakt med FoU-miljøer i tilknytning til programmet, 59 prosent har hatt kontakt med andre kompetansemiljøer i programmet (KoRus, RKBU, RBUP) og 76 prosent har deltatt på kunnskapsdeling/ erfaringsutveksling når det har vært tilrettelagt for det.

Disse tallene viser at kommunene med tiltak gjennom program for folkehelse i stort omfang har benyttet seg av tilbudene i programmet, og at samlingene som fylkeskommunen har arrangert peker seg ut som noe kommunene i høy grad har prioritert. Kommuner uten tiltak i programmet har i langt mindre grad benyttet seg av veiledning og mulighet for deltakelse på seminarer og konferanser (Gotaas, Bergsli, & Danielsen, 2022, s. 75).

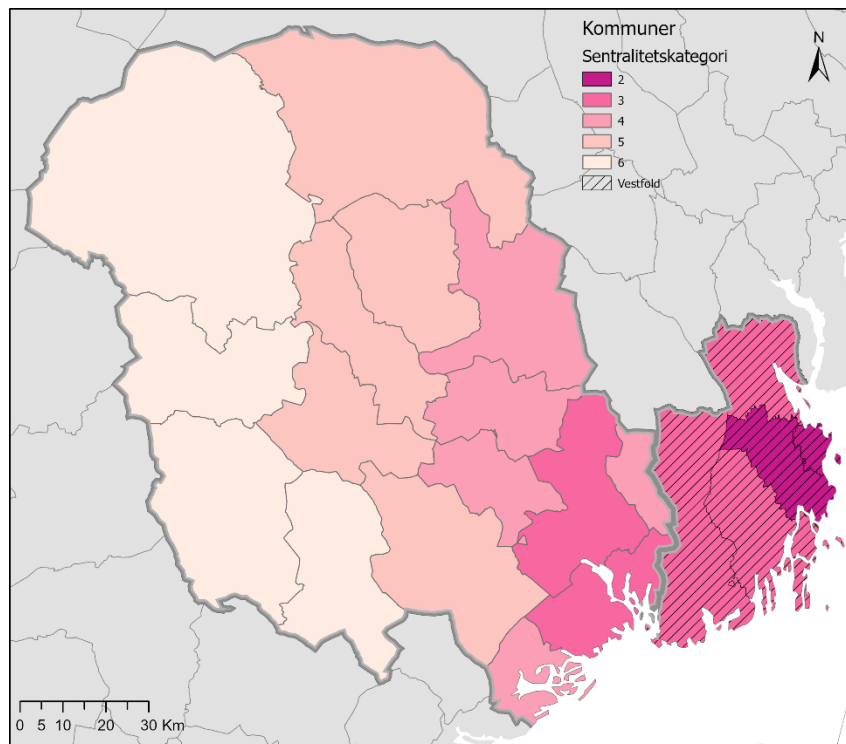
Nytteverdien av ressursbruken er høy, og 83 prosent svarer at seminarer og konferanser arrangert av fylkeskommunen har vært nokså eller til meget stor nytte. 11 prosent svarer at samlingenes nytteverdi er litt «både og». Kontakten med henholdsvis FoU-miljøer og kompetansemiljøer opplever 93 prosent av respondentene som nokså eller svært nyttig. Veiledning og veiledningsmaterieil i programmet oppleves også som en god ressurs, og 83 prosent svarer at dette har vært til nokså eller meget stor nytte. 77 prosent opplever at kunnskapsdelingen/erfaringsutvekslingen som programmet har lagt til rette for er nokså eller meget nyttig. Samlet sett beskriver kommunene at de i all hovedsak har vært meget godt fornøyd med fylkeskommunens rolle som koordinator og veileder, og at både ressursene i programmet og den individuelle støtten har vært god (Gotaas, Bergsli, & Danielsen, 2022, s. 77).

Langsiktigheten med programmets 10-årige tidsramme har vært en viktig suksessfaktor i programmet. Det samme gjelder koblingen opp mot FoU-miljøene, og kompetansestøtten oppleves som et relevant og vellykket grep ikke minst med hensyn til å bygge evalueringskompetanse i kommunene (Gotaas, Bergsli, & Danielsen, 2022, s. 100). Arbeidsmetodene som programarbeidet har fasilitert trekkes frem som et viktig bidrag, men av risikomomenter i programarbeidet fremheves utskiftninger i fagadministrasjon, ildsjeler som mister gnisten og ensomme prosjektledere. Midtveisevalueringen peker også på utfordringer mellom programmets ambisjon om både å være nyskapende og kunnskapsbasert, og det fremheves at det er krevende for kommunene å igangsette eksperimentelle prosjekter samtidig som kommunene har et sterkt fokus på tiltakenes nytteverdi.

1.4 Program for folkehelsearbeid i Vestfold og Telemark

1. januar 2020 ble de to fylkene Telemark og Vestfold slått sammen til Vestfold og Telemark fylkeskommune. Både Telemark og Vestfold var allerede da en del av Program for folkehelsearbeid i kommunene med hvert sitt programarbeid.

Fram til regionreformen trådte i kraft var Vestfold landets nest minste fylke i utstrekning, med et areal på 2 224 kvadratkilometer, dvs. mindre enn 1/8 av arealet til Telemark, med sine 15 299 kvadratkilometer. Kartet under (figur 1) illustrerer forskjellen i geografisk utstrekning på henholdsvis tidligere Telemark fylke og tidligere Vestfold fylke. Kartet viser også at det blant de tidligere Telemarkskommuner er kommuner i sentralitetsklasse 3-6, mens det i tidligere Vestfold kun er kommuner i sentralitetsklasse 2 og 3. Jo lavere sentralitetsklasse en kommune har, jo nærmere ligger kommunen arbeidsplasser og servicefunksjoner.



Figur 1 Kommuner i Vestfold og Telemark fylke og deres sentralitetskategori (basert på SSB og GeoNorge)

Vestfold har vært gjennom en stor kommunereform og gikk i perioden 2016-2020 fra 14 til 6 kommuner. Kommunene kunne selv velge om de ville søke seg med i Program for folkehelsearbeid i kommunene etter gammel eller ny kommunestruktur. Re kommune og Sande kommune valgte å søke som selvstendige kommuner, og ble senere en del av Tønsberg og Holmestrand kommune. I skrivende stund består Vestfold av de seks kommune Horten, Holmestrand, Tønsberg, Sandefjord, Larvik og Færder (etter sammenslåingen av bl.a. Nøtterøy og Tjøme fra januar 2020). Fram til desember 2019 bestod Telemark av 18 kommuner, og deretter av de 17 kommunene Porsgrunn, Skien, Notodden, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome, Midt-Telemark (etter sammenslåingen av Bø og Sauherad fra januar 2020), Tinn, Hjartdal, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje.

Ved utgangen av 2019 var befolkningen i Vestfold på ca. 251 000, dvs. ca. 45 prosent flere enn i Telemark, med sine ca. 173 000 innbyggere. Som kartet under (figur 2) illustrerer er det størst befolkningskonsentrasjon i Vestfoldskommunene, og jo lengre vest og nord man kommer i Telemark, jo lavere er befolkningskonsentrasjonen.

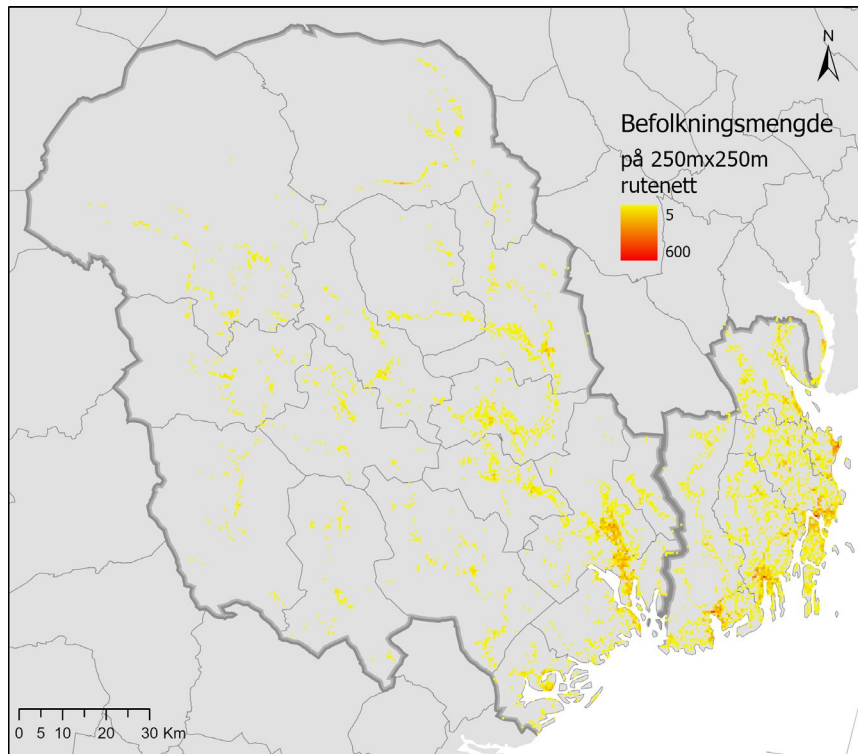


Figure 2 Befolkningsmengde i Vestfold og Telemark fylke (basert på SSB og GeoNorge)

Program for folkehelsearbeid har pågått i Vestfold siden 2017. Programmet heter *Vestfold på laget*, og tiltakene som utvikles og iverksettes i kommunene er ett element i programmet. Fylkeskommunen på sin side er programansvarlig overfor sentrale myndigheter, og har vektlagt at den innovative dimensjonen skal gis gode vilkår. Ifølge søknaden sendt til Helsedirektoratet, skal programmet pågå som et lagarbeid for å styrke kapasitet og kompetanse i det systematiske og tverrsektorielle folkehelsearbeidet. Felles aktiviteter og støttestrukturer, som bidrar til kunnskapsutvikling, prosessutvikling, framdrift og resultatoppnåelse i kommunenes programarbeid, utvikles derfor kontinuerlig.

Programarbeidet i Vestfold har følgende hovedmål: I Vestfold har vi oppvekstmiljøer der alle barn og unge blomstrer, opplever livskvalitet og mestrer sine liv.

Delmålene er:

- Tiltaksutvikling.
 - I tiltaksutvikling benyttes arbeidsmåter og metoder som bygger positive relasjoner og anerkjennende støttede miljøer.
- Medvirkning.
 - Alle barn og unge i Vestfold opplever at deres stemme blir hørt i alle beslutningsprosesser som gjelder dem.
- Evaluering og praksisnær forskning.
 - Varige strukturer for evaluering og praksisnær forskning innen folkehelsearbeid er etablert og drevet av kommunenes behov og i samarbeidsfeltet mellom kommuner, fylkeskommune, berørte statlige organisasjoner, høgskole/universitet/forskning og frivillighet.
- Oversiktsarbeid og planlegging.

- Ny kvalitativ og kvantitativ kunnskap og indikatorer om barn og unges psykiske helse og livskvalitet, årsaksforhold og effekt av tiltak er utviklet til bruk i kommunenes oversiktsarbeid etter folkehelseloven.

Alle kommunene dvs. Horten, Larvik, Tønsberg, Holmestrand, Sandefjord og Færder i tidligere Vestfold fylke, er med som programkommuner og har utviklet tiltak i egne prosjekt. Se vedlegg 6 for oversikt over alle programkommuner med tilhørende prosjekter som har deltatt i *Vestfold på laget* i den aktuelle perioden.

Telemark kom med i tilskuddsordningen i Program for folkehelsearbeid i 2018, ett år etter Vestfold, med programmet *Rusfritt, robust og rettferdig*. I sin søknad til Helsedirektoratet skriver Telemark fylkeskommune at de gjennom sin deltakelse i programmet vil forsterke innsatsen på rusforebygging, psykisk helse og utjevning av sosial ulikhet gjennom sitt folkehelsearbeid. Målgruppen for innsatsen er barn og unge på de arenaene de naturlig oppholder seg. Satsningen skal skje ved at kommunenes folkehelsearbeid styrkes, slik at de kan utvikle og igangsette tiltak innenfor disse områdene. Livskvalitet, trygghet, trivsel, mestring og motstandskraft er ressurser som skal styrkes for at barn og unge i Telemark skal ha et liv hvor rus og sosial ulikhet skal gi færrest mulig utfordringer og hvor den psykiske helsen er robust og god.

Telemark fylkeskommune har et hovedmål: Barn og unge i Telemark opplever god psykisk helse og livskvalitet. De har tro på egne ressurser og opplever stor grad av mestring, trygghet og tilhørighet i hverdagen. De fire delmålene er:

- Minimum 13 kommuner har tatt i bruk nye, kunnskapsbaserte og universelle tiltak innen psykisk helse, rusforebygging eller sosial ulikhet innen 2023.
- Disse kommunene har etablert nye og varige strukturer for samarbeid og samskaping med aktører fra forskning, frivillighet og folk flest i sitt folkehelsearbeid.
- Det er samsvar mellom kommunenes eget utfordringsbilde og deres helsefremmende og forebyggende folkehelseinnsats innen psykisk helse og rusforebygging.
- Det er etablert gode læringsarenaer for erfaringsdeling og kunnskapsspredning fra *lokale tiltak mellom kommunene i Telemark*.

Målene er ikke rettet mot å måle effekter av satsingen direkte, da det forventes at kommunene definerer egne effektmål i arbeidet med de tiltakene de utvikler og etablerer. Den regionale måloppnåelsen retter seg mer mot de resultater som vi oppnår gjennom programsatsingen.

I 2023 er 8 av 17 kommuner i tidligere Telemark med i programmet: Tinn, Hjartdal, Kragerø, Nissedal, Midt-Telemark, Notodden, Vinje og Skien. Målet om 13 programkommuner innen 2023 ble nedjustert allerede i 2019 pga. varsel fra Helsedirektoratet om redusert bevilgning av midler til tilskuddsordningen. Det ble sett som hensiktsmessig å redusere antall kommuner for å sikre kvaliteten på tiltakene som utvikles i programmet. I vedlegg 6 er en oversikt over programkommuner og tilhørende prosjekt og tiltak.

Både Vestfold og Telemark har i sine søknader lagt vekt på gode vilkår for samskaping og sosial innovasjon i arbeidet for styrke den psykiske helsen og livskvaliteten i befolkningen. Begge har samarbeid med eksterne kompetansemiljø og skreddersyr støttende strukturer

sammen med kommunene, som på systematiske måter skal stimulere til og sette kommunene i stand til å initiere samskaping og etablere nye arbeidsformer. Gjennom dette arbeidet skal både kunnskapsnivået i kommunene om samskaping heves, og det tilbys praktiske verktøy og metoder for å drive innovasjonsprosesser, tilrettelegge for dialog og samskaping i grupper med forskjellige deltakere.

Østlandsforskning har siden oktober 2019 fulgt Vestfold og Telemark fylkeskommunes programarbeid gjennom arbeidet med en følgeevaluering. Hovedfokus har vært å undersøke hvordan Vestfold og Telemark som programfylker har lagt til rette for samskaping og sosial innovasjon i programkommunenes folkehelsearbeid.

1.5 Følgeevalueringens formål og evalueringsspørsmål

Formålet med følgeevalueringen er å fremskaffe kunnskap om hvordan fylkeskommunenes innsats i å bygge støttende strukturer for samskaping og sosial innovasjon i Program for folkehelsearbeid i kommunene, bidrar til prosessutvikling, sosial verdi og fremdrift i kommunenes utviklingsarbeid. Evalueringen gir innsikt i hva som fremmer og hemmer samskapende innovasjon og et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av fylkeskommunens innsats og rolle som understøtter av kommunenes folkehelsearbeid. Mer presist er følgende tema i fokus for evalueringen:

- Kjennetegn ved fylkeskommunens innsats for å stimulere til samskaping og sosial innovasjon i Program for folkehelse i kommunene, i lys av forskning om innovasjonsprosesser
- Identifisere faktorer ved denne innsatsen som fremmer eller hemmer samskaping, og muligheter for sosial innovasjon i kommunenes prosjekter

Disse temaene blir belyst gjennom tre evalueringsspørsmål:

1. Hva kjennetegner den fylkeskommunale innsatsen i programarbeidet når det gjelder å bygge støttende strukturer som bidrar til samskaping og sosial innovasjon i kommunenes utviklingsarbeid?
2. På hvilke måter har innsatsen støttet opp under innovasjonsprosessene i kommunene?
3. Hva ved fylkeskommunens innsats fremmer eller hemmer samskaping og muligheter for sosial innovasjon?

1.5.1 Design og metoder

Evalueringen av fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for samskaping og sosial innovasjon i Program for folkehelsearbeid i kommunene innebærer at vi har fulgt arbeidet i *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* over nesten fire år. Det å følge et prosjekt over flere år er en form for følgeevaluering som i dette prosjektet handler om å dokumentere og evaluere organisering og prosess i de to fylkesprogrammene, basert på vitenskapelige metoder, og underveis ha dialog med oppdragsgiver i ulike fora. Det er i denne følgeevalueringen gjennomført dokumentstudier, intervjuer, observasjoner og det har

vært jevnlig dialog med oppdragsgiver. Dialogen har handlet om utvelgelse av case-kommuner blant programkommunene i Vestfold og Telemark, relevante og aktuelle arenaer for observasjon og deltakelse og praktiske gjennomføring av datainnsamling, samt presentasjon av foreløpige funn.

Følgeevalueringen var delt inn i fire faser som har hver sine fokusområder for datainnsamling og analyse:

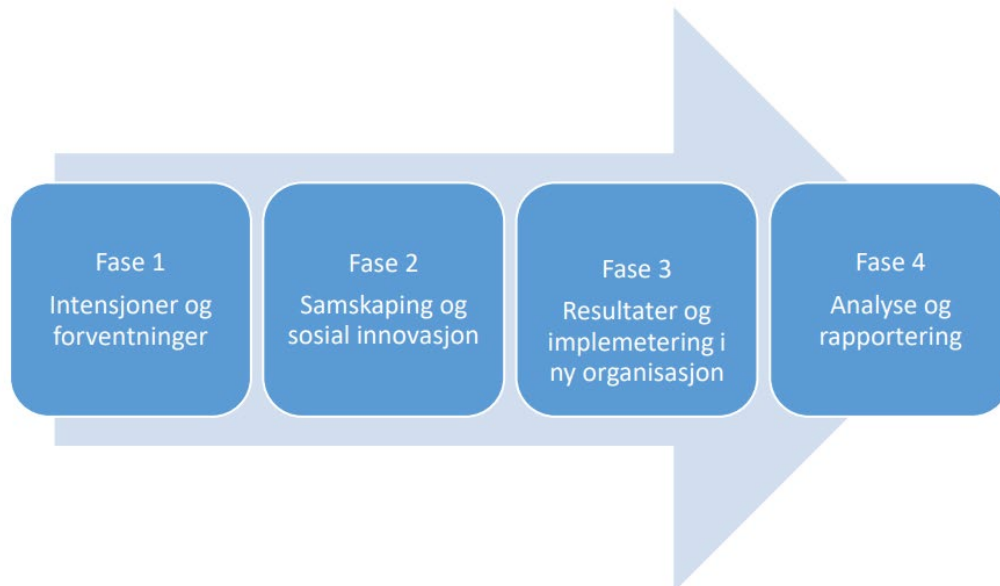


Figure 3 Fasene i følgeevalueringen

Fase 1: Intensjoner og forventninger

I den første fasen, som gikk fra oktober 2019 til oktober 2020, ble erfaringer fra de ulike aktørene i programmet samlet inn og systematisert. Aktørenes forståelse av intensjonen med fylkeskommunenes innsats og deres forventninger var hovedfokus.

I denne fasen var det sentralt å skaffe et oversiktsbilde over den fylkeskommunale organiseringen av programarbeidet generelt og innsatsen for samskaping og sosial innovasjon spesielt. Metodene for datainnsamling var her dokumentstudier, observasjon, intervjuer og samhandlingskart.

Dokumentstudier innebærer en systematisk gjennomgang av relevante dokumenter. Her omfattet relevante dokumenter søknader og samarbeidsavtaler, rapporteringer fra programkommunene til fylkeskommunen og fra fylkeskommunen til Helsedirektoratet.

I denne fasen var vi til stede på møter i fagnettverket og prosjektledernetverket for henholdsvis Vestfold og Telemark, hvor vi observerte hvordan fylkeskommunenes innsats for samskaping og sosial innovasjon var organisert og lagt opp. I forbindelse med disse arenaene gjorde vi to intervjuer med ledere for folkehelse i hver av fylkeskommunene, og to intervjuer med eksterne kompetansemiljøene som har ansvar for arbeidet med tilrettelegging og kompetanseheving om samskaping og sosial innovasjon.

Samhandlingskart er en metode for å få oversikt over hvem som er aktører i gjennomføringen av prosjektet, og hvem som samarbeider med hvem. I intervjuene ble informantene bedt om å skissere et samhandlingskart som viser hvilke aktører de er i kontakt med og samhandlingsrelasjonene dem imellom, samt deres vurderinger av samhandlingsrelasjonene. I tillegg til å skaffe oversikt over organisering og involverte aktører, ble samhandlingskartet benyttet som utgangspunkt for utvalg av informanter i fase 2.

Totalt i fase 1 ble det gjennomført fire enkeltintervjuer og ett gruppeintervju, det siste med prosjektledelsen i fylkeskommunen. Tentative funn fra fase 1 er presentert for oppdragsgiver i et digitalt møte og i form av et tilsendt arbeidsnotat.

Fase 2 Samskaping og sosial innovasjon

Den andre fasen gikk fra oktober 2020 til april 2022. Fokusområdet var hvordan kommunene jobber med og for samskaping og sosial innovasjon. Her fant vi det hensiktsmessig å gå mer i dybden i prosjektet og valgte ut seks kommuner, tre fra Telemark og tre fra Vestfold, hvor vi gjorde «dypdykk» med fokus på hvilke faktorer ved fylkeskommunes innsats deltakere i kommunenes prosjekter, opplever at fremmer eller hemmer samskaping og muligheter for sosial innovasjon. Utvalget av case-kommuner, foregikk i dialog med oppdragsgiver.

Dypdykkene ble gjennomført i form av intervjuer med relevante deltakere i kommunenes prosjekter. Det ble også gjennomført dokumentstudier som omfattet programkommuners prosjektbeskrivelser, rapporteringer fra programkommunene til fylkeskommunen og fra fylkeskommunen til Helsedirektoratet, samt referater fra ulike typer møter i fagnettverket og prosjektledernetverket i henholdsvis *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*. I tillegg deltok vi som observatør på nettverkssamlinger og noen møter mellom programkommunene og fylkeskommunen.

Det ble gjennomført seks intervjuer med prosjektlederne i de seks utvalgte case-kommunene våren 2021, tre i Vestfold og tre i Telemark. Disse intervjuene ble gjennomført digitalt på zoom. Intervjuene med prosjektlederne ble fulgt opp med seks gruppeintervjuer, i de samme case-kommunene, høsten 2021. Deltakere på disse gruppeintervjuene var prosjektledere og prosjektdeltakere, inkludert representanter fra frivillig sektor og offentlig tjenesteyting. De seks kommunene ble også oppfordret til å ta med brukere/ungdom på gruppeintervjuene, dersom de hadde anledning til det. Tre av de seks kommunene gjorde dette. Det deltok tre til seks informanter per kommune på de seks gruppeintervjuene, og totalt 27 informanter. Fire av gruppeintervjuene ble gjennomført fysisk i de aktuelle kommunene og to ble gjennomført digitalt.

Overordnede tema for intervjuene med case-kommunene var prosjektorganisering og innhold, forankring, innovasjon og samskaping, finansiering og evaluering, og med et gjennomgående fokus på oppfatninger angående fylkeskommunens rolle som understøtter og tilrettelegger gjennom programmet. Tentative funn etter denne fasen ble presentert for prosjektledelsen i fylkeskommunen i form av en Powerpoint-presentasjon.

Når det gjelder fase 2, er det et poeng at denne perioden i forholdsvis stor grad ble påvirket av covid-19-pandemien. Særlig påtakelig var dette gjennom at mange aktiviteter under

programmet, av smittevernhensyn, ble flyttet fra fysiske til digitale arenaer, samt at en del av de planlagte intervjuene ble gjennomført digitalt.

Fase 3 Resultater og implementering i ny organisasjon

I den tredje fasen, som gikk fra mai 2022 til mai 2023, var fokus i utgangspunktet resultater og implementering i ny organisasjon. Det var et innledende fokus på hvordan kunnskapen som er ervervet gjennom prosjektet og avdekket gjennom følgeevalueringen, implementeres i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det ble i denne perioden klart at Vestfold og Telemark fylkeskommune skal reetableres som Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune fra 1. januar 2024. Dette preget datainnsamlingen og hva informantene var opptatt av, og medførte at fokuset på samordnet folkehelsearbeid og implementering i ny organisasjon var mindre relevant. I stedet fokuserte vi på læringspunkter fra Program for folkehelsearbeid i kommunene som erfares som relevant å ta med videre i folkehelsearbeidet i henholdsvis Vestfold og Telemark fremover.

I denne fasen åpnet vi tilnærmingen til å se utover det arbeidet som gjøres i Program for folkehelsearbeid i kommunene, med tanke på hvilke komponenter, verktøy og virkemidler som er suksessfremmende for samskaping og sosial innovasjon i fylkeskommunens arbeid som understøtter. Aktuelle informanter og metoder ble diskutert med oppdragsgiver i løpet av fase 2, med utgangspunkt i funn fra evalueringen så langt.

Det ble gjennomført intervjuer med prosjektlederne i de seks case-kommunene, samt gruppeintervju med representanter fra fylkeskommunen i mai 2023. Hovedfokus for intervjuene var arbeidet med implementering, men også oppsummeringer av erfaringer knyttet til samskaping, sosial innovasjon og evaluering i programarbeidet.

Vi var også til stede og observert kick off for *Forsterket innsats og samarbeid for inkludering i Vestfold og Telemark*, og en medvirkningsworkshop i Vestfold i forbindelse med organisering av nye Vestfold fylkeskommune høsten 2022. Når det gjelder *Forsterket innsats og samarbeid for inkludering*, innvilget politikerne i Vestfold og Telemark, våren 2022, 42,5 millioner kroner over fire-årsperioden 2022-2025 for å forebygge utenforskap. Hensikten med kick off-samlingen var å gi bedre forståelse for hvordan deltakerne, hver for seg og sammen med hverandre og fylkeskommunen, kunne bidra til godt samarbeid og felles innsats for å fremme inkludering og forebygge utenforskap i regionen de neste fire årene. Vårt fokus på begge samlingene var fylkeskommunens bruk av ulike metoder og verktøy for fasilitering og tilrettelegging for samskaping og sosial innovasjon, blant annet utviklet gjennom Program for folkehelsearbeid i kommunene. Sentrale dokumenter for dokumentstudien var rapporteringer og møtereferater.

Totalt ble det gjennomført seks individuelle intervjuer og et gruppeintervju i løpet av denne fasen.

Fase 4 Analyse og rapportering evalueringsplaner og samarbeidsavtaler mm.

Den fjerde og siste fasen gikk fra juni 2023 til oktober 2023, og her avsluttes og sammenfattes følgeevalueringen i en samlet rapport for Vestfold og Telemark fylkeskommune¹.

I analysen gjøres det ikke en sammenligning mellom programmene *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*. Fokuset er på hvilke elementer i innsatsen i både Vestfold og Telemark enkeltvis og sammen som gir ønsket virkning og som kan tas med inn i det fremtidige folkehelsearbeidet Vestfold og Telemark fylkeskommuner.

I arbeidet med å besvare evalueringsspørsmålene er det sentralt å tolke og drøfte innsamlet empiri i lys av relevant teori. Vi vil i det neste kapitlet presentere teoretiske perspektiver på samskaping og sosial innovasjon.

¹ Se for øvrig vedlegg 1 for en mer detaljert oversikt over innsamlet empiri.

2. TEORETISKE PERSPEKTIVER

I dette kapitlet gjør vi rede for begrepene samskaping og sosial innovasjon sett i sammenheng med teori om samarbeidsdrevet innovasjon i offentlig sektor. Innovasjon i offentlig sektor handler om å gjøre en målrettet innsats for å skape noe konkret og nytt for på den måten å utvikle sektoren (Sørensen & Torfing, 2011, s. 21). I en relasjonell tilnærming til innovasjon forstås innovasjon som noe som skapes i møtet mellom forskjellige typer aktører, og innovasjon i offentlig sektor blir oppfattet som noe som kan styrkes gjennom å skape gunstige betingelser for tverrgående samarbeid. Møtet mellom aktører med forskjellige erfaringer, ideer og kompetanser kan, i tråd med en slik tankegang, gi grobunn for forstyrrelse av vanetenkningen og utvikling av nye kreative ideer og praksiser.

2.1 Om innovasjonsprosesser

En innovasjonsprosess har fire hovedfaser: Idéutviklingsfase, idéutvelgelsesfase, implementeringsfase og spredningsfase (Sørensen & Torfing, 2011). Samtidig kjennetegnes prosessen av å være en kaotisk prosess hvor de enkelte fasene vil overlape hverandre og preges av feedbackmekanismer mellom fasene, hvor ny innsikt og nye ideer kan medføre at problemforståelsen og konseptet for problemløsningen må revurderes.

I *idéutviklingsfasen* er det sentralt å definere problemer og utfordringer, formulere tilhørende mål og begynne arbeidet med å utvikle idéer som kan bidra til å løse de definerte utfordringene. Denne fasen styrkes når ulike aktører deler sine synspunkter, erfaringer og ideer, slik at idéene blir mangfoldige og bryter med vanetenkningen i organisasjonen. Også konflikter kan bidra til at idéene utfordres og foredles. I *idéutvelgelsesfasen* vil fokus rettes mot de mest lovende ideer. Disse vurderes, testes og på bakgrunn av piloteringserfaringer gjøres det et valg om hvilke ideer som det skal satses videre på. Også i denne fasen vil samarbeid mellom flere aktører styrke vurderingen av ulike løsningsforslag. Samarbeidet i fasen vil dessuten kunne bidra til at det etableres et viktig fellesskap rundt forandringsarbeidet – et fellesskap som er svært viktig også for det videre innovasjonsforløpet. I den tredje fasen, *implementeringsfasen*, operasjonaliseres og realiseres idéene i praksis. Sentralt er mobilisering av de ulike relevante aktørene og deres ressurser for å sikre eierskap, felles vilje og motivasjon til å realisere innovasjonen. Den siste fasen, *spredningsfasen*, kjennetegnes ved at innovasjonen videreformidles til andre aktører i eller utenfor organisasjonen i både formelle og mindre formelle nettverk (Sørensen & Torfing, 2011). Felles for de fire fasene er at de alle styrkes gjennom velfungerende samarbeidsrelasjoner mellom de sentrale aktørene.

Det er imidlertid en rekke drivkrefter og barrierer som kan fremme eller hemme både innovasjonsprosessene og effekten av innovasjonene (Sørensen & Torfing, 2011,). Av mulige barrierer for samarbeidsdrevet innovasjon i offentlig sektor pekes det på følgende: Byråkratisk organisering i form av hierarkisk kontroll med tydelig lov- og regelstyring og vekt

på stabilitet og forutsigbarhet kan være en barriere i innovasjonsarbeidet. Det at offentlig sektor er under politisk styring pekes også på som en mulig barriere som kan medføre lav risikovillighet. Dette kan ytterligere forsterkes av at det i offentlig sektor kan være en noe utydelig økonomisk bunnlinje, som vanskeliggjør synliggjøring av innovasjonenes potensielle effekter. Videre pekes det på at offentlig sektors organisatoriske siloer, fagbyråkrati og interessemotsetninger kan virke hemmende, men også for etablerte og rutinepregede samarbeidsrelasjoner kan hindre at vanetenkningen brytes i tilstrekkelig grad til at innovasjonene vokser frem. Manglende oppfølging av innovasjonsarbeidet fra ledelsen og utydelig ansvarsfordeling fremheves også som en potensiell barriere for et innovasjonsarbeid (Torfing, Sørensen og Aagaard, 2014; Sehested & Leonardsen, 2011, s. 222-225).

Tydighet rundt ledelse og oppfølgingsansvar kan motsatt virke fremmende for samarbeidsdrevet innovasjon i offentlig sektor. Kravene og omstillingsbehovet i offentlig sektor kan fremheves som motiverende for innovasjonsarbeid, og de ulike faglige perspektivene i offentlig sektor kan, dersom de adresseres, bidra til mangfoldige perspektiver på oppgaveløsningen. Videre har det vist seg fremmende for innovasjonsforløp at organisasjonen er modig, har en felles forståelse av hvilke utfordringer man forsøker å løse, har god kompetanse på medvirkning og involvering, og har en bevissthet rundt hvilke deler av implementeringen som må gjennomføres i linjen og hva som kan gjennomføres mer organisk i organisasjonen. Etablering av innovative rom og samarbeidsarenaer er også faktorer som fremmer offentlig innovasjon (Torfing, Sørensen, Aagaard, 2014; Sehested & Leonardsen, 2011, s. 228-232).

En innovasjon er videre gjenstand for potensiell spredning til andre kontekster, som for eksempel andre kommuner, mellom offentlig og privat sektor eller mellom ulike forvaltningsnivå. I spredningsprosessene er det behov for oversettelse av innovasjonen, det vil si ideene eller praksisene tas ut av sin sammenheng for deretter å tilpasses en ny kontekst.

2.1.1 Oversettelse og spredning av innovasjoner

Oversettelse, eller translasjon av ideer og praksiser skjer i et samspill mellom avsender og mottaker, eller mellom dekontekstualisering og kontekstualisering (Røvik, 2007).

Dekontekstualisering er prosessen hvor en ide eller en praksis tas ut av en sammenheng, og kontekstualisering hvor ideen eller praksisen introduseres i nye kontekster. Det krever en innsikt, en oversettelseskompetanse, kalt translatørkompetanse (Røvik 2007, 2016).

Translatørkompetanse vil si å ha kunnskap om ulike regler for oversettelse, og Røvik (2007) identifiserer tre ulike oversettelsesmoduser med hver sine tilhørende regler: Å gjenskape en ide eller praksis fra en annen kontekst så nøyaktig som mulig, er målet for *reproduserende modus*. Kopieringsregelen er gjeldene «ord og ord». Ønsket for *modifiserende modus* er å gjenskape elementer fra den opprinnelige ideen eller praksisen, men gjøre lokale tilpasninger som ansees som nødvendige. Her følges regler for å legge til eller trekke fra elementer rundt ideen eller praksisen. Der en ide eller praksis brukes som inspirasjon til å utvikle noe nytt i en annen kontekst, er en *radikal modus* og regler for omvandling er gjeldende.

Det er flere forhold som påvirker oversettelsesprosessen og hvilke moduser som er gjennomførbare. Om ideen eller praksisen er kompleks i form av å være sammensatt, tett koblet til lokale forhold eller forankret i taus kunnskap, gjør det det vanskelig å ta ideen eller praksisen ut av den opprinnelige konteksten. Dette handler om dekontekstualisering, og hvordan ideen og praksisen sendes videre. Videre forutsetter kontekstualisering både forståelse for den opprinnelige ideen eller praksisen og innsikt i den konteksten som ideen eller praksisen skal introduseres i.

En radikal modus er derfor mer egnet for en abstrakt ide, hvor ideen kan inspirere til utvikling av lokale innovasjoner i kontekstualiseringsprosessen, mens en reproduserende modus er mer egnet for forsøk på å kopiere en ide eller modell (Røvik, 2007). Konsekvensen av kopiering kan imidlertid være fremmedgjøring, om aktørene i den nye konteksten ikke opplever at kulturen og praksisen de er en del av blir forstått. I motsetning kan en tilpasning gjennom å tydeliggjøre informasjon som er implisitt i originalen eller redusere detaljeringsgraden av ideen og praksisen, kunne bidra til hjemliggjøring. Betydningen av oversettelse og translatørkompetanse er derfor sentral i spredning av innovasjoner.

Samskaping kan være en måte å jobbe med sosiale innovasjoner på, samtidig som modeller for samskaping kan være en innovasjon i seg selv. Samskaping og sosial innovasjon er sentrale perspektiver i Program for folkehelsearbeid i kommunene i Vestfold-Telemark. Begrepenes teoretiske innhold gjøres det rede for videre i kapitlet.

2.2 Om samskaping

I Innovasjon i omsorg (NOU 2011: 11), ble begrepene samproduksjon og samskaping introdusert som grunnleggende prinsipper for utviklingen av tjenester i fremtiden. Utredningen påpekte at utfordringene innenfor velferd skaper behov for å samle nye grupper fra både offentlig sektor og sivilsamfunn. Kjernen i samskapingen handler om å utvikle nye relasjoner mellom brukere, pårørende, ansatte, eksperter og andre aktører.

Samproduksjon og samskaping er en del av en internasjonal trend. Med henvisning til Alford (2009), påpeker Askheim og Andersen (2023) at i USA ble samproduksjon anerkjent som en viktig del av både Clintons og Obamas velferdspolitik. I Storbritannia har «co-production» vært en hovedstrategi i velferdspolitikken siden 2007, da New Labour introduserte begrepet i dokumentet Putting People First. Dette la grunnlaget for visjonen om «the Big Society», som hadde som mål å redusere statens innflytelse og gi mer makt til sivilsamfunnet. Også i Danmark og Sverige har tenkningen om samproduksjon og samskaping gradvis blitt mer vanlig i offentlige dokumenter (se f.eks. Agger & Tortzen, 2015).

Begrepene samskaping og samproduksjon (co-creation og co-production) har de siste årene stadig hyppigere dukket opp i både politikken og faglitteraturen (Agger & Tortzen, 2015; Brandsen et al., 2018). Spesielt har begrepene blitt populære innenfor sektorer hvor det er direkte kontakt mellom borgerne og fagpersoner, som helse og sosial, undervisning, miljø og klima og kriminalitetsforebyggende arbeid (Voorberg et al., 2015). Begrepene har raskt blitt en del av det nye offentlige begrepsapparatet, og de brukes hyppig av forvaltnings- og styringsorganer og innenfor forskning. Ifølge Røiseland og Lo (2019) har antall treff på begrepet samskaping, på norske nettstedene på Google, økt fra 50 i 2014 til 30 000 i 2019.

I diskursiv forstand kan samskaping forstås som en flytende betegnelse, der ulike diskurser konkurrerer om å fylle den med konkret innhold. Begrepet *diskursiv* brukes om det som skjer i løpet av en diskurs eller samtale, mens begrepet *diskurs* i denne sammenheng betegner tankesett, forståelsesformer, og de språklige, ideologiske, sosiale og institusjonelle betingelsene som gjør det mulig å forholde seg til verden på en bestemt måte. Fordi et begrep som samskaping kan fylles med forskjellige meninger, er de temmelig åpne og får ifølge Røiseland og Lo (2019), med henvisning til Laclau og Mouffe (1985), først og fremst mening gjennom diskursene de blir plassert inn i.

2.2.1 Samskapingsbegrepets røtter

Samproduksjon og samskaping har ulike opprinnelser. Askheim og Andersen (2023) peker på at samproduksjon har sitt utspring i offentlig sektor, mens samskaping først ble brukt i privat tjenesteutvikling, men har senere blitt en del av offentlig språkbruk (se også Brandsen et al., 2018; Rønning, 2021). Med støtte i Voorberg et al. (2015), finner Askheim og Andersen (2023) imidlertid at begrepene samproduksjon og samskaping ofte brukes om hverandre i empiriske studier. På dansk oversettes «co-production» med samskabelse, og i boken «Samskaping. Sosial innovasjon for helse og velferd», knytter forfatterne samskapingsbegrepet til både co-creation og co-production (Willumsen & Ødegård, 2020), og de påpeker at det ikke finnes en felles forståelse av begrepene. Knyttet til offentlig sektor vil det også være nærliggende å relatere begrepene samproduksjon og samskaping til begrepet medvirkning.

Brukermedvirkning

Da brukerbegrepet ble vanlig på 1990-tallet, var det ment å inngå i en mer objektiv og deskriptiv terminologi for å beskrive personer som trenger velferdstjenester, sammenlignet med f.eks. begrepene klient og pasient. Med henvisning til bl.a. Eide (2012) viser Askheim og Andersen (2023) også at begrepet markerer en endring i hvordan mottakere av velferdstjenester blir sett på, fra passive objekter til aktive subjekter som kan påvirke tjenestene og ta tilbake kontrollen over sitt eget liv.

Shelley Arnsteins «ladder of participation» (Arnstein, 1969), er en mye sitert kilde som beskriver graden av borgeres involvering i planleggingsprosesser. Stigen består av åtte trinn som er delt inn i tre hovedgrupper som angir graden av medvirkning. De to første trinnene, manipulering og terapi, beskrives som ikke-deltakende. De neste tre trinnene er kjent som symbolsk deltakelse (tokenisme), og inkluderer informasjon, konsultasjon og representasjon. På disse trinnene får brukerne tilsynelatende en grad av innflytelse, men maktforholdene endres ikke. På de øverste trinnene viser Arnsteins stige til ulike grader av maktoverføring til sivilbefolkningen. Disse inkluderer partnerskap, delegert makt og borgerkontroll (Ibid.).

Arnsteins stige viser at graden av brukermedvirkning er avhengig av graden av maktutøvelse og -overføring, og at tjenesteapparatet kan utøve makt uten at brukerne er klar over det eller samtykker til det. Askheim og Andersen (2023) viser til bl.a. Tritter og McCallum (2006) og Rosen og Painter (2019) som eksempler på kritikere som har utfordret og modifisert medvirknings-stigen. Sistnevnte argumenterer for at Arnsteins stige representerer en hierarkisk modell for medvirkning som ikke tar høyde for dynamikken i brukermedvirkning eller de ulike kontekstene og brukergruppene som er involvert.

Dersom brukerbegrepet er uklart, kan det henge sammen med at det forstås i lys av ulike velferdspolitiske diskurser. Med henvisning til McLaughlin (2009) peker Askheim og Andersen (2023) videre på at brukerbegrepet både kan knyttes til en konsumentdiskurs og en demokratisk diskurs, der brukeren primært oppfattes som enten en forbruker eller en borger. Konsumentdiskursen har tillit til individets evne og rett til å ta valg i eget liv som et grunnleggende utgangspunkt. Tjenestene skal derfor tilrettelegge og utvikle tilbud som best mulig ivaretar brukernes ønsker og interesser. Dette kan løses gjennom utvikling av et tjenestemarked der brukerne velger de tjenestene som best ivaretar deres behov. De tjenestene som ikke klarer å ivareta brukernes interesser vil ikke bli benyttet og vil dø ut. Fra et konsumentperspektiv vil det således være de mest brukerorienterte tjenestene som overlever (Askheim og Andersen, 2023). Innenfor en demokratisk diskurs knyttes brukerrollen til brukerens rettigheter som likeverdig samfunnsborger der borgerrollen, med de rettigheter og plikter den innebærer, er den primære rollen. Det overordnede perspektivet her er å sikre at velferdstilbudene ivaretar brukernes rettigheter og verdighet som mennesker når de benytter tjenestene. Disse målene blir også delmål i en bredere samfunnsmessig sammenheng som tar sikte på å sikre likestilling og likeverd. Aktiv deltakelse fra tjenestebrukere sees som grunnlag for å sikre gode og tilpassede tjenester innfor begge diskursene, men begrunnelsen for deltakelse og hvordan den skal skje, varierer avhengig av hvilket perspektiv som legges til grunn (Askheim og Andersen, 2023).

I tillegg kan brukermedvirkning også ha en instrumentell begrunnelse, som ofte kommer fra tjenestenivået. Denne begrunnelsen handler om at tjenestetilbud og tiltak potensielt kan bli mer effektive når brukerne involveres, med tanke på både økonomisk effektivitet og terapeutiske effekter. Tanken er at medvirkning fra brukeren i utviklingen av tiltak øker sjansen for suksess, og derfor blir brukermedvirkning primært sett på som et verktøy for å nå et definert mål, og ikke som et mål i seg selv (Ibid.). En instrumentell tilnærming til brukermedvirkning finner vi ikke minst innenfor helsefeltet, og Folkehelseinstituttet har utarbeidet kunnskapsoversikter over effektene av brukermedvirkning f.eks. innenfor områdene psykisk helse og rus (Langøien et al., 2021). Kritikken av den instrumentelle begrunnelsen for brukermedvirkning har kommet fra f.eks. Beresford (2020) og Brown & Jones (2021), da den oppfattes som en innsnevring av de demokratiske intensjonene i brukermedvirkningspolitikken.

I litteraturen kobles begrepene medvirkning, samskaping og samproduksjon videre ofte til begrepet empowerment (Tortzen, 2019).

Empowerment

Empowerment refererer til en prosess der en person eller gruppe som har følt seg maktesløs, får bruke sine ressurser og øker sin styrke og evne til å ta kontroll over egen livssituasjon. I litteraturen om empowerment pekes det som regel på at det er opp til fagpersoner å bidra til at slike prosesser blir initiert og iverksatt. Empowerment har etter hvert blitt et sentralt begrep innen helsepolitikk, omsorgspolitikk, sosialpolitikk og helse- og sosialfaglig arbeid (McLaughlin, 2016; Beresford, 2021). Begrepet er spesielt relevant innenfor helsefeltet når det gjelder folkehelse og helsefremmende arbeid. Dette kan spores tilbake til Ottawa-charteret som ble lansert av Verdens helseorganisasjon (WHO) i 1986 (Ottawa Charter for Health Promotion (who.int)).

I den norske offentlige politikken fikk empowerment-begrepet et stort gjennombrudd gjennom utredningen «Det er bruk for alle» (NOU 1998: 18). Her blir empowerment beskrevet som en grunnleggende strategi i folkehelsearbeidet, med utgangspunkt i Ottawa-charteret. Noen norske forfattere velger å bruke begrepet «myndiggjøring» som en oversettelse av empowerment, og i faglitteraturen brukes disse begrepene til dels om hverandre (Ellingsen et al., 2015).

Mens empowerment-begrepet har blitt stadig mer utbredt og populært, viser Askheim og Andersen (2023), at det også gradvis utviklet seg fra en systemorientert i en mer individfokuseret retning, og begrepet blir tatt i bruk på stadig flere områder i samfunnet. Dette har gjort at empowerment i større grad har blitt et psykologisk begrep som fokuserer på hvordan individer kan bli «myndiggjort», uten at de samfunnsmessige analysene som var sentrale i den opprinnelige motmaktstilnærmingen er inkludert (Askheim, 2012).

Likheter og forskjeller mellom begrepene empowerment og samskaping/samproduksjon

Empowerment og samskaping/samproduksjon har ifølge Askheim og Andersen (2023) et grunnleggende fellestrekk i tilliten til individet som et aktivt og handlende individ, som har evnen og viljen til å ta ansvar for sitt eget beste. Empowerment-perspektivet fokuserer på å utvikle ressurser og styrker hos avmektige grupper og individer, slik at de kan kontrollere og styre sine egne liv. I diskursen om samskaping og samproduksjon blir tjenestebrukere framstilt som ressurssterke samfunnsborgere med kompetanse som kan bidra til å forbedre tjenestene, og som har rett til å påvirke tjenester som angår dem. En vesentlig distinksjon mellom samskaping/samproduksjon og empowerment ligger imidlertid i deres forståelse av maktbegrepet (Askheim & Andersen, 2023). Mens det er variasjoner i hvordan makt blir håndtert innenfor ulike empowerment-tilnærminger, er det likevel en grunnleggende forutsetning at makt skal overføres til brukeren. I mye av litteraturen om samskaping og samproduksjon, på den annen side, blir maktperspektivet kraftig nedtonet eller helt ignorert (Askheim, 2016; Barnes et al., 2007; Jenhaug, 2020). Ifølge Torfing et al. (2012) blir samskappingsprosessen ofte, av både forskere og praktikere, oppfattet som en pragmatisk og problemløsende tilnærming som er fri for makt og politikk. Ifølge Askheim og Andersen (2023), antas det at ulike aktører har felles interesser i å oppnå gode og helhetlige løsninger gjennom samskappingsprosessen, og det legges ofte til grunn et harmoniperspektiv.

Samproduksjonslitteraturen inneholder imidlertid også et mer dynamisk syn på makt, hvor makt betraktes som noe som kan skapes, deles og ikke reduseres ved å bli distribuert (Askheim og Andersen, 2023). Denne litteraturen legger også vekt på at ulike typer kunnskap og ekspertise kan samarbeide og føre til synergier. En mer dynamisk forståelse av makt kan legge til rette for at både profesjonelle og brukere kan bringe med seg komplementære kunnskaper og ferdigheter inn i samarbeidet, der brukernes erfaringsbaserte kompetanse utfyller de profesjonelles fagkompetanse. Dette kan resultere i positive resultater for begge parter, uten at en part øker sin innflytelse på bekostning av den andre. Slike prosesser blir gjerne knyttet til det som kan omtales som «radikal samskaping» (Røiseland & Lo, 2019).

Konservativ vs. radikal samskaping

Samskaping er et grovmasket begrep som i praksis kan komme til uttrykk på mange forskjellige måter. Ifølge Røiseland & Lo (2019), kan det derfor være hensiktsmessig å skille mellom konservativ og radikal samskaping. Konservativ samskaping kan eksempelvis handle om samarbeid mellom profesjonelle og brukere, og der problemene ofte er mer eller mindre

definert på forhånd. Radikale former for samskaping, på den annen side, er ikke like utbredt. I denne formen for samskaping involveres vanligvis borgere i diskusjoner om utfordringer og problemer i lokalsamfunnet, og verdiskapningen - i form av nye og bedre løsninger - skjer gjennom samarbeid mellom offentlige aktører, organisasjoner og borgere. Dette betraktes som radikalt fordi det er uvanlig at ordinære innbyggere/borgere er med på å definere og formulere problemforståelse, noe som vanligvis overlates til eksperter og valgte politikere (Røiseland & Lo, 2019)



Figure 4 Ulike samskappingsformer, etter Røiseland & Lo (2019)

Diskusjonen om samproduksjon og samskaping, og da spesielt de mer radikale versjonene, markerer således en opposisjon mot den hierarkiske tilnærmingen til tjenstedesign. Samtidig går denne diskursen også imot konsumentorienteringen, hvor brukerens rolle er begrenset til å være en forbruker av tjenester (se f.eks. Pestoff, 2006). Diskursen understreker at individet har et medansvar med hensyn til å være en aktiv deltaker for å videreutvikle fellesskapet det er en del av.

2.2.2 Samskaping relatert til sentrale utviklingstrekk i offentlig sektor

Basert på gjennomgangen til nå, kan man si at følgende brede definisjon på mange måter favner kjernen av begrepene om samskaping (Krogh et al., 2020, s. 52):

Samskabelse kan defineres som processer, hvor to eller flere aktører indgår i et tverrgående og ideelt sett likeverdigt samarbejde med henblik på at skabe nye og bedre løsninger på felles problemer og utfordringer.

I NOU 2011: 11 og påfølgende dokumenter er det et uttalt fokus på medborgerskaps-perspektivet, der tjenestebrukere anses som kompetente samfunnsborgere med ressurser

og kompetanse som kan bidra til å forbedre tjenestene, og med rett til å ha innflytelse over tjenester som berører dem. Definisjonen av samskaping oppfordrer for eksempel til å se på en kommune som en arena for samarbeid, der forskjellige ressurser kan kombineres for å finne lokale løsninger og produsere tjenester på en best mulig måte. Ifølge Røiseland & Lo (2019), er imidlertid ikke dette nødvendigvis en ny praksis, men snarere en sentral del av den nordiske styringstradisjonen, som er dokumentert av flere forskere (se f.eks. Aronsson 1997; Klausen og Selle 1995; Prah og Olsen 1997; Wollebæk et al. 2000). Kanskje er det heller slik, fremholder Røiseland & Lo (2019), at samskaping kan anses som selve kjernen i norsk kommunal praksis, og historisk sett er det muligens mer vanlig i Norge enn i andre land vi normalt sammenligner oss med.

På den annen side, selv om samskaping historisk sett ikke kan betraktes som en helt ny praksis i Norge, kan begrepet likevel representere en utfordring med hensyn til sentrale utviklingstrekk som har preget offentlig sektor de siste tiårene. Røiseland & Lo (2019) peker i denne sammenheng for eksempel på ideer om markedsbaserte systemer for fordeling av velferdsgoder (voucher, fritt valg), outsourcing av tjenester til private aktører, økt fokus på resultatstyring og autonomi for offentlige enheter, økt vekt på profesjonelt administrativt lederskap, tillit til faglig ekspertise og en oppfatning av at politikere skal være strategiske ledere med et overordnet og distansert ansvar for samfunnsutviklingen. Slike ideer og løsninger, inspirert av New Public Management (NPM), kom relativt sent til Norge og har i mindre grad hatt innflytelse her enn i de fleste andre vestlige land. Ifølge Røiseland & Lo (2019), erfarer likevel mange resultatene av slike neo-liberalistiske strømninger som sentrale hindringer for at norske kommuner kan levere gode tjenester til sine innbyggere og lokalsamfunn. En oppsplitting i administrative «siloeer», en fragmentering av sakskomplekser som burde sees i sammenheng, og politiske ledere som er fjerne fra konkrete problemløsninger og borgernes behov, kan beskrive noen av utfordringene.

I tråd med slike oppfatninger har Osborne et al. (2021), utviklet en modell med tre dimensjoner som beskriver samskappingsprosessen på individ-, samfunns- og tjenesteøkosystemnivå. De knytter samproduksjon og samskaping til den nye styringslogikken i offentlig sektor som oppstod på 2000-tallet under betegnelsen new public governance (NPG). NPG kan delvis oppfattes som en reaksjon på NPM, som blir kritisert for å redusere tjenestebrukerne til passive kunder eller konsumenter og for å ha sterke elementer av kontroll og rapportering som signaliserer mistillit til både brukerne og tjenesteyterne (se f.eks. Fledderus et al., 2014; van Eijk & Steen, 2014). NPG-tilnærmingen representerer en bevegelse bort fra både hierarkisk samfunnsstyring og den markedsorienterte NPM-modellen. I stedet for en hierarkisk styringsmodell, med vekt på målstyring og resultatorientering, går NPG inn for en styringslogikk basert på samstyring og tillitsbaserte relasjoner mellom offentlige myndigheter, private bedrifter og organisasjoner, som ofte omtales som «løst koblede systemer» (Willumsen et al., 2020, s. 24).

I tråd med en NPG-tilnærming introduserte Støre-regjeringen, da den tiltrådte høsten 2021, en tillitsreform i offentlig sektor som et av regjeringens viktigste prosjekter (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021). Reformen presenteres som et tett samarbeid mellom myndighetene, ansattes organisasjoner og brukerorganisasjonene. Målet med reformen er å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne, og til rett tid. Innbyggerne skal kunne påvirke tjenestene både gjennom det demokratiske systemet og gjennom å delta i en konstruktiv dialog om utformingen av tjenestene.

Utfordringer ved samskaping som begrep og praksis

Faglitteraturen tilbyr en rekke mulige begrunnelser for å gjøre samskaping til en gjennomgående strategi i offentlig sektor. Blant disse er økt legitimitet for offentlige myndigheter gjennom deltakelse og medvirkning, samt bedre og mer treffsikre løsninger (se f.eks. Fledderus, 2018). I tillegg hevdes det at komplekse og intrikate problemer, som for eksempel klimaendringer, kriminalitet og flyktningkrisen, kun kan bli løst gjennom samarbeid mellom offentlige aktører, borgere, sivilsamfunn og næringsliv (Torfing et al., 2019). Samskaping kan også styrke deltakernes eierskap til løsninger, som igjen kan føre til mindre motstand mot endring og bedre konfliktløsning (Benjamin og Brudley, 2018). Dessuten kan samskaping også ha en positiv effekt på kompetanseoppbygning og bidra til å styrke både borgernes og lokalsamfunnenes rolle (Voorberg et al., 2015; Brandsen et al., 2018). Sist, men ikke minst kan samskaping være en kilde til innovasjon (Lund, 2018).

Ifølge Askheim (2016), har samproduksjon/samskaping blitt beskrevet som velferdssektorens variant av kinderegget, fordi den angivelig oppfyller tre ønsker samtidig; demokratiske målsettinger, forbedrede tjenester og besparelser. Med henvisning til Agger, Tortzen og Rosenberg (2018), som har gjennomgått forskning som undersøker hvilken verdi samskaping kan gi og hvordan denne verdien kan måles og dokumenteres, peker Askheim og Andersen (2023) på fire ulike tilnærminger for å undersøke dette:

1. Demokratiske verdier som empowerment, sosial kapital og tillit;
2. Verdier knyttet til effektivitet og kvalitet, som bedre og/eller billigere offentlige ytelser;
3. Verdier knyttet til innovasjon, som nye løsninger på sosiale utfordringer; og
4. Samfunnsmessige verdier, eller public values.

Agger, Tortzen og Rosenberg (2018) konkluderer i sin gjennomgang med at det er vanskelig å finne bevis for at samskaping fører til økt effektivitet, enten ved at offentlige utgifter reduseres eller ved at man oppnår større velferdsproduksjon med de samme midlene. De tilgjengelige empiriske studiene viser ikke klare resultater angående hvorvidt samproduksjon resulterer i mer robuste tjenester som bedre dekker brukernes behov på en mer helhetlig måte. Forskningen indikerer videre at samskapingens evne til å skape innovative løsninger avhenger av ulike faktorer, inkludert institusjonelle rammer og styring, samt i hvilken grad man oppnår målene om demokrati, tillit og empowerment (Askheim og Andersen, 2023).

I Agger og Tortzen (2015) påpekes det at det finnes to ulike normative forståelser av samskaping som opererer parallelt: en demokrati- eller empowerment-forståelse og en effektivitetsforståelse. Å ha som mål å oppnå både demokratiske verdier og økt effektivitet gjennom samskaping, kan imidlertid ifølge forfatterne være problematisk. Tortzen (2019, s. 45) beskriver det som samskapingens «Janus-ansikt», der begrepet har både lyse og mørke sider. Med den lyse siden menes de demokratiske intensjonene og mulighetene som et samarbeid på tvers av sektorer og aktørgrupper kan føre med seg. Den mørke siden innebærer derimot en, mer eller mindre skjult, vektlegging av offentlige innsparinger som kan medføre at offentlige velferdsoppgaver blir veltet over på borgere, frivillige og sivilsamfunn. Poenget med å peke på en lys og mørk side, er at det som er framme i lyset er det som når fram til aktørenes bevisste refleksjoner og overveielser, mens det som befinner seg i mørket lett forblir skjult og ureflektert. Steen, Brandsen og Verschuere (2018) gir en

mer detaljert forklaring av de «mørke sidene» når de påpeker at samarbeid og samproduksjon, på både samfunnsnivå og individnivå, kan føre til at det offentlige fraskriver seg ansvar. På samfunnsnivå vil dette si at det offentlige reduserer sitt ansvar, mens det på individnivå kan bety at den enkelte blir overlatt ansvaret hvis de samproduserte tiltakene ikke lykkes.

Askheim og Andersen (2023) viser til Steen, Brandsen og Verschuere (2018), når de påpeker at samskaping også kan utgjøre en demokratisk utfordring. Samarbeid og samproduksjon fører til at makten mellom de ulike deltakerne fordeles på en ny måte. Dette kan skape ubalanse mellom representativt demokrati, deltakerdemokrati og profesjonell ekspertise. Det som enkeltpersoner eller brukergrupper verdsetter, stemmer ikke alltid overens med det som gir felles verdi for den offentlige sfæren. Derfor kan samskaping ifølge forfatterne, med henvisning til bl.a. Williams et al. (2016), også føre til konflikter. I stedet for verdiskapning kan samarbeidet ende opp i «samødelegging» eller «co-destruction of values». Det er ingen selvfølge at alle aktørene vil være enige om forståelsesmåter, prosedyrer eller forpliktelser. Hva som oppfattes som verdifullt kan variere, noe som kan åpne for både dialog og samarbeid mellom interessentene, men også konflikter og motsetninger.

Steen et al. (2018) påpeker på sin side at ulike maktposisjoner, som formelle posisjoner, kunnskap og ekspertise, ressurser og mulighet til å påvirke premissene for samskapingen, kan føre til barrierer mellom deltakerne. Røhnebæk og Bjerck (2021) viser til studier som fokuserer på utfordringene med samproduksjon basert på eksisterende maktstrukturer og ulike muligheter for brukere og borgere til å delta. Askheim og Andersen (2023) trekker også fram bl.a. Bouchard (2016) som dokumenterer tilfeller av motstand fra profesjonelle mot økt brukerinnflytelse i samproduksjon med brukere, og at de kan forsøke å påvirke samproduksjonen i retning av å samsvare med egne verdier og interesser. Når flere aktører involveres i samskappingsprosessen, kan problemene knyttet til ulike interesser bli enda mer kompliserte. Dette skyldes at disse aktørene kan ha forskjellige roller i prosessen og ulike motiver og insentiver som kan påvirke samskapingen (Askheim og Andersen, 2023).

Videre kan det, slik Røiseland og Lo (2019) ser det, også være gode grunner til å stille kritiske spørsmål ved særlig den radikale varianten av samskaping. Dette både fordi denne formen utfordrer rollen til representativt folkevalgte i det representative demokratiet, og fordi den utfordrer administrativ ekspertises rolle i norske kommuner. Radikal samskaping utfordrer også partienes rolle som lokale arenaer for diskusjon og politikkutvikling, samt deres funksjon som bindeledd i det avanserte flernivå-systemet i Norge. Det er viktig å stille spørsmål om hva som skjer med etablerte styrings- og maktrelasjoner, og hvilke aktører som blir inkludert og ekskludert når nye former for samskaping blir introdusert (Ibid.).

2.3 Om sosial innovasjon

I offentlig sektor blir samproduksjon og samskaping fremholdt som stadig viktigere aspekter av innovasjon. Ifølge Bekkers et al. (2013), er samproduksjon og samskaping i offentlig sektor, og spesielt innenfor velferdssektoren, knyttet til det som i innovasjonslitteraturen betegnes som «sosiale innovasjoner». Tortzen (2019, s. 21) beskriver hvordan begrepene samskaping, samproduksjon og sosial innovasjon brukes om hverandre i litteraturen for å

referere til prosesser der brukere og borgere inkluderes i design, utvikling og produksjon av velferdstjenester.

En vanlig definisjon på innovasjon, som blant annet Forskningsrådet benytter, er nye eller vesentlig forbedrede varer, tjenester, prosesser, organisasjons- og styringsformer eller konsepter som tas i bruk for å oppnå verdiskaping og samfunnsnytte. For at det skal være en innovasjon er det ikke nok at det er en ny oppfinnelse. Den må også være gjennomført i praksis, slik at den nyttiggjøres og skaper verdi i et samfunn eller i en organisasjon (Kobro, 2018). Innovasjon er både prosess og produkt, og oppmerksomheten kan rettes både mot arbeidsprosesser og organisatoriske/miljømessige rammene som skaper innovasjon og mot løsningenes effekt og suksess (Phills, Deiglmeier, & Miller, 2008). I innovasjonsforskningen skilles det dessuten mellom inkrementell og radikal innovasjon, hvor den inkrementelle innovasjonen har karakter av å være en gradvis fornyelse, mens radikale innovasjoner er fundamentale endringer (Kobro, 2018).

Sosiale innovasjoner er nye løsninger på sosiale utfordringer. Løsningene kan både være produkter, tjenester og organisasjonsformer, og det er sentralt at sosiale innovasjoner i tillegg til å løse utfordringer også bidrar til å skape nye samarbeidsmåter og -relasjoner (Kobro 2018). I innovasjonslitteraturen gjengis ofte EUs definisjon av sosial innovasjon, som nettopp vektlegger mobilisering av borgerne til aktiv deltakelse i innovasjonsprosesser for å løse sosiale utfordringer på en mer effektiv og bærekraftig måte (European Commission, 2011):

Social innovation is about new ideas that work to address unmet needs. We simply describe it as innovations that are social in their ends and needs. Social innovations are new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships and collaborations (Murray et al., 2010, s. 3).

Kobro (2018) fremhever nettopp at man i prosessen knyttet til sosial innovasjon ofte involverer de som selv skal bruke løsningen. Den erfaringsbaserte kunnskapen er svært viktig i arbeidet med sosiale innovasjoner, og tas i bruk i samspill med fagkunnskapen (Kobro 2018, s. 18).

Samskapende sosial innovasjon handler om å invitere inn til likeverdige samarbeidende partnerskap hvor mennesker som har udekkede sosiale problem, mennesker som står tett på dem (pårørende) og mennesker som har ulike praktiske perspektiver på arbeidet med problemet, får gi selvstendige bidrag til å definere, designe, introdusere, og drive er fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter.

Et økonomisk verdiskapningsideal er ofte til stede når man drøfter klassiske innovasjoner. Når det gjelder sosiale innovasjoner er fokuset i høy grad rettet mot verdier som kommer samfunnet som helhet til gode og ikke mot profittmaksimering i bedrifter (Phills, Deiglmeier,

& Miller, 2008) (Mulgan, Tucker, Ali, & Sanders, 2007). Sosiale verdier er verdier som er knyttet til samfunn og fellesskap, og som anses som viktige av samfunnet eller en bestemt gruppe mennesker innenfor samfunnet.

2.4 Om sosial og offentlig verdi

De sosiale verdiene kan omfatte forhold som demokrati, likeverd, rettferdighet, respekt for andre, ansvarlighet, solidaritet, samarbeid, og miljøbevissthet, blant annet. Det er også blitt vanlig å knytte sosiale verdier opp mot FNs bærekraftsmål. Slike verdier kan påvirke holdninger og atferd til enkeltpersoner, grupper og samfunnet som helhet, og kan også være med på å forme politikk og beslutninger som tas av myndigheter og andre beslutningstakere.

Kollektive beslutningsprosesser må forankres i felles verdier og normer som har samfunnsmessig støtte (Rønning, 2021). Mens private aktører, noe forenklet, kan konsentrere seg om å levere tjenester som mange nok vil betale for, skal offentlig sektor realisere ulike og til dels motstridende mål gjennom sine midler. Kommuner kan oppleve at nasjonale føringer fra ulike statlige etater ikke er samkjørte, noe som f.eks. kan gjøre det vanskelig å komme videre i plansaker. Ifølge Benington & Moore (2011) kan begrepet «offentlig verdi» (public value) forstås på en måte som inkluderer både sosiale, kulturelle, miljømessige og økonomiske hensyn. Slik sett inkluderer offentlige verdier også sosiale verdier. Bason (2010) har lagt til at tjenesteerfaring (service experience) og demokrati er sentrale verdier i offentlig innovasjon. Samlet gir disse bidragene, ifølge Rønning (2021), et begrep om offentlige verdier som understreke at det offentlige skal realisere mange og konflikterende mål samtidig, og at offentlig verdi kan skapes på mange ulike måter.

Moore introduserte et strategisk triangel i sin utvikling av begrepet offentlig verdi, hvor offentlig verdi er ett hjørne, og gjennomføringsevne (operational capacity) og legitimitet og støtte (authorising environment) er de to andre. Med det siste menes at verdiskapingen må sikres autoritet og støtte fra beslutningstakere og andre som kan bidra til å gi et tiltak legitimitet (se figur 5).

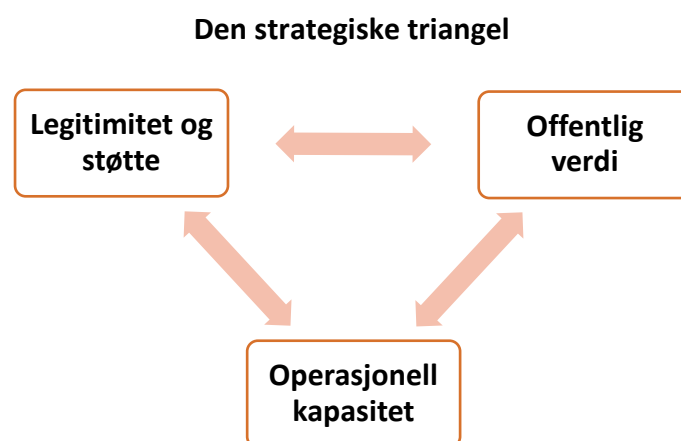


Figure 5: Mark Moores strategiske triangel, etter Rønning (2021)

Benington (2011) har videre påpekt at offentlig verdi kan ses på to ulike måter; det første dreier seg om hva offentligheten faktisk tillegger verdi, det andre mer normativt angående hva som kan gi mer verdi til den offentlige sfæren. Det kan være spenninger mellom disse to, fordi den siste kan legge opp til en videre diskusjon om hensynet til neste generasjon, hensyn til klima osv. Det nyttige ved begrepet ligger, ifølge Rønning (2021), mye i at vi kan ha en kontinuerlig prøving av hva som tjener fellesskapet. Akkurat som det er et mål i seg selv å ha en løpende debatt om hva som gir offentlig verdi, har det en verdi at det er åpenhet for ulike verdiståsteder når det gjelder hva en legger mest vekt på. I alle former for samarbeid mellom aktører vil konflikt basert på ulike normer og verdier før eller senere oppstå (Amdam, 2019). I samarbeidsdrevet innovasjon kan slike konflikter være avgjørende for samarbeidet. For det systematiske plan- og innovasjonsarbeidet i kommuner innebærer dette en prosess der aktiviteter, effekter og konsekvenser vurderes opp mot verdier som demokrati, bærekraft, likeverd og tilfredsstillende av behov. Fordi offentlig innovasjon ikke er et mål i seg selv, men et middel til verdiskaping, er verdidiskusjonene viktige. Agger et al. (2018) konkluderer på sin side med at det er vanskelig å fastslå hvilke offentlige verdier (public values) som blir fremmet gjennom samskapingsprosesser, ettersom målsettingene kan gå i ulike retninger. Verdien av samskaping ligger primært i selve prosessen, som en legitimerende og meningsskapende praksis i offentlige organisasjoner, ifølge Agger et al. (2018) og Voorberg et al. (2015).

3. VESTFOLD OG TELEMARKS PROGRAMARBEID

I dette kapitlet gjør vi rede for fylkenes programorganisering og aktiviteter i programarbeidet. Datagrunnlaget er intervjuer og observasjon, samt rapportering til Helsedirektoratet.

3.1 Organisering av programarbeidet

3.1.1 Vestfold

Program for folkehelsearbeid har pågått i Vestfold siden 2017. I søknaden til Helsedirektoratet vektla fylkeskommunen mulighetene for å utvikle tiltak i kommunene som integrerer psykisk helse i det lokale folkehelsearbeidet med barn og unge som en prioritert målgruppe, og hvor lokalt rusforebyggende arbeid også inngår. Gjennom Program for folkehelsearbeid i kommunene vil forhold som relasjoner, psykososiale forhold, fysiske kvaliteter i nærmiljøet og levevaner, som både kan motvirke og forsterke sosiale helseforskjeller, påvirkes direkte gjennom tiltak og gjennom å bygge strukturer og systemer for helsefremmende arbeid.

Program for folkehelsearbeid i kommunene skal gjennomføres ved strukturert samhandling og en betydelig ressursinnsats fra fylkeskommunens side som tilrettelegger. Gjennomføringen bygger på disse tre tilnærmingene:

- faglige tilnærminger for å fremme psykisk helse og rusforebygging
- reell medvirkning som helsefremmende faktor
- systematisk felles utviklingsarbeid for medvirkning, evaluering og tilrettelegging for forskning

Samarbeidet om programmet på tvers av kommuner er ved søknadstidspunktet tenkt ivarettatt gjennom organiseringen med et samarbeidsråd, faggruppe og sekretariat. (Se samhandlingskart for *Vestfold på laget* i vedlegg 2.)

Samarbeidsrådet²

Samarbeidsrådet for folkehelse er i Vestfolds søknad fremhevet som en sentral overordnet samhandlingsarena. Rådet ble etablert for å ivareta kravet om et regionalt samordningsorgan og hadde ved søknadstidspunktet en sammensetning med representanter fra Vestfold fylkeskommune både politisk og administrativt, fra kommunene, og KS, fra statlige etater som statsforvalteren, Sykehuset i Vestfold, NAV Vestfold, Statens vegvesen, Vestfold politidistrikt og representanter fra forsknings- og kompetansemiljø, frivillige organisasjoner og fylkeskommunale råd.

Rådet har gitt innspill til søknaden og skal drøfte kriterier for utvelgelse og utvalg av kommuner og tiltak. Rådet skal få en årlig orientering om og drøfte utviklingen av programmet, og ellers ha oppgaven å være en rådgivende gruppe for oversiktsarbeid og spesifikke satsinger, samt er foreslått som referansegruppe for revidering av regional plan for folkehelse.

Faggruppe

Faggruppen skal være et mer operativt organ enn samarbeidsrådet. Denne gruppen skal bestå av representanter fra alle deltakende kommuner, sekretariatet, KoRus Sør og Høgskolen i Sørøst Norge. Faggruppens ansvar er tett kontakt om oppfølgingen av tiltakene i kommunene og aktivitetene i programmet.

Sekretariat

Fylkeskommunen har ansvar for sekretariatet som består av en programansvarlig, støttende rådgivere og fylkeskommunens tverrsektorielle arbeidsgruppe. Hovedoppgavene skal være å tilrettelegge for den årlige innovasjonsarenaen, være rådgiver for programkommunene, være kontaktledd overfor Helsedirektoratet, lage en årlig melding om programmet til folkevalgte organ, ta andre initiativ når det gjelder kommunikasjon, og ha sekretariatsfunksjonen i samarbeidsrådet.

Kommunikasjon

Det ble i søknaden lagt opp til aktive kommunikasjonstiltak, i ulike former og med ulike målgrupper, for å dele kunnskap og erfaring i programarbeidet, samt formidle resultater fra programarbeidet til folkevalgte og ut i samfunnet. Det ble vektlagt at det skal være et åpent og tilgjengelig språk, som formidler innholdet i arbeidet og setter det i en samfunnsmessig

² Fra 1.1.2020 er Telemark og Vestfold ett fylke. Dette innebærer at kompetanse og erfaring fra fylkenes programarbeid samles i én avdeling. Ifølge rapporteringen fra Telemark fylkeskommune for 2019 var det framtom. 2019 ikke gjort noen endringer i sammensetning av samarbeidsorganet, men gjennom høsten ble det arbeidet mye med hvordan samarbeidsorganet skulle se ut i det nye fylket Vestfold og Telemark. I den sammenheng ble det innhentet erfaringer fra de som hadde sittet i samarbeidsrådene. Det ble vedtatt i fellesnemda at organet fra nyttår skulle følge Telemark sin modell for representasjon, med et mandat som var en kombinasjon av de to fylkenes mandat. Hovedforskjellen mellom samarbeidsrådets nåværende mandat og Telemark sitt opprinnelige mandat, er at tildeling av midler i Programarbeidet nå skjer politisk (i Fylkestinget), slik man har praktisert dette i Vestfold siden de kom med i programmet i 2017. I forbindelse med regionreformen er Samarbeidsrådets sammensetning og mandat således endret fra 2020.

sammenheng. Sekretariatet ved fylkeskommunen har hovedansvaret, og programkommunene forplikter seg til å bidra.

Samarbeidsrådets begrunnelse for valg av tiltak

Kommunenes søknader om å få bli programkommune skal vurderes opp mot åtte kriterier, vedtatt av samarbeidsrådet. Det understrekes at kriteriene må ses i sammenheng med målene for programarbeidet. Kriteriene dekker følgende temaer:

- Faglig innretning
- Bakgrunn i kommunes oversiktsarbeid og videre utvikling av oversiktsarbeider
- Opplegg for medvirkning
- Tilrettelegge for evaluering og, delta i felles utviklingsarbeid forskning
- Forankring og organisering av programarbeidet
- Budsjett, inkludert egeninnsats
- Rapportering
- Risikofaktorer og kvalitetssikring

Kriteriene for utvelgelse av kommuner og tiltak baserer seg for øvrig på de retningslinjer og føringer som kom fra Helsedirektoratet.

3.1.2 Telemark

Telemark kom med i tilskuddsordningen Program for folkehelsearbeid i 2018, ett år etter Vestfold. I sin søknad til Helsedirektoratet skrev Telemark fylkeskommune at de gjennom sin deltakelse i programmet vil forsterke innsatsen på rusforebygging, psykisk helse og utjevning av sosial ulikhet. Målgruppen for innsatsen er barn og unge på de arenaene de naturlig oppholder seg. Gjennom satsningen skal kommunene styrkes slik at de utvikler og igangsetter tiltak innenfor de tre innsatsområdene. Det er ressurser knyttet til barn og unges livskvalitet, trygghet, trivsel, mestring og motstandskraft som skal styrkes for å bidra til et liv hvor rus og sosial ulikhet skal gi færrest mulig utfordringer og hvor den psykiske helsa er robust og god.

Programorganiseringen i fylket skal bidra til en innovasjonskultur hvor kommunene utvikler og legger til rette for forskning og innovasjon i eget folkehelsearbeid. Samskaping er et nøkkelord og bygger på verdier som medbestemmelse, flerfaglighet og samarbeidskonstellasjoner på tvers av sektorer. Metoder og kunnskap fylket bygger på er psykisk helse og rus i et folkehelseperspektiv, helsefremmende og universelle tiltak, sosial innovasjon gjennom samskaping, evaluering og måling samt reell samskaping og involvering.

Fylkeskommunen forutsetter en programorganisering av det regionale folkehelsearbeidet som et tillitsfullt komplementært samspill mellom forskning, praksisnær kunnskap, politiske erfaringer og brukergruppedeltagelse. Fylkeskommunen har en ledende og koordinerende rolle, og det ble fremhevet i søknaden at samarbeidsrelasjoner og samhandlingsmønstre vil videreutvikles gjennom hele programperioden.

Prosjektgruppe

Prosjektgruppa skal være et dialogforum som sikrer bred medvirkning og forankring i utformingen av programarbeidet i Telemark. Prosjektgruppa skal bidra til å gjøre avstanden mellom praksisfeltet og forskningsfeltet mindre.

Prosjektgruppa har vært sentrale i søknadsprosessen, hvor de har deltatt i prosessarbeid og diskusjoner og kommet med innspill til blant annet mål, kriterier og videre fremdrift av programmet. Videre i programmet skal prosjektgruppa være et viktig høringsorgan i utvelgelse av kommuner og tiltak. Da endres sammensetningen fra første fase.

I første fase, søknadsprosessen, besto prosjektgruppa av utvalgte kommuner basert på geografi og størrelse, i tillegg til representanter fra brukerorganisasjoner, frivillighet, forsknings- og kompetansemiljøer, Vestfold fylkeskommune, Fylkesmannen i Telemark, foruten deltakelse fra sekretariatet. I andre fase som innebar utvelgelse av kommuner, er det i søknaden beskrevet at deler av gruppa vil kunne inviteres inn til drøftinger i tråd med de behovene sekretariatet og samarbeidsrådet ser.

Samarbeidsrådet³

Samarbeidsrådet skal være et dialogforum for iverksetting og oppfølging av Regional plan for folkehelse og for Program for folkehelsearbeid i kommunene. Rådets hovedansvar er koordinering og samordning av arbeidet regionalt i hele fylket. Videre skal samarbeidsrådet initiere satsinger innenfor folkehelse og tidlig innsats og har følgende fullmakter i programarbeidet, delegert fra Fylkestinget i Telemark:

- Vedta kriterier for utvelgelse av kommuner
- Prioritere søknader fra kommunene etter gjeldende kriterier
- Holde seg orientert om utviklingsarbeidet i programkommunene

Organet besto da søknaden ble sendt, av fylkesrådmannen, hovedutvalgsleder for kultur, idrett og folkehelse, assisterende fylkesmann, leder av KoRus-Sør, fylkesopplæringsjefen, avdelingsdirektør i NAV, en representant for KS rådmannsutvalg p.t. rådmannen i Skien, rådgiver i KS, dekan for Helse og sosialfag på HSN, og leder for Telemarkforskning. I tillegg deltar fylkeskommunens teamleder for folkehelse, idrett og friluftsliv, og prosjektlederen for Program for folkehelsearbeid i kommunene.

Sekretariatet

Sekretariatet skal legge til rette for dialog mellom kommuner, forskningsinstitusjoner, andre kompetansemiljø, frivillige organisasjoner og representanter fra brukerorganisasjoner. Det skal legges særlig vekt på å bistå med samordning/koordinering av større

³ Fra 1.1.2020 er Telemark og Vestfold ett fylke. Dette innebærer at kompetanse og erfaring fra fylkenes programarbeid samles i én avdeling. Ifølge rapporteringen fra Telemark fylkeskommune for 2019 var det fra tom. 2019 ikke gjort noen endringer i sammensetning av samarbeidsorganet, men gjennom høsten ble det arbeidet mye med hvordan samarbeidsorganet skulle se ut i det nye fylket Vestfold og Telemark. I den sammenheng ble det innhentet erfaringer fra de som hadde sittet i samarbeidsrådene. Det ble vedtatt i fellesnemda at organet fra nyttår skulle følge Telemark sin modell for representasjon, med et mandat som var en kombinasjon av de to fylkenes mandat. Hovedforskjellen mellom samarbeidsrådets nåværende mandat og Telemark sitt opprinnelige mandat, er at tildeling av midler i Programarbeidet nå skjer politisk (i Fylkestinget), slik man har praktisert dette i Vestfold siden de kom med i programmet i 2017. I forbindelse med regionreformen er Samarbeidsrådets sammensetning og mandat således endret fra 2020.

kommuneovergripende FoU-prosjekter. Sekretariatet skal videre oppfylle oppdraget gitt i *Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-2027*, ved å utarbeide kriterier, søknad og utlysning av midler og legge dette frem for Samarbeidsrådet, samt utarbeide en anbefaling om hvilke av søknadene fra kommunene som best innfrir programmets målsetting og innretning. Anbefalingen skal danne grunnlaget for Samarbeidsrådets drøftinger og vedtak.

Sekretariatet skal ha den løpende kontakten med kommuner, prosjektgruppa og forsknings- og kunnskapsmiljø, og skal være ansvarlig for å holde samarbeidsrådet orientert om utviklingsarbeidet i programkommunene. (Se samhandlingskart for *Rusfritt, robust og rettferdig* i vedlegg 3.)

Dialog og samarbeid

Telemark fylkeskommune fremhevet spesielt dialog med kommunene, tett samarbeid med regionale forsknings- og kompetansmiljø, det langvarige og systematiske samarbeidet med frivillige organisasjoner og forpliktende samarbeidsavtale med Vestfold fylkeskommune i sin søknad. Kommunene har en helt sentral rolle i satsingen da det er de som initierer tiltak i satsingen. Regionale forsknings- og kunnskapsmiljøer skal blant annet kvalitetssikre at tiltakene det gis støtte til er kunnskapsbaserte og lagt opp for evaluering. Det langvarige og systematiske samarbeidet med frivilligheten fremheves det at danner et godt utgangspunkt for felles innsats i Program for folkehelsearbeidet i kommunene.

Stortinget vedtok 8.6.2017 at Vestfold og Telemark fylkeskommuner skal bli slått sammen til ett fylke med virkning fra 1.1.2020. Ved innsending av søknaden var både politisk ledelse og administrasjonen i de to fylkene godt i gang med samarbeidet frem mot sammenslåing og hadde inngått en gjensidig forpliktende samarbeidsavtale om samordning av folkehelsearbeidet. Som kjent oppløses Vestfold- Telemark fylke fra 1.1 2024 igjen.

Samarbeidsrådets begrunnelse for valg av tiltak

Hovedmålsettingen for programmet var å bidra til en langsiktig styrking av kommunenes arbeid med å fremme befolkningens helse og livskvalitet, og i en slik sammenheng vil utvikling av konkrete tiltak være en del av et større systematisk folkehelsearbeid. Det ble i Telemarks søknad vektlagt at tiltakene som utvikles og prøves ut har sin bakgrunn i det lokale utfordringsbildet og at det er forankret i det kommunale planverket. Fylkeskommunen baserte derfor tildelingen av midler *både* på en spesifikk vurdering av kommunens tanker om utvikling av konkrete tiltak *og* på en helhetlig vurdering av kommunens langsiktige og systematiske folkehelsearbeid.

Kriterier for utvelgelse av kommuner og tiltak bygget på de retningslinjer og føringer som kom fra Helsedirektoratet og ble beskrevet i innretningen på programmet. Tabellen under viser kriteriene som lå til grunn for valg av tiltak:

KRITERIER		
Kommunens langsiktige og systematiske folkehelsearbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunens kunnskap om hvilke folkehelse relaterte utfordringer og ressurser som finnes i egen kommune på feltene psykisk helse, rusforebygging og sosial ulikhet • Kommunens kunnskap om hvilke utfordringer som til nå er ubesvarte/mangelfullt besvarte innen psykisk helse, rusforebygging og sosial ulikhet • Kunnskap om lokale og universelle påvirkningsfaktorer for psykisk helse, rusmisbruk og ulikhet • Oversikt over kommunale, regionale og nasjonale planer innen folkehelse 	
	KRITERIER	UTDYPENDE SPØRSMÅL
Tiltaksutvikling	Beskrivelse av tiltaket	<ul style="list-style-type: none"> • Er tiltaket konsist beskrevet? • Er kunnskapsgrunnlaget beskrevet?
	Målgruppe: universelle tiltak	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar tiltaket til helsefremming blant hele befolkningsgrupper med barn og unge i alderen 0-24 år?
	Evaluering	<ul style="list-style-type: none"> • Finnes det en tydelig plan for hva slags evaluering som skal gjennomføres og hvem kommunen tenker å samarbeide med i evalueringsarbeidet?
	Brukermedvirkning	<ul style="list-style-type: none"> • Er brukergruppen tydelig definert og finnes det gode beskrivelser på hvordan disse skal inkluderes i utfordring og evaluering av tiltaket?
	Tverrfaglig samarbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Kommer det frem hvilke kommunale sektorer og faggrupper som vil inkluderes i tiltaksutviklingen? • Finnes det etablerte og/eller planlagte strukturer for samarbeid mellom disse?
	Frivillighet	<ul style="list-style-type: none"> • Er frivilligheten i kommunen involvert i utvikling og gjennomføring av tiltaket?
	Forankring	<ul style="list-style-type: none"> • Er tiltaket et svar på kommunenes helhetlige folkehelsearbeid og svarer på definerte folkehelseutfordringer forankret i kommunale planer? • Er det jobbet med forankring av tiltaket på ulike kommunale nivåer?
	Innovasjon	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke innovative elementer finnes i tiltaket?
	Gjennomføringsevne	<ul style="list-style-type: none"> • Har kommunen en plan for hvordan de skal lykkes med gjennomføring av tiltaket?
	Overførbarhet/erfaringsdeling	<ul style="list-style-type: none"> • Har tiltaket overføringsverdi til andre kommuner? • Finnes det en plan for hvordan kommunen skal bidra til erfaringsdeling med andre kommuner?
	Videreføring/videreutvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Finnes det en plan for hvordan tiltaket skal videreføres/videreutvikles etter tilskuddsmidlers opphør?
	Rapportering	<ul style="list-style-type: none"> • Er rutiner for rapportering tilstrekkelig beskrevet og planlagt?

3.2 Aktiviteter i programfylkene

I beskrivelsen av aktivitetene i hvert av programfylkene, er det rapporteringene til Helsedirektoratet som er kildene, i hovedsak siste rapportering fra 2022.

3.2.1 Vestfold på laget

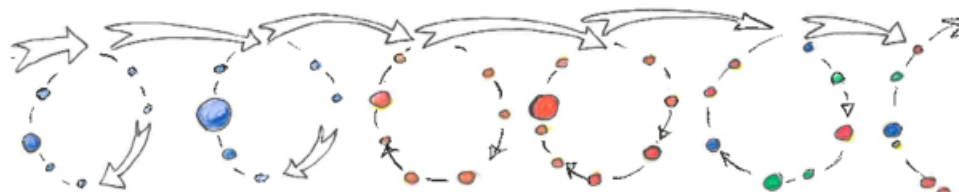
I samarbeid med de øvrige aktørene i programmet, har Vestfold bygget opp en samvirkemodell som operasjonaliserer en innovasjonssyklus. Modellen inneholder en rekke kompetanseprogram, og gjennomføres i samarbeid med PedData AS og Marianne Sempler. Ped Data AS har i perioden 2018-2022 gitt Vestfold fylkeskommune prosjekt- og prosessbistand til utvikling av Program for folkehelsearbeid.

Modellen besto i utgangspunktet av fire sentrale elementer:

- Fagnettverk
- Fasiliteringskurs
- Innovasjonsarena
- Lærende rapportering

Fra 2020 kom også Transformativ læringssirkel inn som et element, slik det fremgår av figuren under.

Fylkeskommunen bygger støttestrukturer for innovasjon



Illustrasjon: Toril Dale, 2021

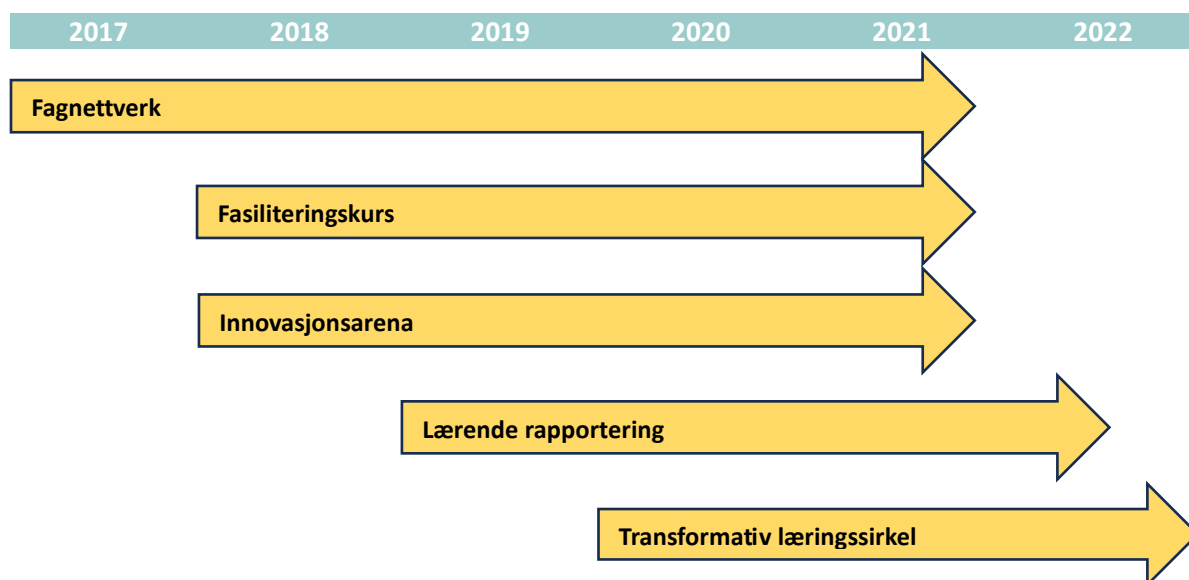


Figure 6 Innovasjonssyklusen slik den presenteres i Fylkeskommunens rapportering til Helsedirektoratet i av 2022

I henholdsvis 2021 og 2022 ble Læringssirkel for kommunikasjon av folkehelseiltak og Læringssirkel for egenevaluering etablert.

Kostnadene ved alle kurs og kompetansehevende tiltak har vært dekket av fylkeskommunene, og vært gratis for deltakerne.

Kommunevis oppfølging

Vestfold fylkeskommune har fulgt opp kommunene i stor grad på felles møteplasser og erfaringsdelingsarenaer. Disse gjøres det rede for videre i kapitlet. Samtidig har de bistått kommunene enkeltvis ved behov.

Fagnettverk

Fagnettverket er beskrevet som en sentral møteplass, som et dialog- og informasjonsforum der det bygges kompetanse og kapasitet rundt faglige tema og metodeutvikling. Deltakerne i nettverket er prosjekt- og prosessledere i kommunene, regionale samarbeidsaktører og regionale frivillige organisasjoner. Det ble lagt vekt på erfarings- og kunnskapsdeling.

Kurs i fasilitering

Det ble tilbudt og gjennomført kurs i fasilitering i tre moduler. Modul 1 ga grunnleggende kompetanse i fasilitering av samskaping, og ble arrangert før innovasjonsarenaen. På

etterspørsel fra kommunene tilbød fylkeskommunen også fasiliteringskurs modul 2, som fokuserte på grunnleggende kompetanse i fasilitering og innovasjonsprosesser.⁴

Med koronapandemien og nedstengingen av fysiske møteplasser har programarbeidet vært en pådriver for å ta digitale møter i eie, og det ble gitt anledning og muligheter til et kompetanseløft på digitale og hybride møteplasser. Modul 3 handlet om fasilitering online. De tre modulene bygget på hverandre, og deltakerne fikk kursbevis.

Innovasjonsarena

Innovasjonsarenaen beskrives som det bærende elementet i det pågående utviklings- og innovasjonsarbeidet.⁵ Forberedelser til arenaen og oppfølging/etterarbeid skjer i fagnettverk/ workshops og lokalt i prosjektgruppene.⁶ Innovasjonsarena er en møteplass for aktørene i folkehelseprogrammet, og det overordnede målet er at årlige innovasjonsarenaer skal:

- bidra til ny praksis
- påvirke rammene for kommunenes folkehelsearbeid
- bidra til å utvikle praksisnært FOU-arbeid
- føre til økt samskaping, medvirkning og innovasjonskompetanse

Fra 2020 ble innovasjonsarenaen (grunnet koronapandemien) en digital møteplass der erfaringsdeling og kunnskapsformidling var sentrale elementer. Fra 2021-2023 har innovasjonsarenaen handlet om formidling av erfaringer fra programarbeidet i Vestfold og om kunnskapsformidling om samskaping mellom offentlig, frivillig og sivil sektor.

Lærende rapportering

Det fjerde elementet i innovasjonssyklusen er Lærende rapportering. Hensikten var å bruke erfaringer som gjøres underveis i prosjektet, til å styrke og forme tiltakene videre i prosjektperioden. Dette beskrives som en fasilitert og samskapende metode for refleksjon over programarbeidet, som forankrer rapporteringen i hele prosjektgruppa og letter arbeidet for prosjektleder. Lærende rapportering skal bidra til å:

- få oversikt over gjennomførte tiltak/aktiviteter i programmet
- synliggjøre og dokumentere resultater for den enkelte, for prosjektene, kommunene og fylkeskommunen
- få frem forbedringsområder og forslag til tiltak og sikre oppfølging og tiltak fra ledergrupper/prosjektgrupper/prosjektledere
- ta ut læring av det man har vært igjennom så langt

⁴ For beskrivelse av innhold og bakgrunn for kursene se: <https://arbeidoghelse.no/kurs/>

⁵ Inspirasjonen til årlig innovasjonsarena bygger på et konsept utviklet av *Nasjonal kompetansetjeneste for arbeidsrettet rehabilitering* (NK ARR). De har i 10 år arrangert «Arbeid og helse Åpen arena».

⁶ I oktober 2017 arrangerte fylkeskommunen en todagers innovasjonssamling der deltakerne på samlingen bestod av programkommuner og andre kommuner i Vestfold, representanter fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, KoRuS Sør, Høgskolen i Sørøst Norge, NAPHA, RBUP Øst og Sør, Oslofjordfondet, NIBR, Telemark fylkeskommune og Vestfold barne- og ungdomsråd. Hensikten var å bygge et innovativt fellesskap rundt programarbeidet ved å dele og bygge kunnskap. På denne samlingen ble evaluering tatt opp som et særlig viktig tema.

- justere utviklingsprogrammet i forhold til resultatet fra den lærende rapporteringen
- sikre at det blir satt av tid til erfaringsdeling, refleksjon og konklusjoner/handlingsplanlegging for videre arbeid
- styrke rapporteringen fra kommunene til fylkeskommunen og fra fylkeskommunen til Helsedirektoratet

Lærende rapportering inngår som grunnlag for egnevalueringen i hver av programkommunene. En sentral intensjon med denne rapporteringsformen er å bidra til læring og mobilisering for videre handling. Momenter fra lærende rapportering brukes som grunnlag for kommende års innovasjonsarena.

Transformativ lærings sirkel

Transformativ lærings sirkel (TLS), som ble startet opp av fylkeskommunen i 2020, ble videreutviklet i 2021 og har vært en sentral satsing. TLS gjennomføres som en digital møteplass og læringsarena som skal fungere som drivkraft for deltakerne i deres eget utviklingsarbeid. Hensikten med nettverket er at den skal være til støtte for programkommunene i deres utviklingsarbeid.

TLS er en erfaringsarena og en arena for kollektiv læring for deltakerne. TLS skal fremme transformativ læring som gir ansvar til den enkelte deltaker til å ta læringen videre til, og fremme forbedringer i praksis, i hver av deltakers utviklingsprosjekt og kommune. Dette gir muligheter til å utvikle og gjøre eksplisitt noe av den "tause" kunnskapen som finnes hos deltakerne.

Utover samvirkemodellen og dens elementer har fylkeskommunen i *Vestfold på laget* lagt til rette for Lærings sirkel for kommunikasjon av folkehelse tiltak og Lærings sirkel for egnevaluering.

Lærings sirkel for kommunikasjon av folkehelse tiltak

Lærings sirkel for kommunikasjon av folkehelse tiltak hadde som formål å skape oppslutning og forankring av tiltak, både i egen organisasjon og blant innbyggere, og startet i 2021.

Lærings sirkelens innhold var kompetanseheving og arbeid med egne case. Det ble gjennomført tre digitale workshops. På første workshop bidro Geir Aas, områdedirektør på kommunikasjon i Forskningsrådet, med innlegg om hvordan historiefortelling fanger oppmerksomhet. På andre workshop holdt Vibeke Holtskog kurs i retorikk og kommunikasjon, *Formidling som funker*, og Belinda Orten, prosjektleder for frivillighetsprosjektet i fylket, bidro med temaet visuell formidling i den tredje workshopen.

Lærings sirkel for egnevaluering

Hensikten med lærings sirkelen for egnevaluering var å:

- gi støtte til evalueringsansvarlige i deltakende kommuner
- sikre framdrift i egnevalueringsarbeidet
- stimulere til engasjement og læring hos deltakerne
- fremme kvalitativt gode egnevalueringer

Læringssirkelen var for kommunene i deres siste programår, 2022, og ble utviklet og gjennomført i et samarbeid mellom fylkeskommunen, USN og KoRus sør. Sirkelen ble gjennomført som digitale samlinger der USN var faglig ansvarlig for innholdet. Temaene ble avtalt underveis og deltakerne fikk tilbud om å levere utkast på deler av rapport før samlingene og kunne spesifisere hva de ønsket veiledning på.

Vestfold-Telemark fylkeskommune har også tilbudt flere aktiviteter i felleskap og de gjøres det rede for mot slutten av dette kapitlet.

3.2.2 Rusfritt, robust og rettferdig

Programkommunene i gamle Telemark er relativt små, med noen unntak, noe som innebærer at fylkeskommunen i all hovedsak forholder seg til personer i deltidsstillinger i dette arbeidet. Dette preger rammebetingelsene for hva som er realistiske og hensiktsmessige støttestrukturer.

I *Rusfritt, robust og rettferdig* skal fylkeskommunen fylle sin understøtterolle på ulike måter; gjennom veiledning, ledelse av prosjektledernetverk, gjennom å være brobygger mellom forskning/kompetansemiljø, gjennom å bidra i forankringsarbeid og arrangere ulike kurs/kompetansetiltak.

Kommunevis oppfølging og veiledning

Telemark fylkeskommune var opptatt av tett oppfølging på kommunenes premisser. Den individuelle oppfølgingen av kommunene har bestått av en rekke ulike aktiviteter, som løpende veiledning og gjensidig evaluering gjennom møter med den enkelte programkommune, samt deltakelse i styringsgrupper/arbeidsgrupper og kommunestyremøter, og andre fora der kommunene har ønsket deltakelse fra fylkeskommunen.

Prosjektledernetverk

Prosjektledermøtene var en arena der prosjektlederne møtes og hvor kommunene kunne være ærlige, kjenne på felles utfordringer og identifisere mulige løsninger på disse i felleskap.

Fylkeskommunen har lagt til rette for ulike kompetansehevende tilbud i samarbeid med eksterne aktører.

Kurs i prosjektledelse

I samarbeid med Innovasjon Norge, ble det holdt kurs i prosjektledelse gjennom PLP-metoden. Kurset ga en innføring i en velutprøvd metode for prosjektgjennomføring og et felles begrepsapparat om prosjektarbeid. De fleste programkommunene i Telemark deltok på kurset.

Kurs i samskaping og sosial innovasjon

Samskaping og sosial innovasjon er sentrale tilnærminger i Telemarks program, og USN utviklet et kurs i samskapende sosial innovasjon for programkommunene. Kursets innhold var målemetoder og verktøy for evaluering og måling av sosial verdi, og praktisk innføring i

disse metodene og verktøyene. Fylkeskommunen dekket deltakeravgiften for inntil to deltakere fra hver kommune.

Kurs i online fasilitering

Det ble tilbudt kurs i online fasilitering for å bidra til at konsekvensene av covid-19 skulle bli så små som mulig for programkommunene. De fleste kommunene deltok, og det var Belinda Orten som holdt kurset. Hun var på det tidspunktet ansatt i Tønsberg kommune.

3.2.3 Fellesaktiviteter

Vestfold-Telemark fylkeskommune har som sammenslått fylkeskommune utviklet og tilbudt aktiviteter felles for programkommunene, og noen for alle kommuner i fylket. Aktivitetene har kommet i stand på bakgrunn av ønsker fra programkommunene om kompetanse i prosessevaluering og egevaluering.

Kurs i prosessledelse

Kommunene fikk tilbud om å delta på kurs i prosessledelse i regi av LENT. Kurset gikk over to samlinger i 2019, og ga deltakerne verktøy og trening i å lede prosesser.

Kurs i prosessevaluering

USN har i samarbeid med Vestfold og Telemark fylkeskommune utviklet et kurs i prosessevaluering av folkehelseprosjekter. Dette ble utviklet og gjennomført i 2019. Kurset rettet seg mot prosjektenes prosesskvaliteter og gir kompetanse i å gjennomføre prosessevaluering av egne prosjekter. Dette kurset er NOKUT-godkjent og tilsvarer 10 studiepoeng.

Evalueringsløftet

Vestfold og Telemark fylkeskommunene, Korus Sør og USN har samarbeidet om å skreddersy et program for å støtte kommunenes egevaluering av folkehelseprosjekter. Evalueringsløftet ble igangsatt høsten 2022 og ble tilbudt alle kommuner i fylket uavhengig av om de deltar i Program for folkehelsearbeid eller ikke.

Hensikten med evalueringsløftet var å gi deltakende kommuner veiledning og støtte i alle faser av evalueringsarbeidet og hjelp til utarbeidelse av endelig evalueringsrapport. Konkret bestod evalueringsløftet av tre samlinger. Samlingene besto av en kombinasjon av korte teoretisk økter med påfølgende prosessarbeid i grupper. Gruppearbeidet ble tilpasset det enkelte case, med tett veiledning fra fagpersoner fra USN og KoRus Sør. Det var fylkeskommunen som hadde ansvaret for å koordinere arbeidet, mens USN hadde det faglige ansvaret for veiledning og oppfølging av kommuner på samlinger.

Evalueringsløftet hadde noe ulik innretning i henholdsvis tidligere Vestfold og Telemark, avhengig av hvor langt kommunene hadde kommet i sine prosjekter.

Mal for evalueringsrapport

Vestfold og Telemark fylkeskommune tok initiativ til å få utarbeidet en mal for egevalueringsrapport. KoRus og Samarbeid Sør ble engasjert og Arnfinn Helleve (FHI) og Bergljot Baklien ga innspill til malen. Malen bygger på Bergljot Baklien sin veileder i egevaluering og er strukturert rundt ulike hovedkapitler med tilhørende støttespørsmål.

Malen gir tydeligere retningslinjer når det gjelder formen på endelig evalueringsrapport for tiltakene som utvikles med midler fra programmet.

4. «... NY MÅTE Å SAMARBEIDE PÅ»

I dette kapitlet presenterer vi empirien fra intervjuer og observasjoner, samt rapporteringer til Helsedirektoratet. Presentasjonen er strukturert etter tema og besvarer det første evalueringsspørsmålet: Hva kjennetegner den fylkeskommunale innsatsen i programarbeidet når det gjelder å bygge støttende strukturer, som bidrar til samskaping og sosial innovasjon i kommunenes utviklingsarbeid?

Vestfold og Telemark har, med hvert sitt folkehelseprogram, noen felles kjennetegn ved innsatsen for å stimulere til samskaping og sosial innovasjon, samtidig er det variasjon i aktivitetene og verktøyene de tilbyr programkommunene.

4.1 Mål og organisering

4.1.1 Mål for programmene

Vestfold fylkeskommunes programarbeid har pågått siden 2017, og hovedmålet er: *Vestfold har oppvekstmiljøer der alle barn og unge blomstrer, opplever livskvalitet og mestrer sine liv.* Programmet som helhet skal bidra til å styrke kapasitet og kompetanse i det systematiske og tverrsektorielle folkehelsearbeidet, gjennom felles aktiviteter og støttestrukturer for kunnskapsutvikling, prosessutvikling, framdrift og resultatoppgjør i kommunenes programarbeid.

Telemark fylkeskommunes programarbeid startet i 2018, ett år etter Vestfolds arbeid. Hovedmålet er: *Barn og unge i Telemark opplever god psykisk helse og livskvalitet. De har tro på egne ressurser og opplever stor grad av mestring, trygghet og tilhørighet i hverdagen.*

Hovedmålet til både Vestfold og Telemark har form av en visjon. De uttrykker samtidig en faglig tilnærming til tiltaksutviklingen i programmet, som er rettet mot helsefremmende og styrkebaserte tiltak. Delmålene for begge programmene er i større grad egnet for vurdering av måloppnåelse enn hovedmålene. De er mer spesifikke og har gitt føringer for kommunenes tiltaksutvikling, sammen med de enda mer spesifikke kriteriene for utvelgelse av kommunale tiltak.

4.1.2 Organisering av programarbeidet

Begge fylkene hadde et samarbeidsråd for folkehelse, et sekretariat og en prosjekt- eller faggruppe. Det er noe variasjon i sammensetning og oppgaver, og noen endringer er gjort underveis.

Samarbeidsrådet

I et intervju med en fylkeskommunal informant fremheves det at samarbeidsrådet i tidligere Vestfold fylkeskommune har bidratt til å styrke det tverrsektorielle fokuset i

folkehelsearbeidet. Samarbeidsrådet har også bidratt til å skape forståelse rundt og legitimitet til mer eksperimentelle og innovative arbeidsformer i programarbeidet, og ikke minst gitt fylkeskommunen anledning til å markere sitt lederskap innenfor folkehelsearbeidet regionalt. Informanten beskriver det slik:

(...) i arbeidet med å etablere fylkeskommunen som ledende i det tverrsektorielle arbeidet med folkehelse i fylket, har det vært viktig at de andre aktørene har deltatt og sett at her tar vi virkelig tak, legger inn ressurser i å veilede og understøtte kommunene i et program som har substansiell aktivitet. På den måten ser de at vi følger opp, jobber med å utvikle rammene og vi har åpenhet og transparens om det gjennom dette samarbeidsrådet. Så dette går også litt på legitimitetssiden ut mot omverdenen (2020).

Informanten forteller videre at samarbeidsrådet har vært en arena for tett kontakt med fylkespolitikere:

Særlig vil jeg framheve muligheten dette forumet har gitt oss til å ha en dialog med egne politikere – vi har gjennom samarbeidsrådet greid å få sentrale fylkespolitikere mye tettere på dette arbeidet. Det har vært veldig viktig for at de har kunnet kalibrere sine forventninger til den rollen vi har og måten vi utøver rollen i dette programarbeidet (2020).

Samtidig har ikke møtene i Samarbeidsrådet alltid vært like effektive, ifølge informanten. Det kan til dels skyldes for dårlige forberedelser fra fylkeskommunens side, og dels uro rundt samarbeidsrådets mandat som kun rådgivende og ikke besluttende organ, spesielt blant de deltagende ledere.

Med en gang man ber ledere være med spør de seg, hva er min funksjon, hva skal jeg være med å bestemme her? Og dette er et råd som egentlig ikke bestemmer noe. De avgir en innstilling som egentlig forutsetter konsensus – vi vil på en måte unngå avstemminger og sånt – det er ikke den typen organ, men et drøftingsorgan. Og da er utfordringen å få folk til å «bjuda på» med sitt perspektiv på en sak – bidra i drøftingen av saker uten at de skal benytte sin ledermyndighet og på en måte bestemme noe. Å jobbe med den rollen har vært utfordrende – særlig at medlemmene skulle oppleve dette som nyttig, og at de bidrar med noe. Vi har rullert vår folkehelseplan i denne perioden, og da brukte vi dette organet til å evaluere oss selv. Da ble det uttrykt en positiv grunnholdning til forumet, men også flere kritiske synspunkter på at man trengte bedre forberedte møter, tydeligere beskjed om hva man skulle forankre

på hjemmebane, men absolutt en vilje til å utvikle denne arbeidsformen videre. Slike organer blir veldig mye til hvor flinke administrasjonen er til å tilrettelegge gode møter. Noen ganger synes vi at vi fikk det bra til, andre ganger var det mindre aktive møter (2020).

Også i et intervju med en fylkeskommunal informant gjennomført våren 2023 legges det vekt på at dialogen i samarbeidsrådet i gamle Vestfold fylke ga ny innsikt og tyngde til folkehelsearbeidet.

Telemarks samarbeidsråd har vært smalere sammensatt enn i Vestfold, og har *«fungert mye mer i retning av en styringsgruppe som har hatt delegert myndighet fra fylkestinget til å fatte vedtak om penger»*. En fylkeskommunal informant beskriver i et intervju fra 2020 følgende om samarbeidsrådet i Telemark:

Samarbeidsrådet er vi pålagt å ha. Her tok vi utgangspunkt i noe vi kalte styringsgruppen for regionalt folkehelsearbeid som vi hadde fra før. Dette var en bredt sammensatt gruppe fra NAV, KoRus, Videregående opplæring osv., så vi hadde allerede en etablert struktur som vi tok utgangspunkt i og utvidet noe, bl.a. ved å ta inn politisk ledelse. (...) Men det var altså en allerede etablert struktur som dannet rammen for hvordan samarbeidsrådet ble satt sammen. Også ble denne utvidet slik at det passet med retningslinjene fra Helsedirektoratet. Også opplevde vi at disse som satt i denne styringsgruppen satt ganske langt unna de direkte tjenestene, så når det gjaldt dette å gå inn og vurdere det enkelte prosjektet så valgte vi denne prosjektgruppen som mer besto av folk som kunne drive ulike tiltak ute i kommunene (2020).

På spørsmål om hvordan deltakerne til prosjektgruppen ble plukket ut, svarer informanten:

Vi ba kommunene om å sende representanter som kunne sitte i prosjektgruppa og ha forberedende møter til samarbeidsrådet. Det som var litt spesielt i Telemark var at Fylkestinget hadde gitt mandat til samarbeidsrådet å foreta bevilgningene. De ble altså ikke politisk behandlet i den gamle organisasjonen, det var prosjektorganisasjonen som skulle ha det hele og fulle ansvaret (2020).

1. januar 2020 ble Telemark og Vestfold ett fylke. Det ble vedtatt i fellesnemda at organet ved sammenslåingen skulle følge Telemark sin modell for representasjon, med et mandat som var en kombinasjon av de to tidligere fylkenes mandat. Hovedforskjellen mellom samarbeidsrådets nåværende mandat og Telemark sitt opprinnelige mandat, er at tildeling av midler i programarbeidet skjer politisk i Fylkestinget, slik man praktiserte dette i Vestfold fra 2017.

En fylkeskommunal informant beskriver i et intervju, at da samarbeidsrådet i gamle Telemark fikk tildelingsansvaret, opplevde man at dette økte engasjementet blant deltakerne i rådet. Samtidig peker informanten på at samarbeidsrådet i noen grad har fungert mer til deltakernes glede enn til fylkeskommunens nytte. Informanten forteller:

Men jeg har hele tiden tenkt at disse som sitter i samarbeidsrådet har mer glede av å treffe hverandre enn vi har nytte av det, for å si det rett ut. Jeg tenker at vi her har skapt et tverrsektorielt møtepunkt. (...) Disse har nok et press på seg på å få folkehelse inn i sine organisasjoner, og det tror jeg folk ofte er litt usikker på hva egentlig er. Så jeg føler det har vært en slags opplæring i det systematiske folkehelsearbeidet – så samarbeidsrådet har blitt litt annerledes enn det kanskje var tenkt. Men det er en veldig oppslutning om det (2020).

Samarbeidsrådet oppleves å ha vært et forum for tverrfaglig fokus på folkehelsearbeidet, men med varierende nytteverdi for fylkeskommunens arbeid, men dog med en viktig funksjon som arena for innføring i det systematiske folkehelsearbeidet. Synet på Samarbeidsrådet har ikke endret seg blant de fylkeskommunale informantene etter 2020. I et intervju gjennomført med informanter fra fylkeskommunen i 2023 beskrives det felles samarbeidsorganet som en arena for refleksjon i fellesskap. I samarbeidsorganets møtes sentrale aktører for å bygge felles kunnskap innen folkehelseområdet. En informant beskriver det slik:

Jeg tror de synes det er viktig å møte folk på ledernivå, innenfor de ulike organisasjonene, og diskutere tematikk som opptar dem. Og så har vi, eller jeg opplever at vi har gått litt fra at vi styrer veldig møtene, altså at vi har en veldig sånn, fra fylkeskommunens perspektiv-saksliste, til å gå mer mot en retning av tematisk. Her har vi noen temaer som opptar oss, bidrag inn fra de ulike organisasjonene. Og så må vi være ærlige på at vi likevel synes at disse møtene kan være litt sånn, hva er produktet av disse møtene på en måte? Hva tar de med hjem? Og også vår evne til å følge det opp, vi har ikke noen mandat utover, et sånn dialogforum på en måte (2023).

Sitatet suppleres med at man hadde forventet en større grad av samordning mellom organisasjonene som deltar i samarbeidsorganet, men at man i større grad ser parallelle forløp i hver organisasjon. Likevel pekes det på at deltakerne i samarbeidsorganet i høy grad prioriterer møtene. Det kan tyde på at samarbeidsorganet oppleves som et viktig forum for deltakerne, på tross av fylkeskommunens usikkerhet knyttet til organets konkrete nytteverdi.

Fagnettverk og prosjektledernetverk

I Vestfold ledes fagnettverket, som erstattet faggruppen, fra programstart av fylkeskommunen. Nettverkets viktigste funksjon er å fungere som et framdrifts- og koordineringsorgan under Samarbeidsrådet, og å være et råd for faglig utveksling. I et intervju med en fylkeskommunal informant beskrives fagnettverket i Vestfold som et svært viktig utviklingsforum, med deltakelse fra prosjektlederene fra alle kommunene, KoRus Sør, Statsforvalteren og USN. Informanten beskriver videre at fylkeskommunen har prioritert kommunal deltakelse i nettverket. Videre beskriver informanten at man har forsøkt å bygge et fellesskap mellom programkommunene, slik at kommunene rapporterer like mye til hverandre som til fylkeskommunen.

Vi har jo stilt krav til kommunene om å delta i dette fagnettverket. Dette fordi vi som fylkeskommunen har ønsket å skape denne samarbeidsformen i programmet som helhet sammen med kommunene. Vi har hatt noen klare forventninger om at kommunene skal jobbe innovativt, at de skal jobbe med forankring – og vi har tenkt at fylkeskommunen kan komme med kompetanse og verktøy for å få dette til. Men vi har ønsket at det skulle skje i dialog med kommunen, at vi ikke skulle ha noen ferdig oppskrift for hvordan dette skal foregå, men at det skulle dekke behov hos de (2020).

Videre beskrives det at fagnettverket har vært et levende utviklingsverksted for programarbeidet med høy aktivitet og fokus på både å bruke og lære bort relevante fasiliteringsverktøy. Fagnettverket beskrives videre å ha fungert bra som arena for utviklingsarbeid, deling av verktøy og for å gi støtte til hverandre. Viktigheten av relasjonene mellom aktørene har blitt tydelig i fagnettverket. Informanten forteller at det er forståelig at noen kommuner sier at det har vært ganske krevende å delta i fagnettverket.

Det som har vært en utfordring er at vi har vært krevende på tidsbruk – kommunene er pressa på tid. Kjernen i det er at vi sier at dere får penger, og dere har i prinsippet ganske stor frihet når det gjelder hvordan dere bruker de, men vi krever at dere er med på å bygge dette laget. Så det er tidsbruken som har vært en utfordring. Også har det kanskje vært litt motstand på noen av arbeidsformene – når det gjelder sånne fasiliterte arbeidsformer så kan man oppleve at man går noen omveier før man kommer til saken – f.eks. samtaler som starter med at man ser på billedkort, også spør man hva slags assosiasjoner fårdu til dette? Dette gjør man f.eks. for å åpne opp og nullstille oss – men slike arbeidsformer har man jo blitt mere vant med etter hvert. Etter hvert har vi fått god aksept for det rett og slett fordi det funker (2020).

I Telemark har prosjektledernetverket overtatt mange av prosjektgruppas oppgaver, og i et intervju med en fylkeskommunal informant beskrives prosjektledernetverket som et «*dialogforum som har sikret bred medvirkning og forankring av programarbeidet i Telemark, med deltakere fra alle kommunene som er med i prosjektet*». Informanten forteller:

Stort sett er det mitt inntrykk at disse organene har fungert bra, selv om det har vært noen utfordringer med en del utskiftninger. (...) Mer overordnet kan jeg si at kommunene jo ofte er skeptiske til stat og lover og forskrifter og sånt – altså, nå kommer de med enda flere pålegg, og hvor skal vi ta pengene fra osv. (...) Sånn sett tenker jeg at dette programmet har vært et veldig viktig redskap for oss i fylkeskommunen. Istedenfor å bare være dem som på en måte kommer der og skal etterse at de etterlever loven – det å kunne ha midler og kunne hjelpe gjør at vi har fått et mye tettere og bedre forhold til kommunene gjennom bl.a. disse foraene. Det har vært inspirerende for oss – og jeg tror og for dem. Det for fylkeskommunen å jobbe med noe litt mer konkret, det har både de og vi lært mye av. Det har vært et veldig spennende prosjekt som jeg tror har vært veldig meningsfullt for alle parter. Kommunene har virkelig strukket seg synes jeg altså – og vi har måtte gjøre det også (2020).

Det kommer tydelig frem av intervjuet at prosjektledernetverket i Telemark oppleves å ha fungert bra, og har vært viktig for å bygge gode relasjoner mellom fylkeskommune og kommuner. Likevel pekes det på at hyppige utskiftninger blant prosjektlederne har vært utfordrende for nettverket. Også i et senere intervju med en fylkeskommunal informant, nevnes utfordringene knyttet til å bytte blant prosjektlederne. På spørsmål om hvordan man sikrer at kompetansen følger prosjektet og ikke bare prosjektlederne svarer informanten følgende:

Ja, det er en utfordring man står i. Men jeg tror at prosjektledernetverket har vært veldig viktig for å sikre den røde tråden i prosjektene. Og jeg tror at vi har fått tilbakemeldinger på at det at vi har holdt fast på noen bærebjelker, og at vi tematiserer de gjennomgående på prosjektledernetverkene i form av erfaringsdeling og kompetanseheving (2023).

En annen fylkeskommunal informant tilføyer at man også har insistert på at det skal være mer enn én fra hvert tiltak på møter og kompetansehevingstiltak, for å minimere sårbarheten ved utskifting av nøkkelpersoner.

4.1.3 Forankring og varige strukturer

Programkommunene erfarer at innretningen og organiseringen av programarbeidet har hatt positiv betydning for forankring og varige strukturer i kommunene. Dette kan knyttes til

tydelige krav til innretning og organisering fra Helsedirektoratet, og også den langsiktige rammen, både økonomisk og tidsmessig, som ligger i programmet. *Vestfold på laget* høstet tidlig erfaringer vedrørende behov for faglig samarbeid, ikke minst knyttet til kravet til kommunene om evaluering av egne prosjekter. Samarbeidet om søknaden om å bli programfylke og oppfølgingen i etterkant av utvelgelsen av programkommuner, har ført fagmiljøet innen helsefremmende arbeid på USN og folkehelsemedarbeidere i fylkeskommunen og kommunene tettere sammen.

Telemark har på sin side gjennom programmet lagt stor vekt på forankrings- og implementeringsarbeid, som en viktig og kontinuerlig prosess gjennom hele prosjektperioden. Flere av tiltakene i *Rusfritt, robust og rettferdig* er allerede inkludert i tiltaksplaner, og arbeidet fremover er knyttet til hvordan denne videreføringen skal sikres i praksis.

Programkommunene både i Vestfold og Telemark beskriver at det både er etablert nye samarbeidsstrukturer og arenaer for samhandling, og at allerede etablerte samarbeidsarenaer og samarbeidsstrukturer er styrket, og at de gode erfaringene gir grunnlag for varige strukturer.

Samtidig viser rapporteringene fra fylkeskommunene til Helsedirektoratet at enkelte programkommuner har erfart at det er utfordrende og tidkrevende å drive forankringsarbeid og å etablere varige strukturer. Dette henger blant annet sammen med større eksterne forhold som kommunesammenslåinger i Vestfold, pandemi og fylkesdeling, som har bidratt til et skifte i fokus og prioritering av ressurser. I denne fasen har det vært viktig med et tydelig og samlet folkehelse-fagmiljø, som holder fast ved oppdraget jf. Folkehelseloven, og som fylkeskommunene er tildelt gjennom Program for folkehelsearbeid. Det fremheves at prosjektledelsen i Vestfold og Telemark har hatt god politisk støtte i denne fasen, og at det kan virke som programmet i stor grad gir «innhold» til hva folkehelsearbeid kan dreie seg om i praksis, og at politikerne er begeistret over den betydning tiltakene har for barn og unge i fylket.

4.1.4 Aktiviteter i programmene

Fylkeskommunenes innsats i Program for folkehelsearbeid er knyttet til kompetanseheving og kan deles inn i aktivitetene kurs, erfaringsdeling og oppfølging. Aktivitetene er organisert gjennom støttestrukturer som varierer noe mellom fylkene, og det er også fellesaktiviteter.

Vestfold og Telemark har begge samarbeid med forsknings- og kompetansemiljøer, og sammen har de utarbeidet og lagt til rette for kurs og seminarer for deltakere i programmene. Kursene og seminarer har et mer *formelt* preg enn de andre aktivitetene i programmet, og er gitt som et tilbud, det vil si det er ikke obligatorisk, for deltakere i de kommunevise prosjektene.

Både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har lagt til rette for erfaringsdeling i form av *møteplasser*, men i noe varierende grad. På møteplassene er tema erfaringsdeling mellom kommuner når det gjelder måter å jobbe med samskaping og sosial innovasjon på.

I tillegg til den formelle kompetansehevingen og møteplasser for erfaringsdeling mellom kommunene og prosjektene, har Telemark i større grad enn Vestfold kommunevis *oppfølging og veiledning*. Denne aktiviteten er mer tett på og operativ basert på den enkeltes kommunes behov. (Se en mer detaljert oversikt over aktiviteter i hhv. VPL og RRR i vedlegg 4 og 5.)

Aktivitet/ Fylke	Kurs for deltakere i programmet	Møteplasser for erfaringsdeling	Kommunevis oppfølging
Vestfold	Kurs i fasilitering (Marianne Sempler, PedData AS)	Fagnettverk Innovasjonsarena Lærende rapportering Transformativ læringssirkel Læringssirkel om kommunikasjon av folkehelseiltak Læringssirkel om egenevaluering	På forespørsel fra kommunene og på møtearenaene
Telemark	Kurs i samskaping og sosial innovasjon (USN) Kurs i prosjektledelse (Innovasjon Norge) Kurs i online fasilitering (Belinda Orten)	Prosjektledernetttverk	Aktivt oppsøkt kommunene, og på forespørsel fra kommunene
Felles	Kurs i prosessevaluering (USN) Kurs i prosessledelse (LENT) Evalueringssløftet (USN og KoRus Sør)	Programkonferansen	

Variasjonen i innsatsen for kompetanseheving kan knyttes til forskjellene i geografi, befolkning og demografi i fylkene. Vestfold er et lite geografisk fylke med høy befolkningskonsentrasjon som også gjør at de for det meste har større stillingsandeler i programarbeidet i hver av kommunene. Telemark på sin side er mer spredt og med lavere befolkningstetthet i kommunene, og dermed også ofte mindre stillingsandeler i programmet fra hver kommune (se figur 1 og 2).

En fylkeskommunal informant beskrev i et intervju observasjoner av forskjellene mellom kommunene i Vestfold og Telemark:

I Telemark har vi jo mange veldig små kommuner, som mangler kompetanse på mange områder, de har små stillinger og det er mange utfordringer når vi skal lage disse folkehelsenettverkene osv. Jeg vet ikke hvor mange nye folkehelsekoordinatorer fra små kommuner i Telemark jeg har lært opp – det er en som plutselig har 20% ledig stilling også finner man ut at vedkommende kan bli folkehelsekoordinator. I Vestfold har de i større grad hatt stabile folk i fulle stillinger som kommer fra større kommuner med mer ressurser (...). Jeg tenker at måten de fasiliterer på i Vestfold og hjelper dem med å tenke videre og utvikle verktøy og sånt – at det er veldig flott da. Men det er altså ikke slik at jeg tenker at det helt automatisk kunne adopteres av kommunene i Telemark. Så sann sett tenker jeg at det er en logikk i det da, at de blir så forskjellige. Ulikheten mellom disse to fylkene går bare mer og mer opp for meg for hver dag som går på en måte (2020).

4.2 Innovasjonsprosessene

Rammebetingelsene i Program for folkehelsearbeid legger til rette for innovasjon ved at programmet er langsiktig, støtter opp under samarbeid og samskaping, og gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet i tiltaksutviklingen. Dette preger både Vestfold og Telemarks støttestrukturer for sine programkommuner. En fylkeskommunal informant fra Vestfold forklarer i et intervju hvordan denne innretning har vært forskjellig fra andre tilskuddsordninger, og betydningen det har hatt for oppbyggingen av støttestrukturene i deres arbeid:

I motsetning til en vanlig tilskuddsordning, hvor de skal beskrive et tiltak og få penger til det, har vi sagt at dere må gå en utviklingsvei – hvor vi ikke forventer at dere har ferdig hele løpet fra starten. Derfor har vi gjort dette i flere ledd ved at vi først har bedt dem om å lage en skisse til et tiltak – og så har de kunne fylle ut den og kanskje korrigere kursen underveis. Dette tror jeg har vært et viktig grep og signal fra oss om at her både forstår vi og forutsetter vi at ting må bli til underveis. Det er det ene. Det andre er at vi har appellert veldig sterkt til medvirkningsaspektet når det gjelder det å lage tiltak, ved å involvere brukere, også barn og unge, i måten tiltaket skal utformes på. (...) Det tredje er at vi har vært opptatt av å bistå med verktøy for kreative arbeidsmetoder. Så jeg vil si at signalene våre har vært veldig praktiske egentlig. Vi mener alvor når vi sier at det skal være innovativt, det er ikke bare å skrive masse fint om innovasjon og

tverrsektorielt arbeid, men måten vi jobber på gir dere et rom for å jobbe innovativt. Så kommer det selvsagt i tillegg noen krav om at det skal være innovativt, man skal prøve ut nye arbeidsmetoder i en ny kontekst, men det tror jeg ikke er nok til at det skal bli innovativt i praksis – jeg tror mer på de praktiske grepene vi har gjort for at det faktisk skal skje. Det fjerde er jo denne innovasjonsarenaen, som har vært det sentrale samlingspunktet i hele programarbeidet. Vi har kalt det en innovasjonsarena og vist hva det kan bety i praksis (2020).

Hensikten med innovasjonsarenaen har både vært å øke innovasjonskompetansen hos deltakerne og å forsterke den innovative dimensjonen i prosjektene. Det siste ved at det rekrutteres bredt til deltakelse på arenaen og at alle deltakerne involveres aktivt i gruppens arbeid på arenaen. Utgangspunktet for innovasjonsarenaen var å samle prosjektene for å få en statusoppdatering, dele erfaringer og få input til det videre arbeidet. Dette har utviklet seg til et mer metodisk innrettet møtepunkt underveis i perioden. Informanten fra fylkeskommunen forklarer i et intervju:

Så ble jo dette mye mer metodisk innretta når vi fikk inn Marianne Sempler, og det å fasilitere dette som en arbeidsarena – hvor kommunene skulle få en mulighet til å jobbe både kommunevis, i en ramme hvor man vet at de andre kommunene jobber på samme måte, men også sånne verktøy som «open space», hvor man setter en felles dagsorden improvisert der og da – og en del andre verktøy som Marianne er veldig god på. Så når jeg opprinnelig skrev om innovasjonskonferanse i søknaden så kjente ikke jeg Marianne Sempler, så jeg hadde råflaks at dette falt på plass til år to. Så det er den blandingen av å ikke på en måte bare øse på med faglig input, men la deltakerne få jobbe ut innholdet i konferansen – og gi dem arbeidsmuligheter. Så dette er jo en etablert arbeidsmetode som vi har fått ta i bruk da (2020).

I Telemark har fokuset vært å stimulere til tydelige innovative kjennetegn ved prosjektene. Dette medførte flere diskusjoner knyttet til hva som kan defineres som et innovativt prosjekt, og til at fylkeskommunen har utfordret kommunene på å utvikle innovative prosjekter og tiltak. En fylkeskommunal informant forteller i et intervju om dette:

Jeg føler det har vært veldig stor bevissthet rundt det, og at vi har utfordret kommunene veldig på det. I utgangspunktet har jo mange av kommunen bare lyst til å gjøre mer av det de allerede gjør – altså styrke de tiltakene de allerede holder på med. Så det har vært en krevende prosess, men der har

prosjektlederne vært veldig gode. Nå snakker jeg først og fremst om Telemark, siden det er dem jeg kjenner best (2020).

Informanten forteller videre at fylkeskommunen har understøttet kommunene i det innovative arbeidet ved å betale for deltakelse i kompetansehevingskurs, gjennom å ha samlinger og veiledning med kommunene. Dette for å legge til rette for at kommunene kan løfte innovasjonsoppgaven lokalt.

Vi har vært veldig tett på dem for å få dem til å gripe selve konseptet. Det er jo ofte sånn at når man jobber i kommunen så har man veldig lite tid til å reflektere over om det man gjør er riktig, ikke sant, du bare gjør mer av det samme (2020).

4.2.1 Idéutvikling og idéutvelgelse

Systematisk oversiktsarbeid har ligget til grunn for utviklingen av de ulike tiltakene som inngår i programmet i alle de seks case-kommunene. Dette eksemplifiseres i et intervju med en kommunal prosjektleder fra en Telemarkskommune i 2021:

Denne arenaen skal være en sosial møteplass, i tillegg til et lavterskel samtaletilbud eller en hjelpetjeneste. Det er det ikke alle som har på samme måte. Og så er dette jo et direkte svar på Ungdata-undersøkelsen lokalt (2021).

De fleste informantene fra case-kommunene hatt tanker rundt betydningen prosjektet kan ha for det systematiske folkehelsearbeidet, slik også denne uttalelsen fra et intervju med en kommunal prosjektleder fra en Vestfoldskommune viser:

Det jeg tror at vi har hatt noe å si for, er at vi har hjulpet til med å løfte en interesse opp fra tidssløseri, til å få en anerkjennelse som en ordentlig hobby, hos de som jobber med barn og unge, hos foreldre, hos lærere. Og så det at vi også har vært med på å skape et sted for å møte andre. Det er en del av hele systemet med å skape gode møteplasser, skape trygge møteplasser, bidra til å redusere ensomhet, og så videre. Der tror jeg vi har hatt noe å si (2021).

Også et intervju med en prosjektleder fra en Telemarkskommune tydeliggjør betydningen tiltaket oppleves å ha på det systematiske folkehelsearbeidet:

Det eneste kritiske punktet i rapporteringen til fylkeskommunen var at de synes jeg skulle synliggjøre det systematiske folkehelsearbeidet bedre. Men, det er jo dette forebyggingsaspektet og helsefremmingsaspektet som går veldig inn mot oppvekst. For hvis man har muligheter til å ha grupper for ungdomsskoleelever,

hvis man har muligheter til å ha tankeviruskurs for førsteklasseelever på videregående, og gjøre en del sanne ting, så går det inn i den programmatisk måten man jobber med skolen på, som blir gjentakende og kommer inn i skoleruta nærmest. Da snakker vi om et helsefremmende, forebyggende, systematisk folkehelsearbeid, som treffer hele vår gruppe, og som treffer på et tidspunkt som jeg synes er godt. Så alle de tingene vi begynner å jobbe med på det nivået, tror jeg er veldig bra (2021).

Prosjektlederne ser betydningen eget prosjekt kan ha for det systematiske folkehelsearbeidet i kommunen gjennom ulike former for forebyggende arbeid, ofte i samarbeid med skolen og andre sentrale instanser, samt styrking av nærmiljø og relasjoner, gjerne gjennom etablering av ulike typer møteplasser og stimulering til dialog mellom ulike grupper. Informantene fra samtlige case-kommuner vektla det universelle perspektivet som grunnlag for tiltaksutviklingen i beskrivelsen av sine prosjekter, i tråd med fylkeskommunens fokus. Dette fremgår også av det tydelige fokuset de ulike prosjektene under programmet har hatt på ulike aspekter knyttet til forebygging.

4.2.2 Implementering og spredning

Når det kommer til implementeringsarbeidet er det store forskjeller mellom kommunene i hvilken grad de underveis har hatt fokus på å overføre prosjektet til drift, eller om disse vurderingene har kommet mot slutten av prosjektperioden.

Fylkeskommunen beskriver hvordan de har fulgt opp kommunene både i Telemark og Vestfold med hensyn til avklaringer knyttet til implementering. I flere kommuner fra begge programmer er det avklart at prosjektet implementeres i drift. En fylkeskommunal informant forteller i et intervju gjennomført i 2023 at fylkeskommunen nå er spesielt interessert i å få klarhet i på hvilken måte tiltakene videreføres, hvilke strukturer som finnes rundt tiltaket, hvilke metoder og aktiviteter og i hvilken grad det er avsatt spesifikke ressurser til oppfølgingen av tiltaket som implementeres. Informanten forteller:

Hvordan sikrer vi da at det er noen som holder i det? At det er det samskapende perspektivet som får lov til å leve videre. At det ikke bare blir en nettressurs med verktøy som blir igjen. For mye av dette handler jo om å skape strukturer for innovasjon eller samarbeidsmodeller. Det er litt ulikt hvor bevisst kommunene er på det. Det har vært et fokus i evalueringssamtalene jeg har hatt nå. Hvordan vi skal jobbe videre med det (2023).

For de fleste prosjekter i Vestfold har 2022 handlet om evaluering og implementering. En fylkeskommunal informant forteller at innovasjonsmetodene nå også brukes i implementeringsarbeidet. Lærende rapportering har for flere kommuner gitt nyttig innsikt i hva som blir viktig i implementerings- og spredningsarbeidet. En kommunal informant fra en

kommune i Telemark har dessuten opplevd at kompetansehevingen knyttet til prosessledelse er nyttig i arbeidet med implementering.

Vi hadde et styringsgruppemøte i januar, og da brukte jeg litt, for de har jo faktisk gjort at vi fikk dra på et LENT-kurs i prosessledelse, som jeg dro veldig nytte av. Brukte det i styringsgruppa, måten å liksom stille spørsmål på, og få til en drodning. Og da tok jeg litt sånn, hva ser vi for oss for møteplassen når prosjektperioden er ferdig da. Og så tegna jeg en vei, og så kom de kommunalsjefene med litt ideer da. Og så var de jo på en måte litt over alle hauger disse ideene også, men jeg synes den fungerte bra (2023).

En kommune har aktivt benyttet seg av evalueringresultatene for å kunne vise til viktigheten av tiltaket i drøftinger av implementeringsmuligheter.

Kommunene har på forskjellige måter jobbet med avklaringer knyttet til implementering. En informant fra en Telemarkskommune forteller i et intervju, at spørsmålet knyttet til implementering i drift har vært oppe flere ganger i prosjektets styringsgruppe uten å bli avklart, men man har i prosjektet jobbet parallelt med spredning av kunnskap om tiltaket. Informanten forteller:

Men i løpet av de styringsgruppemøtene, vi hadde fire i året, i hele perioden der, så hadde vi oppe en del ganger, ja, hvilke kriterier er det som skal innfris, som skal danne grunnlag for å vurdere om [tiltaket] skal inn i drift i kommunen, eller om det liksom ikke blir noe. Og det fikk vi faktisk aldri helt svar på. Men vi var jo rundt gang på gang og inviterte oss selv inn i politiske utvalg, i sektormøter, sånn at vi skulle ha god forankring både i helse og i oppvekst. Vi holdt presentasjoner og var inne på dette og det, og jobbet veldig bredt med å synliggjøre dette. Og det tror jeg har vært lurt. Noen måneder før tilskuddsperioden gikk ut, som gikk ut i 2022, så kom det opp i et styringsgruppemøte at ja, nei, men nå har de besluttet at [tiltaket] går over i drift, inn i kommunestrukturen, på en måte (2023).

Kommunikasjonen rundt og synliggjøringen av tiltaket synes å ha bidratt positivt til en vurdering av tiltaket som relevant for videre drift. Dette bekreftes også fra andre kommuner, som forteller at spredningen av tiltaket har fungert bra, spesielt på administrativt nivå, og at dette åpner muligheten for prioritering i det kommunale driftsbudsjettet. Spredningen handler i noen grad om å vise til resultater og virkninger av tiltakene, men handler i vel så stor grad om å sikre spredning av arbeidsmåter og kompetansehevingen de involverte har fått. En kommune beskriver hvordan veiledninger, verktøy og tegninger nå er bredt tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem. Informanten forteller at det *«har hele tiden vært målet at det skulle leve videre ved at mange skulle ha den kompetansen»*.

En annen kommune beskriver at tiltaket har blitt omtalt både i kommuneplanens samfunnsdel, og i temaplan for oppvekst, men at denne forankringen ikke har medført at det har kommet klarhet i om tiltaket får tildelt ressurser etter prosjektperioden er over. Forankring i planer trenger med andre ord ikke å bety at tiltaket er sikret videreføring i praksis.

4.2.3 Hemmere og fremmere for innovasjon

I studiene av case-kommunene kommer det frem opplevelser av både hemmere og fremmere for innovasjonsarbeidet i programmene. Faktorer som kommunene har opplevd som hemmere for innovasjonsarbeidet er dels en både individuell og kollektiv vegring for forandring i kommuneorganisasjonene, et behov for å etablere faste strukturer, at begrepene som tas i bruk oppleves som store og vanskelige å lande lokalt, og selvfølgelig også pandemien. Blant fremmerne som nevnes er fylkeskommunens understøttelse og tilbud av både relevant veiledning og kompetanseheving, programmets møteplasser samt tillit og støtte fra både administrasjoner, faglige instanser og politikere.

En informant fra en kommune i Telemark forteller i et intervju om vegringen man kan oppleve i forbindelse med å gi slipp på kjente og veletablerte måter å jobbe på:

Det har vært noen barrierer i forhold til dette å gjøre ting på den vante måten innad i kommunen – og barrieren i oss sjøl mot forandring kan være ganske stor. Det er så godt med de gode gamle hierarkiene og vanene på et vis da – at det blir viktigere å ha kontroll enn å være i utvikling. Hvis du skal være i en prosess med samskaping så betyr det egentlig å tåle en viss grad av kaos og usikkerhet. Vi har jobba mye med å utfordre oss selv til å bryte med gammel vanetenkning og være kreative, og det synes jeg vi etter hvert har fått til, og her tenker jeg at verktøyene vi har fått fra FK har vært til god hjelp. Samtidig er dette noe vi kontinuerlig må utfordre oss på for å hele tida utvikle oss videre (2021).

Denne utfordringen bekreftes av en annen informant fra en Telemarkskommune som i et intervju i 2021 beskriver at samskaping var utfordrende for kommunen og at det var en helt ny arbeidsmetode å ta i bruk. Samme informant beskriver at begrepene samskaping og sosial innovasjon er store og noe diffuse, og at de fort blir glemt i en kommunal hverdag. Informanten beskriver at det er vanskelig å vite «*hvordan jeg skal lande det – rett og slett*».

Det går igjen blant flere kommuner at de innovative arbeidsmåtene kan forsvinne noe i en hektisk hverdag, og at nye arbeidsmetoder også kan bli rutinepreget. En informant fra en Telemarkskommune beskriver i et intervju at «*det har svinga litt hvor godt man har lyktes, man har fått dette til veldig bra i perioder, og så har man liksom mistet litt tak i det og ikke gjort det så bra i andre perioder*». Informanten forteller videre:

Det har begynt å danne seg noen strukturer slik at du bare møtes og jobber på en sånn tradisjonell måte, og så har man tatt tak i det litt igjen. Så det har liksom gått litt i bølger: Det med samskaping, det som er fint er at jeg synes at fylkeskommunen har dyttet veldig godt på det, og vi har også fått tilbud om kompetanseheving på det, og sånne kurser og så videre, og det har vært til stor hjelp. Men det er noe som du må holde i hevd hele tiden, så blir du fanget litt av driften og de daglige, trivielle tingene på en måte, som gjør at du ikke alltid får forberedt deg like godt, for det krever litt forberedelse dette. Plutselig begynte det å sette seg en måte å møtes på, så det ble vanlige møter, eller litt sånn fast agenda nærmest og sånn. Så så vi at vi mistet litt tak i det, for nå begynte vi bare å gå inn i en ordinær måte å jobbe på, så vi ikke får alle stemmer inn, og ikke får inn de kreative elementene (2023).

De innovative elementene må med andre ord holdes ved like, og det er en risiko for at rutiner og strukturer kan virke til å dempe kreativiteten i kommuneorganisasjonene.

Kommunene er samstemte om at fylkeskommunens understøttelse har vært fremmende for innovasjonsarbeidet. Fylkeskommunen har både bidratt med kompetansehevingstiltak og møteplasser, men har også fungert som en tilgjengelig, støttende og motiverende heilagjeng for kommunene. En informant fra en Telemarkskommune beskriver det slik:

Jeg vet at jeg kan ta en telefon til fylkeskommunen når som helst om det skulle være noe. Samtidig er jeg veldig glad for at fylkeskommunen har gitt rom for å være kreativ og prøve og feile. Jeg tror at hvis vi hadde hatt noen fra fylkeskommunen som stod over oss og på en måte kontrollerte oss hele tida, så hadde det drept litt den kreativiteten og teamfølelsen som vi har fått i prosjektet – for det er liksom vårt prosjekt. Så vi har fått veldig mye frihet, men under ansvar – noe som har virket stimulerende for oss (2021).

Også i et intervju med en informant fra en Vestfoldskommune fremheves fylkeskommunens evne til å fasilitere gode møteplasser for kommunene. Informanten forklarer:

Har jeg fått sagt det ordentlig det med det nettverket vårt? Hvordan det har vært ledet fra fylket? Det har vært virkelig, virkelig bra. Det burde også komme med, dette om hvordan kan sånne nettverk drives på en god måte. Hvordan kan fylket være støttende. De hadde jo masse kompetanse og vi lærte masse (2023).

At det er flere aktører både fra fylkeskommunen, kommuner, faginstanser og fra politisk nivå som forstår og støtter kommunene i innovative arbeidsformer, fremheves også som positivt for det kommunale innovasjonsarbeidet. En informant fra en Telemarkskommune beskriver at tiltaket i kommunen har karakter av en radikal innovasjon, og at kommunen baserer seg på å prøve og feile i tiltaksutviklingen. «*Dette gir både fylkeskommunen, folkehelsegruppa [i kommunen] og politikerne oss rom til å gjøre*», forteller informanten. En annen kommunal informant fremhever at fylkeskommunens tydelige engasjement og oppfølging av programarbeidet har gitt prosjektet legitimitet og troverdighet også i kommunen. Det har vært viktig for å kunne gi prosjektarbeidet nødvendig tid og oppmerksomhet i arbeidshverdagen.

Andre kommuner fremhever verktøyene og møtearenaene som spesielt fremmede for den kommunale innovasjonsprosessen. En informant fra en Vestfoldskommune beskriver hvordan verktøyene som kommunen har lært av fylkeskommunen har gjort de modigere til å prøve nye ting. En annen informant fra en Vestfoldskommune fremhever innovasjonsarenaen som en spesielt viktig møteplass:

Innovasjonsarenaen, og særlig den fysiske versjonen har vært veldig fin. Muligheten for å kunne ta to hele dager og bare kunne fokusere på prosjektet borte fra arbeidsplassene, slik at man unngår mange av de vanlige forstyrrelsene man har når man sitter på kontoret. Det å bare snakke om prosjektet fra vi kom til vi dro har vært kjempenyttig. Da var det lagt opp til at vi skulle bruke verktøyene vi har fått av fylkeskommunen (2021).

En informant fra en annen Vestfoldskommune bekrefter at de nettverkene som fylkeskommunen har etablert og holdt ved like, har vært svært viktige. Ensomheten som flere kan oppleve når de sitter relativt mye alene med prosjektarbeidet i kommunen, blir mindre når man har møttes ofte på tvers av kommunene. Det har vært viktig å kunne dele ideer og diskutere løsninger til konkrete problemer. Også her nevnes støtten fra fylkeskommunen som svært viktig. Det legges også vekt på at kravet om deltakelse på nettverksmøtene har virket fremmede for prosjektarbeidet generelt. At fylkeskommunen både har drevet kursing og kompetanseheving og samtidig selv har tatt i bruk - fasiliteringsverktøyene som kommunen har fått opplæring i, fremheves også som fremmede for innovasjonsarbeidet. En informant fra en Vestfoldskommune forklarer dette slik:

Ja, jeg synes det er spesielt positivt at når de har invitert til samlinger, om det har vært et slik prosjektledermøte eller en annen type samling, så har de klart å være et eksempel på det å drive samskaping og fasilitere og legge til rette for det som de ønsker at vi skal gjøre i kommunen. Det synes jeg alltid er spennende med en sånn parallellitet, da. De gjør det samme som de ønsker at vi skal bruke ut i kommunen. Det gir en sånn veldig troverdighet og styrke, og det gir jo inspirasjon på en måte. Det vil jeg spesielt fremheve at når vi kommer dit så er

de forberedt og legger til rette for samskaping og innovasjon i de samlingene (2023).

Fylkeskommunen har med andre ord vist vei og synliggjort for kommunene hvordan man praktisk kan legge til rette for medvirkning og samskaping.

Når det gjelder samarbeid fremkommer det i rapporteringer fra Vestfold at programarbeidet har bidratt til økt samarbeid med andre sektorer som næringsliv og frivilligheten. I tråd med rapporteringene fra Telemark kommer det også fram, gjennom intervjuer med deltakere fra case-kommunene, at mange nye samarbeidsrelasjoner er etablert, noe dette sitatet er et eksempel på:

Ja, det er jo etablert noe som, det er dette med Ung Arena Team som jeg snakket om da. (...) Det er et veldig godt tverrfaglig samarbeid som ligger i den strukturen der, som kan være med å gi et heilhetlig tilbud til ungdom i kommunen. Å være et slags utøvende instans rundt dette med gruppetilbud, kurs, dette med ting inn mot skole og så videre. Sånn at vi driver faktisk og jobber i disse dager med å få det til å bli omdøpt til Fagteam ungdom og jobber med mandatet til dette. Og det springer jo egentlig ut av Ung Arena-etableringen og Ung Arena-teamet. Også er det jo sånn at vi har noe som heter ressursgruppe barn og unge, som også har blitt etablert i løpet av perioden her, som jeg mener at Ung Arena har vært en katalysator for å få i gang. Og der sitter jeg som leder. Og der sitter altså kommunalsjef oppvekst og kommunalsjef helse. Og så sitter da alle enhetslederne i kommunen på de forskjellige, alt fra barnevern til helsestasjon for ungdom og så videre. Så der sitter vi blant annet nå og har tyngdepunktet for å utvikle denne planen for barn og unge, som er lovpålagt å ha. Så det er sånne strukturer som er veldig gode (2023).

Prosjektlederen fra denne case-kommunen forteller om en rekke nye tverrfaglige samarbeidskonstellasjoner som har kommet i stand gjennom arbeidet med prosjekt og tiltak under programmet. Dette intervjusitatet fra en kommune i Vestfold, er eksempel på noe lignende:

Jeg tenker at ofte har hver sin enhet eller etat sitt tilbud, og da må du til de. Men her er jo den arenaen plassert i midten, så nå må vi møte de andre her, og vi må snakke sammen med de andre. På oppfølgingstjenesten på Videregående må vi snakke med de først, eller med miljøterapeuten på skolen. Her må man snakke med sammen, som også åpner for en fleksibilitet. For da må flere yrkesgrupper samarbeide mye mer, enn at nå er det dere som har ansvaret, dere skriver

referat og sånn. Men her jobber vi sammen, så det å plassere disse arenaene i midte tror jeg er en kjempegod ide. Ikke hos noen (2021).

Selv om det er flere eksempler på at det er utviklet nye samarbeidskonstellasjoner i kommunene, slik disse intervjusitatene er eksempler på, vil det nok være riktig å si at case-kommune har fått i stand slikt tverrfaglig arbeid innad i kommunen i ulik grad.

Noen kommuner erfarer likevel at det er utfordrende og tidkrevende å få gode og stabile samarbeidsrelasjoner med frivillig sektor. I et gruppeintervju, med deltakere i en av case-kommunene fra Vestfold, ble noen av utfordringene knyttet til samskaping, som også skal inkludere frivilligheten, tematisert:

Det er jo en del barrierer når man driver med prosjekt. Prosjekt betyr jo at ting ikke er ferdig. Og for min del så kommer jeg jo sent inn i prosjektet. Det har vært flere prosjektledere før meg, og den barrieren vi har sett det er jo å klare å bli kjent. Få nok kunnskap om, og bli på en måte inkludert i oppvekst. Altså at det blir en forståelse for hvorfor vi skal jobbe med frivillighet mot oppvekst. Hvorfor dette er viktig. For det har vært litt sånn, ja så har vi to prosjekter, de kjenner dere, og så har vi denne frivillighetsgreia på siden. Så det har vært opplevd fra kultur særlig da, siden det er vi som sitter med det, at man er så avskilt som avdelinger, at det har vært vanskelig å komme inn i avdeling for oppvekst. Men jeg tror man mer og mer får det til, og at man mer og mer kommer over den barrieren og det hindret. Men det er jo rett og slett sånn når man skal jobbe på tvers i en kommune, det å bli kjent og få kunnskap om hverandre nok til at man klarer å samarbeide (2021).

Av intervjusitatet ser vi at både det å få ulike seksjoner og avdelinger i en kommune til å bli kjent med, få kunnskap om og komme i dialog med hverandre, samt det å skape forståelse for at man bør inkludere og samarbeide med blant annet frivilligheten, kan være utfordrende. Dette er utfordringer informantene i så å si alle case-kommunene kjenner seg igjen i, og mange nevner «silotankegang» som en barriere mot sine prosjekter, slik denne informanten fra en annen kommune i Vestfold er inne på:

Den store utfordringen har vært innad i kommunen, i den silo-tenkemåten som er i kommunen. Og Fylket har jo hjulpet til i den forstanden, for det har vært mye informasjon fra fylket til både kultursjef og til politikerne i forbindelse med at vedtaket om bevilgning kom. Det har gjort ting mye enklere for oss da (2021).

Også i intervjuene med prosjektdeltakere fra kommunene i Telemark, er lignende problemstillinger lett å kjenne igjen:

I forhold til kommunen, så har det vært krevende samarbeid med noen. Nå skal jeg neste uke ha et møte med flere frivillige lag, og prøve å få til noe samskaping. Hva kan vi få til sammen? Har vi noen felles målsettinger og sånne ting? Men av de interne så har det vært noen som har vært krevende. Det er ikke noe å legge skjul på det. (...) Det er de som skulle utføre de delene av prosjektet som er knyttet til kommunale bygg som har vært veldig krevende samarbeid, tekniske etat i kommunen (2023).

Informanten utdyper videre om de interne utfordringene knyttet til samskaping i kommunen, ved å se dette i sammenheng med det å være ung kvinne og fersk prosjektleder i en satt kommunestruktur, der ikke alle er like interesserte i «nymotens» ideer om samskaping. Når det gjelder hvordan man forsøker å komme seg rundt og forbi denne typen utfordringer eller barrierer, er uttalelsen fra denne informant fra en kommune i Vestfold, representativ for alle de seks case-kommunene:

Nei, det handler jo egentlig litt om det her at man må snakke sammen da. Man må snakke sammen mer enn på et prosjektmøte en gang i halvåret. Man må komme på banen, man må ringe mye rundt. Man må inviterer seg inn og snakke om og si ting høyt. Den jobben må gjøres, og den må gjøres på en måte kontinuerlig. Den der må du passe på som prosjektleder og som prosjektansvarlig hele veien selv. Så det handler jo mye om å bygge et nettverk innen din egen kommune, snakke sammen, bli kjent med noen, finne noen veier inn og finne noen andre som synes at det der var lurt og gøy (2021).

Å møte utfordringer knyttet til samskaping innad i kommunen, er å stadig på nytt invitere seg inn i ulike sammenhenger for å informere, forklare og forsøke å skape engasjement. En annen barriere er mangel på kontinuitet i kommuneledelsen slik en prosjektleder fra en kommune i Telemark er inne på:

Det har vært noen utfordringer fordi prosjektansvarlig, som gjerne har vært kommundirektør, og så etter hvert har det vært kommunalsjef for helse som har sittet som prosjektansvarlig på kommunens vegne, kan du si. Der har det vært mye utskiftinger. Det ble jo en ganske stor affære med en kommundirektør som måtte gå, og så kom det inn en ny en, så har det vært skifter av kommunalsjef og enhetsleder også. Så en god del skifter av den som har vært leder for psykologen og min stilling altså, fordi at folk har sluttet og folk har gått over i andre stillinger og sånt. Og som sagt, den prosjektansvarlige. Så det har vært en utfordring, for da er det jo noe med å skape forståelse på nytt

for hva dette handler om, og hva prosjektet er, og hvordan vi jobber, og få penger som mangler, og sånn hver gang. Og litt forskjellig lederstil på folk, ikke sant, og disse tingene her. (...) Så det har vært utfordringer knyttet til det nettopp med å opprettholde en entusiasme rundt prosjektet (2023).

Stadige utskiftninger i kommuneledelsen har ført til behov for å stadig på nytt skape entusiasme og forståelse for prosjektet i ulike enheter og avdelinger i kommunen.

4.2.5 Utfordringer pga. pandemi

Flere av prosjektlederne konkluderer med at pandemien har vært utfordrende for gjennomføring av prosjekt med tilhørende tiltak, ikke minst knyttet til samskaping, noe sitatene fra disse kommunale prosjektlederne eksemplifiserer:

Vi ville nok ha nådd flere hvis det ikke hadde vært for pandemien. Mye fordi at spesielt målgruppa vår ungdom, de leser ikke aviser, de følger ikke, de bruker ikke Facebook, de bruker ikke de vanlige kommunikasjonskanalene som vi er vant til å bruke. Vi er avhengige av at det sprer seg mellom ungdommen rett og slett. Og de aller fleste ungdommer som jeg har vært borti, som har kommet til oss, har jo kommet fordi de har vært innom kulturhuset, eller de har vært på klassebesøk og hørt om det på den måten der. Og så har de tatt med seg kompiser eller venninner. Så jeg er ganske sikker på at vi hadde hatt et enda større besøkstall hadde det ikke vært for koronaen. Vi hadde hatt flere på arrangementer, og det hadde nok generelt vært bedre kjent. (...) Samskapingen, særlig med ungdommen, ville nok også vært tettere og mer omfattende hadde det ikke vært for pandemien (2021).

Du kan si at pandemien påvirket på to måter. Det påvirket samtale-tilbudet delen av prosjektet. Det påvirket det ganske lite, fordi vi var stort sett hatt det sånn at vi kunne opprettholde det, innenfor visse smittevernregler og alt sånt. Så bruken og henvendelsen knyttet til det var ganske høy, og har økt hele veien. Så der merket vi det lite, men i forhold til møteplassen så merket vi det jo ganske godt. Vi måtte avlyse eller prøve å finne andre måter å møtes på, måtte ha påmelding og sånn. Så da har det vært en markant endring etter at det ble åpnet opp, da. Da har vi fått et stabilisert tilbudet, sånn som vi hadde tenkt å ha i utgangspunktet. Så det har blitt en ganske stor endring. I forhold til dette med den andre biten som gikk på koordinering og tverrfaglig samarbeid, så ble det jo

også rammet ganske kraftig av pandemien, fordi det var noe med møtestrukturer, og at folk ble satt inn i andre tjenesteoppgaver, spesielt skolehelsetjeneste og sånn. De ble jo tatt ut og jobbet med pandemirelaterte ting, så de kunne ikke møte i de møtene vi hadde etablert, og så videre. Sånn at vi merket det godt, spesielt det med møteplass og det tverrfaglige samarbeidet, og det med koordinering av tjenester. Den delen endret seg mye etter at det åpnet opp igjen, da vi kunne jobbet sånn som vi hadde ønsket med det (2021).

Informantene er inne på at pandemien har ført til mindre bruk av det ene tiltaket, og noen hindringer for gode samskapingsprosesser i prosjektene. Uttalelsene fra disse prosjektlederene er representative for case-kommunene og særlig for dem som har etablering av en fysisk møteplass som en sentral del av sitt prosjekt.

Samtidig fremgår det av noen intervjuuttalelser at, selv om de opplever at fylkeskommunen har fått til svært mye i en vanskelig situasjon, har de ikke opplevd de digitale møtearenaene, under pandemien, som like nyttige og stimulerende som de fysiske før pandemien:

Jo, jeg opplever at de har gjort en veldig god jobb i tilrettelegging av for det. De har jo stilt seg disponible for å organisere møter på tvers av kommuner, og de har laget digitale plattformer, kanaler i Teams og sånne ting, for å muliggjøre deling av dokumenter og så videre. Så jeg synes de har tilrettelagt veldig godt for det. Det jeg har fått vite fra kolleger som søkte inn prosjekt, er at fylkeskommunen har fra dag en lagt veldig godt til rette for at folk skal dele informasjon, kunne få fatt i hverandres erfaringer og kunne møtes. Også har jo dette med pandemien, uten å trekke den inn i absolutt alle sammenhenger, så er det relevant akkurat her, for jeg synes det fungerte veldig godt i oppstarten, for min del. Jeg merket at det var etablert noen møtepunkter der som var veldig fine, der de to som drev prosjektet før meg hadde blitt kjent med folk fra andre kommuner, og det var en slags delingskultur som var godt i gang. Jeg synes den har fått litt dårligere vilkår fra starten av 2020 fram til i dag. Men jeg synes ikke det har noe med dårlig tilrettelegging eller med arbeidet til fylkeskommunen å gjøre. For jeg synes, selv under de omstendighetene, har de tatt mange initiativer, og tilbudt mye (2021).

Det er ikke det samme. Det er fordi at du aldri vil få den energien i et Teams- eller Zoom-møte som du får ellers. Og ofte så er det jo like gjerne i pausene hvor fremgang skjer, som under et foredrag eller i et arbeidsgruppemøte. Men det er

jo ingenting som fylke kan gjøre noe med. Det er jo sånn det er generelt å jobbe digitalt (2021).

Gjennomgående gir informantene, i alle de seks case-kommunene, uttrykk for at de opplever at fylkeskommunen har strukket seg langt for å, på ulike måter, kompensere for bortfallet av fysiske møtearenaer under pandemien.

4.3 Samskaping og sosial innovasjon

Den sentrale innovasjonen er for mange av programkommunene ulike former for, og grader av, samskaping.

4.3.1 Barn og unge

Etableringen av Vestfold og Telemark ungdomsråd har bidratt til at kompetanse og kapasitet på medvirkning generelt har blitt styrket, og at det anerkjennes at barn og unge skal høres i beslutningsprosesser som gjelder dem. I en rekke kommuner er det etablert medvirkningsarenaer og møteplasser der barn og unge får gi innspill og delta i samskaping. Prosjektlederen i en av kommunene i Vestfold fortalte i et intervju om hvordan de har jobbet for å bygge denne typen strukturer:

Vi bygger oss opp en bank med verktøy for medvirkning. Vi bruker disse verktøyene når vi har samlinger med ungdom, disse faste gruppene som har samlinger. Vi starter med noe som gir energi, så har vi kreativitet, idéer, jobber sammen, så har vi en dialog eller en samtale rundt det, og så avslutter vi. Å ha plan for møtene er vi veldig nøye på. Jeg husker tilbake før vi begynte med disse ungdomsgruppene, så var det som det er i andre samlinger, at det er noen som sier veldig mye, og noen som sier lite. Når vi begynte å ha verktøy i disse gruppene, så er det de samme som er med, men alle får sagt omtrent like mye. Så det er veldig, veldig viktig. For eksempel det vi har som heter Oppveksthjelpen, der det er unge, de er fra 17-18 år oppover. Det er et fast samarbeid med NAV og Tjenesten for psykisk helse og rus. Vi lærer av hverandre, og vi deler og vi lager planer for disse faste møtene og innbyggerrådene (2021).

Særlig deltakere fra kommunene i *Vestfold på laget* forteller mye om at de benytter fasiliterings- og medvirkningsverktøy i de nyetablerte samarbeidsrelasjonene, men også noen av case-kommunene fra *Rusfritt*, *Robust* og *Rettferdig* snakket om dette. Kommunene benytter ulik samskappingsmetodikk i sine tiltak, og det fremheves av mange som en suksessfaktor for å sikre eierskap rundt arbeidet i kommunen. Gjennom samskapende prosesser skapes tillitt og relasjoner, og ujevne maktrelasjoner brytes ned. I flere av tiltakene

har nye ideer vokst ut av prosessene og blitt realisert. Dette gjør at tiltakene er i stadig utvikling, slik denne prosjektlederen fra en kommune i Telemark forteller i et intervju:

Vi begynte å røske vekk sånne fast agenda-type ting, og sånne programmatisk ting som det. Vi må spørre ungdommene om ting oftere, og heller ta to-tre stykker med på det, og ha andre metodikker for å få fram synspunkter. Leke mye mer, gjøre noen andre ting enn å sitte og rekke opp hånda. Da blir det bare de eldste jentene som har sittet i elevrådet som tør å si noe, mens de yngre ikke kommer til sin rette. Så vi må sørge for å få alle stemmer inn, og en annen måte å gjøre det på. Jobbe mer i mindre grupper og knyttet til forskjellige områder. I den sammenhengen bruker jeg ofte en del av de verktøyene som vi har lært av fylkeskommunen, og som fylkeskommunen også bruker i møte med oss. Men her har jeg nok litt mer å gå på kjenner jeg (2021).

I tillegg til bruk av fasiliteringsverktøy og samskapingsmetodikk, er det flere av prosjektdeltakerne som i intervjuene reflekterer rundt dette som angår samskaping med brukere og representativitet:

Og så er det jo dette med samskaping og sosial innovasjon, som har vært veldig framskutte begreper knyttet til det med å utvikle møteplassen. Det er noe som hele veien i vår drift og videre utvikling av det, har vært helt vesentlig. Så fra dag en så har vi jobbet med å etablere et ungdomspanel, som har vært litt variabelt i størrelse på en måte. Men som har vært fra 6-8 stykker opp til 13 på det meste. Der har vi tilstrebet å ha en viss representativitet i forhold til kjønn, alder, bakgrunn, osv. Og per dagstatus er vi 12 stykker der som representerer veldig godt forskjellige aldersgrupper og kjønn og bakgrunn (2021).

Denne prosjektlederen fra en av case-kommunene i Telemark, legger vekt på representativitet med tanke på kjønn, alder og andre bakgrunnsvariabler. Et tema som går igjen blant de intervjuede prosjektlederne fra case-kommunene er for øvrig at man enda kun er i startfasen, og at man må være tålmodig og jobbe systematisk før dette kan få et større omfang, slik denne informanten fra en Vestfoldkommune er inne på:

Jeg tenker at selv om det er få i starten, så handler det om en holdningsendring i kommunen. Ting tar jo tid, men det er en holdningsendring for å spørre dem det det gjelder. Og jeg tenker at selv om det i starten er få som er med, så vil vi likevel få helt andre tema på dagsordenen enn det vi sitter og tenker ut selv. Så jeg tenker at det er litt sånn tålmodighetsarbeid. Det må jo spre seg. Og det synes jeg jo det gjør også. Og jeg synes vi får mange aha-opplevelser når vi

faktisk samarbeider med de det gjelder, med barn og unge. Også er vi stadig oftere ute i klasser. Og det er veldig viktig, ikke sant? Da får man mange stemmer, og så blir det et mer representativt utvalg (2021).

I tillegg til at «ting tar tid», som denne informanten fra en case-kommune i Vestfold uttrykker det, er vedkommende opptatt av at allerede nå gir samskappingsprosessene med barn og unge mange nye temaer og ideer til arbeidet kommunen ikke før hadde tenkt på. Samtidig sees det som en klar fordel for programmet at folkehelseseksjonen i fylkeskommunen også har hatt en satsing på medvirkning, og at kommuner gjennom dette har vært invitert med i annet nasjonalt og internasjonalt arbeid.

4.3.2 Metoder og prosesser

Samskaping som metode og holdning preger tiltaksutviklingen i samtlige kommuner og er et prioritert tema i samarbeidet mellom fylkeskommune og programkommuner. På spørsmål om hvordan man i *Vestfold på laget* har søkt å legge til rette for at ulike aktører skal delta i samskappingsprosesser, svarer en informant fra fylkeskommunen følgende i et gruppeintervju:

Så vi har løftet temaet. Vi har jobbet med å skape nettverk. Og gitt kompetanse i nettverk. Vi har hatt disse innovasjonsarenaene våre før pandemien kom, der de kom med prosjektgruppen sine. Det var en del av det de forplikta seg på, det å komme og delta med prosjektgruppen sine. Å jobbe i prosjektgruppen og invitere folk utenom de ansatte i kommunen. Så der i starten la vi veldig til rette for det, og forventet det veldig. Etter hvert så har det vært nettverk som har tatt opp temaene. Hele tiden, kontinuerlig har vi tatt opp disse temaene, å jobbe i praksis med å gi dem samhandlingsverktøy eller fasiliterings-verktøy. Og så har vi gitt dem anledning til å drøfte hvilke erfaringer har du med fasilitering og samskaping i sin kommune. Når er det samskaping? Hvilke metoder er det for å gå breitt ut og samle inn innspill? Hvordan er det du lukker en prosess? Hvordan er det du skaper oppslutning? Hvordan er det du oppnår å være transparent i beslutningsprosessen? Hvordan er det å være tydelig i forhold til mandat og medvirkning? Hva er det du kan samskape om? Men jeg har ikke vært i styringsgrupper eller i prosjektgrupper i kommunene (2023).

Som det fremgår av sitatet har fylkeskommunen gjennom *Vestfold på laget* initiert ulike aktiviteter og satt en rekke temaer på dagsorden knyttet til samskaping, både angående etablering av nettverk, utvikling av samhandlingsverktøy og refleksjoner rundt hva samskaping er og kan være. Informanter fra fylkeskommunen forteller i samme intervju at man gjennom *Rusfritt, robust og rettferdig* i Telemark, valgte å først få på plass et

teorigrunnlag knyttet til samskaping, før man gradvis gikk over til mer praktisk arbeid og problemløsning:

Den kompetansehevingen på samskaping startet jo med samarbeidet med Sesam og dette kurset i samskapende og sosiale innovasjon. Dette la på en måte et teoretisk grunnlag og løftet opp disse ulike definisjonene på hva samskaping er. Radikal samskaping, co-creation, co-production. Så de fikk det teoretiske grunnlaget. Litt oppøving i konkrete metoder gjennom det kurset, men litt trening og praktiske øvelser der. Og så har vi fylt på med både det at vi har modellert gjennom prosjektledernetverket, og tilbudt et kurs i prosessledelse som i mye større grad er oppøving i metodikk. Så det kan jo også hektes på at samskaping kan handle både om nye mennesker, personen du skal samskape med, nye metoder og nye steder.

Så det er litt ulikt hvordan noen er kjempegode på å invitere inn bredt, og har lagt mye fokus på nye og brede samskapingsaktører, mens andre har gått langt i dette med metodikk. Og jeg hører at de har litt ulike vektinger. Også er det noe med hva som er hensikten. Er det å ha denne styringsgruppen med ledere, og bruke en metodikk som gjør at de får eierskap i større grad? Eller er det å invitere bredt inn? Og hvordan må vi da gjøre det? (...) Hvis dere spør hvordan vi har vært pådriver inne i kommunene, så har vi jo også vært på tilbudssiden når det gjelder å hjelpe de til å fasilitere noen møter. Og vi har også vært i Nissedal, blant annet, hvor de skulle ha en samskapingsdag (2023).

Som det fremgår av intervjustatet har man gjennom *Rusfritt, robust og rettferdig*, i tillegg til tilbud om felles grunnleggende opplegg, i stor grad valgt å understøtte kommunenes arbeid med samskaping ut fra deres til enhver tid uttrykte behov. Dette inkluderer også at man f.eks. har deltatt på interne møter i programkommuner. Informanter fra case-kommunene er for øvrig opptatt av den jobben fylkeskommunen har gjort for å understøtte kommunenes arbeid med samskaping. En informant fra en Telemarkskommune beskriver i et intervju følgende:

Det viktigste FK har gjort er kanskje at de har vært gode til å gjennomføre de ulike samlingene i en samskapingsånd, der de selv bruker metoder for samskaping og «walk the talk». Så vi får ikke bare høre om det, men også erfare det når vi kommer på møter og samlinger (2021).

En informant fra en Vestfoldskommune beskriver lignende tilsvarende erfaringer:

Jeg tenker jo at fylkeskommunen har gitt oss enorm kompetanse. De har holdt denne folkehelsegruppa så tett, liksom, hvordan de har gitt oss verktøy, hvor ofte vi har samlinger. Hvordan de ikke bare har lært oss om samskaping, men også vist oss hvordan det kan gjøres i praksis gjennom disse samlingene. Det har vært de samme strukturerte personene, så det har vært en så god helhet i den opplæringen og den kompetansen vi har fått fra dem (2021).

Intervjusitatene fra case-kommuner er eksempler på hvordan informantene har satt stor pris på, ikke bare den kompetansen de har fått knyttet til samskaping, men også hvordan fylkeskommunen har modellert samskapingsprosesser gjennom måten de har møtt programkommunene på. Dette er en gjennomgående oppfatning som kommer til uttrykk i intervjuene med deltakerne i alle de seks case-kommunene, noe som også ble fremhevet som en viktig fremmer i delkapitlet om innovasjon.

Observasjoner på fysiske nettverkssamlinger viste hvordan fylkeskommunene ikke bare la vekt på å forklare, men også å praktisere samskaping. På samlingen i Skien i 2020 laget f.eks. møtedeltakerne en «samskapingselv», der de i fellesskap kartla ulike forhold knyttet til hindringer/utfordringer og muligheter/løsninger angående samskaping. Eksempler på temaer som ble undersøkt var kunnskap om samskaping, holdninger og vilje, organisering, individuelle forhold, økonomi og forankring hos ledelse. De identifiserte utfordringene og mulighetene plasserte deltakerne i fellesskap ut på «samskapingselva», noe som bidro til å skape struktur og oversikt over landskapet. På innovasjonsarenaen i Vestfold ble det lagt til rette for arbeid i prosjektgrupper og erfaringsdeling på tvers av grupper og prosjekter. Gruppene ble ledet av kommunale fasilitatorer som gjennom kurs og nettverk har trening og kompetanse i å fasilitere gode og hensiktsmessige prosesser.

Vektleggingen av aktiv deltakelse fra alle involverte parter, var gjennomgående på alle samlinger vi observerte, og intervjuene viser at prosjektdeltakerne i kommunene oppfattet både form og innhold på disse samlingene som svært nyttig og relevant. Dette henger nok også sammen med at prosjektlederne fra fylkeskommunen, i både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, konsekvent og systematisk har vært flinke til å hente inn synspunkter og tilbakemeldinger fra programkommunene, noe som gjør at de, hele veien, har vært i stand til å fange opp signaler og justere kursen når det har vært hensiktsmessig. Dette er også et poeng som fremheves av mange av informantene i de seks case-kommunene som svært positivt.

Samarbeid og samskaping fremstår som bærende elementer i programarbeidet, og en av informantene fra fylkeskommunen, tilknyttet *Vestfold på laget*, oppsummer det slik i et gruppeintervju gjennomført i 2023:

Hvis en tenker på definisjonen på samskaping, der aktører går sammen for å skape velferdsløsninger, så blir det jo sagt at du er offentlig sektor, du er kanskje privat sektor, du er frivillig sektor. Alle sektorer skal med. Og så har vi i Vestfold mer sett på og brukt samskapingsbegrepet om en ny måte å samarbeide på. Der

ikke løsningene er gitt på forhånd, men du kommer inn i rommet og definerer og skaper sammen en løsning. Skaper sammen en prosjektplan. Det har vært intensjonen. Og så har nok frivilligheten, hvis vi tenker på sånn demokratisk representasjon, så har nok ikke det vært demokratisk representasjon fra frivilligheten. Og de ungdommene vet jeg ikke helt om det har vært noen demokratisk representasjon i forhold til. De har vel ikke alltid vært hentet fra elevråd eller ungdomsråd. Men i hvert fall har de skapt nye løsninger sammen. Og de har utviklet helt nye tjenester. Og de har samarbeidet internt i kommunen på helt nye måter. Det har vært en stor oppslutning fra ulike sektorer i kommunene om å delta inn i arbeidet. Så de har jobbet tverrfaglig på en helt ny måte (2023).

I dette sitatet er det tydelig at hovedfokus for fylkeskommunens tilrettelegging for samskaping, er at den skal representere en ny måte å jobbe på, der løsninger skapes underveis sammen med berørte aktører. Denne grunnleggende forståelsen av samskaping ligger, slik vi tolker det, til grunn for arbeidet både i *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*.

Imidlertid er en del av prosjektlederene i case-kommunene også inne på at samskaping er utfordrende, og at det er en arbeidsform eller metode som krever at man hele tiden opprettholder fokus, slik denne prosjektlederen fra en programkommune i Telemark er inne på:

Samskaping er jo noe som vi har jobba mye med i starten, for det er jo beslektet med en type medvirkning og deltakelse fra relevante aktører. Men så er det dette å samskape og reelt sett fasilitere det – og bruker en metodisk innfallsvinkel som gjør at du faktisk aktualiserer det ståstedet som de forskjellige aktørene har da, og at man jobber med å få dette til sammen (2023).

Denne prosjektlederen utdyper videre at når de har støtt på problemer, og blitt sittende fast i noen «satte strukturer», så har møtene i nettverket, og metodikken fylkeskommunen har introdusert, vært til stor hjelp for «å få samskapingen på rett spor igjen», som vedkommende prosjektleder uttrykker det. Når det gjelder selve begrepet samskaping, er det flere av informantene fra case-kommunene som også finner dette vanskelig. En prosjektleder fra en Telemarkskommune uttrykker det slik:

Det er en ting vi har drøftet hele veien. Ordet samskaping er et veldig bredt begrep, og når er det egentlig reell samskaping? Selv om jeg har lest definisjonen, synes jeg det er vanskelig å få til den biten (2023).

En prosjektleder fra en Vestfoldskommune er inne på noe av det samme i et intervju gjennomført:

Kan man kalle det ekte samskaping eller reell medvirkning? For å si det sånn. Jeg sliter litt med definisjonen akkurat der (2021).

Det er også noen av case-kommunene som bevisst unngår å bruke begrepet samskaping i sin kommunikasjon om prosjektet, slik denne prosjektlederen fra en programkommune i Telemark er inne på:

Jeg tenker på det ordet samskaping... Jeg har litt problemer med det selv. Vi driver med samskaping, men vi bruker ikke ordet så mye. Hvis vi for eksempel sitter med noen politikere og nevner ordet samskaping, så er det de henger seg oppi, ikke prosjektet. Jeg bruker ordet samarbeid mye, men jeg vet ikke om det er feil. Men jeg tenker at samskaping er et moteord som ikke så mange egentlig ikke vet hva er – også kan det vanskeliggjøre det vi egentlig driver med (2021).

Denne prosjektlederen har valgt å heller å benytte hverdagsbegreper som samarbeid, fremfor samskaping, bl.a. fordi det forenkler kommunikasjonen f.eks. med politikere.

Da prosjektlederne i fylkeskommunen fikk spørsmål om den usikkerheten en del av case-kommunen har opplevd når det gjelder samskaping, gav de uttrykk for at dette er noe de kjenner seg igjen i. Følgende dialog mellom prosjektlederne fra et intervju gjennomført i 2023 illustrerer dette:

- Jeg tenker at det du spør om ... at de problematiserer om det har vært reell samskaping, radikal samskaping – hva har det egentlig vært? Jeg synes jo det er innmari gøy at de problematiserer det. At de faktisk reflekterer litt rundt det. Og det er jo en dialog som vi har hatt mange ganger. For hva er dette egentlig? Og det er kanskje ikke alltid det viktigste å sette veldig faste merkelapper på ting. Men det som jeg kjenner at kanskje er noe av det gjennomgående som vi har brakt inn da, i veldig mange dialoger, både de formelle og de mer uformelle, det er litt sånn å åpne rommet. Er det ikke noen flere som kunne vært spennende inn her? Har du snakket med de? Er det noen frivillige? Aldri på en måte ta et svar for et endelig svar. Og ikke som en klage, men som en sånn undring. Og det synes jeg har vært en veldig spennende dialog vi har hatt med dem. Så jeg er helt enig. Om det har vært reell samskaping? Jeg er slett ikke sikker på det.

- Og hva er reell samskaping?

- Ikke sant? Og det er veldig interessant. Men jeg synes det er gøy at ikke de sier at 'vi har samskapt', ferdig med to streker under (2023).

Denne åpne tilnærmingen til hva samskaping er og kan være, som kommer til uttrykk i disse intervjuisitatene, er for øvrig noe vi finner igjen i måten mange av deltakerne i case-kommunene omtaler dette temaet.

4.3.3 Innovasjonsformer

I dypdykket blant seks av programkommunene (case-kommunene), er det tydelig at arbeidet med tiltakene genererer ulike typer av innovasjoner i kommunene, både når det kommer til organisering, medvirkning og samskaping, samt fasiliteringskompetanse. Flest kommuner beskriver hvordan programarbeidet har medført mer innovative arbeidsformer i kommuneorganisasjonene. En programkommune fra Telemark beskriver i 2021 endringen slik:

Innovasjonen består mye i at det er oppretta et team som består av ulike kommunale tjenester, gjør at tjenestene i større grad samsnakker om dem som trenger hjelp. Tidligere har de ulike tjenestene vært inne – også vet man ikke helt om hverandre. Tidligere har det dermed ofte blitt litt mer tilfeldig, mens vi nå er i ferd med å få til en mer helhetlig tilnærming, og at tjenestene har blitt tettere på hverandre. (...) Jeg vil også si at det at tjenestene deltar på andre arenaer enn disse kjente og statiske arenaene man pleier å være i, er innovativt. Det dreier seg også om å folkeliggjøre litt menneskene bak rollene – at vi viser oss i litt andre settinger enn bare bak en kontorpult (2021).

Det handler både om et mer systematisk tverrfaglig arbeid og om å synliggjøre arbeidet på nye arenaer. Informanten beskriver at den nye praksisen, hvor flere profesjoner bidrar i tjenestetilbudene, erfares som god ut fra et ansattståsted. Samme kommune beskriver i et intervju gjennomført i 2023 at innovasjonstankegangen er sterkt tilstedeværende i organisasjonen.

Når det gjelder sosial innovasjon, så vil jeg si at vi har i hvert fall stadig vært på et spor der vi ser etter nye måter å jobbe sammen med andre på innenfor kommunen, og at vi har en kraft som sier at vi kan se på en annen måte å løse dette på, og hvis det skjer en endring med en annen enhet for eksempel, så ser vi at dette gir jo mulighet til å se om vi kan gjøre det litt annerledes nå enn det har vært gjort tidligere. Så jeg synes at det innovasjonsaspektet har vi holdt ganske høyt. Men selvfølgelig er det litt det samme der, at det går litt i bølger da. For du skal jo også etablere noen strukturer, og du bør ikke være like

innovativ når du samtidig prøver å få etablert en struktur, hvis du skjønner (2023).

Informanten peker dessuten på et dilemma knyttet til det å jobbe systematisk innovativt og finne strukturer for innovasjonene. Det oppleves noe paradoksalt for informanten.

En annen programkommune fra Telemark beskriver hvordan kommunen har etablert nye tverrfaglige samarbeidsrelasjoner utenfor kommuneorganisasjonen. I et intervju forteller informanten følgende:

Det innovative i vårt prosjekt er at vi som representerer kommunen og frivilligheten jobber veldig tett sammen. Vi snakker hele tiden om hva vi skal gjøre videre og kaster oss rundt og prøver stadig nye ting. Dette at vi prøver å nå målgruppa gjennom chat og podkast er også helt nytt i kommunen (2021).

Innovasjonen handler ikke bare om hvordan arbeidet organiseres tverrfaglig, men også om hvordan tilbudet kommuniseres til målgruppen.

Nye medvirkningsprosesser går også igjen i flere kommuners beskrivelser av mer innovative måter å jobbe på. En informant fra en programkommune i Vestfold beskriver i et intervju hvordan økt innbyggerdialog oppleves som en innovasjon i kommunen.

Jeg tenker at det er veldig innovativt at tjenestene tør å gå i dialog med innbyggerne, før de har snekra et opplegg. Og det er også ganske vågalt i forhold til å love noe man ikke kan holde – men det handler om teknikker og hva man sier innledningsvis osv. (2021).

Informanten beskriver videre at innbyggermedvirkningen bidrar til å bringe nye temaer og perspektiver til kommunen. Informanten opplever å få «mange aha-opplevelser når vi samtaler med barn og unge», men at det krever tålmodighet å få medvirkningskulturen etablert. En annen informant fra en kommune som deltar i programarbeidet i Vestfold forteller om økt medvirkning i kommunen. Informanten forteller i et intervju gjennomført i 2023 at man har stort fokus på samarbeid på tvers i kommunen, men også på å bringe ungdommene inn som aktive medvirkende deltakere med reell medvirkning fra første stund. Informanten legger til at i forhold til hvordan kommunen tidligere jobbet, er de nye praksiser definitivt innovative.

En informant fra en kommune i Vestfold beskriver at de nye fasiliteringsverktøyene er avgjørende for at man kan lykkes med medvirkningsprosessene. Informanten forteller om et konkret eksempel på hvordan fasiliteringsverktøy er tatt i bruk:

Et eksempel er powerbrainstorming, hvor vi har et langbord og flippover-ark. Så er det en gruppe mennesker rundt bordet med hvert sitt ark der det står ulike

spørsmål på hvert ark. Så spiller vi høy musikk i to minutter mens alle skriver ned sine innspill. Musikken gjør at flere hjernehalvdeler er i aktivitet – og de som vanligvis ikke deltar, de skriver også. Når musikken stopper tar alle et skritt til høyre og man gjentar prosessen. På den måten har du fått masse innspill fra f.eks. 15 stykker ila. 20-30 min. Dette er et eksempel på et verktøy som gjør en kjempeforskjell i gruppene når jeg f.eks. har innbyggerråd. Når det handler om medvirkning, er vi helt avhengige av slike verktøy. Å få mennesker å tenke på sitt beste, det er det det handler om. Når jeg nå deltar på møter som ikke er fasiliterte, opplever jeg det som mye mindre fruktbart (2021).

Flere kommuner forteller også om hvordan de jobber med samskaping som innovasjonsmetode. En informant fra en kommune i Vestfold foreller i om at fokuset på samskaping og sosial innovasjon har hatt stor betydning for det å åpne for å gjøre ting på en annen og bedre måte.

Vi har prøvd veldig mye som vi ikke har prøvd tidligere. Og vi har utvikla noen samskapingsmodeller på tvers ang. hvordan innbyggere, tjenester og kommunalt ansatte kan jobbe sammen for å komme videre. Den måten vi har greid å hive oss rundt og fasilitere gode møteplasser gjør at vi har fått til spennende innovasjon (2021).

En kommune som deltar i programarbeidet i Telemark forteller også om samskapingsprosesser i kommunen:

Det innovative er jo på en måte at vi starter en møteplass som ikke bare er for ungdommen, men også er med ungdommen. Her i [kommunen] er det veldig mange ting som er starta for ungdommen og som ikke fungerer, nettopp fordi ungdommen ikke har vært med å bestemme fra starten. Så her blir det på en måte samskapingen som blir det innovative. Selv om vi har en fast prosjektorganisering så må det flyte litt, for man skal ikke ha noen som er overordna, man skal sette seg som likeverdige og skape et klima som åpner for kreativitet. Om vi greier dette i stor nok grad er jeg litt usikker på (2021).

Også i en Vestfoldskommune beskrives samskaping med unge. Informanten forteller i et intervju at det å gi ungdommen stor innflytelse og makt over et relativt stort prosjekt, er innovativt i kommunen.

Dette har jo vært en temmelig tradisjonelt drevet kommune, og tidligere medvirkningsprosjekt jeg har vært med på har stort sett gått ut på at de voksne finner på noe lurt, og så spør de de unge om dette er noe de liker. Her har ungdommen i større grad vært med og påvirke fra starten (2021).

4.4 Evaluering

Informantene i case-kommunene i Vestfold har gitt uttrykk for at Lærende rapportering har vært nyttig og viktig, ikke minst for kommunens arbeid med egenevaluering av folkehelseprosjekter, noe uttalelsen i et intervju med en prosjektleder fra en kommune i Vestfold er et eksempel på:

Blant annet det vi kaller lærende rapportering har vært veldig nyttig. Vi er med på å modellere dette, hvordan denne evalueringen skal se ut. Det er vi sammen om, alle vi som jobber i programkommunene her i Vestfold. Og så landes det en plan for det, så vi får en oppskrift, detaljert oppskrift med alle øvelsene og hensikten og alt sammen, som vi da kjører ut i vår organisasjon (2021).

Til tross for at evaluering tidlig ble satt på dagordenen, var tilbakemeldinger fra programkommunene at dette var noe de opplevde som krevende, slik en informant fra fylkeskommunen uttrykker det i et gruppeintervju gjennomført våren 2023:

Tilbakemeldingen var at dette er for omfattende. Vi har ikke ressurser, vi har ikke tid og heller ikke kompetanse. Det siste var; Det er skummelt. Vi vet ikke hvordan vi skal våge. Vi vet ikke hva som er bra nok. Så det var liksom utgangspunktet (2023).

En informant fra fylkeskommunen tilknyttet *Vestfold på laget* bekreftet i samme intervju at egenevalueringen var noe flere av programkommunene fant krevende:

Vestfoldkommunene hadde samlet inn mye data for eksempel. Men de stod jo der og hadde kanskje ikke landet fullstendig evalueringsspørsmålet sitt. Og i hvert fall sto det mye igjen når de gjaldt analyser av data og rapportskrivning (2023).

Programkommunenes usikkerhet når det gjelder egenevaluering, kom også klart til uttrykk gjennom intervjuene med prosjektdeltakerne i case-kommunene slik dette sitatet fra et intervju med en prosjektleder i en kommune i Vestfold er et eksempel på:

Det jeg tenker nå, det er det med evalueringen. Fordi nå har jeg, jeg har min veileder, jeg har en plan, vi har Lærende rapportering. Det jeg ønsker nå er litt

mer om hva som er forventningene til evalueringen. Og hvordan kan vi bake dette med rapportering og evaluering sammen? (2021)

En informant fra en kommune i Telemark gav uttrykk for lignende erfaringer:

Vi har en mangel, eller et lite kunnskapshull, akkurat når det gjelder egenevaluering. Så det er noe vi også snakker med fylkeskommunen om, hvordan vi på en måte skal løse det (2021).

Følgende uttalelse fra et intervju med en prosjektleder fra en av case-kommunene i Vestfold, viser for øvrig at egenevalueringen også har blitt opplevd som krevende av prosjektdeltakere med evaluerings- og forskerkompetanse:

Vi har en tung kompetanse. Som en prosjektleder i fylkeskommunen sa: Dere skulle jo ikke skrive en masteroppgave. Men poenget for oss var at dette er til egen nytte. Hele greia er at vi ikke samlet hele kunnskapsgrunnlaget i prosjektet på en sånn måte før. Så målet var å få samlet en annen type teori og forskning i tillegg til Bjørn, han har jo doktorgrad på dette, og det har jo vært det vi har lent oss på. Du får jo ikke noe mer enn en doktorgrad, liksom. Så både ja og nei. Det har vært krevende å skrive igjennom. Vi har vært to som skulle skrive, men og så har jo alle i senteret kommet med innspill. Vi har sendt det mye rundt for at alle skulle ha et eierforhold og for å sjekke om vi har skjønt ting riktig (2023).

Gjennom intervjuene med prosjektdeltakerne fra de seks case-kommunene, fremgår det at mange opplevde evaluering som krevende helt fra starten, og at dette nok ble satt på spissen under pandemien. Blant annet gjennom den Lærende rapporteringen i Vestfold kom det fram at kommunene ønsket et større fokus på evaluering. På bakgrunn av slike tilbakemeldinger, ble det bestemt at egenevaluering, gjennom et samarbeid med USN og KoRus Sør, skulle være et satsingsområde i 2022.

4.4.2 Kompetanseløft for evaluering

Kommunene ønsket mer støtte i evalueringsarbeidet og et felles initiativ overfor kommunene munnet ut i tre konkrete tiltak: Mal for evalueringsrapport, Evalueringsløftet og Læringsnettverk for evaluering. På spørsmål om hvordan henholdsvis *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har tenkt rundt det de omtaler som Evalueringsløftet, svarer informantene i fylkeskommunen i et gruppeintervju gjennomført i 2023, at opplegget innebærer en del felles elementer, men også to ulike spor. En informant tilknyttet programmet *Vestfold på laget forteller*:

Nettverket vårt, og prosjektene i kommunene, har jo fulgt gamle prosjektplaner, fra 2017 i Vestfold og 2018 i Telemark. Og så når det gjelder nettverk og

støttestrukturer som vi har bygd opp, så har det vokst litt mer sammen. Det var to skreddersydde program ut ifra behov, men man så for eksempel at man trengte et evalueringsløft, det var en felles forståelse (2023).

En informant tilknyttet *Rusfritt, robust og rettferdig* fortsetter:

Ja, den første prosessen med å bore i tematikken og sånt, det var en felles vurdering av hva trenger kommunene i Vestfold og Telemark. (...) Og så ble det da tydelig i den prosessen at det er litt ulike behov i Program for folkehelsearbeid i Vestfold og Program for folkehelsearbeid i Telemark. Og så ble det laget et spor for programkommunene i Vestfold, mens evalueringsløftet er åpnet... Vi tenkte at det var en kompetanse som er litt uavhengig av programmet egentlig (2023).

Informanten fra *Vestfold på laget* svarer:

Så dette med nettverk og støttestrukturer har gått litt mer over i hverandre (2023).

Og informanten tilknyttet *Rusfritt, robust og rettferdig* fortsetter:

Og samarbeidet i seksjonen har vært felles på en måte. Så har målgruppene vært litt ulike på de ulike sporene (2023).

Informantene fra fylkeskommunen er videre opptatt av at prosessen fram til etablering av evalueringsløftet, skiller seg en god del fra tilsvarende prosesser fylkeskommunen har initiert. En informant tilknyttet programmet *Vestfold på laget forteller*

Så er jo denne måten å gjøre det på veldig annerledes enn den vanlige. Tradisjonelt så ville vi jo ha kontaktet USN, og så ville vi ha sagt at vi trengte et kurs på evaluering for kommunene våre. Så hadde USN laget enn skisse, og så hadde de sendt et oss, og så hadde vi kommet med inn spill, og så hadde USN gjort det. Nå har vi gjort det på en helt annen måte. Og det var jo delvis et spørsmål om økonomi. Men det var kanskje like mye en slags forståelse da, at vi må ha den oversetterrollen. Vi må gjøre den praktiske kompetansen og den akademiske kompetansen likeverdige. Og vi har jobbet mye med den oversettelsesrollen. Bare det at vi har laget trinn i den logiske modellen på gråpapir, som det har jobba med. Og det var jo uvant for USN å jobbe. Jeg vil

nesten si at vi hadde bestillekompetansen. Vi hadde bestiller-kompetansen og kunne faktisk være likeverdig med USN i det. Og det tror jeg har noe å gjøre med det evalueringskurset i 2019 som vi gikk på. Så vi hadde en bestiller-kompetanse som gjorde at vi kunne ta den rollen som utvikler (2023).

Denne informanten er opptatt av at man blant annet gjennom tidligere interaksjon med FoU-miljøer etter hvert har tilegnet seg en bestiller-kompetanse som gjør dem i stand til å innta en oversetterrolle. To andre informanter tilknyttet *Rusfritt, robust og rettferdig* i fylkeskommunen, utdyper hvordan de forstår denne oversetterrollen mht. kommunenes egenevaluering:

- Vi har jo også lært et par ting på veien. Fordi at helt i starten, da arrangerte vi noe som vi kalte for evalueringstorget. For tanken min på den tiden var litt sånn at noe av problemet med evaluering er at det er for stort gap mellom kommunene og FoU-ene. Derfor må vi bidra til at de blir kjent, at de finner hverandre. Så vi hadde en sånn dag i Skien, hvor flere FoU-er presenterte seg og la frem hvordan de kunne bidra. Men jeg kan ikke komme på noen positive effekter av det, på en måte. Fordi jeg synes ideen ikke var så dum, men de traff hverandre ikke. De snakket helt ulike språk. På slutten av dagen var det lagt til rette for at kommune-folka og FOU-folka kunne prate sammen og knytte kontakter, men kommunefolka bare reiste hjem. De så ikke relevansen og snakket ikke samme språk.

- Jeg tror det er det som har gjort at Evalueringsløftet har funket. I den grad vi kan si at det har funket, så har det dratt både kommunene og akademikerne mot hverandre. I den prosessen, både i utviklingsfasen, men også nå når det gjennomføres, så beveger man seg mot hverandre og snakker sammen, fordi vi skaper de rommene for å snakke sammen (2023).

Slik prosjektlederne i fylkeskommunen beskriver det, har de søkt å fylle oversetterrollen gjennom å skape et rom der kommunene og FoU-miljøene kan snakke med og ikke forbi hverandre. En av prosjektlederne fra *Vestfold på laget* utdyper i samme gruppeintervju at de har oppnådd dette gjennom å levere en bestilling til FoU-miljøene der fokuset skulle være på prosess:

Jeg synes det samarbeidet vi har hatt med USN, både på den fysiske Evalueringsløftet-samlingen, og på den digitale læresirkelen, så synes jeg USN har vært veldig dyktige. For det har jo vært levert inn underveis fra kommunene,

som har vært utkast og skisser, det har jo virkelig vært det. Men USN har virkelig klart å løfte det, å ta tak i det og vise det på en veldig... en styrkende måte. De har praktisert empowerment var det jeg skulle si. De kunne ha gjort det på en måte som gjorde kommunene små, men det har de ikke det. Der løfter de opp og trekker det ut og viser at... Kommunene har gått ut derfra og har kjent seg løfta og styrka (2023).

En prosessorientert tilnærming, med sikte på å styrke kommunenes opplevelse av kontroll og mestring, har således av fylkeskommunen vært ansett som en nøkkel til å få til fruktbar samhandling og dialog mellom kommuner og FoU-miljøer. Senere i intervjuet presiserer informantene fra fylkeskommunen at, i tillegg til USN, hadde også KoRus levert viktige bidrag til dette arbeidet.

Flere av informantene fra kommunene har gitt uttrykk for at de har opplevd evalueringssløftet som nyttig, noe dette sitatet fra et intervju med en prosjektleder i en kommune i Telemark viser:

Vi har da blitt invitert inn til dette løftet, og da fikk vi hjelp til å skrive den, for det er jo ikke bare å sette seg ned og skrive en lang rapport hvis du aldri har gjort det før. Så det har jo startet veldig grunnleggende med å samle inn data, hva kunne vi tenke oss, at vi måtte være nøye med å tenke 'hva er spørsmålet vårt', og jobbe oss ut ifra om ting svarer på det. Vært virkelig med på å formulere og skjerpe inn tankene vi har hatt. Så det synes jeg har vært veldig nyttig. Det er så mange barrierer for hvordan man kan stille spørsmål for å få gode svar. Og så er det jo litt med strukturen og at vi har fått god innføring i hva en evaluering er, at det finnes mange forskjellige typer av evalueringer osv. Så vi har fått god hjelp av det da, det synes jeg (2023).

En prosjektleder fra en Vestfoldskommune bekrefter betydningen av evalueringssløftet:

Det har vært veldig lærerikt. Jeg visste vel egentlig ikke hva en evalueringsplan er – jeg visste jo egentlig ikke helt hva det innbar. Jeg er jo ikke en forsker eller har en ferdig mastergrad eller noe, men jeg har fått kunnskap om det gjennom dette prosjektet, og nå i forbindelse med denne evalueringen. Og vi har koblet oss på universitetet [evalueringssløftet] (2023).

Og en prosjektleder fra en Telemarkskommune berømmer fylkeskommunens tilbud knyttet til evalueringssløftet:

Jeg synes Vestfold og Telemark fylkeskommune har vært veldig på å tilby når det gjelder egevalueringen. Hvis man da tar imot det, som vi også har gjort, så får man veldig nytte av det. Og mye av det kan man bruke ikke kun mot dette prosjektet, men mot flere typer prosjekter. Så for min del har det vært veldig nyttig (2023).

Flere av prosjektlederne i kommunene var også, som det siste intervjuet viser, inne på at egevaluering er noe som kan vise seg nyttig også når det gjelder kommunens øvrige prosjekter. Det fremgår av fylkeskommunens rapporteringer til Helsedirektoratet at dette også har vært en av intensjonene bak evalueringsløftet, og at det forventes at økt kompetanse på evaluering av folkehelseprosjekter vil ha betydning langt ut over det pågående folkehelseprogrammet. Informantenes positive vurderinger av evalueringsløftet er også i tråd med tilbakemeldinger prosjektledelsen i fylkeskommunen har fått fra programkommunene. En informant tilknyttet *Rusfritt, robust og rettferdig* forteller følgende:

Jeg har jo hatt evalueringsamtaler med kommunene nå, og da har jeg vært litt opptatt av å spørre om det. Hvordan har du opplevd dette med evalueringsløftet, og prosesslederkurset som vi har hatt sammen med Lent. Alle har sagt at de har opplevd det som nyttig, og det er flere som har sagt at dette bruker vi i annet arbeid som vi driver med også. Da var det en som trakk frem dette med logisk modell, og at de bruker det som en grunnmur i arbeidet som de gjør, og at de har blitt bedre på å bruke datainnsamlingsmetodikk (2023).

Samtidig er informantene i fylkeskommunen opptatt av at det er for tidlig å si noe sikkert om hvilken effekt evalueringsløftet eventuelt vil ha for kommunenes kommende arbeid.

Selv om prosjektlederne i case-kommunene gjennomgående har opplevd evalueringsløftet som nyttig, er det også eksempler på at prosjektledere oppdager at evalueringsarbeidet med fordel kunne vært bedre planlagt fra starten. Særlig prosjektlederne i et par av case-kommunene i Telemark har uttalt seg om dette. Den første informanten forteller:

Vi har jo evaluert og gjort justeringer og sånn, men hadde vi fått gjort ting om igjen nå, så hadde det vært enda mer sånn systematisk evaluering underveis enn det vi har fått til. Blitt litt fanget av drift, og så blir noen syk, og så må du bare opprettholde tilbudet i hverdagen, og så blir det litt skadelidende (2023).

En annen informant forteller:

Den største utfordringen for meg er at det ikke har vært noe klar og tydelig formening om den evalueringsbiten før jeg kom inn som prosjektleder, som jeg kan se. Så jeg føler at det mangler en del. (...) Så jeg synes jo at det har vært den

største utfordringen, for min del hvert fall, å få hele den røde tråden i prosjektet (2023).

Det er en klarere plan for, og en mer systematisk gjennomføring av, evalueringsarbeidet, fra start til slutt, disse prosjektlederne savner når de nå står foran oppgaven med å skrive den endelige evalueringsrapporten. Blant prosjektlederne i case-kommunene, som forteller om en opplevelse av sviktende planmessighet og systematikk i egnevalueringen innad i kommunen, oppgis først og fremst mangel på ressurser og/eller kompetanse som viktige årsaker.

4.6 Sentrale erfaringer fra programarbeidet

Med utgangspunkt i intervjuet som ble gjennomført med prosjektgruppa i fylkeskommunen våren 2023, ble det stilt oppfølgings spørsmål angående opplevde læringspunkter og spredning av arbeidsmåter i egen organisasjon. De fylkeskommunale informantene trekker fram langsiktigheten og forutsigbarheten i Program for folkehelsearbeid i kommunene som en sentral forutsetning, men også et viktig læringspunkt:

Programarbeidet har gitt oss verdifulle erfaringer av at forutsigbarhet og kontinuitet er av avgjørende betydning for utvikling av godt folkehelsearbeid i kommuner og samarbeidsorganisasjoner. Dette er et vesentlig argument for at fylkeskommunen skal inngå flerårige avtaler med tilskudd til kommunene/organisasjonene og ikke kun tilskudd for korte perioder (2023).

Det er forutsigbarheten og kontinuiteten i programmet denne informanten fra Telemark trekker fram som vesentlig for å få til godt folkehelsearbeid i kommuner og samarbeidsorganisasjoner. Den fylkeskommunale informanten fra Vestfold trekker fram langsiktigheten og handlingsrommet, som har preget programmet, som viktig:

I Program for folkehelsearbeid har fylkeskommuner og kommuner fått et stort handlingsrom til å innrette tiltak ut fra regionale og lokale behov og jobbe langsiktig med disse. Denne langsiktigheten har gitt en god forutsigbarhet og gode rammer for å drive samskapende og innovativt arbeid. Det kan være grunn til å se på om flere/andre tilskuddsordninger kan gjøres på samme måte (2023).

Slik denne informanten ser det, skaper langsiktigheten og handlingsrommet som har preget Program for folkehelsearbeid en vesentlig, gode rammer for å drive samskapende og innovativt arbeid. Et viktig læringspunkt er derfor at også andre tilskuddsordninger bør innrettes på lignende måte, med hensyn til disse dimensjonene, som Program for folkehelsearbeid i kommunene.

Den fylkeskommunale informanten fra Telemark konstaterer videre at helsefremmende arbeidsmetoder preger det generelle folkehelsearbeidet i Telemark i langt større grad nå enn før programarbeidet startet opp. I denne sammenheng understreker informanten at det er et sentralt læringspunkt at det i Telemark har vært viktig for programkommunene å kunne benytte rådgivere i fylkeskommunen som sparringspartnere, blant annet med tanke på helsefremmende arbeidsmetoder, siden de ofte opplever å ha et lite fagmiljø i egen kommune. Dette understreker igjen at *Rusfritt robust og rettferdig* og *Vestfold på laget* har jobbet under ulike forutsetninger når det gjelder gjennomføringen av programmet.

Øvrige erfaringer dreier seg om spredning av erfaringer og arbeidsmetoder tilbake til kommunene, herunder videreutvikling av kompetanse angående evaluering/egnevaluering. En fylkeskommunal informant fra Vestfold er særlig opptatt av dette med å utvikle lærende organisasjoner:

Fylkeskommunen har gjennom hele perioden hatt et særlig fokus på innovasjon og samskaping. Dette har vært meningsfull jobbing, men er et krevende fokus å holde over tid. Det er derfor en utfordring hvordan erfaringer fra programarbeidet i en enda større grad enn til nå kan flyte tilbake til kommunen som organisasjon og at det skjer en læring i organisasjonen. Dette må vi se på hvordan vi kan få til (2023).

Denne fylkeskommunale informanten utdyper videre at det gjennom programperioden har vært en stor kompetanseheving på prosessledelse for å legge til rette for bred involvering. Dette gjelder både innad i fylkeskommunen og ute i programkommunene. Involverende arbeidsmetoder har ifølge informanten vist seg å øke motivasjonen hos deltakerne i alle fasene av prosjektet. Derfor er det et vesentlig poeng for fylkeskommunen både å fortsette å benytte slike arbeidsmetoder selv, og ikke minst stimulere til at slike tas i bruk lokalt.

På spørsmålet «Avslutningsvis, vil dere si at arbeidsmåter i programmet, bl.a. knyttet til fasilitering og samskaping, har påvirket arbeidsmåtene i egen organisasjon? Eventuelt på hvilken måte?», svarer fylkeskommunale informanter bekreftende:

Hver gang vi skal planlegge et møte eller en samling er vi nå først og fremst opptatt av å definere hensikten med møtet. For å oppfylle denne hensikten må vi sammen vurdere hva som skal til av innhold og metodikk. Dette sprer seg sakte men sikkert internt i organisasjonen og bidrar til bedre møter/samlinger. For å definere hensikten med det vi skal gjøre, er det ofte nødvendig å lytte ut hva som er behovet hos ulike deltakere (2023).

Denne fylkeskommunale informanten fra Telemark, utdyper videre at det å ta i bruk arbeidsmåter knyttet til fasilitering og samskaping bidrar til at planleggingsarbeid er i ferd med å endre seg, fra å være en ren «skrivebordsoppgave», i retning av å bli en

«fellesoppgave». Informanten forteller videre at ved at fylkeskommunen internt arbeider på denne måten, erfarer de stadig nytteverdien samt utfordringene ved slike metodikker; på denne måten får de større legitimitet og bedre kompetanse til å spre metodikkene videre både internt i organisasjonen, samt ut til samarbeidsaktører. Samtidig ser informanten en utfordring i å finne en god balanse hvor helsefremmende og samskapende arbeidsmetodikker, *«får blomstre og vokse frem i organisasjonen, men uten å være avhengige av folkehelse-folkene»*.

Også den fylkeskommunale informanten fra Vestfold opplever at arbeidsmåter i programmet, knyttet til fasilitering og samskaping, har påvirket arbeidsmåtene i egen organisasjon:

Folkehelsegruppa har blitt kjent som ei faggruppe med god kunnskap og erfaring på prosessledelse og fasilitering, og blir stadig kontaktet av andre seksjoner og fagmiljø som skal ha prosess, internt eller eksternt. Vi mener derfor det er grunnlag å si at metodikken har smittet over og spredt seg ut i organisasjonen (2023).

Informanten viste videre til et eksempel på organisasjonsnivå, angående en medvirkningsprosess om organisering av nye fylkeskommuner, som ble arrangert i Larvik høsten 2022. Her deltok forskere fra Østlandsforskning som observatører, og bet seg merke i utstrakt bruk av prosessledelse for å legge til rette for bred involvering. Dette er en arbeidsform som ifølge arrangørene har gitt mersmak, og dermed vi bli benyttet oftere i organisasjonen framover.

5. SAMSKAPING GJENNOM SAMARBEID OG MEDVIRKNING

I dette kapitlet diskuterer vi empirien i lys av teori om innovasjonsprosesser, samskaping, sosial innovasjon, og sosial og offentlig verdi. Vi vil med dette besvare følgeevalueringens andre og tredje evalueringsspørsmål: På hvilke måter har innsatsen støttet opp under innovasjonsprosessene i kommunene, og hva ved fylkeskommunes innsats fremmer eller hemmer samskaping og muligheter for sosial innovasjon?

5.1 Innovasjonsprosesser

Fylkeskommunen har både i programmet *Vestfold på laget* og i *Rusfritt, robust og rettferdig* tilrettelagt for at kommunene har fått relevante verktøy for å jobbe innovativt i de lokale folkehelseiltak og har hatt anledning til å praktisere en rekke av verktøyene på de regionale møtearenaer.

I *Vestfold på laget* har de aktivt fremmet samskapende og fasiliterende arbeidsformer, for å støtte opp under innovative prosesser i kommunene, blant annet gjennom de fire sentrale elementene innovasjonsarena, fasiliteringskurs, fagnettverk og workshops, og lærende rapportering. Særlig innovasjonsarenaen har vært sentral i programarbeidet i Vestfold, og har bidratt til å øke innovasjonskompetansen og den innovative dimensjonen i prosjektene. Innovasjonsarenaen er særlig kjennetegnet ved å benytte «open space»-metode, for å fremme likeverdig deltakelse og kreativitet blant deltakerne. Tilbakemeldingene fra programkommunene tyder på at fylkeskommunen både har fungert som en støtte og en veiviser for kommunene, samtidig som de har stilt krav til engasjement og deltakelse for å bygge et faglig fellesskap. Kommunene rapporterer om en rekke innovative tiltak og endringer i programarbeidet, inkludert nye samarbeidsstrukturer, aktiviteter, arbeidsmetoder og kommunikasjonsformer. Fylkeskommunen har på denne måten tatt et regionalt utviklingsansvar og oppmuntret til innovasjon ved å gi kommunene muligheten til å utvikle tiltak underveis i prosessen.

I *Rusfritt, robust og rettferdig* har de fokusert på samskaping og sosial innovasjon som mål og metode i sitt programarbeid. De har stimulert til tydelige innovative trekk i prosjektene og utfordret kommunene til å utvikle innovative prosjekter og tiltak. Det er lagt vekt på at innovasjons- og utviklingsarbeid tar tid og krever kontinuerlig evaluering og refleksjon for å oppnå endring og læring underveis. Denne refleksjonen er fasilitert gjennom ulike typer samlinger på felles møtearenaer, men også gjennom fylkeskommunens mer skreddersydde oppfølging av den enkelte programkommune.

Både Vestfold og Telemark har støttet kommunene gjennom kompetansehevingskurs, samlinger og veiledning for å hjelpe dem med å forstå og implementere innovasjon lokalt.

Begge har også tatt aktive skritt for å fremme innovasjon i folkehelsearbeidet i sine respektive regioner, og de har lagt vekt på samskaping, medvirkning og kreativitet for å oppnå bedre helse og trivsel for befolkningen. De har etablert støttestrukturer og gjennomført arrangementer som har bidratt til kunnskapsutvikling, prosessutvikling og resultatoppnåelse i kommunenes programarbeid, og de har samtidig oppmuntret til en kultur for kontinuerlig innovasjon. Både Vestfold og Telemark har tilbudt oppfølging og veiledning til de enkelte kommunene, men Telemark har lagt opp til individuell oppfølging i noe større grad, tilpasset den enkelte kommunes behov. Det er naturlig å se dette i sammenheng med kommunestørrelse, geografi og stillingsstørrelsen programkommunene har tilknyttet sitt prosjekt. Vestfold består av kommuner med relativt høye folketall, med håndterbare avstander mellom kommunene og med flere administrative ressurser i kommunene. Kommunene i Telemark dekker et langt større geografisk areal og har typisk mindre folketall, lavere befolkningstetthet og mindre kommuneadministrasjoner (se figur 1 og 2). Det er på denne bakgrunn enklere for Vestfoldskommunene å prioritere å møtes fysisk, og motsatt svært tidskrevende for Telemarkskommunene å møtes fysisk på grunn av de lange avstander. Prioriteringen av felles møteplasser i *Vestfold på laget* og individuell oppfølging av kommuner i *Rusfritt, robust og rettferdig* synes derfor å være en naturlig følge av disse forskjellene mellom kommunene i de to programmene.

Fylkeskommunens innsats gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, har i betydelig grad støttet opp om innovasjonsprosessene i kommunene. Vi vil i det følgende se nærmere på hvilke elementer i innovasjonsprosessen innsatsen har hatt spesiell betydning for. Innovasjonsprosessen er et forløp som kan inndeles i fire hovedfaser; idéutviklingsfasen, idéutvelgelsesfasen, implementeringsfasen og spredningsfasen (se Sørensen & Torfing, 2011,). Vi vil her drøfte på hvilke måter de nevnte aktivitetene har utgjort og bidratt i de ulike fasene i innovasjonsprosessen.

5.1.1 Idéutvikling og idéutvelgelse

Både idéutviklingsfasen og idéutvelgelsesfasen vil i en samarbeidsdrevet sosial innovasjonsprosess dra nytte av at forskjellige erfaringer og idéer utveksles. På den måten sikres det at ulike perspektiver løftes frem som grunnlag både for innsikt og idéutvikling. Det vil også legges til rette for at flere deltar i vurderingen av hvilke idéer det er hensiktsmessig å jobbe videre med. Dette vil øke sjansen for at idéene som det jobbes videre med er relevante og reelt innovative. Program for folkehelsearbeid i kommunene rommer både et krav om at tiltakene skal være innovative og at tiltakene som velges er tydelige og egnet for evaluering. Det er spesielt tilretteleggingen for økt tverrfaglig samarbeid og økt inkludering av erfaringsbasert kunnskap samt kravet om egevaluering som har bidratt i innovasjonsprosessens to faser knyttet til idéutvikling og -utvelgelse.

Tverrfaglighet og erfaringsbasert kunnskap

Tiltakene i både Vestfold og Telemark har utviklet seg gjennom programperioden. Erfaringsutvekslingen mellom kommunene i henholdsvis fagnettverk og prosjektledernetttverk, fylkeskommunens tilrettelegging for møteplasser mellom kommuner, øvrig forvaltning og FoU-miljøer, samt kompetansehevingen innen medvirknings- og samskapingsmetoder, har bidratt til at det har vært bred dialog rundt valg av tiltak i programmet. Spesielt viktig er også tilretteleggingen for at kommunene har jobbet i tverrfaglige kommunale grupper samt at kommunene har fått verktøy til å initiere og følge

opp medvirkningsprosesser spesielt rettet mot barn og unge. Følgeevalueringen viser flere eksempler på at kommunene har lagt til rette for at unge selv har utviklet ideer og tiltak som har vært relevante for dem. Dette til forskjell fra prosesser der kommunen selv har utviklet ideer og presentert disse for de aktuelle målgrupper. Med disse grepene har idéutviklings- og idéutvelgelsesfasene hatt tydelige innovative kjennetegn.

Egenevaluering

Egenevaluering har vært en sentral del av folkehelseprogrammene i Telemark og Vestfold. Fylkeskommunene oppfordret tidlig programkommunene til å utarbeide egnevalueringssplaner for å skape sammenheng mellom utfordringsbildet, målsettinger, strategier og aktiviteter. Egenevaluering har fra starten blitt ansett som et viktig verktøy for å sikre kvalitet i tiltakene. Både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* vektla således tydelige og evaluerbare tiltak, og kommunene ble oppfordret til å utvikle evalueringssopplegg parallelt med tiltakene for å sikre metodisk tydelighet.

Kommunene opplevde egnevaluering som krevende, spesielt på grunn av manglende erfaring og kompetanse. Mange programkommuner signaliserte tidlig behov for opplæring og samarbeid. Pandemien medførte også utfordringer for evalueringsarbeidet, inkludert redusert kapasitet og behov for digital samhandling. Det går igjen også i tidligere nasjonale evalueringer av Program for folkehelsearbeid, at mange kommuner har opplevd evalueringskravet som krevende å leve opp til (se Melby & Grut, 2020)

Vestfold på laget har benyttet Lærende rapportering som en sentral del av evalueringsarbeidet. Evalueringssamtaler og erfaringsdeling i nettverksmøter ble ansett som viktig i arbeidet med egnevaluering. I tillegg kommer deltakelse på kurs om egnevaluering/prosessevaluering i regi av USN. Videre ble det tidligere omtalte evalueringssløftet for evaluering innført som et samarbeid mellom fylkeskommunene, USN, og KoRus for å støtte kommunene i evalueringsarbeidet.

Evalueringssløftet ble opplevd som nyttig av mange kommuner, og det bidro til å øke kompetansen på evaluering av folkehelseprosjekter. Oversetterrollen (Røvik 2007) til fylkeskommunen mellom kommunene og forskningsmiljøene ble vurdert som avgjørende for vellykket samarbeid. Flere prosjektledere i case-kommunene ga uttrykk for at kompetansen de hadde opparbeidet seg gjennom egnevalueringen, kunne være nyttig også for andre prosjekter i kommunene. Dette pekte på et potensial for langvarige fordeler av evalueringsarbeidet. Informanter fra *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, peker nettopp på et slikt potensiale, for «spredning» av egnevaluering i kommunene, som en viktig målsetning i seg selv for programarbeidet.

Slik vi vurderer det har fylkeskommunen fra tidlig i programarbeidet kommunisert til programkommunene at tydelighet i tiltak og evaluerbarhet, er viktigere enn rask iverksetting av tiltak. Kravet om evaluering betinger et faglig fokus på en forklaringsmodell som ligger bak valg av og innretning av tiltak, dvs. en kunnskapsbasert forståelse av hva et tiltak antas å virke for. Fylkeskommunen har gitt uttrykk for at et viktig læringspunkt for *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, er at en parallell utvikling av evalueringssopplegg og tiltak, vil skjerpe kravet til metodisk tydelighet i tiltaksutviklingen, og at det derfor er en fordel å ta tak i evalueringssopplegg straks kommunen har valgt hovedinnretning for tiltaket. Dette vil bidra til å tydeliggjøre og avgrense tiltaket.

Kravet om evaluerbarhet har med andre ord vært en sentral faktor i idéutvelgelsesfasen. Videre har også evalueringsarbeidet som er gjennomført i kommunene gjennom egevaluering, eksterne evalueringer og lærende rapportering bidratt formativt inn i kommunenes prosjektarbeid. Den løpende evaluering og rapportering har bidratt til at idéene og tiltakene stadig har vært under utvikling og forbedring.

5.1.2 Implementering og spredning

Implementeringsfasen i en innovasjonsprosess er avhengig både av forankring av og eierskap til tiltaket samt av hvilke ressurser man har tilgang til for å gjennomføre implementeringen. I spredningsfasen står formidling og oversettelse av innovasjonene sentralt. Vi vil her se nærmere på hvordan det har vært tilrettelagt og jobbet for både forankring, formidling og oversettelse som en del av innovasjonsarbeidet.

Forankring

Gjennom hele prosjektperioden har fylkeskommunen viet forankrings- og implementeringsarbeidet oppmerksomhet. Noen kommuner har derfor hatt fokus på implementeringsarbeidet gjennom mesteparten av programperioden, men det er også kommuner som først viet dette oppmerksomhet mot slutten av prosjektperioden. Fylkeskommunen har fulgt opp kommunene både i Telemark og Vestfold med hensyn til avklaringer knyttet til implementering med fokus på hvilken måte tiltakene er tenkt videreført, hvilke strukturer som finnes rundt tiltaket, hvilke metoder og aktiviteter som er tenkt brukt videre, og i hvilken grad det er avsatt spesifikke ressurser til oppfølgingen av tiltaket. Hensikten har for fylkeskommunen, vært å forhindre at tiltakene og arbeidsmetodene automatisk avsluttes når programfinansieringen opphører, og heller at relevante tiltak og metoder forblir en del av det langsiktige folkehelsearbeidet i kommunene. Støttestrukturene som er etablert for implementering og spredning inkluderer å avklare ansvarsområder, metoder, aktiviteter og ressursallokering noe som har bidratt til å skape kreative løsninger og engasjement for videreføring av arbeidet.

Følgeevalueringen viser at programkommunene har opplevd det kontinuerlige fokuset som positivt for forankring og etablering av varige strukturer. Klare krav og forutsigbare rammer, økonomisk og tidsmessig, fra Helsedirektoratet, som er videreformidlet og tilpasset gjennom fylkeskommunens arbeid har bidratt til dette. Også kravet om samarbeid mellom fylkeskommunene og FoU-miljøene, har bidratt positivt til forankringen.

Formidling og oversettelse

Formidlingen både av tiltak og nye arbeidsformer har i stor grad skjedd på arenaer initiert og fasilitert av fylkeskommunen, hvor kommuner og prosjekter møtes og deler innsikt fra sine lokale tiltak og arbeidsmåter. Fagnettverket og prosjektledernetverket var begge opptatt av kompetansespredning, organisasjonslæring og å fortsette utviklingen av delings- og læringskultur på tvers av prosjekter, kommuner og aktører. Det viser at spredningen ikke alene har handlet om resultatene av tiltakene, men mer om å dele arbeidsmetoder og kompetanse som er oppnådd gjennom prosjektene og programarbeidet. Fylkeskommunen har ikke minst vært opptatt av å sikre at samskapingsperspektivet og innovasjonstankegangen blir en del av kommunenes videre arbeid. Dette viser vår følgeevaluering at fylkeskommunen har fått til, gjennom å legge til rette for arenaer for erfaringsdeling, spredning og oversettelse av innovasjoner. Det er imidlertid en kompleks

prosess, og tydelige strukturer, kompetanseheving, god kommunikasjon, og en vilje til å videreføre innovative tilnærminger og arbeidsmetoder for å opprettholde folkehelseforbedringene over tid, har vært nødvendig. Fylkeskommunens arbeid gjennom programmet har klart bidratt til å understøtte kommunenes arbeid med implementering og spredning, ikke minst av sentrale arbeidsmetoder, men mye avhenger også av den enkelte kommunes innovasjons- og læringsberedskap.

5.2 Hemmere og fremmere for samskaping og sosial innovasjon

Fylkeskommunens innsats i program for folkehelse har både bidratt direkte til å fremme samskaping og sosial innovasjon gjennom å legge til rette for kompetanseheving, erfaringsdeling, refleksjon og evaluering, men har også indirekte fremmet innovasjon ved å håndtere hemmende faktorer som eksempelvis fulgte av koronapandemien. Vi vil her drøfte hvilke elementer i programarbeidet som følgeevalueringen viser har fremmet innovasjonsarbeidet og vurdere i hvilken grad fylkeskommunen har bidratt i å håndtere de hemmende faktorene på en hensiktsmessig måte. Vi vil rette spesiell oppmerksomhet på kompetanseheving, legitimering, samarbeid og medvirkning og disse faktorenes betydning for samskaping og sosial innovasjon i programarbeidet. Videre vil vi drøfte hvordan utfordringer i forbindelse med koronapandemien har blitt håndtert.

5.2.1 Kompetanseheving

Det har vært tett kontakt mellom fylkeskommunen og utdannings- og forskningsinstitusjoner, særlig Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og KoRus Sør for å utvikle kompetansehevingstiltak til programkommunene. Det har blitt utviklet ulike typer kurs, blant annet i samskapende sosial innovasjon og prosessevaluering. USN har utviklet målemetoder for sosial innovasjon som har vært relevante og nyttige. Noen ganger har utgangspunktet for samarbeid med forskningsmiljøer vært basert initiativer tatt av Vestfold på laget og Rusfritt, robust og rettferdig hver for seg, men samarbeidet med FoU-miljø har også vært et resultat av fellesinitiativer.

Følgeevalueringen viser at tilbud om kurs og seminarer, både Vestfold og Telemark, har hatt betydning for programkommunene. Selv om tilbudet ikke har vært obligatorisk, tyder våre data på at dette har bidratt til formell kompetanseheving hos mange. Mange av respondentene fra programkommunene framholder i denne sammenheng fellesaktivitetene, som er beskrevet i kap. 3.2.3, som nyttige. Det dreier seg altså om kurs i prosessledelse, kurs i prosessevaluering, Evalueringssløftet og Mal for evalueringsrapport. De to sistnevnte har ifølge mange av respondentene, hatt avgjørende betydning for programkommunenes arbeid med å utforme en endelig evalueringsrapport. Når det gjelder kompetansehevingen på prosess- og prosjektledelse svarer disse på en utfordring som flere kommuner har pekt på i den nasjonale evalueringen av Program for folkehelsearbeid, nemlig manglende prosjektledererfaring og etterspørsel etter å bygge denne kompetansen for å kunne ivareta forpliktelsene i Program for folkehelsearbeid i kommunene (se Melby & Grut, 2020).

Tydlig ledelse er viktig i innovasjonsprosessen (se eksempelvis Torfing, Sørensen & Aagaard 2014). De kommunale prosjektlederne forteller at de gjennom kompetanseheving innen prosessledelse og fasilitering har fått økt kunnskap om å lede møter både med

styringsgrupper, frivillighet og innbyggere. Dette har styrket den lokale ledelsen av innovasjonsarbeidet. Også den regionale ledelsen vurderes å ha vært sentral i programarbeidet. I Vestfold på laget har fylkeskommunen stilt tydelige krav til kommunene om deltakelse på de oppsatte aktivitetene. Dette har forutsatt prioritering fra kommunene, men vurderes samtidig å ha sikret kontinuerlig framdrift og gitt viktige muligheter for erfaringsdeling. Kommunene beskriver hvordan innovasjonsarenaene har skapt rom for å konsentrere seg om prosjektene og med bred deltakelse fra ulike relevante aktører har nettopp disse arenaene muliggjort dialog og samarbeid i prosjektutviklingen.

På kurset i samskapende sosial innovasjon skulle kommunene jobbe med eget tiltak som en del av kursforløpet. Med dette har kommunene fått anledning til å ta i bruk ny teoretisk innsikt i egen kontekst, og oversette denne teoretiske innsikten og ta den i bruk i egen faglig sammenheng. Den oversettelseskompetansen det er tilrettelagt for å gi kommunene vurderes derfor som et grep som fremmer det lokale innovasjonsarbeid.

Fylkeskommunens tilrettelegging og understøttelse for kompetanseheving, er det nærliggende si at man både i *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har hatt en modifierende oversettelsesmodus (se Røvik 2007). Det modifierende moduset har gjort seg gjeldende i arbeidet med å bestille og skreddersy FoU-miljøenes tilbud om kompetanseheving f.eks. innen evaluering og, for Vestfolds vedkommende, tilpassingen og justeringen av et eksternt konsultantselskaps opplegg for fasilitering av samskaping og sosial innovasjon.

5.2.2 Legitimering

Fylkeskommunen har utfordret programkommunene i å utvikle reelt innovative prosjekter og tiltak. Vestfoldskommunene har gjennom innovasjonszyklusen laget prosjektskisser og korrigert dem underveis. Også Telemarkskommunene har gjennom dialog med fylkeskommunen valgt nye innholdsmessige og/eller prosessmessige løsninger i sine tiltak. Fylkeskommunens åpenbare støtte til at kommunene har kunnet justere kurs underveis i utviklingsarbeidet, har bidratt til å skape legitimitet og rom for innovasjonsprosessenes kaotiske karakter og tilhørende feedbackmekanismer. Med dette har det vært åpent for kommunene både å igangsette prosjekter basert på inkrementell innovasjon og mer radikale innovasjonsforløp.

I tidligere evalueringer av Program for folkehelsearbeid pekes det på at de deltakende kommuner har opplevd det som krevende å jobbe innovativt nettopp fordi risikotoleransen har vært lav. Denne utfordringen har *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* med stor overbevisning håndtert gjennom tydelighet rundt det å tåle innovasjonsprosessens omveier og behov for løpende justering.

Man kan argumentere for at fylkeskommunens legitimering av de innovative arbeidsformene, programmets utviklingsvei og kompetansehevingen knyttet til samskaping og sosial innovasjon kan ses i sammenheng med Moores (Moore etter Rønning, 2021) strategiske triangel hvor offentlig verdi, legitimitet og støtte og operasjonell kapasitet utgjør triangelens tre dimensjoner. I Program for folkehelse i Vestfold og Telemark er innovasjon, samskaping og evalueringskompetanse en offentlig verdi som også fra nasjonalt nivå fremheves som sentral å styrke gjennom programarbeidet. Denne verdien er blant annet

styrkes gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* sin legitimering av de innovative arbeidsprosessene og støtte til kommunene, samt både fylkeskommunens og kommunens operasjonelle kapasitet og gjennomføringsevne i programarbeidet. Den operasjonelle kapasiteten er styrket gjennom programmets kompetanseheving og erfaringsdeling.

5.2.3 Samarbeid

Det er forhold som vi fra et teoretisk ståsted (se blant annet Sørensen & Torfing, 2011) vet utfordrer innovasjon som kan gjenfinnes i kommunenes beskrivelser av hva som har virket hemmende i prosjektarbeidet. En sentral hemmer for innovasjon og samskaping er organisatoriske siloer og med dette liten grad av tverrfaglig samhandling både internt i kommunen og eksternt i forhold til regionale myndigheter, FoU-miljøer og frivillighet. Denne utfordringen beskrives både fra Vestfolds- og Telemarkskommuner. Flere kommuner har som en del av deres prosjektarbeid nettopp etablert nye tverrgående team og satt i gang medvirkningsprosesser som har inkludert også eksterne parter, men stadig vekk er det organisatoriske forhold som oppleves å virke hemmende for samskaping og sosial innovasjon. Det handler også om manglende ledelsesoppbakning/-interesse, hvilket forsterker flere kommunale prosjektlederes opplevelse av å stå noe alene også i arbeidet med å få implementert tiltakene og få vedtak om videre drift. Her viser følgeevalueringen at fylkeskommunen har gitt omfattende støtte til kommunene, både gjennom veiledning av prosjektlederne og oppmøte i ulike kommunale fora, og på den måten minimert de negative konsekvensene av de organisatoriske hemmere.

Videre er det også kulturelle hemmere som kommunene selv beskriver. Det handler om vanetenkning og rutinepregede samarbeidsrelasjoner. Fylkeskommunens jevnlig faglige påfyll av kompetanse om samskapende innovasjon, samt kreative metoder, har likevel virket til å motvirke disse hemmerne.

Følgeevalueringen viser at programarbeidet har ført til økt samarbeid med ulike sektorer som næringsliv og frivilligheten. Det er flere eksempler på at programmet har bidratt til å bryte ned «silotankegang» i kommunene og fremmet nye samarbeid. Å bygge nettverk innenfor kommunen, snakke sammen, og bli kjent med ulike aktører har vært en viktig del av de kommunale prosjektledernes arbeid. Programmet har også resultert i etablering av mange nye tverrfaglige samarbeidskonstellasjoner i kommunene. Disse samarbeidsstrukturene har bidratt til å tilby helhetlige tjenester, inkludert gruppetilbud, kurs og støtte til ungdom og barn. Prosjektene har opprettet muligheter for yrkesgrupper å samarbeide mer fleksibelt og effektivt for å løse felles utfordringer.

Imidlertid er det også eksempler på at kommuner har opplevd utfordringer med å etablere gode og stabile samarbeidsrelasjoner. Barrierer inkluderer behovet for å bli kjent med ulike avdelinger og sektorer i kommunen, samt å skape forståelse for inkludering og samarbeid med frivillige organisasjoner. «Silotankegang» i kommunene er blitt opplevd som en barriere i noen prosjekter, og det er behov for å bryte ned slike siloer. Utskiftninger i kommuneledelsen har også ført til behov for å gjenopprette forståelse og entusiasme for prosjektet i ulike enheter og avdelinger.

Prosjektlederne i programkommuner har søkt å håndtere disse utfordringene bl.a. ved å stadig invitere seg selv inn i ulike sammenhenger, informere, forklare og skape engasjement. I dette arbeidet fremholdes kontakten med andre programkommuner, som fylkeskommunen har lagt til rette for gjennom felles møtearenaer, som en viktig kilde til både oppmuntring og konkrete råd. Fylkeskommunen har også bidratt med veiledning og støtte i programkommunenes bestrebelser på å bryte ned utpregede «siloeer». I noen tilfeller har fylkeskommunen også deltatt direkte i møter med relevante aktører i kommunen for å informere, oppklare eventuelle misforståelser og oppfordre til samarbeid, dette siste gjelder først og fremst Telemark.

Samlet sett viser følgeevalueringen at samarbeid, samskaping og sosial innovasjon er viktige elementer i arbeidet med folkehelse i Telemark og Vestfold. Selv om det er utfordringer, har programmet ført til betydelige positive endringer i samarbeidsmønstre og tverrfaglig arbeid i flere av kommunene som deltar, også på områder som ikke er direkte omfattet av programmet.

5.2.4 Medvirkning

Gunstige forhold for tverrgående samarbeid, samt etableringen av arenaer for mangfoldige og gjerne erfaringsbaserte innspill, er fremmende for samarbeidsdrevet sosial innovasjon (se Torfing, Sørensen & Aagaard 2014, Kobro 2018). Dette er også viktige forutsetninger for medvirknings- og samskapingsprosesser. Fylkeskommunen har prioritert etableringen av samhandlingsarenaer både for kommunene, regionale aktører, FoU-miljøer samt frivillighet og innbyggere. Dette grepet beskriver programkommunene som fremmende for deres arbeid med samarbeid, samskaping og sosial innovasjon.

Følgeevalueringen viser at *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, sammen med programkommunene, har arbeidet aktivt med å fremme medvirkning fra barn og unge, samt å utvikle metoder for samskaping og sosial innovasjon. Dette har bidratt til en økt bevissthet om betydningen av medvirkning i folkehelsearbeidet og har skapt rom for nye ideer og perspektiver i kommunenes tiltak for folkehelse, samt bidratt til å skape tillitsfulle relasjoner mellom de involverte deltakere og bryte ned ujevne maktrelasjoner. Programkommunene har brukt fasiliterings- og medvirkningsverktøy for å oppnå dette.

Det kan med andre ord sies at man i Program for folkehelsearbeid, gjennom etableringen av samhandlingsarenaer og deling av samhandlingsverktøy og -metoder, har bidratt sterkt til at medvirkningen i programkommunene har kunnet få karakter av samskaping. Det har imidlertid også vært utfordringer knyttet til definisjonen av samskaping, og enkelte kommuner har unngått å bruke begrepet i sin kommunikasjon og har foretrukket mer allment forståelige termer som samarbeid. Dette illustrerer kompleksiteten og usikkerheten rundt begrepet samskaping og hva som utgjør «reell» samskaping. Prosjektledere erkjenner videre at det tar tid å endre holdninger og bygge opp medvirkningsstrukturer. Det er viktig å være tålmodig og systematisk for å oppnå større grad av medvirkning over tid.

Til tross for utfordringene og usikkerhetene knyttet til samskaping, har fylkeskommunene og programkommunene i Telemark og Vestfold tatt målrettede skritt mot å inkorporere samskaping som en integrert tilnærming til folkehelsearbeidet. Dette har bidratt til økt bevissthet, bred deltakelse, og utvikling av innovative tiltak for folkehelse.

Dersom man skal forsøke å plassere medvirkningen vi har sett, både i fylkeskommunens tilrettelegging og understøttelse og de seks case-kommunenes programarbeid, inn i Arnstein (1969) sin «medvirkningsstige», er det nærliggende å si at dette varierer. Graden av medvirkning spenner fra informasjon, konsultasjon og representasjon, til ulike grader av mer reel maktoverføring som inkluderer ulike former for partnerskap og delegert makt. Det er også et hovedinntrykk at graden av medvirkning har variert noe fra prosjekt til prosjekt, og ikke minst gjennom ulike faser av programarbeidet. Flere av informantene fra case-kommunene har vært inne på at når man i perioder har opplevd at «ting har beveget seg tilbake til vante former», har det vært viktig å «røske tak i ting» for å reetablere en mer reel medvirkningssituasjon. Det er viktig å stille spørsmål om hva som skjer med etablerte styrings- og maktrelasjoner, og hvilke aktører som blir inkludert og ekskludert når nye former for samarbeid blir introdusert (se f.eks. Røiseland & Lo, 2019). Intervjuene med de seks case-kommunene tyder på at dette er utfordringer de fleste prosjektlederne er klar over og har reflektert rundt.

Videre ser vi at medvirkningsperspektivet, av både fylkeskommunen og case-kommuner, knyttes til et empowerment- eller myndiggjøringsperspektiv (se Ellingsen et al., 2015), eller det en del informanter kaller *det styrkebaserte*. Slik mange av informantene omtaler dette styrkebaserte, er det tydelig at det å bygge videre på individers og miljøers sterke sider inngår som en sentral komponent. Således kan det styrkebaserte og myndiggjøring ikke sies å være helt synonyme begreper, men er likevel klart beslektet. Det er da også et hovedinntrykk at dette styrkebaserte overveiende ses i en systemorientert sammenheng, der tiltakenes hovedfokus har vært på styrking av grupper og individer gjennom endring av ulike typer strukturer.

Mens empowerment-begrepet ofte ses i sammenheng med forskjellige former for «bottom-up-prosesser», er det litt ulikt i hvilken grad slike prosesser har preget aktivitetene i fylkeskommunen og case-kommunene i løpet av programperioden. Vårt hovedinntrykk er at også dette har variert noe i ulike faser av programarbeidet, og fra prosjekt til prosjekt. Her har også ulike typer føringer, kriterier og rammer fra Helsedirektoratet hatt en betydning. Stort sett er det vårt inntrykk at slike forutsetninger har spilt en positiv rolle, bl.a. knyttet til forankring og forutsigbarhet, men av og til er det også stilt spørsmål ved nytten av enkelte føringer fra Helsedirektoratet, som f.eks. kravene angående å etablere et samarbeidsråd i programfylkene og det som innledningsvis ble oppfattet som noe rigide krav knyttet til kommunenes evaluering.

Betraktninger rundt bottom-up- vs. top-down-prosesser, leder oss naturlig videre til det som ofte omtales som konservativ vs. radikal samskaping (se f.eks. Røiseland & Lo, 2019). Mens konservativ samskaping eksempelvis kan handle om samarbeid mellom profesjonelle og brukere, og der problemene ofte er mer eller mindre definert på forhånd – det man kan betrakte som mer eller mindre top-down initierte prosesser, involverer radikale former for samskaping vanligvis borgere i diskusjoner om utfordringer og problemer i lokalsamfunnet. I radikal samskaping skjer verdiskapningen – i form av nye og bedre løsninger – i bottom-up-prosesser, f.eks. gjennom samarbeid mellom offentlige aktører, organisasjoner og borgere. Som med graden av medvirkning, varierer det hvor både fylkeskommunen og case-kommunene plasserer seg på en slik konservativ vs. radikal samskapings-akse. For case-kommunenes del varierer prosjektene, gjennomført i programperioden, fra implementering av tiltak som mer eller mindre har vært bestemt på forhånd, til tiltak som er utviklet

underveis sammen med ulike relevante aktører. For fylkeskommunens vedkommende må man likevel si at de, gjennom sine stadige oppfordringer til innspill fra programkommunene, både når det gjelder programaktivitetenes form og innhold, har befunnet seg nærmere en radikal form for samskaping enn det som ofte kjennetegner gjennomføringen av denne typen programmer. Fylkeskommunen oppleves dessuten å ha en modifierende oversettelsesmodus (se Røvik 2007), i håndteringen av de nasjonale forventningene til programarbeidet. Fylkeskommunen har på den ene siden vært opptatt av å gjenskape elementer fra den opprinnelige ideen eller praksisen, slik denne bl.a. har vært gitt gjennom rammer, krav og føringer av Helsedirektoratet, men har samtidig gjort lokale tilpasninger de har ansett som nødvendige eller hensiktsmessige.

Dette at fylkeskommunene fra programstart også har vist evne og vilje til å fortløpende justere kursen, som følge av de fortløpende innspillene og ønskene fra deltakerkommunene, bidrar til å forsterke dette inntrykket. Ikke minst har fylkeskommunens fleksibilitet og evne til å gjøre det beste ut av en vanskelig situasjon under pandemien, fremstått som overbevisende. Det er da også fylkeskommunens evne til å, på ulike møtearenaer – digitale som fysiske – praktisere og modellerere den samskapingen de har hatt forventninger om at programkommunene selv skulle gjennomføre i sine prosjekter, mange informanter har fremholdt som særlig positivt når det gjelder fylkeskommunens innsats.

Vi oppfatter at fylkeskommunen gjennom en dynamisk forståelse av makt, har lagt til rette for at ulike typer aktører har kunnet bringe med seg komplementære kunnskaper og ferdigheter inn i samarbeidet, der erfaringsbasert kompetanse og profesjonell fagkompetanse har kunnet møtes og utfylle hverandre. Her er det også et poeng at av og til er det kommunene som har representert det erfaringsbaserte, mens fylkeskommunen eller andre har representert fagkompetansen og ekspertisen, av og til er det motsatt. Dette kan resultere i positive resultater for begge parter, uten at en part øker sin innflytelse på bekostning av den andre. Slike prosesser blir gjerne knyttet til nettopp radikal samskaping (se f.eks. Røiseland & Lo, 2019).

Det er også et hovedinntrykk at mye av argumentasjonen for medvirkning og samskaping som har foregått innenfor programmet, spesielt når det gjelder programkommunenes prosjekter, kan ses i sammenheng med en demokratidiskurs. Dermed har begrunnelsen vært knyttet til brukerens rettigheter som likeverdige samfunnsborgere der borgerrollen, med de rettigheter og plikter den innebærer, har vært det primære. Et viktig perspektiv har, i tråd med dette, vært å sikre at velferdstilbudene skal ivareta brukernes rettigheter og verdighet som mennesker når de benytter tjenestene. Vi ser imidlertid også klare eksempler på at argumentasjonen for medvirkning, særlig i enkelte av case-kommunene, har vært knyttet til en effektivitetsdiskurs. Her handler begrunnelsene om at tjenestetilbud og tiltak potensielt kan bli mer effektive når brukerne involveres, med tanke på både økonomisk effektivitet og terapeutiske effekter. Ofte ser vi en blanding, at argumenter knyttet både til demokrati og effektivitet inngår i programkommunenes begrunnelser for tiltak. Dette er for så vidt ikke uventet, siden en slik blanding er noe som også preger vår hjemlige helse-/folkehelsediskurs mer generelt. Det trenger i og for seg ikke å være noe galt med en slik blanding av begrunnelser. Samtidig kan det være et poeng at begge typer blir gjort eksplisitte, og dermed kan gjøres til gjenstand for kritisk refleksjon, jamfør det vi med Tortzen (2019) tidligere har beskrevet det som samskapingens «Janus-ansikt».

I diskusjonen rundt samskaping er det også noen forfattere som har gitt uttrykk for bekymring knyttet til at slike prosesser kan representere en demokratisk utfordring (se f.eks. Askheim og Andersen, 2023 og Steen, Brandsen og Verschuere, 2018). Tendenser til slike bekymringer kan vi også finne igjen i enkelte av case-kommunene, og de opererer på to litt ulike plan. For det første trenger ikke det som enkeltpersoner eller brukergrupper verdsetter, å stemme overens med det som gir felles verdi for den offentlige sfæren. Informantenes svar på denne typen utfordringer er at brukeres innspill uansett gir kommunen nye impulser og ideer de ikke selv hadde greid å komme på, men at disse innspillene så må ses i en større sammenheng. For det andre kan man i enkelte case-kommuner spore tendenser til bekymring for at samskapingsprosesser kan bidra til å skape ubalanse mellom representativt demokrati, deltakerdemokrati og profesjonell ekspertise. Det er nærliggende å tenke at den avventende, til dels avvisende holdningen til samskaping, i enkelte case-kommuner, blant annet kan henge sammen med denne typen problemstillinger. Løsningen for case-kommunene dette gjelder har vært å intensivere formidlingen av prosjektideen, samtidig som de bevisst har unngått å bruke begrepet samskaping i denne kommunikasjonen.

5.2.5 Samskaping utfordret av pandemien

Covid-19-pandemien førte til nedstenging av barnehager, skoler, og fritidsarenaer, noe som begrenset mulighetene for fysiske møter og samhandling mellom ulike aktører i programmet. Samskaping, spesielt med ungdom, ble påvirket negativt av pandemien. Ungdommens begrensede bruk av mer tradisjonelle kommunikasjonskanaler som aviser, Facebook, osv., gjorde det vanskeligere å nå dem. Dette bidro til lavere deltakelse og mindre informasjonsspredning blant målgruppen.

Til tross for pandemien klarte mange av programprosjektene å tilpasse seg ved å fokusere på alternative møteplasser og digitale plattformer for medvirkning og samskaping. Pandemien bidro også til å øke bevisstheten om viktigheten av involvering og medvirkning i programarbeidet.

Vestfold og Telemark fylkeskommuner spilte en viktig rolle i å tilrettelegge for digitale møter og kompetanseheving, inkludert fasiliteringskurs, fagnettverk, og digitale møteplasser. Selv om digitale møter ble godt tilrettelagt og fasilitert av fylkeskommunen, opplevde noen informanter begrensninger knyttet til tap av sosial interaksjon og spontanitet som vanligvis finner sted under fysiske møter. Imidlertid tyder følgeevalueringen på at de digitale løsningene ikke la noen demper på delingskulturen blant programdeltakere, støttet og inspirert av fylkeskommunene, noe bidro til kunnskapsutveksling og relasjonsbygging som gikk utover programarbeidet.

Til tross for pandemirelaterte utfordringer, viser evalueringen at fylkeskommunen gjennom både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, sammen med programkommunene, aktivt tilpasset seg situasjonen og fortsatte sitt arbeid med å fremme folkehelse gjennom samskaping og sosial innovasjon. I denne sammenheng peker mange informanter på at fasilitering og kompetanseheving knyttet til digitale løsninger, i regi av fylkeskommunen, spilte en sentral rolle for at dette kunne skje så smertefritt som mulig.

Det er et generelt funn i følgeevalueringen at Vestfold og Telemark i sitt programarbeid har inntatt en åpen og fleksibel holdning, både med hensyn til innhold og organisering. Både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har vært flinke til å hente inn tilbakemeldinger fra relevante aktører, og så gjøre endringer i tråd med disse nå dette har vært hensiktsmessig. Dette kjennetegner programarbeidet generelt og ikke minst i forbindelse med pandemien. Dette at det således har foregått kontinuerlig læring, utvikling og erfaringsdeling, både i programkommunene og i fylkeskommunen, gjennom hele programperioden, fremstår som et av evalueringens tydeligste funn. Dette representerer kanskje også den viktigste forutsetningen for at Vestfold og Telemark fylkeskommune har bidratt til å fremme kunnskapsbasert folkehelsearbeid i kommunene gjennom programmet.

6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

6.1. Oppsummering

Vestfold fylkeskommune ble med i Program for folkehelsearbeid i kommunene i 2017, med hovedmålet om å skape oppvekstmiljøer der alle barn og unge trives, opplever livskvalitet og mestring. Det er fire delmål som støtter opp under dette hovedmålet. Telemark fylkeskommune startet sitt program i 2018, med hovedmål om å fremme god psykisk helse og livskvalitet blant barn og unge i Telemark, der også hovedmålet er støttet opp av fire delmål. Begge fylkeskommune gjennomførte omfattende forberedelser og forankring før de ble programfylker. Dette inkluderer tidlig samarbeid og engasjement i utviklingsprosjekter innen folkehelsearbeid og etablering av samarbeidsrelasjoner med blant annet FoU-institusjoner og frivillige organisasjoner.

Kompetanseheving

Fylkeskommunen har gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, samarbeidet tett med FoU-institusjoner, spesielt Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og KoRus Sør, for å tilby kompetansehevingstiltak til programkommunene. Dette inkluderer kurs i samskapende sosial innovasjon og prosessevaluering. Slike kurs har bidratt til formell kompetanseheving hos mange programkommuner og har møtt et behov for prosjektlederkompetanse. Kompetanseheving i prosessledelse og fasilitering har styrket både lokal og regional ledelse av innovasjonsarbeidet. Gjennom kompetanseheving har programkommunene hatt muligheten til å oversette ny teoretisk innsikt til sin egen kontekst og bruke den i sitt arbeid. Dette har fremmet det lokale innovasjonsarbeidet og gitt kommunene muligheten til å tilpasse teoretisk kunnskap til praktiske tiltak. Samlet sett har kompetanseheving vært en viktig faktor som har fremmet samskaping og sosial innovasjon i programarbeidet.

Formidling av nye tiltak og arbeidsformer har skjedd i ulike nettverk og arenaer for samhandling og erfaringsutveksling. Det har vært et fokus på å dele ikke bare resultatene av tiltakene, men også arbeidsmetoder og kompetanse som er oppnådd gjennom prosjektene. Fylkeskommunen har på den måten skapt arenaer for erfaringsdeling og spredning av innovasjoner.

Innovasjonsprosessen

I innovasjonsprosessene har fylkeskommunen i Vestfold og Telemark tilrettelagt for at kommunene kan arbeide kreativt og nyskapende med lokale folkehelse tiltak. Dette er blitt muliggjort gjennom ulike verktøy og metoder som er blitt praktisert på regionale møter. Fylkeskommunen har gjennom *Vestfold på laget* fremmet samskapende og fasiliterende arbeidsformer. Disse tiltakene har økt innovasjonskompetansen og styrket den innovative dimensjonen i prosjektene. Innovasjonsarenaen har spilt en sentral rolle og har fremmet likeverdige deltakelse og kreativitet blant deltakerne. Kommunene har respondert med

innovative tiltak og endringer i prosjektene, inkludert nye samarbeidsstrukturer, aktiviteter, arbeidsmetoder, og kommunikasjonsformer. Dette viser at fylkeskommunene har støttet innovasjon ved å gi kommunene muligheten til å utvikle tiltak i prosessen.

I *Rusfritt, robust og rettferdig* har fokus vært på samskaping og sosial innovasjon som mål og metode. Kommunene er utfordret til å utvikle innovative prosjekter og tiltak, og det er lagt vekt på at innovasjonsarbeid tar tid og krever kontinuerlig evaluering og refleksjon. Refleksjonen er blitt fasilitert gjennom ulike samlinger og individuell oppfølging.

Både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har, på litt ulike måter, fremmet tverrfaglig samarbeid og inkludering av erfaringsbasert kunnskap. Dette har spilt en viktig rolle i idéutviklings- og idéutvelgelsesfasene. Erfaringsutveksling mellom kommunene, møteplasser initiert av fylkeskommunen, kompetanseheving i medvirkning og samskaping, samt tverrfaglige arbeidsgrupper i kommunene, har bidratt til en bred dialog rundt valg av tiltak i programmene.

Samlet sett har *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* oppmuntret programkommunene til å utvikle innovative prosjekter og tiltak. Begge har fremmet innovasjon i folkehelsearbeidet i sine regioner og har lagt vekt på samskaping, medvirkning, og kreativitet. Kommunene har hatt muligheten til å justere kursen underveis i utviklingsarbeidet, noe som har gitt rom for innovasjonsprosessens kaotiske natur og behovet for kontinuerlig tilpasning. Dette har åpnet for både inkrementell og mer radikal innovasjon. Tidligere evalueringer av Program for folkehelsearbeid har påpekt lav risikotoleranse blant deltakende kommuner, som har gjort det utfordrende å jobbe innovativt. *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har taklet denne utfordringen ved å fremme toleranse for innovasjonsprosessen og behovet for justeringer underveis. Både Vestfold og Telemark har støttet kommunene gjennom kompetansehevingskurs, samlinger, og veiledning for å hjelpe dem med å forstå og utvikle innovasjon lokalt. De har etablert støttestrukturer og arrangementer som har bidratt til kunnskapsutvikling, prosessutvikling, og resultatoppnåelse. Begge fylkeskommuner har dermed oppmuntret til en kultur for kontinuerlig innovasjon.

Samskaping gjennom samarbeid og medvirkning

Utfordringer som organisatoriske siloer og manglende tverrfaglig samarbeid har blitt beskrevet som hemmende faktorer i prosjektarbeidet. Mange kommuner har imidlertid etablert nye tverrgående team og inkludert eksterne parter i prosjektarbeidet for å overvinne slike utfordringer. Fylkeskommunen har gitt omfattende støtte til kommunene gjennom veiledning og deltakelse i ulike kommunale fora, for å minimere de negative konsekvensene av organisatoriske hindringer.

Kulturelle hindringer, som vanetenkning og rutinepregede samarbeidsmønstre, har av *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, blitt utfordret gjennom kompetanseheving, erfaringsdeling og kreative metoder. Dette har hjulpet med å motvirke slike hindringer.

Å skape et miljø som fremmer tverrgående samarbeid, og inkluderer varierte og erfaringsbaserte innspill, er avgjørende for å drive sosial innovasjon. Dette inkluderer etablering av samhandlingsarenaer, som er viktige for medvirknings- og

samskappingsprosesser. *Vestfold på laget og Rusfritt, robust og rettferdig* har prioritert opprettelsen av samhandlingsarenaer for kommuner, regionale aktører, forsknings- og utviklingsmiljøer, frivillige organisasjoner, innbyggere og næringsliv. Dette har blitt sett på som positivt for samarbeid, samskaping og sosial innovasjon i programkommunene.

Programmet har bidratt til økt bevissthet om medvirkningens betydning i folkehelsearbeidet og har skapt rom for nye ideer og perspektiver. Økt medvirkning fra innbyggere har vært et viktig innovasjonspunkt i flere kommuner. Dette har medført at innbyggere er involvert i tidligere stadier av beslutningsprosesser og i samarbeid om å utvikle mer relevante tjenester. Særlig har man gjennom *Vestfold på laget og Rusfritt, robust og rettferdig* arbeidet aktivt med å fremme medvirkning fra barn og unge. Dette har også ført til at unge har kunnet bidra i utviklingen av ideer og tiltak som er relevante for dem, noe som har bidratt til innovasjon. For å oppnå økt medvirkning og samskaping, har programkommunene brukt verktøy og metoder for fasilitering og medvirkning.

Grad av medvirkning har for øvrig variert fra informasjon, konsultasjon og representasjon til mer reell maktoverføring og partnerskap. Dette har også variert i ulike faser av programarbeidet. Medvirkningsperspektivet knyttes til et empowerment- eller myndiggjøringsperspektiv, der det legges vekt på å bygge videre på individers og miljøers sterke sider. Argumentasjonen for medvirkning og samskaping er knyttet til både demokratiske prinsipper og effektivitet. Tiltakene kan både forbedre brukernes rettigheter og tjenestenes effektivitet.

Selv om samskaping har blitt prioritert, har det vært utfordringer knyttet til definisjonen av samskaping. Det erkjennes at det tar tid å endre holdninger og bygge opp medvirkningsstrukturer. Tålmodighet og systematisk arbeid er viktig for å oppnå økt medvirkning over tid. Til tross for utfordringene, har både fylkeskommunene og programkommunene tatt målrettede skritt for å inkludere samskaping som en integrert tilnærming til folkehelsearbeidet. Dette har ført til økt bevissthet, bred deltakelse og utvikling av innovative tiltak for folkehelse.

Samlet sett har programmet for folkehelsearbeid arbeidet med å fremme samarbeid, medvirkning og samskaping, men det har vært utfordringer knyttet til definisjoner og graden av medvirkning, samt bekymringer knyttet til demokratiet i enkelte tilfeller. Programmet har imidlertid vist tilpasningsdyktighet og fleksibilitet i møte med disse utfordringene. Gjennom dynamisk maktforståelse har fylkeskommunen lagt til rette for at ulike aktører kan bidra med komplementære kunnskaper og ferdigheter i samarbeidet. Dette inkluderer erfaringsbasert kompetanse og faglig ekspertise.

Implementering og spredning

Vår følgeevaluering viser at implementering og spredning av folkehelseprosjekter og arbeidsmetoder i kommunene er en kompleks prosess som krever tydelige strukturer, kompetanse, god kommunikasjon og vilje til å videreføre innovative tilnærminger over tid. Fylkeskommunen har bidratt til å støtte kommunenes arbeid, men mye avhenger av den enkelte kommunes evne og vilje til innovasjon og læring.

Implementeringsarbeidet har vært sentralt gjennom hele programperioden, og fylkeskommunen har fulgt opp kommunene med fokus på hvordan tiltakene kan videreføres

og integreres i det langsiktige folkehelsearbeidet. Det har vært et sterkt fokus på etablering av strukturer som støtter implementering og kontinuerlig oppfølging. Kompetanseheving, spesielt innen prosessledelse, har vært viktig i implementeringsarbeidet. Egenevaluering og lærende rapportering har også vært nyttige verktøy for å forstå hva som er viktig i implementeringsarbeidet.

Samlet sett har fylkeskommunen gjennom programmet lagt til rette for forankring, implementering og spredning av innovasjoner i folkehelsearbeidet. Dette har inkludert kompetanseheving, evalueringsverktøy og arenaer for erfaringsdeling. Implementering og spredning er prosesser som krever innsats på flere nivåer, både fra fylkeskommunen og kommunene selv.

Håndtering av pandemien

Covid-19-pandemien førte til nedstenging av skoler, barnehager og fritidsarenaer, som begrenset mulighetene for fysiske møter og samhandling mellom ulike aktører i programmet. Spesielt samskaping med ungdom ble negativt påvirket av pandemien. Til tross for pandemien klarte mange programprosjekter å tilpasse seg ved å fokusere på alternative møteplasser og digitale plattformer for medvirkning og samskaping. *Vestfold på laget og Rusfritt, robust og rettferdig* spilte en viktig rolle i å tilrettelegge for digitale møter og kompetanseheving, inkludert fasiliteringskurs, fagnettverk og digitale møteplasser. Selv om digitale møter ble godt tilrettelagt og fasilitert, opplevde noen informanter begrensninger knyttet til tap av sosial interaksjon og spontanitet som vanligvis finner sted under fysiske møter. Likevel viser følgeevalueringen at de digitale løsningene ikke hindret delingskulturen blant programdeltakerne. Til tross for pandemirelaterte utfordringer tilpasset både *Vestfold på laget og Rusfritt, Robust og rettferdig*, sammen med programkommunene, seg situasjonen og fortsatte sitt arbeid med å fremme folkehelse gjennom samskaping og sosial innovasjon. Håndteringen av pandemien er med på å illustrere programdeltakernes evne til å tilpasse seg utfordrende omstendigheter og opprettholde sitt mål om å fremme folkehelse gjennom samarbeid og innovasjon.

Evaluering

Evaluering har vært en sentral del av folkehelseprogrammene i Vestfold og Telemark. Fylkeskommunen har gjennom *Vestfold på laget og Rusfritt, robust og rettferdig* tydelig kommunisert viktigheten av evaluering og evaluerbarhet i en tidlig fase av programarbeidet. Dette har bidratt til å skjerpe kravet til metodisk tydelighet i utviklingen av tiltakene og har ført til løpende forbedringer av ideer og tiltak gjennom evalueringen. Egenevaluering har blitt fremmet som et verktøy for å sikre kvalitet i tiltakene.

I programarbeidet har det vært fokus på å utarbeide egnevalueringssplaner tidlig for å skape sammenheng mellom utfordringer, målsettinger, strategier og aktiviteter. Dette har bidratt til metodisk tydelighet. Lærende rapportering har også vært en sentral del av evalueringsarbeidet i *Vestfold på laget*, og det har både i Telemark og Vestfold vært vektlagt at evalueringsamtaler og erfaringsdeling i nettverksmøter er viktig for egnevalueringen. Evalueringsarbeidet har også fungert som et verktøy for kontinuerlig forbedring av ideer og tiltak gjennom hele prosessen. Flere av programkommunene har imidlertid gitt uttrykk for at dette med (egen)evaluering har vært krevende. Som svar på dette har fylkeskommunene tatt initiativ til kompetanseheving innen evaluering, og flere av våre informanter har gitt uttrykk for at dette har bidratt til å lette evalueringsarbeidet. Likevel er det flere

programkommuner som har gitt uttrykk for at egevalueringen har skapt en del bekymringer, og at de kunne ha ønsket seg et tydeligere opplegg for evaluering fra start.

6.2 Veien videre – erfaringer og læringspunkter

Vestfold og Telemark fylkeskommune reetableres, som tidligere omtalt, den 1.1.2024 som to separate fylkeskommuner. Erfaringene og læringspunktene fra Program for folkehelse skal nå, i stedet for å tas i bruk i et samlet folkehelsearbeid for både Vestfold og Telemark, videreutvikles i hvert av de nye fylkene. Basert på intervjuer med fylkeskommunale og kommunale informanter, vil vi her beskrive hvilke erfaringer og læringspunkter som kan tas med videre i fylkeskommunenes understøtterrolle i folkehelsearbeidet.

Forutsigbarhet og kontinuitet er avgjørende

Informantene har understreket betydningen av langsiktighet og forutsigbarhet i Program for folkehelsearbeid i kommunene. Dette har vært essensielt for å utvikle vellykket folkehelsearbeid i kommunene og i samarbeidsorganisasjonene, og det er ønskelig at man også i fremtidig prosjekt- og programarbeid kan ha flerårige avtaler for tilskudd, ikke kun korte perioder.

Handlingsrom og langsiktighet er verdifullt

Programmet har gitt fylkeskommuner og kommuner muligheten til å tilpasse tiltak basert på regionale og lokale behov, samt jobbe langsiktig. Dette har skapt gode rammer for samarbeid og innovasjon. Informantene mener at andre tilskuddsordninger kan lære av dette. Sentralt her blir at fylkeskommunen, og andre aktører, gis rom til å utvikle og fylle sin understøtterrolle på en hensiktsmessig og fruktbar måte, og fleksibelt tilpasse sin myndighetsutøvelse til programarbeidets ulike faser.

Spredning av erfaringer og arbeidsmetoder er viktig

De fylkeskommunale informantene fra både Vestfold og Telemark, har lagt vekt på viktigheten av å legge til rette for at erfaringer og arbeidsmetoder deles med og imellom kommunene. Det gjelder både ulike fysiske og digitale fasiliteringsverktøy, medvirkningsmetoder, prosessledelseserfaringer samt kompetanse innen evaluering/egnevaluering. Å skape arenaer både fysisk og digitalt for erfaringsdeling og kompetansespredning synes således å være en sentral suksessfaktor i den fylkeskommunale understøttelse.

Form og innhold må tilpasses

Særlig i Telemark har det vært viktig for programkommunene å benytte fylkeskommunale rådgivere som sparringspartnere, ikke minst angående helsefremmende arbeidsmetoder, da de ofte mangler tilstrekkelige ressurser i egen kommune. Dette behovet synes å ha vært noe mindre i programkommunene i Vestfold. Dette er med på å understreke at ulike tilnærminger til programarbeidet i Vestfold og Telemark i stor grad kan betraktes som naturlige konsekvenser av ulike forutsetninger og rammevilkår for programkommunene, basert på faktorer som kommunestørrelse og sentralitet. Også her fremstår fylkeskommunens rolle som understøtter gjennom oversettelse som sentral.

Organisasjonslæring kan skje på bakgrunn av programmerfaringer

Fylkeskommunen har hatt et kontinuerlig fokus på innovasjon og samskaping. Dette har krevd, og krever, kontinuerlig innsats for å sikre at erfaringene fra programmet kan bli en del av kommuners og fylkeskommuners organisasjonslæring. Det handler om å vedlikeholde og tilpasse de verktøyene som har vist seg nyttige i de ulike innovasjons- og samskapingsprosessene som er gjennomført i programarbeidet og ta dem i bruk i nye relevante sammenhenger i både kommuneorganisasjonene og i etableringen av henholdsvis nye Vestfold og nye Telemark fylkeskommune.

Planarbeid kan gjennomføres som en felles oppgave

Arbeidsmetoder knyttet til fasilitering og samskaping har, gjennom både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, bidratt til å endre måten planlegging blir utført på i fylkeskommunen. Planarbeidet har beveget seg i retning av å bli mer oppfattet som en felles oppgave som involverer mer aktiv deltakelse fra ulike aktører. Denne metodikken har, ifølge våre fylkeskommunale informanter, spredt seg internt i organisasjonen, til dels også til andre seksjoner og fagområder, og blir av mange sett på som en positiv utvikling.

Samlet sett viste informantenes erfaringer at Program for folkehelsearbeid har hatt en positiv innvirkning på arbeidsmetodene i deres organisasjoner, spesielt med tanke på langsiktighet, samskaping, og kompetanseutvikling. Disse erfaringene blir oppfattet som verdifulle for både fylkeskommunen, kommunene og samarbeidsorganisasjonene, og har dessuten vist seg nyttige som arbeidsmetoder også i arbeidet med å bygge to nye fylkeskommuner fra 2024. Fylkeskommunen har med andre ord fått en solid erfaring i verktøy som legger til rette for samskaping og innovasjon som kan de- og rekontekstualiseres slik at de kan tas i bruk i andre deler av den fylkeskommunale organisasjonen.

6.3 Konklusjon

Følgeevalueringen viser at *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, på litt ulike måter, har vært aktivt engasjerte i å fremme innovasjon gjennom en rekke strukturerte aktiviteter og nettverk, med særlig vekt på samarbeid og kunnskapsdeling mellom ulike aktører. Gjennom ulike tiltak og aktiviteter har man gjennom programmet arbeidet med å skape et miljø for innovasjon og kunnskapsdeling, og engasjert et bredt spekter av aktører, for å oppnå felles mål og forbedre praksisen i folkehelsearbeidet.

Fylkeskommunen har i både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* ivaretatt sin rolle som understøtter for kommunenes programarbeid gjennom kompetansehevingstiltak spesielt knyttet til samskapende sosial innovasjon, prosessevaluering og prosjektledelse, fasilitering av fysiske og digitale møtearenaer og ikke minst gjennom å ivareta en oversetterrolle mellom Helsedirektoratet, kommunene og øvrige samarbeidspartnere.

Samskaping fremstår som en nøkkelinnovasjon i både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*. Dette gjelder både i fylkeskommunens kontakt med programkommunene og hvordan programkommuner har arbeidet tett sammen med ulike aktører, inkludert frivillige og ungdom, for å utvikle nye tilnærminger til folkehelsearbeidet. Fylkeskommunen og programkommunene i Telemark og Vestfold har utviklet en rekke innovative tilnærminger, for å fremme folkehelse og involvere innbyggerne mer aktivt i prosessene. Disse

innovasjonene har ført til endringer i hvordan kommunene organiserer seg, samhandler og tilnærmer seg folkehelsearbeidet. I denne sammenheng beskriver informanter bruk av fasiliteringsverktøy som avgjørende for å støtte medvirkningsprosessene og innovasjonsarbeidet innenfor kommunene. Dette er ulike typer verktøy som fylkeskommunen, ifølge informantene, både har lært bort, og kanskje fremfor alt har modellert, gjennom kurs og samlinger.

Både *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har lagt stor vekt på forankrings- og implementeringsarbeid, som en kontinuerlig prosess gjennom hele programperioden. Følgeevalueringen viser at programkommunene har opplevd positiv forankring og etablering av varige strukturer, takket være klare krav fra Helsedirektoratet, videreformidlet og tilpasset gjennom fylkeskommunens arbeid. Den langsiktige rammen, både økonomisk og tidsmessig, som programmet har gitt, har også bidratt til dette. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og FoU-miljøer bidratt positivt til forankringen. Langsiktigheten til programmet, og samarbeidet med FoU-miljøer, har således blitt fremhevet som suksessfaktorer i Vestfold og Telemark. Noen kommuner har rapportert om utfordringer knyttet dels til prosjektlederansvaret og dels de store ambisjonene om nyskaping og kunnskapsbaserte tiltak.

Følgeevalueringen viser fremfor alt at Vestfold og Telemark i sitt programarbeid har inntatt en åpen og fleksibel holdning, både med hensyn til innhold og organisering. Både gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* har fylkeskommunen vært opptatt av å innhente tilbakemeldinger fra relevante aktører, og så gjøre endringer i tråd med disse når dette har vært hensiktsmessig, ikke minst i forbindelse med pandemien. At det har foregått kontinuerlig læring, utvikling og erfaringsdeling, både i programkommunene og i fylkeskommunen, gjennom hele programperioden, fremstår som et av evalueringens tydeligste funn. Dette representerer kanskje også den viktigste forutsetningen for at Vestfold og Telemark fylkeskommune har bidratt til å fremme kunnskapsbasert folkehelsearbeid i kommunene gjennom programmet.

I dette arbeidet har fylkeskommunens rolle som understøtter og oversetter, gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig* vært viktig. Oversetterrollen har vært forbundet med ulike dimensjoner. For det første har oversetterrollen vært knyttet til det man kan omtale som fylkeskommunens bestillerkompetanse overfor FoU-miljøer. Følgeevalueringen tyder på at fylkeskommunen gjennom programmet har styrket sin kompetanse til å, i samarbeide med FoU-miljøer, skreddersy opplegg til programkommunenes behov. For det andre har fylkeskommunens oversetterrolle gjort seg gjeldende når de kontinuerlig har justert form og innhold, som svar på programkommunenes fortløpende ønsker, behov og innspill. For det tredje har fylkeskommunen, gjennom *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, aktivt oversatt føringer og krav gitt av Helsedirektoratet, til rammer som av programkommunen er blitt oppfattet som trygge, men samtidig relativt åpne og fleksible, med armslag for kreativitet, prøving og feiling. Til sist kan man også si at prosjektlederene fra fylkeskommunen, knyttet til henholdsvis *Vestfold på laget* og *Rusfritt, robust og rettferdig*, står overfor oversettelsesoppgaver når det gjelder å spre aktuell metodikk og arbeidsmåter, utviklet og benyttet i programmet, videre i egen organisasjon. Særlig gjelder dette ulike typer fasilitering og prosessledelse som er egnet til å fremme medvirkning fra et bredt spekter av aktører/medarbeidere. Fylkeskommunens oversetterrolle har dermed, på ulike måter, stått svært sentralt i gjennomføringen av

programmet, og alt tyder på at fylkeskommunens kompetanse på dette området har blitt styrket gjennom den aktuelle programperioden, og at fylkeskommunen har evnet å tilpasse sin myndighetsutøvelse til programarbeidets ulike faser. Dette har programkommunene tydelig dratt nytte av, og er noe som etter hvert vil komme alle kommuner i de to nye fylkeskommunene til gode.

LITTERATURLISTE

- Agger, A. & Tortzen, A. (2015). Forskningsreview om samskabelse. University College Lillebælt.
- Agger, A., Tortzen, A. & Rosenberg, C. (2018). Hvilken værdi skaber vi med samskabelse og hvordan kan den måles og dokumenteres? Professionshøjskolen Absalon.
- Alford, J. (2009). Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production. Palgrave Macmillan.
- Amdam, R. (2019). Klokskap og leiarskap i samarbeidsdriven innovasjon. I A.K.T Holmen & T. Ringholm (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 135-155). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institution of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Aronsson, Peter (1997) "Local Politics – The Invisible Political Culture,» i Øystein Sørensen og Bo Stråth (eds.): *The Cultural Construction of Norden*. Pp.172-205. Oslo: Scandinavian University Press (Universitetsforlaget).
- Askheim, O. P. & Andersen, J. (2023). Brukermedvirkningens mange ansikter. Fagbokforlaget.
- Askheim, O.P. (2012). Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid: Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi? Gyldendal Akademisk.
- Askheim, O.P. (2016). Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(1). 24–36. <https://doi.org/10.18261/ISSN2387-5984-2016-01-06>
- Askheim, O.P. (2017). Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(2), 134–149. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076.2017-02-03>
- Baklien, B. (2022, 8 17). Folkehelseprogrammet: Sentrale mål oversettes til lokal handling. Hentet fra Folkehelseloven. (2012). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2007). Power, participation and political renewal. Bristol University Press, Policy Press.
- Bason, C. (2010) *Leading public Sector Innovation*. The Policy Press, Bristol.
- Bekkers, V., Tummers, L. & Voorberg, W.H. (2013). From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers. Erasmus University Rotterdam.
- Benington, J. (2011) *From Private choice to Public Value*. I Benington & Moore (red.) *Public Value. Theory and Practice*. Palgrave MacMillan, New York.
- Benington, John & Moore, Mark. (2011). *Public Value in Complex and Changing Times*. 10.1007/978-0-230-36431-8_1.
- Benjamin, Lehn M. og Jeffrey L. Brudley. (2018). "What do voluntary sector studies offer research on co-creation?" In *Co-production and Co-creation. Engaging citizens in public services*, edited by Taco Brandsen, Trui Steen og Bram Verschuere. London: Routledge.
- Beresford, P. (2020). PPI or user involvement: Taking stock from a service user perspective in the twenty first century. *Research Involvement and Engagement*, 6(36). <https://doi.org/10.1186/s40900-020-00211-8>
- Beresford, P. (2021). *Participatory ideology. From exclusion to involvement*. Policy Press.
- Bouchard, N. (2016). The dark side of public participation: Participative processes that legitimize elected officials' values. *Canadian Public Administration*, 59(4), 516–537. <https://doi.org/10.1111/capa.12199>

- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Routledge.
- Brown, M. & Jones, N. (2021). Service user participation within the mental health system: Deepening engagement. *Psychiatric Services in Advance*, 72(8), 963–965.
<https://doi.org/10.1176/appi.ps.202000494>
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- Eide, S.B. (2012). Brukerrolle under krysspress. *Rus & samfunn*, 6, 30–32
- Ekeland, T.-J. (2019). Individualisering og patologisering. En kulturkritikk. I A. Kolstad & R. Kogstad (Red.), *Medikalisering av psykososiale problemer* (s. 59–81). Abstrakt forlag.
- Ellingsen, I.T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe, L.C. (Red.). (2015). *Sosialt arbeid. En grunnbok*. Universitetsforlaget.
- European Commission. (2011). *European platform against poverty and social exclusion*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>
- Fledderus, J., Brandsen, T. & Honingh, M. (2014). Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424–443.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848920>
- Fledderus, Joost. (2018). “The effects of co-production on trust.” In *Co-production and Co-creation. Engaging citizens in public services*, edited by Taco Brandsen, Trui Steen og Bram Verschuere. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956>
- Gotaas, N., Bergsli, H., & Danielsen, O. A. (2022). *Midtveisevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-2027*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, NIBR-rapport 2022:5.
- Halvorsen, L. J., Kårstein, A., & Bergem, R. (2016). *Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkehelsearbeid*. Volda: Møreforskning.
- Hansen, H.T., Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2013). *Nav – med brukeren i sentrum?* Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). *Meld. St. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen - Mestring og muligheter*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helsedirektoratet (2018, Oktober 16). *Program for folkehelsearbeid i kommunene*. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/tema/folkehelsearbeid-i-kommunen/program-for-folkehelsearbeid-i-kommunene>
- Hepsø, V. (2007). Organisatorisk innovasjon som oversettelse In T. Hernes & A. L. Koefoed (Eds.), *Innovasjonsprosesser: om innovasjonens odyssee* (pp. S. 7-32). Bergen: Fagbokforlaget
- Jenhaug, L.M. (2020). *Samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlige omsorgstjenester i et maktperspektiv [ph.d.-avhandling]*. Høgskolen i Innlandet.
- Klausen, Kurt K. og Per Selle (red) (1995) *Frivillig organisering i Norden*. Oslo/København: TANO/Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kobro, L. U. (2018). *La oss gjøre det sammen. Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Tillitsreform*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124>
- Krogh, A.H., Sørensen, E. & Torfing, J. (2020). Samskabelse af innovative løsninger. I E. Willumsen & A. Ødegård (Red.), *Samskaping: Sosial innovasjon for helse og velferd* (s. 45–65). Universitetsforlaget.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985) *Hegemoni and Socialist Strategi. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Langøien, L.J., Hestvik, C.H., Jardim, P.S.J. & Nguyen, L.H. (2021). Effekt av brukermedvirkning i psykisk helse- og rusfeltet. Folkehelseinstituttet.
- Latour, B. & Woolgar, S. (1986). *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*, Princeton: Princeton University Press.

- Latour, B. (1984). The powers of association. *The Sociological Review*, 32, 264-280. doi:10.1111/j.1467-954X.1984.tb00115.x
- Latour, B. (1987). *Science in Action*. Harvard: Harvard University Press Nabathci, Sancino & Sicilia
- (2017). «A Varieties of Participation in Public Services: The who, when and what of coproduction» *Public Administration Review* 77 (5), 766-776
- Lund, Dorthe H. (2018). "Co-creation in urban governance: From inclusion to innovation." *Scandinavian Journal of Public Administration* 22 (2): 3-17.
- McLaughlin, H. (2009). What's in a name: 'Client', 'patient', 'customer', 'consumer', 'expert by experience', 'service user' – What's next? *British Journal of Social Work*, 39(6), 1101-1117. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm155>
- McLaughlin, H. (2016). *Empowerment: A Critique*. Routledge.
- Melby, L., & Grut, L. (2020). *Følgeevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene*. Sluttrapport. Trondheim: SINTEF.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Working Paper. Skoll Centre for Social Entrepreneurship.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. The Young Foundation & NESTA.
- NOU 1998: 18. (1998). *Det er bruk for alle: Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-18/id141324/>
- Osborne, S., 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>
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503–519. <https://doi.org/10.1080/14719030601022882>
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering Social Innovation. *Stanford Social Innovation review*, ss. 34-43.
- Prahl, Arne og Claus B. Olsen (1997) *Lokalsamfundet som samarbeidspartner – sammenhænge mellom decentralisering og lokalsamfundsutvikling i de nordiske lande*. København: Nordisk Ministerråd.
- Reff, A., & Johansen, M. B. (2011). *En organisasjonsteoretisk reise gjennom innovationslandskapet, i Sørensen E and Torfing J. Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor, (side 101-115)* København: Jurist-og Økonomforbundets forlag.
- Riksrevisjonen. (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid. Dokument 3:11 (2014-2015) Dokument 3-serien*.
- Rosen, J. & Painter, G. (2019). From citizen control to co-production: Moving beyond a linear conception of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 85(3), 335-347. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1618727>
- Røhnebæk, M. & Bjerck, M. (2021). Enabling and constraining conditions for co-production with vulnerable users: A case study of refugee services. *International Journal of Public Administration*, 44(9), 741–759. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1908355>
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 35(1). 51–58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor. Innover eller bli innover*. Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 290-310. doi:10.1111/ijmr.12097
- Vestfold og Telemark fylkeskommune. (2021, September 3). *Vestfold på laget*. Hentet fra <https://www.vtfk.no/meny/tjenester/opplaring-og-folkehelse/folkehelse/program-for-folkehelsearbeid/vestfold/>

- Vestfold og Telemark fylkeskommune. (2023, Mars 20). Telemark - Rusfritt, robust og rettferdig. Hentet fra <https://www.vtfk.no/meny/tjenester/opplaring-og-folkehelse/folkehelse/program-for-folkehelsearbeid/telemark/>
- Sehested, K., & Leonardsen, L. (2011). Fagprofessionelles rolle i samarbejdsdrevet innovation. I E. Sørensen, & J. Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (ss. 215-235). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Steen, T., Brandsen, T. & Verschure, B. (2018). The dark side of co-creation and co production. I T. Brandsen, T. Steen & B. Verschure (Red.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (s. 284–293). Routledge.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. I E. Sørensen, & J. Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (ss. 19-37). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torfing, J., Peters, G.B., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Aagaard, P. (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis: en introduktion. I P. Aagaard, E. Sørensen, & J. Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (ss. 15-36). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Torfing, Jacob, Eva Sørensen og Asbjørn Røiseland. (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>
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd: Muligheder og faldgruber*. Hans Reitzels forlag.
- Tritter, J.Q. & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156–168. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.05.008>
- van Eijk, C.J.A. & Steen, T.P.S. (2014). Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358–382. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841458>
- Vike, Halvard (2018) *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State. An Anthropological Approach*. Cham: Palgrave Macmillan.
- 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>
- Williams, B.N., Kang, S.-C. & Johnson, J. (2016). (Co)-contamination as the dark side of co production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review*, 18(5), 692–717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>
- Willumsen, E. & Ødegård, A. (Red.). (2020). *Samskaping: Sosial innovasjon for helse og velferd*. Universitetsforlaget.
- Willumsen, E., Ødegård, A. & Sirnes, T. (2020). Sosial innovasjon og samskaping. I E. Willumsen & A. Ødegård (Red.), *Samskaping: Sosial innovasjon for helse og velferd* (s. 19–42). Universitetsforlaget.
- Wollebæk, Dag; Per Selle og Håkon Lorentzen (2000) *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.

VEDLEGG

vedlegg 1: Oversikt over innsamlet empiri

Intervju

Vestfold på laget:

Intervju med ekstern konsulent tilknyttet *Vestfold på laget* (april 2020).

Er involvert i innovasjonsarena, fasilitatorkurs, lærende rapportering, workshop - hele innovasjonssyklusen. Prøver ut konsept som vedkommende har vært med å bygge opp gjennom eksternt kompetansesenter. Har jobbet parallelt med å bygge kompetanse i programkommunene mht. innovasjonssyklusen og å bygge kompetanse hos VFK slik at de skal kunne påta seg rollen som regional utviklingsaktør. Skal bli gradvis mer selvstendige mht. dette. Vedkommende sin rolle har gradvis gått mer over til veiledning.

Intervju med tidligere folkehelsesjef i VFK (april 2020)

Leder av folkehelseseksjonen i VFK fra 2013 ut 2019, med tittelen folkehelsesjef. Er nå rådgiver i den nye seksjonen for folkehelse og livsmestring i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Var med å skrive søknaden i 2017 og legge en del av rammene for programmet.

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 1 (våren 2021)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 2 (våren 2021)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 3 (våren 2021)

Fysisk gruppeintervju case-kommune 1 (høsten 2021), deltakere:

Deltaker1/mann/prosjektdeltaker

Deltaker2/mann/prosjektdeltaker

Deltaker3/mann/prosjektdeltaker

Digitalt gruppeintervju case-kommune 2 (høsten 2021), deltakere:

Deltaker1/kvinne/prosjektleder

Deltaker2/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker3/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker4/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker5/kvinne/prosjektdeltaker

Gruppeintervju case-kommune 3 (høsten 2021), deltakere:

Deltaker1/mann/prosjektleder
Deltaker2/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker3/mann/prosjektdeltaker
Deltaker4/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker5/mann/prosjektdeltaker

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 1 (våren 2023)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 2 (våren 2023)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 3 (våren 2023)

Rusfritt, robust og rettferdig (Telemark):

Digitalt intervju med Seksjonsleder for folkehelse og livsmestring (april 2020).

Seksjonen består av tidligere folkehelsesteam i Telemark og teamet i Vestfold, pluss to nye medarbeidere fra utdanningsavdelingen. Når det gjelder Program for folkehelsearbeid er vedkommende nå ansvarlig for begge prosjektene overfor Helsedirektoratet, men jeg har best kjennskap til programarbeidet i Telemark.

Digitalt intervju med representant fra SESAM/USN (april 2020).

Ansatt ved USN på Institutt for sosial-, helse- og velferdsfag. Vedkommende har hatt ansvar for å bygge opp et forskningssenter knytta til instituttet som heter SESAM. Akronym for *Samskapende sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap*. SESAM er 100% et oppdragsbasert forskningsmiljø knyttet til disse områdene. Deltok i skriving av TFK sin søknad til H.dir. om deltakelse i programmet.

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 4 (våren 2021)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 5 (våren 2021)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 6 (våren 2021)

Fysisk gruppeintervju case-kommune 4 (høsten 2021), deltakere:

Deltaker1/mann/Prosjektleder

Deltaker2/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker3/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker4/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker5/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker6/mann/prosjektdeltaker

Digitalt gruppeintervju case-kommune 5 (høsten 2021), deltakere:

Deltaker1/kvinne/prosjektleder
Deltaker2/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker3/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker4/kvinne/prosjektdeltaker

Gruppeintervju case-kommune 6 (høsten 2021), deltakere:

Deltaker1/kvinne/Prosjektleder
Deltaker2/kvinne/prosjektdeltaker
Deltaker3/mann/prosjektdeltaker
Deltaker4/kvinne/prosjektdeltaker

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 4 (våren 2023)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 5 (våren 2023)

Digitalt intervju med prosjektleder i case-kommune 6 (våren 2023)

Vestfold og Telemark Fylkeskommune

Fysisk gruppeintervju med representanter fra fylkeskommunen, tre deltakere (vår 2023)

Observasjon

Vestfold på laget:

Observasjon fysisk samling ang. Lærende rapportering i Tønsberg, 30. januar 2020, kl. 12:30 – 15:30

Observasjonsnotat fra nettsamling (Zoom), fagnettverksmøte 23. april 2020, kl. 10.00 – 1300.

Observasjon av den digitale innovasjonsarenaen OPEN SPACE ONLINE 24. september 2020 kl. 17.30-20.00

Observasjonsnotat fra «Lærende rapportering 21», Digitalt Nettverksmøte 10.03.2021

Observasjon digitalt nettverksmøte Vestfold 29.4.2021
kl. 10.00-14.30

Observasjonsnotat, Fagnettverk Program for folkehelsearbeid (Vestfold), 12.01.22 kl. 09-12 Digitalt møte i Zoom

Nettobservasjon, Informasjons- og dialogmøte om læringsnettverk for evaluering 2. februar 2022, Zoom

Fysisk observasjon, medvirkningsworkshop, Larvik 6.10.22 kl. 10-14
Vestfold-Telemark fylkeskommune

Rusfritt, robust og rettferdig (Telemark)

Fysisk observasjon av møte i prosjektledernetverket 29.1.20

Nett-observasjon, Veiledning av prosjektplan med prosjektleder i Tinn kommune 12.12.2020

Nettobservasjon evalueringsmøte 21.april 2021 mellom Midt-Telemark kommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune.

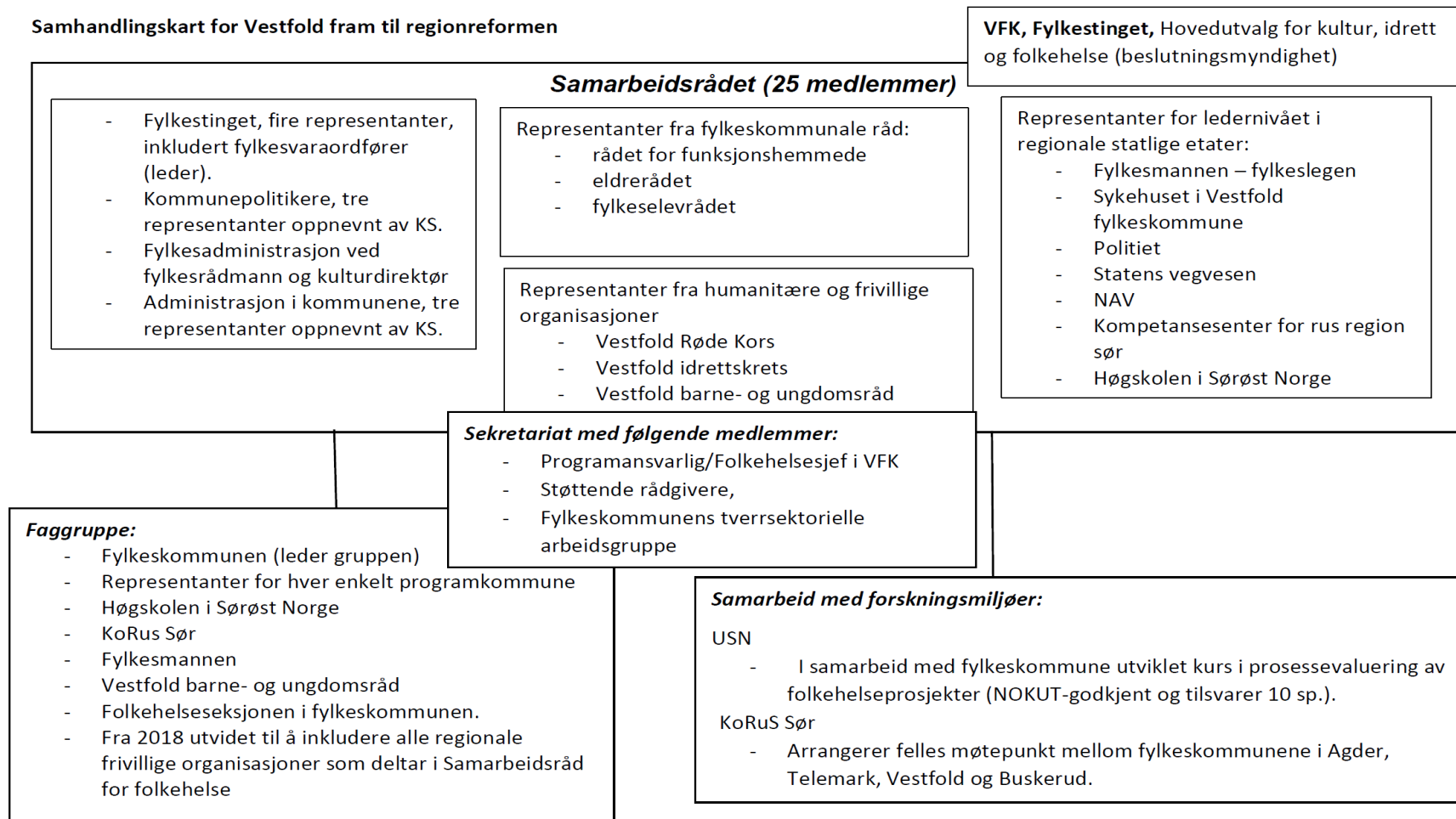
Nettobservasjon evalueringsmøte 21.april 2021 mellom Tinn kommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Fysisk observasjon av møte i prosjektledernetverket 28. april 2022 i Bø i Telemark (Midt-Telemark), kl. 10.30-14.

Fysisk observasjon Kick off Forsterket innsats og samarbeid for inkludering, Grand hotell Larvik, 2.november 2022, kl 10-14

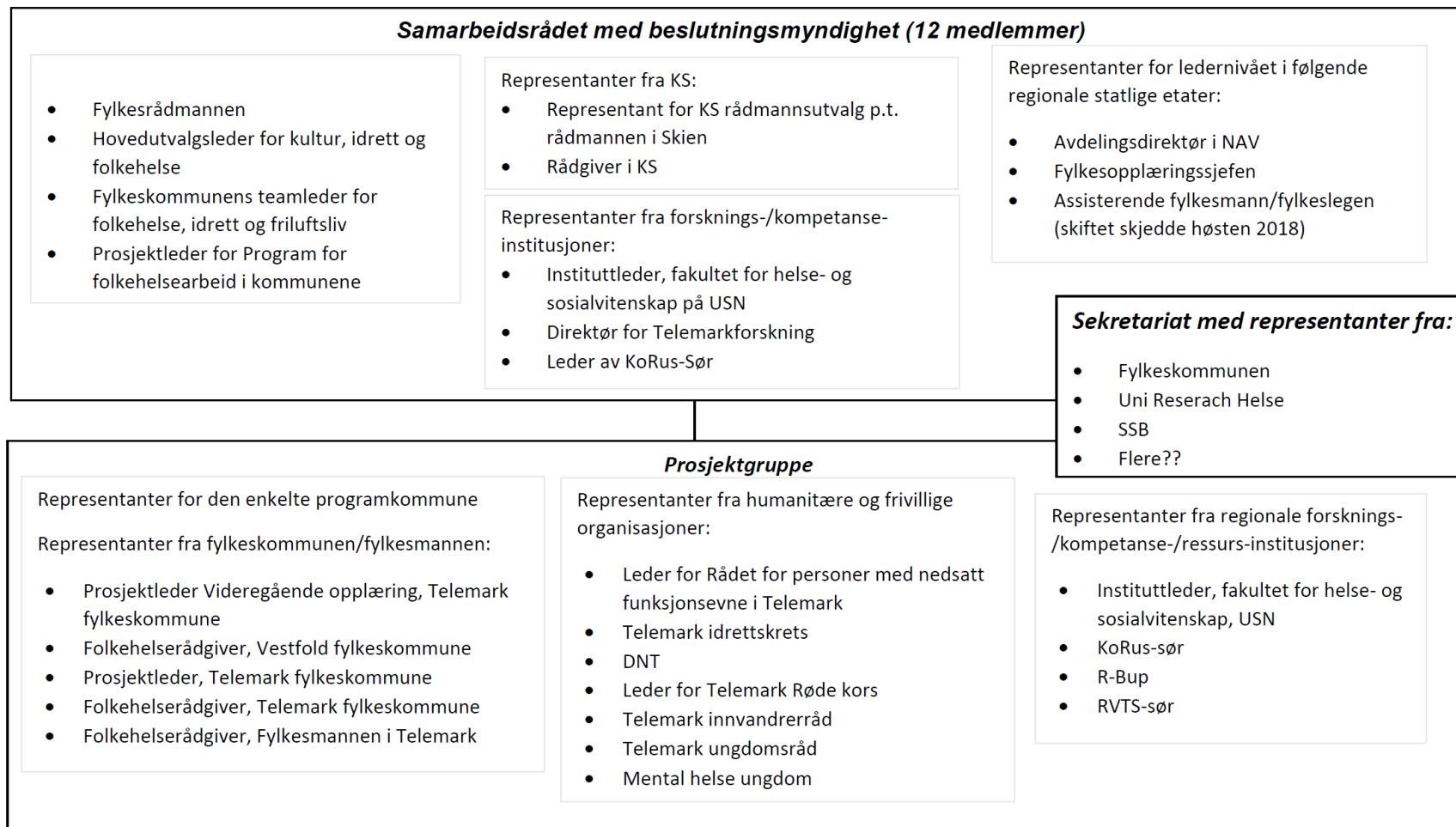
Vedlegg 2: Samhandlingskart VFK

Samhandlingskart for Vestfold fram til regionreformen



Vedlegg 3: Samhandlingskart TFK

Samhandlingskart for Telemark fram til regionreformen



Vedlegg 4: Oversikt over sentrale aktiviteter i Vestfold på laget.

År	Samarbeids-rådet	Faggruppen (2017) Fagnettverk og workshop (f.o.m. 2018)	Fasiliterings-kurs (valgfritt)	Transformativ lærings-sirkel (valgfritt)	Kurs/ kompetanseheving (valgfritt)	Innovasjonsarena
2017	Tre møter	Tre møter i faggruppen, herunder en todagers innovasjons-samling				
2018	Tre møter	Fire møter/samlinger: 1) Mai: Workshop med drøfting av program og målgruppe for Innovasjonsarena 2018. 2) September: Workshop med veiledning på egne prosjektplaner. 3) Oktober: Kurs i evaluering. Bergljot Baklien presenterte Veileder i egnevaluering av folkehelseprosjekter (KS, 2018). I tillegg hadde Arnfinn Helleve (FHI) en presentasjon om evaluering. 4) November: Fagnettverk og workshop om felles frivillighetsprosjekt og koordinators rolle.	1) Modul 1: 40 deltakere 2) Modul 2: 20 deltakere			August: To dager med mer enn 100 deltakere
2019	Fire møter	Fire møter/samlinger: 1) Lærende rapportering: Opplæring i metode som kan inngå i formative evaluering 2) Medvirkning. Teori og metode 3) Læring i nettverk: Teori og refleksjon om individuell og kollektiv læring, relatert til egne erfaringer i programarbeidet 4) Evaluering: Eksempler fra pågående forskningsarbeid i Vestfold og veiledning på egne evalueringsplaner	1) Modul 1 2) Modul 2 3) Open Space		Kurs i prosess-evaluering av folkehelse-prosjekter, utviklet i samarbeid mellom VFK og USN. (10 studiepoeng avsluttet i januar 2020)	September: To dager med mer enn 100 deltakere

År	Samarbeids-rådet	Faggruppen (2017) Fagnettverk og workshop (f.o.m. 2018)	Fasiliterings-kurs (valgfritt)	Transformativ læringssirkel (valgfritt)	Kurs/ kompetanseheving (valgfritt)	Innovasjonsarena
2020	Fire møter	Fem møter/samlinger: 1) Jan-mars: Lærende rapportering: Opplæring i metode som kan inngå i formativ evaluering 2) April: Digital møteplass: Fokus på dagens situasjon og konsekvenser for prosjektene 3) Mai: Digital møteplass: Presentasjon 4) og valg av fylkets fellesaktiviteter 2020 September: Digital møteplass: INNOVA 2020 og kommunenes roller og oppgaver 5) Oktober: Fysisk møteplass: Programmets kobling til kommunene. Utfordringer og muligheter	Modul 3: fasilitering av digitale møter	Tre møter		Gjennomført i september som et tredelt arrangement pga. korona: - Del 1a: webinar for å inspirere og engasjere - Del 1b: online-arrangement med Open Space for deltakernes refleksjoner og innspill - Del 2: Møte og arbeid i (utvida) prosjektgrupper. Deltakerne valgte selv om de gjennomførte fysisk eller online.
2021	Fire møter, felles for Vestfold (VPL) og Telemark (RRR)	Tre møter/samlinger: 1) Januar (digitalt møte) – metode for gjennomføring av Lærende rapportering (LR) i prosjektene. 2) Mars (digitalt møte) – presentasjon og oppsummering av resultater med utgangspunkt i kommunenes rapportering. 3) April (digitalt møte). Fellesaktivitet 2021		Åpent for både VPL og RRR: - Ni møter i Transformativ læringssirkel - Tre møter i Treningssirkel trene trenere (T3). - Læringssirkel om kommunikasjon og markedsføring.		INNOVA 2021 ble arrangert som et direktesendte webinar i regi av Prosjekt frivillighet, samskaping og sosial inkludering (Frivillighetsprosjektet).

År	Samarbeids-rådet	Faggruppen (2017) Fagnettverk og workshop (f.o.m. 2018)	Fasiliterings-kurs (valgfritt)	Transformativ læringssirkel (valgfritt)	Kurs/ kompetanseheving (valgfritt)	Innovasjonsarena
2022	Tre møter felles for Vestfold (VPL) og Telemark (RRR)	To møter: 1) Forberedelse til kommunenes årlige Lærende rapportering og om evaluering og sluttrapportering. 2) Forberedelse til ny tilskuddsperiode 2023-2026 Tilbakeblikk på perioden 2017-2022, erfaringer og læring.			«Evaluerings-løftet» utviklet i samarbeid mellom VTFK, KoRus Sør og USN. Blir tilbudt alle kommuner i Vestfold og Telemark uavhengig av om de deltar i Program for folkehelsearbeid eller ikke. I Vestfold fulgt opp gjennom «Læringsnettverk for egenevaluering» bestående av fem digitale samlinger av 2 timer.	Som i 2021, ble INNOVA 2022 arrangert som et webinar i regi av det interkommunale frivillighetsprosjektet.

Vedlegg 5: Oversikt over sentrale aktiviteter i *Rusfritt, robust og rettferdig* (Telemark).

År	Samarbeidsrådet	Prosjektgruppa	Prosjektledernetverket	Kurs/kompetanseheving/seminar (frivillig)	Annet (frivillig)
2018	Tre møter	To møter: 1) Februar – Drøfting av kriterier for deltagelse i Telemarks Program for folkehelsearbeid 2) Juni – Drøfting av innkomne søknader og videre tilrettelegging for kommunene.	Møter med prosjektledere i programkommunene enkeltvis, men ingen felles samlinger?	- Samlingen «Frivillighet og innovasjon» for alle kommunene i fylkes i samarbeid med Frivillighet Norge. - Kurs i prosjektledelse/prosjektarbeid (PLP-metoden). - Samling med tema «Evaluering av folkehelsearbeid» for alle kommunene i fylket. Sammen med KoRus, Rbup, Folkehelse-instituttet, USN, Telemarksforskning, KS og fylkeskommunen	
2019	To møter	Drøfting av innkomne søknader for 2019	Fire møter: 1) Mai – Drøfting av delingskultur og nytteverdi av «Sosial samskapende innovasjons-kurset». 2) September – Drøfting av hva de ulike tiltakene og begrepsavklaring ang. samskaping og evaluering. 3) November – Drøfting av hva som er god fasilitering og betydningen av forankring. 4) Desember – Presentasjon av prosjekter og prosessarbeid om prosjektenes ønskede resultat.	- Deltakelse på kurs i samskapende sosial innovasjon utviklet sammen med USN, (dekker deltakeravgiften for inntil to deltakere pr. kommune). - Deltakelse på kurs i prosessevaluering utviklet sammen med USN, (dekker deltakeravgiften for én deltaker pr. kommune).	

År	Samarbeidsrådet	Prosjektgruppa	Prosjektledernetverket	Kurs/skolering/seminar (frivillig)	Annet (frivillig)
2020	Tre møter		To møter: 1) Januar – Anerkjennende intervju, forebygging.no, egevaluering og samskaping. 2) September – Mulighet for fremdrift til tross for korona. Arbeid med bør-gjøre-skjema og ønsker til FK	- Kurs i online fasilitering, (de fleste kommune deltok).	Folkehelsenettverksmøter hvor prosjektlederne fra tiltakene har vært deltakere på lik linje med andre.
2021	Fire møter, felles for Vestfold (VPL) og Telemark (RRR)		To møter: 1) Februar – Erfaringsdeling og status, ønsker og behov fra kommunene. 2) Oktober – presentasjon av PERMA – positiv psykologi		Regional folkehelsekonferanse
2022	Tre møter, felles for Vestfold (VPL) og Telemark (RRR)		Tre møter: 1) Januar – Status for prosjektene. Gjennomgang av rapporteringsskjema. Evalueringsløftet. 2) April – Status for prosjektene. Mal for evalueringsrapport og påmelding til evalueringsløftet. 3) August – Presentasjon av prosjektet Forelderestyrke. Hvordan videreføre tiltak etter prosjektmidlers opphør.	- Kurs i prosessledelse (LENT). - Kurs i egevaluering (Evalueringsløftet)	

Vedlegg 6: Oversikt over kommuner, med tilhørende prosjekter/tiltak, under Program for folkehelsearbeid i kommunene i Vestfold og Telemark, i perioden 2017-2022 (2023).

Fylke	Kommune	Navn på tiltak/prosjekt	Varighet	Målgruppe	Tema	Konkretisering av område/tema
Telemark	Midt-Telemark	Sammen Mot – Midt-Telemark	2020 -2023	Barn, Ungdom, Voksne, Foresatte/ foreldre, Eldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor,	Psykisk helse og livskvalitet, Vold og overgrep	Tiltaket er todelt: 1. Felles kompetanseløft for innbyggere, frivillige og ansatte 2. Ny modell for organisering av forebyggende arbeid mot vold og overgrep Tiltaket bygger på to grunnpilarer: - Et godt samfunn å vokse opp i, og ha og hjelp når det trengs.
		Ung Arena Telemark	2018 - 2022	Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Ung Arena Telemark skal etablere en kombinert sosial møteplass og lavterskel hjelpetjeneste for ungdom. I Midt-Telemark er målgruppen unge fra 13-20 år.
	Kragerø	Ung Arena Telemark	2018 - 2022	Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Ung Arena Telemark skal etablere en kombinert sosial møteplass og lavterskel hjelpetjeneste for ungdom. I Kragerø er målgruppen ved oppstart 15-20 år.
	Hjartdal	Ung Arena Telemark	2018 - 2022	Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Ung Arena Telemark skal etablere en kombinert sosial møteplass og lavterskel hjelpetjeneste for ungdom. I Hjartdal er målgruppen unge fra 13-20 år.
	Nissedal	Ung i Nissedal	2020- 2023	Ungdom og voksne	Rusmiddel-forebygging	Bidra til attraktive, inkluderende møteplasser for ungdom Stimulere til meningsfulle aktiviteter som skaper trivsel. Rusforebyggende holdningsskapende arbeid med og mot ungdom og foreldre. Jobbe med narrativ og omdømme
	Tinn	Hjørnet	2020- 2023	Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Tinn kommune har besluttet å iverksette et tiltak for å bedre unges psykiske helse i kommunen gjennom å etablere og drifte en møteplass for ungdom i alderen 16-24 år.
	Vinje	«Eg er meg og du er deg – livsmeistring og nærværstrening for barn»	2020- 2023	Barn, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet	Nærværstrening for barn. Systematisk nærværstrening i barnehage og skole. Kompetanseheving for tilsatte i barnehage, skole og helsesykepleietjenesten.

Fylke	Kommune	Navn på tiltak/prosjekt	Varighet	Målgruppe	Tema	Konkretisering av område/tema
Telemark	Skien	Foreldrestyrke Skien	2019- 2023	Foresatte/ foreldre	Psykisk helse og livskvalitet	Samskappingsprosjektet Foreldrestyrke er et lavterskeltilbud som består både av frivilligheten og offentlige fagpersoner. Sammen ønsker prosjektet å styrke foreldre i foreldrerollen. Tiltaket er universelt og målet er å styrke foreldre i foreldrerollen gjennom dialog, refleksjonen og relasjonsbyggingen gjennom møter i nærmiljøet. prosjektet ønsker å legge til rett for at foreldre skal prate mer sammen.
	Notodden	Roots of Empathy	2018 - 2022	Barn	Psykisk helse og livskvalitet	Roots of Empathy (RoE) er et empatibyggende program for elever i barneskolen. På sikt også i barnehagene. Alle 4. klassene i kommunen har gjennom skoleåret 24 besøk av instruktør hvorav 9 med et spedbarn og foresatte. Ved å lære seg å tolke spedbarnets signaler og dets behov så kan det være lettere å forstå andres og egne behov og følelser. Det er 9 tema om gråt, sikkerhet, følelser, stell og omsorg, søvn, kommunikasjon, hvem er jeg og siste time tar vi farvel. Det er ikke gale og riktige svar som gjør at vi kan skape en risikofri læringssituasjon for elevene. Lærerne opplever at det blir en annen dynamikk i klassen og at de blir kjent med elevene på en annen måte også.
Vestfold	Færder	Modig innovasjon med Mot, sammen	2020- 2023	Barn, Ungdom, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet, Vold og overgrep	Kommunen ønsker å gjennomføre følgende tiltak; <ul style="list-style-type: none"> • Systematisk implementering av Circle of Security (COS) i barnehage og skole, men også i Fritid Færder og for foreldre. • Utarbeidelse av undervisningsopplegg, treningsprogram mot vold og overgrep for flere trinn i skole. Opplegget forankres i «Folkehelse og Livsmestring» i fornyet læreplanverk. • Samskapende prosesser i begge ovennevnte tiltak.
		Mitt Færder, Frivillighet	2017 - 2022	Barn, Ungdom, Frivillig sektor,	Psykisk helse og livskvalitet, Rusmiddel-forebygging	Området er barn og frivillighet. Målet er at barn skal få økt kunnskap om frivillig arbeid og at andelen unge i frivilligheten øker. Prosjektet har inngått samarbeid med en barneskole, ungdomsskoler og en videregående skole som ligger i vår kommune. Det legges opp til samskaping i tiltakene der også frivilligheten er en sentral aktør. Tjenesten for frivillighet i kommunen har implementert appen NyBy. Målet er at dette kobles opp mot innsatsen på ungdomsskolene og videregående skole.

Fylke	Kommune	Navn på tiltak/prosjekt	Varighet	Målgruppe	Tema	Konkretisering av område/tema
Vestfold	Færder	Mitt Færder, Familiens hus	2018 - 2022	Barn, Ungdom, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet, Rusmiddelforebygging	Samlokalisering av hjelpetjenester til barn; «Familiens hus» ble etablert i 2016. Målet var å bygge interne strukturer for bedre samhandling. Gjennom programarbeidet ønsker kommunen økt satsing på medvirkning på systemnivå ved etablering av «Innbyggerråd», digitale spørreundersøkelser og medvirkningsgrupper. I tillegg til dette bidrar prosjektet inn til kommunens satsing på økt helsefremmende fokus blant barn og unge, gjennom et samarbeid med to pilotbarnehager.
		Mitt Færder, Ungdoms-medvirkning	2017 - 2022	Barn, Ungdom,	Psykisk helse og livskvalitet, Rusmiddelforebygging	Færder kommune har besluttet å systematisk arbeide med ungdomsmedvirkning. Ungdomsråd er etablert som ett av flere medvirkningstiltak, tiltaket er lagt til ordinær drift i kommunen og er ikke lenger del av prosjektet. Prosjektet har sammen med en ungdomsskole etablert en gruppe med navn «Skoleproffer». Rekruttering skjer i samarbeid med sosiallærere, helsesykepleiere og miljøveileder på skolen. Elevene gir egne råd, samt tilegner seg kompetanse om fasiliteringsverktøy som de benytter for å innhente flere råd fra medelever på tema de unge er opptatt av. Rådene oppsummeres og deles med ansatte og foreldre. I samarbeid med Tjenesten for psykisk helse og rus, Psykolog barn og unge og Nav er det etablert en medvirkningsgruppe for unge mellom 16 og 30 år. De unge gir egne råd til hjelpetjenestene, samt tilegner seg fasiliteringskompetanse som brukes til å innhente flere stemmer som oppsummeres og deles. Elevrådene i skolene får opplæring i medvirkningsverktøy som de benytter i klassens time. Målet er bidra til å bygge demokratiske mennesker.
	Larvik	Jeg er meg – i larviksskolen	2020 - 2023	Barn, Ungdom, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Vold og overgrep	Jeg er meg er et tiltak med hensikt å fremme seksuell helse gjennom utarbeidelse- og gjennomføring av undervisningsopplegg i skole med tematimer om kropp, seksualitet, grenser og samtykke. Undervisningen knyttes til tverrfaglig tema Folkehelse og livsmestring.

Fylke	Kommune	Navn på tiltak/prosjekt	Varighet	Målgruppe	Tema	Konkretisering av område/tema
Vestfold	Larvik	Jeg er meg!	2018 - 2022	Barn, Voksne, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen	Psykisk helse og livskvalitet	Prosjektet har til hensikt å styrke ansattes kunnskap og bevissthet om barns naturlige seksuelle utvikling. Det skal utvikle ansattes språksetting og begrepsapparat og heve kompetansen på å snakke med barn om vanskelige tema. Barns seksuelle helse snakkes om på helsestasjonen og i års hjulet for «Jeg er meg!» temabaserte samlinger i barnehagen.
	Tønsberg	Frivillighet, samskaping og sosial inkludering	2020 - 2022	Barn, Ungdom, Voksne, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet	Støtte prosjektkommunene i utviklingen av en frivillighetspolitikk og bidra til å fremme en bevisst politikk med hensikt å styrke sivilsamfunnet og frivillige organisasjoners betydning som inkluderende og sosialt støttende miljøer overfor barn og unge. Tiltakene skal ta utgangspunkt i lokale styrker, inkludere barn og ungdom, senke terskel for medvirkning og lete etter nye samarbeidsformer.
		#FUN2021, Selvfølelse og livsmestring i sentrum	2017 - 2022	Barn, Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Tiltaket skal bidra til å utvikle skolens praksis innenfor psykisk helse på barne- og ungdomsskoletrinnet. Arbeidet skal hente inspirasjon fra arbeidet med positiv psykologi i Tønsberg kommune og smart oppvekst fra Re kommune. Begge metodene legger til rette for å fremme barn og unges ressurser gjennom brede medvirkningsprosesser. Det skal avholdes 8 temamøter/informasjonsmøter med kontaktlærere på hver skole i løpet av et skoleår. Der vil lærere og helsesykepleiere få verktøy og muligheten til å praktisere ulike øvelser og oppgaver knyttet til positiv psykologi. Dette skal lærerne bruke for å påvirke skolemiljøet.
	Tønsberg/ Re	SMART oppvekst en sosial innovasjon i Re kommune – et folkehelse-arbeid	2017 - 2020	Barn, Ungdom, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet	Alle ansatte får opplæring i bruk av grunnleggende verktøy for medvirkning gjennom opplæring i SMART modellen. Opprette SMART trenerkurs for ansatte i Re kommune og Tønsberg kommune. Spredning via SMART Festivalen, kurs og nettverk.

Fylke	Kommune	Navn på tiltak/prosjekt	Varighet	Målgruppe	Tema	Konkretisering av område/tema
Vestfold	Holmestrand	KRUTT –Krafttak for barn og unges trygghet og trivsel Sande	2018 - 2022	Barn, Ungdom, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet	Tiltakene skal bidra til å styrke nærmiljøet/skolekretsen der barn/unge bor og går på skole. Et ønsket resultat av programmet er at den sosiale kapitalen i lokalmiljøene er identifisert og styrket og tatt i bruk. Spesielt den sosiale kapitalen blant barn og unge.
		Sammen om opplevelser for barn og unge	2018 - 2022	Barn, Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Tiltak for at alle barn og unge skal ha opplevelser og rammer i fritiden. Tiltakene skal gjennomføres i samarbeid med frivillig sektor. Folkehelseiltak forankret og videreført i 2020: - Frivilligaktiv.no, nettportal oversikt aktiviteter, driftes av Kultursektoren i kommunen fra august 2020. - Fritidshuset, driftes av Kirkens bymisjon.
	Horten	Spill for helsa	2018 - 2022	Barn, Ungdom, Foresatte/ foreldre, Ansatte i kommunen, Frivillig sektor	Psykisk helse og livskvalitet	«Spill for helsa» skal bruke gaming som ressurs. Det skal lages en fysisk, lavterskel møteplass for unge som deler interessen om spill, både analoge og digitale. I løpet av prosjektperioden skal det også jobbes med voksenopplæring, og etter hvert sammen med Kulturskolen utvikle nye tilbud rettet mot spill. Det er bygget spillrom i Horten, hvor man skal involvere unge med kompetanse til å holde arrangementer og opplæring av foresatte/voksne. Det vil være en kombinasjon av temakvelder og åpne kvelder for barn og ungdom, pluss kurs, workshops og podcast for foresatte og voksne som jobber med barn og unge.
		Fritid og frivillighet	2018 - 2022	Barn, Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Barn og unge og lag og foreninger inviteres inn for sammen å videreutvikle en tilgjengelig, helsefremmende fritidsarenaer. Ved en samtidig satsning på tiltak, strukturer som muliggjør deltagelse, og på kvaliteter i miljøene vil dette bidra til å fremme psykiske helse, motvirke ensomhet. Prosjektarbeidet vil ha form av samskaping.

Fylke	Kommune	Navn på tiltak/prosjekt	Varighet	Målgruppe	Tema	Konkretisering av område/tema
Vestfold	Sandefjord	Tenkelse	2018 - 2022	Ungdom	Psykisk helse og livskvalitet	Verktøyet er integrert i lokale læreplaner og bruker kommunens «innbyggerapp», og er en del av skoleeiers forsvarlige system, Opplæringslovens §13-10, og kapittel 9A. Verktøyet er del av felles plan for trygt og godt skolemiljø 1-10.trinn. En slik sammenveving er viktig for en vellykket implementering



Høgskolen
i Innlandet

Østlandsforskning ved Høgskolen i Innlandet har fulgt Program for folkehelsearbeid i kommunene i Vestfold og Telemark over nesten fire år, og har evaluert fylkeskommunes rolle som understøtter i programmet. Fokus er på fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for samskaping og sosial innovasjon i kommunenes folkehelsearbeid. Denne rapporten presenterer funn fra følgeevalueringen.

Følgeevalueringen har hatt som mål å identifisere faktorer som påvirker samskapende sosial innovasjon og fylkeskommunenes rolle som støttespillere for kommunenes folkehelsearbeid. Sentrale spørsmål inkluderte karakteristika ved fylkeskommunenes innsats, hvordan denne innsatsen støttet innovasjonsprosesser, og hva som fremmet eller hemmet samskaping og sosial innovasjon.

Evalueringen viser at kompetanseheving har spilt en sentral rolle i å fremme samskaping og sosial innovasjon i programmene. Innovasjonsprosessene ble tilrettelagt gjennom bruk av ulike verktøy og metoder, inkludert tverrfaglig samarbeid og inkludering av erfaringsbasert kunnskap.

Evaluering har vært sentralt i programmene, med vekt på metodisk tydelighet og egevaluering. Implementering og spredning av prosjekter og arbeidsmetoder har vært en kompleks prosess som krever god kommunikasjon og vilje til å opprettholde innovative tilnærminger.

Erfaringene fra prosjektet viser viktigheten av forutsigbarhet, handlingsrom, og deling av erfaringer. Programmene har bidratt til organisasjonslæring, endret planleggingsmetoder, og oppmuntret til samarbeid og innovasjon.

Konklusjonen er at programmene har hatt en positiv innvirkning på folkehelsearbeidet, spesielt gjennom samskaping og kompetanseheving. Fylkeskommunen har spilt en viktig rolle som støttespiller for kommunenes programarbeid, og deres rolle som "oversetter" har vært avgjørende for suksessen.