

Saksvedlegg 3 sak 11 /18 Samarbeidsorganet i Hordaland den 22 08 18

STATUSRAPPORTERING FØLGEEVALUERING AV FOLKEHELSEPROGRAMMET I KOMMUNENE

Juni 2018

Line Melby og Lisbet Grut

Her sammenfattes status for de tre hovedproblemstillingene i følgeevalueringen av folkehelseprogrammet

- 1. Kunnskapsbasert utvikling av tiltak i kommunene**
- 2. Kompetansestøtte og erfaringsspredning på tvers av kommuner og fylker**
- 3. Styrket samarbeid mellom aktører**

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

(1) Hvorvidt kommunene har gjennomført kunnskapsoppsummeringer og hvordan denne kunnskapen har blitt brukt i utvikling av tiltak har vi lite detaljert kunnskap om foreløpig.

De fem fylkeskommunene som har fått innvilget tilskuddsmidler fra 2017 har valgt ulike modeller for å avgjøre hva slags tema tiltakene skal ha. Vi kan betrakte dem som en "ovenfra og ned" modell, der fylkeskommunen har forhåndsdefinert (vide) områder som kommunene kan søke om innplassering av sine tiltak i. En annen modell er "nedenfra og opp" varianten der kommunene har vært fullstendig frie i utformingen av tiltak. Det vil være fordeler og ulemper med begge varianter.

Balansering av innovasjon og kunnskapsbasert utvikling av tiltak var tema i flere av de innledende intervjuene. Dette oppleves som et noe utfordrende og delvis motstridende krav.

Evaluering har vært et tema som har blitt tatt opp på alle samlinger, i intervjuer og i rapporteringene. Hovedinntrykket er at evaluering oppleves som krevende. Planlegging av evaluering fortrinnsvis bør skje samtidig med at man planlegger tiltaket, altså før prosjektet starter opp selve aktiviteten

(2) Alle fylker har arrangert flere samlinger og seminarer for å øke kompetanse og spre erfaringer på tvers av fylket. Det er behov for mange typer kunnskap og kompetanse i utforming og gjennomføring av tiltak (eks. tematisk/teoretisk kunnskap om folkehelse, metodekunnskap knyttet til evaluering og implementering, prosessstøtte/prosjektlederkompetanse og kunnskap om eksisterende tiltak), og temaene bør vektlegges på samlinger.

Støtten fra nasjonale myndigheter (Helsedirektoratet), FHI og KS er et tema som ble tatt opp i de innledende intervjuene. Det er et ganske entydig funn at alle fylkene er fornøyd med støtte og oppfølging

fra Helsedirektoratet. Det er særlig KS som informantene har uklare forventinger til, og de er usikre på KS' rolle.

(3) Fylkeskommunenes erfaringer med samarbeidsorganet ser i all hovedsak ut til å være gode, og vi har så langt ikke fått høre noen direkte negative erfaringer. De erfaringene som fylkene har gjort seg, og som er beskrevet i 2017-rapporteringene, tyder på at samarbeidsorganene er nyttige for å ha brede diskusjoner om tema, for utvelging av tiltak, for faglige innspill mht. tilrettelegging for evaluering, (videre)utvikling av tiltak etc. Det ser derfor ut som en bred sammensetning av samarbeidsorganet fungerer godt, og at også svært store samarbeidsorgan fungerer fint.

Deltakelse i folkehelseprogrammet fører til økt samarbeid, både gjennom styrking av allerede eksisterende samarbeid og gjennom etablering av nye samarbeid. Det er først og fremst samarbeid mellom forsknings- og kompetansemiljøer og fylkeskommunen/kommuner som omtales i datamaterialet. Alle fylkeskommunene beskriver at de er opptatt av å involvere barn og unge i tiltaksutviklingen, samt at de ønsker å samarbeide mer med frivillige generelt sett. Når det gjelder barn og unges representasjon i tiltak og i programmet generelt, har vi lite kunnskap om hvordan den fungerer. Samarbeid med frivillige har blitt trukket fram som vanskeligere å få til enn fylkeskommunene (prosjektlederne) hadde tenkt.

Anbefalinger, basert på innsikt fra første fase av evalueringen:

- Fylkeskommuner som skal gi støtte til kommuner/tiltak i tiden framover bør tenke gjennom om de vil definere (vide) områder som kommunene kan søke om innplassering av sine tiltak i, eller om de vil la kommunene være fullstendig frie i utformingen av tiltak. En må også vurdere hvordan en best kan ivareta en kunnskapsbasert utvikling innenfor rammene av begge varianter.
- Det kan være en god løsning når det gjelder utvelging av tiltak at fylkeskommunen tillater innsending av skisser til prosjekter, og at kommunene så får bistand fra forsknings-/kompetansemiljøer til å utforme en endelig prosjektbeskrivelse.
- Evaluering av tiltakene skal gjennomføres, men det er viktig å avdramatisere hva evaluering innebærer, og ha forståelse for at det er forskjellige grader av og former for evaluering og "evidens"
- Samarbeid mellom forsknings- og kompetansemiljøer og kommunene allerede i søknadsfasen vil medvirke til at en kan utforme et opplegg for evaluering tidlig
- Prosjektledelse og prosjektorganisering er krevende, og det er nødvendig med veiledning knyttet til dette gjennom hele oppstartfasen
- Når fylkeskommunene skal arrangere samlinger for kommunene er det lurt være bevisst på hva slags blanding av kunnskap/kompetanse man ønsker å formidle og balansere disse. De kan også arrangere egne seminarer dedikert til kun ett tema (eks. evaluering).
- Det bør tegnes et tydelig bilde av hva slags forventinger fylkeskommuner og kommuner kan ha til Helsedirektoratet, FHI og KS
- Samarbeid med frivillige har blitt trukket fram som vanskeligere å få til enn fylkeskommunene hadde tenkt. Hvordan man kan jobbe bedre – og mer - sammen med frivillige organisasjoner er dermed en viktig oppgave å jobbe videre med.

1. KUNNSKAPSBASERT UTVIKLING AV TILTAK TIL KOMMUNENE

En hovedproblemstilling i evalueringen er i hvilken grad tiltaksutviklingen i kommunene er kunnskapsbasert. Med kunnskapsbasert utvikling av tiltak mener vi

- om det gjennomføres kunnskapsoppsummeringer i forkant av utviklingen av tiltak,
- om tiltakene som settes i gang svarer på kommunens behov/hvorvidt de tar utgangspunkt i folkehelsesituasjonen i kommunen (hvordan velges tiltak som får støtte?)
- om det tilrettelegges for evaluering – og hvordan dette gjøres

Oversiktsarbeid og planlegging – tiltaksutvikling

I materialet har vi foreløpig lite kunnskap om hvorvidt fylket/kommunene har gjennomført eller brukt kunnskapsoppsummeringer i arbeidet med utforming av tiltak og hvordan denne kunnskapen eventuelt har blitt brukt. I Oslo har de fleste av prosjektene brukt en god del tid i oppstartfasen til litteratursøk, og denne kunnskapen er brukt inn i konkretisering av enkelttiltak. Det ser også ut som det er noe variasjon mht. om tiltakene er utformet på bakgrunn av hva som er kommunens største utfordring(er) eller om det er andre beveggrunner bak hvilke tiltak som er valgt. I beskrivelsene av hvordan fylket og Samarbeidsorganet har valgt ut tiltak som skal få støtte, finner vi at "sjansen for at tiltaket lykkes" i flere tilfeller oppgis som en årsak til at man får midler. Hvorvidt tiltaket svarer på kommunens viktigste folkehelseutfordringer knyttet til barn og unges psykiske helse (er basert på et solid kunnskapsgrunnlag) er mindre tydelig kommunisert. Selv om tiltak som har stor sjanse for å lykkes ("modne tiltak") har blitt valgt ut til fordel for mindre utviklede tiltak, betyr selvfølgelig ikke det at tiltakene ikke er utviklet for å løse store utfordringer i kommuner. Det er likevel interessant på overordnet nivå å utforske og problematiseres om "lette" eller "modne" tiltak prioriteres til fordel dårligere utviklet tiltak som likevel svarer på krevende utfordringer.

Et tema som også har vært oppe på samlinger er om det primært er slik at det er de aktive og "flinke" kommunene som får midler. Dette henger ikke nødvendigvis sammen med utvikling av kunnskapsbaserte tiltak, men for fylkeskommunen vil det være viktig å jobbe med mange kommuner i fylket og oppfordre/bistå de "mindre flinke" som sannsynligvis har minst like store folkehelseutfordringer som de andre. Østfold ga midler til lite "flinke" kommuner også, og dette kan være en god løsning hvis man samtidig følger opp tett i oppstartfasen og setter inn ressurser målrettet mot å hjelpe kommunene med å få til god prosjektledelse og forankring.

Balansering av innovasjon og kunnskapsbasert utvikling av tiltak var tema i flere av de innledende intervjuene. Det har også vært et tema på samlinger. Det er et tankekors, mente noen prosjektledere, at stor grad av innovasjon gjør at man må gå utover det kunnskapsbaserte (det man vet virker), og motsatt: støtter man seg tungt på kunnskapsbaserte, vel utprøvde tiltak er det mindre sjanse for å være innovativ. Ut i fra datamaterialet ser det likevel ut som balansegangen går greit, og at tiltakene heller er godt fundamentert/bygger på tidligere utviklede tiltak enn å være veldig innovative.

De fem fylkeskommunene som har fått innvilget tilskuddsmidler fra 2017 har valgt ulike modeller for å avgjøre hva slags tema tiltakene skal ha. Vi kan betrakte dem som en "ovenfra og ned" modell, der fylkeskommunen har forhåndsdefinert (vide) områder som kommunene kan søke om innplassering av sine tiltak i. En annen modell er "nedenfra og opp" varianten der kommunene har vært fullstendig frie i utformingen av tiltak. Det vil være fordeler og ulemper med begge varianter. En ulempe med at fylkeskommunen definerer tema er at disse ikke nødvendigvis matcher folkehelseutfordringene i de forskjellige kommunene. Konsekvensen kan bli at kommunene enten likevel utformer tiltak innenfor dette området, selv om det ikke er her utfordringene er størst. Eller en konsekvens kan være at temaet ikke gir gehør hos kommunen fordi det ikke stemmer overens med utfordringsbildet. Gitt at temaene er svært vide (for eksempel helsefremmende barnehager og skoler), er det lite sannsynlig at dette blir en konsekvens. En fordel med å samle prosjekt/tiltak under større felles tema er at man kan skape gode

samarbeid og lære av hverandre på tvers. En annen fordel kan være at større tiltak kan være lettere å evaluere.

For de nye fylkeskommunene som får innvilget tilskudd og som skal gi støtte til kommuner/tiltak i tiden framover, er det verdt å tenke på hvilken modell man velger og hvordan man best kan ivareta en kunnskapsbasert utvikling innenfor rammene av begge varianter.

Intervjuene i oppstartfasen viser at det er viktig å ikke undervurdere behovet for veiledning i prosjektledelse og prosjektorganisering gjennom hele oppstartfasen. Kommunene kan risikere å bruke mye ekstra tid for å "stokke armer og bein" dersom de ikke har lett tilgang på veiledning. Her er også behovet for veiledning i bruken av Prosjektveiviseren (Oslo) relevant.

EVALUERING

Evaluering har vært et tema som har blitt tatt opp på alle samlinger, i intervjuer og i rapporteringene. Hovedinntrykket er at evaluering oppleves som krevende. Til grunn for denne holdningen ligger flere årsaker: De fleste prosjektlederne er ikke trent i å jobbe metodisk med evaluering – selv om det er noen unntak. Videre er det vanskelig å få forskningsmiljøene på banen uten finansiering, og det er en del usikkerhet knyttet til hvordan man skal finansiere evalueringen, gitt at tilskuddsmidlene ikke dekker evaluering. Noe annet er at mange av prosjektene har utviklings- og innovasjonsdesign, og de har ikke konkrete formulerte resultatmål de kan måle ut fra. Det vil si at de er usikre på hva slags data de skal samle inn. De har heller ikke startet med å samle data før prosjekt er i gang - unntatt det som finnes i Ungdata. Generelt virker det som det ikke er veldig stor interesse for evaluering i kommunene der tiltakene gjennomføres (ifølge fylkeskommunene). Alle fylkeskommunene erkjenner imidlertid at evaluering er viktig og jobber på ulike måte for å få det til.

De viktigste innspillene til fylkeskommunene som innvilges tilskudd fremover, basert på hva vi har sett så langt, er at planlegging av evaluering fortrinnsvis bør skje samtidig med at man planlegger tiltaket, altså før prosjektet starter opp selve aktiviteten. Det kan være en god ide å gjøre som Vestfold at man tillater innsending av skisser til prosjekter, og at man så får bistand fra forsknings-/kompetansmiljøer til å utforme en endelig prosjektbeskrivelse og samtidig et opplegg for evaluering. Alternativt at man allerede i kommunenes søknadsfase kopler sammen FoU-miljøer og de som jobber med å lage prosjektbeskrivelsen, slik at innspillene kommer tidlig nok. Hvis man velger denne løsningen er det avgjørende at finansiering av FoU-miljøet er på plass. Kanskje kan dette også styrke de kommunene som har minst kompetanse på både forskning og prosjektarbeid.

For øvrig er vår vurdering at evaluering får mye oppmerksomhet på samlingene, og at temaet blir godt ivaretatt. Kanskje er det nå like viktig å avdramatisere hva evaluering innebærer, og forklare som FHI v/Arnfinn Helleve har gjort på noen samlinger, at det er forskjellige grader av og former for evaluering (og "evidens") og at en grundig beskrivelse av tiltaket og hva man faktisk tenker å gjøre og har gjort også kan regnes som en form for evaluering, uten at man underslå at det er ønskelig å gjøre noe mer avansert enn det.

2. KOMPETANSESTØTTE OG ERFARINGSSPREDNING PÅ TVERS AV KOMMUNER OG FYLKER

Med kompetansestøtte og erfaringsspredning sikter vi til erfaringer og forventninger knyttet til:

- støtten fra helsemyndighetene, KS og FHI
- gjennomføring av kompetanseutvikling i fylket/kommunene

Når det gjelder kompetansehevende tiltak og erfaringsspredning på tvers av fylket, har alle fylkene arrangert flere samlinger og seminarer. Gitt at det er behov for mange typer kunnskap og kompetanse i utforming og gjennomføring av tiltak (eks. tematisk/teoretisk kunnskap om folkehelse, metodekunnskap knyttet til evaluering og implementering, prosessstøtte/prosjektlederkompetanse og kunnskap om eksisterende tiltak), er det interessant å se hvilke temaer som vektlegges på samlinger. Mange av kompetansehevingstiltakene/samlingene har innslag knyttet til evaluering. FHI har deltatt på flere samlinger for å snakke om evaluering og heve evalueringskompetansen. I rapporteringene og intervjuene framkommer det ikke detaljert hva slags innhold de fylkesvise samlingene har hatt. På samlingen i Oppland 5. april var det imidlertid en blanding av foredrag som tok for seg kunnskap om folkehelse, informasjon og tiltak som var igangsatt og prosessstøtte. I tillegg er det sosiale, det å møtes og bli kjent, en viktig funksjon ved slike seminarer.

Fylkeskommuner som fremover får innvilget tilskudd vil helt sikkert også arrangere flere samlinger. Et råd til dem er å tenke gjennom hva slags blanding av kunnskap/kompetanse man ønsker å formidle, og balansere disse. De kan også arrangere egne seminarer dedikert til kun ett tema (eks. evaluering). I datamaterialet ser vi også at det er et stort ønske om at Helsedirektoratet, FHI og eventuelt også KS er med på fylkessamlinger.

Når det gjelder erfaringsspredning på tvers av fylkeskommunene har det vært diskutert på samlinger (senest i Oslo i april) om hvordan formen på disse skal være. Skal man bare samle prosjektledere eller skal man også ta med (noen) medlemmer fra samarbeidsorganene. I datamaterialet finner vi ingen uttalte synspunkter verken på det ene eller det andre, og det er heller ikke noe fylkeskommunene har særlig erfaring med ennå. Det er imidlertid ingen tvil om at fylkeskommunene opplever det som verdifullt å delta på samlinger.

Helsedirektoratet har oppfordret fylkeskommunene/prosjektledere til å ta kontakt med hverandre ved behov. En slik "toveiskommunikasjon" kan tenkes å bli viktigere når flere og flere fylker kommer til og fylker/kommuner med mer eller mindre like prosjekter ønsker å utveksle erfaringer.

Støtten fra nasjonale myndigheter (Helsedirektoratet), FHI og KS er et tema som ble tatt opp i de innledende intervjuene. Det er et ganske entydig funn at alle fylkene er fornøyd med støtte og oppfølging fra Helsedirektoratet, med unntak av én rapportering som pekte på det de oppfattet som motstridende beskjeder fra Helsedirektoratet i løpet av prosjektperioden. Det er særlig KS som informantene har uklare forventninger til, og de er usikre på KS' rolle. Det kan derfor være grunn til å tydeliggjøre hva KS kan/skal bidra med inn i programmet for fylkene som får innvilget tilskudd. Flere ønsker imidlertid at KS skal jobbe med å holde folkehelsefanen høyt i kommunene (alle sektorer), slik at man i programarbeidet har størst mulig sjanse for å lykkes.

3. STYRKET SAMARBEID MELLOM AKTØRER

Styrket samarbeid mellom aktører omfatter:

- hvordan samarbeidsorganet er sammensatt og erfaringene med det
- hvordan samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner foregår
- hvordan ulike deler av kommunal sektor involveres i folkehelsearbeidet

- hvordan samarbeidet mellom fylkeskommuner/kommuner og forskningsinstitusjonene er organisert
- hvordan samarbeidet med frivillig sektor er organisert

Samarbeidsorganenes sammensetning

Fylkenes erfaringer med samarbeidsorganet ser i all hovedsak ut til å være gode, og vi har så langt ikke fått høre noen direkte negative erfaringer. De erfaringene som fylkene har gjort seg, og som er beskrevet i 2017-rapporteringene, tyder på at samarbeidsorganene er nyttige for å ha brede diskusjoner om tema, for utvelging av tiltak, for faglige innspill mht. tilrettelegging for evaluering, (videre)utvikling av tiltak etc. Det ser derfor ut som en bred sammensetning av samarbeidsorganet fungerer godt, og at også svært store samarbeidsorgan fungerer fint. Den eneste forskjellen av betydning mellom samarbeidsorganene, er hvorvidt de har politikere som medlemmer eller ei. De som har inkludert politikere, argumenterer for at det er en fordel (tettere kontakt med politisk nivå, lettere å nå fram med sine synspunkter m.m.), mens de som ikke har inkludert politikere vurderer samarbeidsorganet til å være et fagråd, hvor politikere ikke hører hjemme. Et argument for å inkludere politisk deltakelse er at dette omfatter representanter fra Ungdomsrådet i Fylkeskommunen/kommune(r). Når det gjelder politikere fra fylkesting/kommunestyre, bør dette være opp til de enkelte fylkeskommunene å bestemme. For fylkene som starter opp i 2018 bør man oppfordre til å inkludere (politisk) representasjon som ivaretar barn og unges perspektiver og interesser, om de ikke allerede har det.

Øvrig samarbeid

Deltakelse i folkehelseprogrammet fører til økt samarbeid, både gjennom styrking av allerede eksisterende samarbeid og gjennom etablering av nye samarbeid. Det er først og fremst samarbeid mellom forsknings- og kompetansemiljøer og fylkeskommunen/kommuner som omtales i rapporteringene og intervjuene. Her spiller nok kravet om evaluering av tiltak en stor rolle. Et virkemiddel for å innfri kravet er å kople kommuner og forsknings-/kompetansemiljøer. En sterkere kopling mellom praksis og forskning bør være en vinn-vinn situasjon for begge parter.

Ett spørsmål er hvordan fylkeskommunen skal organisere sitt samarbeid med FoU-miljøer så det blir mest hensiktsmessig. Alle fylkene har formaliserte samarbeid med sin lokale høgskole/sitt lokale universitet, men for de fylkene som har mange forsknings- og kompetansemiljøer i nærområdet blir det et spørsmål om hvem/hvor mange man skal velge å samarbeid med, og hvordan. Det kan finnes uutnyttede ressurser som bør mobiliseres. For eksempel viste deg seg på Inspirasjons- og informasjonsdagen i Oppland at Høgskolen på Lillehammer ønsket å bli mye mer involvert enn de hadde vært.

Samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene beskrives ikke i så stor detalj i det materialet vi har per i dag. Vi har imidlertid mange eksempler på at fylkene arrangerer samlinger og seminarer for kommunene (både de som deltar i programmet og andre). Vi ser også at det er nødvendig å arbeide med å skape gode samarbeidsrelasjoner mellom fylkeskommunen (inkl. samarbeidsorganet) og kommunene allerede i planleggingsfasen, særlig viktig er dette i de fylkene der man har organisert tiltakene tematisk og skal samordne innsatsen til flere kommuner.

Når det gjelder styrket samarbeid mellom kommunene i ett fylke, er både Agder og Oslo et eksempel på at en organisering av programmet i temaområder der kommunene kople tiltakene sine på områdene, gir en positiv virkning på samarbeid mellom kommuner.

Det er langt mindre snakk om hvordan samarbeidet mellom ulike deler av kommunal sektor foregår, og i hvilken grad man klarer å mobilisere alle nødvendige deler av kommunen. Intervjuer med kommuner/tiltak vil kunne gi mer kunnskap om hvordan man organiserer seg og samarbeider internt i kommunene.

Medvirkning fra brukergrupper og frivillig sektor

Alle fylkeskommunene beskriver at de er opptatt av å involvere barn og unge i tiltaksutviklingen, samt at de ønsker å samarbeide mer med frivillige generelt sett. Når det gjelder barn og unges representasjon i tiltak og i programmet generelt, har vi lite kunnskap om hvordan den fungerer. Når vi går nærmere inn i enkelttiltak vil vi kunne få bedre innsikt i hvordan det spiller seg ut. Dette vil vi derfor beskrives nærmere i senere rapporteringer. Det er likevel interessant å merke seg at blant fylkeskommunene som fikk tilskudd første gang i 2018 var det langt flere representanter for barn og unge på oppstartsamlingen enn vi har lagt merke til på samlinger for de som tilskudd fra 2017.

Samarbeid med frivillige har blitt trukket fram som vanskeligere å få til enn fylkene (prosjektlederne) hadde tenkt. Hvordan man kan jobbe bedre – og mer - sammen med frivillige organisasjoner blir dermed en viktig oppgave å jobbe videre med.