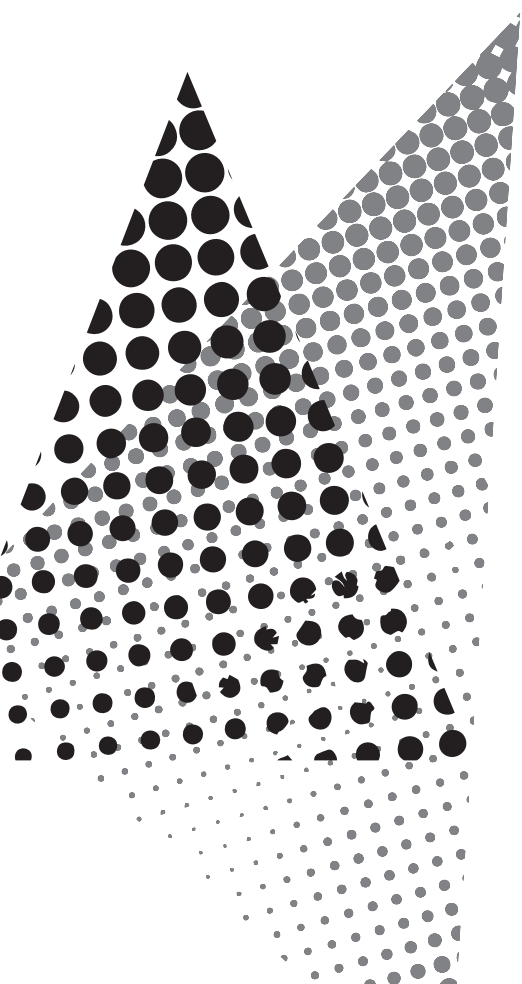


# Forvaltning og tildeling av kommunalt tjenesteutviklingstilskudd – sett fra et Statsforvalter- og kommuneperspektiv



Nina Beate Andfossen, Siv Fladsrud Magnussen, Renate Carita Nordh og Randi Stokke

**Forvaltning og  
tildeling av kommunalt  
tjenesteutviklingstilskudd –  
sett fra et Statsforvalter- og  
kommuneperspektiv**



Nina Beate Andfossen, Siv Fladsrud Magnussen, Renate Carita Nordh  
og Randi Stokke

# **Forvaltning og tildeling av kommunalt tjenesteutviklingstilskudd – sett fra et Statsforvalter- og kommuneperspektiv**

Senter for omsorgsforskning Øst, NTNU Gjøvik

2024



© Forfatterne/Senter for omsorgsforskning

Omslagsbilde: Bilde generert ved hjelp av Adobe Firefly fra ledeteksten *Skildring av en tilskuddsbro: koble helsevesenets strategi med samfunnet.*

Senter for omsorgsforskning, rapportserie nr. 02/2024

Tittel: Forvaltning og tildeling av kommunalt tjenesteutviklingstilskudd – sett fra et Statsforvalter- og kommuneperspektiv

Forfattere: Nina Beate Andfossen, Siv Fladsrud Magnussen, Renate Carita Nordh og Randi Stokke

Satt med Adobe Caslon 10,5/12,5 (Helvetica)

ISBN (digital utgave): 978-82-8340-142-4

ISSN (digital utgave): 1892-705X

Se hele rapportserien til Senter for omsorgsforskning her:

[www.ntnu.no/omsorgsforskning/rapportserie](http://www.ntnu.no/omsorgsforskning/rapportserie)



## FORORD

Dette er en rapport fra et forprosjekt om forvaltning og tildeling av kommunalt tjenesteutviklings-tilskudd. Kommunalt tjenesteutviklingstilskudd er en del av tilskuddsordningen «Kompetanse- og tjenesteutvikling», som forvaltes av Statsforvalterembetet (SF) på vegne av Helsedirektoratet.

Tilskuddsordningen het frem til 2022 kompetanse- og innovasjonstilskuddet. På denne bakgrunn ønsket Helsedirektoratet opprinnelig økt kunnskap om de innovative løsningene som kommunene har igangsatt med disse tilskuddsmidlene. Senter for omsorgsforskning, øst fikk oppdraget med å innhente kunnskap om disse innovative løsningene. Vi designet i samarbeid med Helsedirektoratet et prosjekt der innhenting av dokumentdata fra SF knyttet til tilskuddsordningen for de ti siste årene var første steg. Ulike forhold, eksempelvis kommunesammenslåinger og sammenslåinger av SF med dertil ulike datasystemer, ulike måter å registrere og journalføre dokumenter på, i tillegg til kapasitetsutfordringer, gjorde at SF i all hovedsak opplevde dette som umulig å levere. I dialog med Helsedirektoratet og SF ble det derfor avtalt en avgrensning av oppdraget til kun å omfatte året 2022. Det opprinnelige oppdraget ble omgjort til et forprosjekt.

Denne forprosjektrapporten tar for seg både Statsforvalter- og kommuneperspektivet ved tjenestetilskuddsordningen. Den er skrevet på oppdrag fra Helsedirektoratet, og den er gjennomført av fire forskere ved Senter for omsorgsforskning, øst. Førstemanuensis Nina Beate Andfossen har ledet prosjektarbeidet, som ble gjennomført høsten 2023 og med fullføring av rapporten januar 2024. Foruten henne har forskergruppen bestått av førstemanuensis Siv Fladsrud Magnussen, førstemanuensis Randi Stokke og stipendiat Renate Carita Nordh. Gjennom hele denne perioden har vi opplevd en tett, interessert, fleksibel og konstruktiv kontakt med Helsedirektoratet. Vi vil her rette en særlig takk til Anne-Stine Bergquist Røberg, Ingrid Mydland og Sigrun Kongsrud. Den største takken går til alle som bidro i tilretteleggingen av datainnsamlingen, og som delte erfaringer og refleksjoner i intervjuene vi gjennomførte.

### **Senter for omsorgsforskning, januar 2024**

*Nina Beate Andfossen (prosjektleder), Siv Fladsrud Magnussen, Randi Stokke og Renate Carita Nordh*



## SAMMENDRAG

Denne forprosjektrapporten er skrevet på oppdrag fra Helsedirektoratet og omhandler forvaltning og tildeling av kommunalt tjenesteutviklingstilskudd fra et Statsforvalter- og kommuneperspektiv. Rapporten er basert på et forskningsprosjekt som er gjennomført av Senter for omsorgsforskning (SOF), øst i perioden august 2023 til januar 2024.

### BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med forprosjektet har vært å innhente informasjon om forvaltningen og tildelingen av kompetanse- og tjenesteutviklingstilskuddet, tidligere kalt kompetanse- og innovasjonstilskuddet, i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det er SF som forvalter tilskuddsordningen på vegne av Helsedirektoratet.

Etter avtale, og i samarbeid med Helsedirektoratet, er forprosjektet avgrenset til å gjelde innovasjons-/tjenesteutviklingsdelen av tilskuddet. Dette er fordi Helsedirektoratet primært har vært interessert i å få kunnskap om de innovative løsningene fra innovasjons-/tjenesteutviklingsprosjektene i helse- og omsorgstjenestene. Videre er forprosjektet avgrenset til året 2022.

I samarbeid med Helsedirektoratet har følgende problemstillinger blitt utarbeidet og vært styrende for forprosjektet:

1. Hvordan har Statsforvalteren prioritert tildeling av innovasjons-/tjenesteutviklingstilskudd?
2. Hva er førende for tildelingen av tilskuddet hos Statsforvalteren?
3. Hvilke prosjekter har fått kompetanse- og innovasjonstilskudd i kommunale helse- og omsorgstjenester i 2022?
4. Hva beveger seg innenfor de ulike rapporteringskategoriene, er det satsninger som går igjen på tvers av kommuner?
5. Hvilke aktører har vært delaktige i prosjektene?

## METODE

For å svare på disse problemstillingene har vi gjennomført kvalitative intervjuer med saksbehandler ved alle SF (10) og ansatte med ansvar for søknadene i 8 strategisk utvalgte kommuner, og dessuten innhentet dokumentdata fra søknader, tildelinger og rapporteringer for 2022.

## RESULTATER

Det omfattende datamaterialet har gitt oss et rikt innblikk i tilskuddsordningen, og vi har analysert frem følgende seks temaer:

- Informasjon og samhandling
- Føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet
- Fra innovasjons- til tjenesteutviklingstilskudd
- Prosjekttemaer
- Samarbeid om tilskuddet
- utfordringer med tilskuddsordningen

Når det gjelder *informasjon og samhandling*, så viser resultatene at både det å planlegge, søke og rapportere på denne tilskuddsordningen er noe SF og kommunene bruker mye tid og ressurser på. Til tross for at det er en ordning som er godt kjent, både ute i kommunene og hos SF, så omtales den som kompleks, komplisert og det er vanskelig å ha oversikt. SF sier det er utfordrende å vurdere kvaliteten på søknadene, og de prøver i all hovedsak å tildele midler til alle som søker.

*Føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet* viser seg som et omfattende område. Selv om regelverket fra Helsedirektoratet er tydelig, og blir fulgt av SF i tildeling og prioritering av tilskuddssøknadene, så ser vi at SF i tillegg har etablert egne praksiser i administreringen av tilskuddet.

Endringen fra *innovasjons- til tjenesteutviklingstilskudd* blir beskrevet som udelte positiv fra både SF og kommunene, og de sier at det har forenklet tilgangen til tilskuddet. Både SF og kommunene mener begrepet tjenesteutvikling i mye større grad reflekterer det som faktisk skjer ute i praksis.

*Prosjekttemaene* viser et stort mangfold i temaer og aktiviteter, og hovedinntrykket fra både SFs og kommunenes side er at temaene samsvarer med de store nasjonale føringene og satsningene slik som TØRN, Leve hele livet og velferdsteknologi. SF hadde en klar oppfatning om at kommunene søkte på tilskudd til det de hadde behov for, og som rigger dem for fremtidens helsetjenester, noe som ble bekreftet fra kommunenes side.

Når det gjelder *samarbeid om tilskuddet*, så hadde SF et inntrykk av at det ikke var så mye samarbeid, mens flere av kommunene beskrev samarbeid med ulike aktører både innad i og utenfor kommunen. Viktigheten av aktiv deltakelse fra alle involverte ble påpekt der flere aktører samarbeidet om prosjekter.

*Utfordringene ved tilskuddsordningen* er knyttet til både søknadsskriving, organisering, rapportering, økonomi og resultater av prosjektene. Tilskuddsordningen beskrives som kompleks, komplisert og tidkrevende for både kommune og SF. SF bruker mye tid på å fremskaffe riktige opplysninger og oppgir å bruke fem–seks ganger mer tid på dette enn å saksbehandle søknadene. Samtidig sier kommunene at de er veldig fornøyde med tilskuddet og ser på det som en stor ressurs og

mulighet. SF får inn søknader for mye større beløp enn det de har å fordele, og både søknads- og rapporteringsfrister er i utakt med kalenderåret. Dette gjør det krevende for kommunene, både å komme i gang med prosjekter og å gjennomføre dem i inneværende år. Noen kommuner oppgir at de aldri kommer i gang med prosjekter. Denne utakten fører til at det blir mye søknader om overføringer av tilskuddsmidler og usikkerhet i gjennomføringen av prosjektene, selv om det også blir beskrevet som en uskreven regel at penger blir overført fra ett år til et annet. I neste omgang fører dette til merarbeid for både kommune og SF da beløp ikke stemmer og må sjekkes og kontrolleres av blant annet revisor for kommunens del. Resultater fra prosjektene er det vanskelig å si noe om da det i hovedsak ikke blir rapportert på dette utover to–tre setninger om hvordan det har gått med prosjektet. SF mener at resultater fremover må knyttes nærmere til kommunale planer for å sikre at det ikke bare blir kortvarige prosjekter som ikke blir videreført i ordinær drift.

## AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Dette har vært et interessant forprosjekt, og det omfattende datamaterialet har gitt et rikt innblikk i tilskuddsordningen. Resultatene gjennom de seks temaene som ble analysert frem, besvarer samlet og hver for seg forprosjektets problemstillinger.

Funnene i forprosjektet viser at både kommunene og SF vurderer tilskuddet som nyttig og viktig, og det gir kommunene mulighet til kompetanseheving og tjenesteutvikling i omsorgstjenestene. Samtidig beskrives administreringen og forvaltningen av tilskuddet som arbeidskrevende og komplisert fra begge partene.

Vi anbefaler en videreutvikling av tilskuddsordningen der man ivaretar de gode mulighetene for tjenesteutvikling, og der forvaltningen og administreringen av tilskuddet forenkles og effektiviseres. Det er også behov for et system for deling og spredning av erfaringer og resultater fra igangsatte prosjekter.

Utover denne oppsummeringen kan vi ikke ut ifra dette forprosjektet si noe om måloppnåelse, gjennomføring og utbytte av prosjektene, heller ikke noe om deling og spredning av prosjektresultater. SF bruker mye tid på ordningen, men har en viktig rolle og kommer tett på kommunene. Både kommuner og SF gir uttrykk for at tilskuddet har en stor nytteverdi og muliggjør igangsettelse av prosjekter som kan bidra til tjenesteutvikling i omsorgstjenesten på en måte de ikke hadde fått til innenfor ordinær drift av tjenestene. Hovedutfordringen med tilskuddet synes ikke å være bruken av midlene, men at prosjektene ikke deles og spres. Det finnes heller ingen rapportering på kvalitet, så kunnskapen om kvaliteten på det som blir gjennomført ute i kommunene, er svært mangelfull. Et arbeid med deling, spredning og beskrivelse av kvalitet vil kunne øke verdien av tilskuddsordningen, men vil samtidig øke arbeidsmengden og kompleksiteten for de involverte aktørene. Innenfor rammene av forprosjektet vet vi lite om hva som faktisk skjer ute i kommunene relatert til gjennomføringen av prosjektene. Vi vet hva de søker på, men om det skjer en reell tjenesteutvikling, gir ikke forprosjektet svar på.

## BEHOV FOR VIDERE FORSKNING

Forprosjektet avdekker kunnskapshull når det gjelder implementering og spredning av prosjekter med støtte fra innovasjons-/tjenesteutviklingstilskuddet. Forprosjektet danner derfor også grunnlag for videre utforskning. En videre utforskning vil kunne imøtekomme behovet for en oversikt over ulike innovative satsninger i kommunene som et resultat av tilskuddsordningen. En slik oversikt krever dypere innsikt i hvilke innovative løsninger kommunene har utviklet og satt i drift, og i



hvilken grad disse er delt og spredd. En mulighet her er et aksjonsforskningsprosjekt, som utvikler og utprøver nye modeller for administrering og forvaltning av tilskuddsordningen. Et slikt arbeid vil bidra til kunnskap og konkretisering av de utfordringene som forprosjektet har avdekket, og kunne foreslå løsninger for fremtidig organisering, forvaltning og administrering av tilskuddsordningen.



## INNHOOLD

FORORD	IV
SAMMENDRAG	V
1. INNLEDNING	1
1.1 Overordnede problemstillinger	1
1.2 Disposisjon	2
2. KOMPETANSE- OG TJENESTEUTVIKLINGSTILSKUDD	3
3. METODE	5
3.1 Utvalg	5
3.2 Datainnsamling	6
3.3 Analyser	6
4. RESULTATER	7
4.1 Informasjon og samhandling	7
4.2 Føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet	9
4.3 Fra innovasjons- til tjenesteutviklingstilskudd	12
4.4 Prosjekttemaer	12
4.5 Samarbeid om tilskuddet	14
4.6 Utfordringer med tilskuddsordningen	15

4.6.1 Søknadsskriving og rapportering	15
4.6.2 Økonomi og resultater av prosjektene	16
<b>5. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER</b>	<b>20</b>
5.1 Behov for videre forskning	22
<b>REFERANSER</b>	<b>23</b>
<b>VEDLEGG</b>	<b>24</b>

## TABELLISTE

Tabell 1	Oversikt totalt antall søknader og innvilgede søknader pr tema for 2022	13
Tabell 2	Oversikt tilskuddsmidler søkt, utbetalt, innvilget samt ubenyttet beløp pr SF	18



# 1. INNLEDNING

Denne forprosjektrapporten presenterer resultater fra forskningsprosjektet *Forvaltning og tildeling av kommunalt tjenesteutviklingstilskudd – sett fra et Statsforvalter- og kommuneperspektiv*. Prosjektet ble gjennomført høsten 2023 og rapport ferdigstilt januar 2024. Det er gjennomført av Senter for omsorgsforskning (SOF), øst på oppdrag fra Helsedirektoratet.

Målet med forprosjektet har vært å innhente informasjon om forvaltningen og tildelingen av kompetanse- og tjenesteutviklingstilskuddet, som tidligere ble kalt kompetanse- og innovasjonstilskuddet, i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det er SF som forvalter tilskuddsordningen på vegne av Helsedirektoratet. Videre i rapporten blir ordningen omtalt som *tjenesteutviklingstilskuddet*.

Etter avtale, og i samarbeid med Helsedirektoratet, er forprosjektet avgrenset til å gjelde innovasjons-/tjenesteutviklingsdelen av tilskuddet. Videre er forprosjektet avgrenset til året 2022.

## 1.1 OVERORDNEDE PROBLEMSTILLINGER

I samarbeid med Helsedirektoratet har følgende problemstillinger blitt utarbeidet og vært styrende for forprosjektet:

1. Hvordan har Statsforvalteren prioritert tildeling av innovasjons-/tjenesteutviklingstilskudd?
2. Hva er førende for tildelingen av tilskuddet hos Statsforvalteren?
3. Hvilke prosjekter har fått kompetanse- og innovasjonstilskudd i kommunale helse- og omsorgstjenester i 2022?
4. Hva beveger seg innenfor de ulike rapporteringskategoriene, er det satsninger som går igjen på tvers av kommuner?
5. Hvilke aktører har vært delaktige i prosjektene?

## 1.2 DISPOSISJON

Rapporten er inndelt i fem kapitler og strukturert rundt problemstillingene presentert ovenfor. Etter innledningen kommer en beskrivelse av Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskuddsordningen før vi presenterer metodiske og forskningsetiske sider ved forprosjektet. Deretter følger resultater og til slutt oppsummering og avsluttende kommentarer med refleksjoner rundt funn i studien og behov for videre forskning.



## 2. KOMPETANSE- OG TJENESTEUTVIKLINGSTILSKUDD

Målet med tilskuddsordningen er ifølge nettsiden til Helsedirektoratet<sup>1</sup> «å bidra til å redusere mangelen på personell med relevant fagutdanning i omsorgstjenesten, og legge til rette for en bærekraftig omsorgstjeneste» (Helsedirektoratet, 2023). Videre beskrives det at midlene skal bidra til at kommunene setter i verk kompetansehevende tiltak og utviklingsarbeid ut ifra lokale forutsetninger og behov og i tråd med tillitsreformen. Midlene skal bidra til at kommunene organiserer tjenester, oppgaver og ansvar på en måte som sikrer best mulig utnyttelse av tilgjengelig personell og kompetanse. Som nevnt innledningsvis så belyser dette forprosjektet tjenesteutviklingsdelen av tilskuddsordningen (Helsedirektoratet, 2023). Tilskuddsordningen inngår i Kompetanseløft 2025 og Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten. For 2022 var den totale rammen for tilskuddsordningen 345 400 000 kr.

Tilskuddsordningen gjelder for kommuner, ulike interkommunale selskaper og andre samarbeidskonstellasjoner som for eksempel Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT) og Regionale kompetansekontorer som er etablert i Nordland (RKK). Ifølge Helsedirektoratets nettside kan «kommuner velge å utvikle tiltak og tjenester i samarbeid med andre kommuner, helseforetak, næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner, frivillig sektor eller andre aktører» (Helsedirektoratet, 2023). Tiltak som utvikles i samarbeid med næringsliv eller utdannings- og forskningsinstitusjoner, skal gis et fortrinn. Ved samarbeid er kommunen (eller RKK) økonomisk og administrativt ansvarlig, og skal stå som søker for prosjektet i sin helhet. I søknadene må søkerens mål med tilskuddet beskrives og prosjektbeskrivelse sendes inn. Budsjett og egenfinansiering må oppgis i tillegg til en redegjørelse for de interne og eksterne kontrolltiltak som skal sikre korrekt rapportering og måloppnåelse for prosjektet. Det utføres en skjønnsmessig vurdering med utgangspunkt i forventet måloppnåelse for tildeling av tilskuddet. Dersom

---

<sup>1</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-kompetanse-og-innovasjonstilskudd#regelverk-mal-for-ordningen>

kommunen mottar andre statlige tilskudd hvor det er lagt inn en forutsetning om kommunal egenandel, skal tilskuddsmidlene ikke benyttes til å dekke denne kostnaden (Helsedirektoratet, 2023).

Helsedirektoratet (2023) har utviklet og beskrevet detaljerte krav og tildelingskriterier for søknadene:

- Hvilke behov og utfordringer som ligger til grunn for søknaden
- Hva som ønskes oppnådd, herunder beskrivelse av mål og målgrupper for tiltaket
- Hvordan tiltaket er organisert, herunder samarbeid og samarbeidspartnere
- Hvilke konkrete gevinster/effekter tiltaket forventes å gi, og hvilken betydning det kan få for utvikling av praksis
- Hvordan tiltaket er forankret hos ansvarlig leder med budsjettansvar i kommunen
- Hvordan brukermedvirkning og bruker- og pårørendeperspektivet er ivarettatt

En kommune kan maksimalt søke om tilskudd til fem prosjekter. Kommunene og andre instanser som mottar tilskuddet, rapporterer til SF via elektroniske skjemaer. Rapporteringsfrist er 01.04. året etter tilskuddsmidlene ble tildelt, og det skal rapporteres for kalenderåret, det vil si per 31.12. året tilskuddet ble tildelt. Det foreligger følgende krav til rapporteringene:

- **Måloppnåelse:** Tilskuddsmottakers vurdering av gjennomførte tiltak og hvordan / i hvilken grad dette har bidratt til at målene for tilskuddsordningen (se punkt 1) er oppnådd.
- **Regnskap:** Budsjett og regnskap fra tilskuddsmottaker skal kunne sammenlignes på samme nivå. Nærmere informasjon om regnskapsrapportering blir spesifisert i tilskuddsbrevet.
- **Revisorattestasjon:** Der det innvilges tilskudd på 200 000 kroner eller høyere, stilles det krav om revisorbekreftelse av regnskapet. Nærmere informasjon om revisorkontroll og attestasjon blir spesifisert i tilskuddsbrevet.



## 3. METODE

Denne studien omhandler tjenesteutviklingstilskuddsordningen (innovasjonstilskudd) for 2022. Dette året er valgt fordi det er etter alle sammenslåinger av SF og etter oppheving av pandemirestriksjoner. Det var også et poeng at kommunene skulle ha rukket å rapportere på tildelt tilskudd.

### 3.1 UTVALG

Studien er basert på kvalitative intervjuer med alle SF (ti) og ansatte i åtte strategisk utvalgte kommuner, og dessuten dokumentdata fra søknader, tildelinger og rapporter for 2022. Dokumentene inkluderer:

- Alle mottatte søknader fra kommunene til SF som omhandler tilskuddsordningen
- Alle brev om tilsagn og tildeling av tilskudd fra SF til kommunene
- Rapporter på tilskudd fra kommunene til SF
- Rapporter fra SF til Helsedirektoratet
- Informasjon om tilskuddsordningen på Helsedirektoratets hjemmesider

For å sikre best mulig variasjon, bredde og representativitet blant kommunene valgte vi kommuner med forskjellig geografisk spredning og størrelse, sentral/rural plassering, spesielle organiseringer, vekst- eller befolkningsnedgang, urinnvånere, aldrende befolkning og økonomi basert på frie inntekter med KOSTRA som kilder. Ved intervjuene av ansatte hos SF og i de utvalgte kommunene ba vi om å få intervju den ansatte med mest erfaring med tilskuddsordningen. I kommunen var dette kontaktperson for ordningen i søknaden.

De ti SF som ble intervjuet var: Agder, Finnmark og Troms, Innlandet, Møre og Romsdal, Nordland, Oslo og Viken, Rogaland, Trøndelag, Vestfold og Telemark, samt Vestland.



## 3.2 DATAINNSAMLING

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden november 2023 til januar 2024. I forkant av datainnsamlingen ble alle SF og de utvalgte kommunene kontaktet per e-post med informasjon om studien. Deltakerne fra SF og kommunene fikk tilsendt intervjuguide (se vedlegg) før avtalt intervju, og skriftlig samtykke ble innhentet fra alle deltakerne. Kontaktpersonene fra SF som ble intervjuet, hadde arbeidet med tilskuddet mellom to og ti år, og alle hadde rik erfaring med tilskuddet og tildeling av midler. Respondentene fra Statsforvalterembetene er omtalt som SF i forprosjektrapporten.

Når det gjaldt kommunene, ble kontaktpersonene som var oppgitt på kommunenes søknad om tilskudd til SF kontaktet via e-post med kopi til kommunens postmottak. I forkant av intervjuene med kommunene ble de innsamlede dokumentene benyttet for å få oversikt over hvilke søknader kommunene hadde fått tilskudd på, hvilke samarbeidspartnere som deltok i de forskjellige prosjektene, og økonomisk størrelsesorden det var søkt om og bevilget.

Intervjuene med kontaktpersonene både hos SF og i kommunene ble gjennomført via Teams. Det ble gjort opptak og direkte transkriberinger av intervjuet i Teams. I etterkant av intervjuene ble opptakene og de direkte transkriberingene gjennomgått for å sikre samsvar. Fire forskere gjennomførte intervjuene.

Sikt har vurdert at behandlingen av personopplysninger i prosjektet er i samsvar med personvernreglementet (ref.nr. 185366), og egen datahåndteringsplan er lagret i Sikt.

## 3.3 ANALYSER

For intervjustudien benyttet vi en analyse inspirert av Braun og Clarkes (Braun & Clarke, 2006; Clarke & Braun, 2017) modell for tematisk analyse. Hver forsker gjennomgikk sine intervjuer og la disse inn i Nettskjema for videre analyse. Transkripsjonene fra intervjuene ble gjennomlest og gjennomgått for identifisering av meningsenheter relatert til forskningsspørsmålet. Deretter ble disse meningsenhetene kodet, sortert, analysert og diskutert av alle forskerne før et førsteutkast til resultatkapittel ble skrevet. De endelige resultatene blir presentert som temaer og er et resultat av felles analyse og diskusjon blant forskerne i prosjektet.



## 4. RESULTATER

Det omfattende datamaterialet har gitt oss et rikt innblikk i tilskuddsordningen, og vi har analysert frem følgende seks temaer:

- Informasjon og samhandling
- Føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet
- Fra innovasjons- til tjenesteutviklingstilskudd
- Prosjekttemaer
- Samarbeid om tilskuddet
- utfordringer med tilskuddsordningen

I de neste delkapitlene vil resultatene fra hvert enkelt tema bli nærmere beskrevet. Resultatene er godt krydret med sitater fra både kommune og SF for å gi liv til og illustrere innholdet. Sitatene fra SF er merket SF1–SF10. Dette gjenspeiler ikke rekkefølgen SF er presentert i under avsnittet om utvalg, og er gjort for å anonymisere og synliggjøre bredden i datamaterialet. Sitater fra kommunene er av samme grunn merket K1–K8.

### 4.1 INFORMASJON OG SAMHANDLING

SF informerer kommunene aktivt om tilskuddsordningen i ulike former, på ulike arenaer og noe ulikt på sine hjemmesider. Det informeres via ulike møter, eksempelvis benevnt som frokostmøter, tilskuddsmøter-/konferanser, informasjonsmøter og oppfølgingsmøter. Det er vanlig at de arrangerer webinarer, sender informasjons-e-post til kommunene, informerer på SFs hjemmeside, og i tillegg deles informasjon gjennom ulike nettverk, for eksempel helse- og omsorgsnettverket. I etterkant av tildeling holdes det oppfølgingsmøter og Teams-møter, dette gjelder gjerne dialog om rapportering. SF reiser i tillegg ut til kommuner og snakker med dem. Ordningen beskrives av SF som godt kjent og mye brukt blant kommunene:

«Det er jo et tilskudd som har vært over mange år, og som er veldig godt kjent ute i kommunene.» (SF2)

De samme erfaringene ble i stor grad bekreftet av kommunene.

«Gode prosesser og god planlegging så er det lettere å kaste seg på. Det krever god planlegging i tjenestene. Begynnelsen av januar ser vi på behov for endringer, og SF inviterer til en samling der det blir informert om tilskuddene.» (K1)

Selv om ordningen er godt kjent, beskriver de fleste SF at kommunene har et stort behov for opplæring og informasjon om tilskuddsordningen. Intervjuene tydeliggjør at SF bruker mye tid på oppfølging når det gjelder både søknader og rapportering på innvilgede søknader.

«... for vi ser at det er en del sånne feilutfyllinger og vanskeligheter med, altså sånn praktisk i forhold til å søke. Hvordan gjør man det? På hvilken måte fyller man ut søknadsskjemaer og rapporteringsskjemaer og sånn?» (SF3)

«Jeg har opplæring ute nå, den kan ikke bli stor nok for å si det slik. Det er hele tiden nye folk som søker, men også de som er drevne gjør feil og trenger hjelp.» (SF7)

Flere av SF beskriver at både søknadsarbeid og rapportering er komplekst og tidkrevende, særlig med tanke på at kommunene ikke får så mye midler som de søker om. En SF mente at en av grunnene til at det ble brukt mye arbeid på søknader og rapportering fra deres side, var at kommunene ikke setter seg godt nok inn i rammene for tilskuddsordningen, og ikke har oversikt over eget arbeid og arbeidsprosesser.

«Men det som er utfordringen, som vi har mest arbeid med, er at kommunene veldig ofte ikke selv har oversikt over hva de har av ubrukte midler, og at de oppgir ulike beløp til oss. Vi sier til kommunene at det er tre beløp som skal være like i søknad, rapport og revisorrapport. Så vi har hatt flere sånne tunge oppryddingsprosesser med kommunene for at de selv skal forstå hvilke arbeid de har hatt på gang, og hvordan de skal rapportere.» (SF8)

Flere av kommunene oppga også at de opplevde søknads- og rapporteringsprosessen som komplisert, selv om også noen synes den var grei.

«Man skal jo være litt kompetent for å kunne søke. Det er mange ledd [...] Krevende fordi det er ulikt. Det er ikke fordi det er så vanskelig, men fordi det ikke er noe en holder på med hele tiden – mange uskrevne regler.» (K1)

«Den er jo litt tungvint både sånn søknads- og rapporteringsmessig, eller vel, den tjenesteutviklingsbiten er vel kanskje ikke så ille. Helt greit egentlig, for all søking og rapportering er jo egentlig mye byråkrati. Det er for så vidt en grei søknadsprosess sammenlignet med mange andre, for altså uansett når du skal søke penger, så er det ganske komplisert egentlig.» (K4)

Samtidig så ble rapporteringen fra kommunenes side også omtalt å ha blitt forenklet, noe de var meget fornøyde med:

«Så er jo rapporteringen nå blitt mye enklere, da. Ja altså, det nye skjemaet og de presiserer jo i rapporteringen for tjenesteutvikling, ja hele innovasjonen, da, to-tre setninger liksom, du slipper lange avhandlinger, og det må jeg jo si jeg er grenseløst fornøyd med, så jeg synes jo det er blitt mye enklere altså.» (K7)

Gjennomgående beskrives at de nye digitale skjemaene har gjort arbeidet lettere for SF.

«Det har kanskje blitt lettere for oss fra og med i fjor, i og med at vi fikk nye digitale søknadsskjema og rapporteringsskjema, og som gjør det praktiske arbeidet vårt lettere. Og det kommunene har tilbakemeldt, er at de synes at søknadsskjemaene som vi nå sender ut i forkant av frister, også er lettere å forholde seg til enn det som var tidligere. Det kom i fjor.» (SF10)

Det å vurdere kvaliteten på søknaden ble også nevnt som utfordrende fra flere SF:

«Så er det sånn at noen er gode til å skrive prosjektsøknader, og noen er ikke det, og så er det ikke nødvendigvis de som er gode å skrive søknad som har de beste prosjektene, og likevel så må vi prøve å se litt forbi det. Og vi kan se at dette var en elendig søknad, men intensjonen er god, og her vil de noe og tror de får det til, og da tar vi gjerne direkte kontakt med dem.» (SF1)

En respondent fra en kommune fortalte at hun opplevde at kvaliteten på søknadene, og om de passet i henhold til retningslinjene, hadde betydning for om man fikk støtte eller ikke, men tilføyde:

«Man ser jo ved tildeling at de har forsøkt å spre det litt utover til alle kommunene. Det at de prøver at alle får litt, det er jo bra.» (K4)

## 4.2 FØRINGER FOR TILDELING OG PRIORITERING AV TILSKUDET

SF beskriver at de er veldig tro mot regelverket fra Helsedirektoratet, og beskriver at regelverket og informasjonsskriv fra direktoratet er de viktigste føringene for tildeling av tilskuddet. De oppgir at de har møter med direktoratet for å oppklare prioriteringene dersom det er behov for det.

«Det er jo Helsedirektoratets årlige regelverk for ordningen. Vi holder oss ganske nøye til det, fordi at hvis vi ikke gjorde det, så ville vi jo bryte et rettssikkerhetsprinsipp, nemlig at det skal være forutsigbart og åpent, hva som vi har som grunnlag.» (SF8)

En SF beskriver at de var spente på endringer da de slo sammen to embeter, men erfarte at saksbehandlingen var ganske lik i de to tidligere embetene.

«Vi er flere nå som jobber med å vurdere søknadene og jobber med saksbehandlingen av søknader. Men det jeg tenker er vel at selv om vi var to embeter, så har vi likevel hatt en ganske lik praksis tidligere også.» (SF9)

Flere SF beskriver at selv om de er tro mot regelverket og de prioriterte temaområdene, så er det likevel en utfordrende saksbehandlingsprosess som krever god kjennskap til fylket og de enkelte kommunene. De påpeker at de må utøve skjønn i behandlingen av hver enkelt søknad.

«Det kommer jo inn søknader for mye mer enn det vi har å tildele, så det er klart at noen ganger så er det litt utfordrende det å skulle prioritere. Men det er de føringene vi har fra direktoratet, og skjønnet i forbindelse med den kunnskapen vi har om fylket, og den kompetansesituasjonen som vi befinner oss i her, som vi i hovedsak bruker i tildelingen.» (SF3)

SF sier i tillegg at den helhetlige kunnskapen og erfaringene de har opparbeidet seg om kommunene, er av betydning for tildeling og prioritering. De ser også på hvilke utfordringer kommunene har, og bidrar inn i tjenester der de har store utfordringer. Gjennom tilskuddene kan de løfte frem kommuner hvor de blant annet gjennom tilsyn har sett at det er behov.

«Vi har jo tilsyn med kommunene, vi driver med saksbehandling, og vi behandler rettighetsklager i fra kommunene. Vi har tilsyn med enkelthendelser ute i kommunene sånn at vi som er i denne gruppen, har jo lang erfaring. Vi jobber med ulike sakstyper, og vi er jo i møte med kommunene med jobben med Leve hele livet. Vi har dialogmøte med kommunene, altså vi har mye kunnskap om kommunene.» (SF9)

«Og så er det jo sånn at vi har jo en allmenn kommunekunnskap vi som sitter og jobber med dette. Og vi vet for eksempel at hvis en person, hvis en kommune har en ledelse og en struktur i arbeidet i sin sektor for helse og omsorg, som vi kjenner flere år tilbake, og som vi vet er solid, så vil vi jo ta det i betraktning ved tildeling av midler. Hvis vi vet at det er en kommune som har hatt ustabil ledelse og mangel på planstruktur, for eksempel sånn at vi vet at sektoren styres mer sånn fra dag til dag. (...) Men jeg tror ikke det får så stor uttelling økonomisk, og vi vil likevel tenke at vi må, så langt som mulig, tildele til alle de som oppfyller kriterier. Og så vil det være slik at de sårbare kommunene som er små, og står litt svakt, hvis vi da skulle si nei til dem, så ville vi eliminere den lille muligheten for utvikling som ligger i å få et tilskudd.» (SF8)

SF beskriver at de i det utfordrende arbeidet med å prioritere søknadene forsøker å få til at flest mulig skal få, men det er sjelden at noen får hele søknadssummen. I sine vurderinger vektlegger SF også sannsynligheten for at kommunene klarer å gjennomføre tiltaket og få benyttet midlene. Problemstillinger knyttet til at kommunene ikke klarer å igangsette og/eller gjennomføre prosjektene og stadig søker om overføringer, kan eksempelvis skyldes at prosjektleder har sluttet eller at de har en ny organisering. Mange kommuner har folk som er gode til å søke, men har ikke helt samme mulighet eller kapasitet til gjennomføring.

«Det er ganske vanskelig. Det er et spørsmål hvert år hvordan vi skal gå frem. Skal vi prioritere de søknadene vi har mest tro på, eller skal alle få litt? Det er litt krevende. Samtidig vet vi at behovet er stort og det er mange små kommuner, så vi vet at dette er svært tiltrengte midler, derfor sitter det langt inne å prioritere noen bort.» (SF10)

«Så vi vet jo det at altså, jeg har jo noen kommuner som jeg vet at søker gjerne om midler. Vi kan tildele, men ut ifra rapportering så ser vi det at de får ikke til så mye likevel. Og så kan det jo være mange årsaker til det. Det kjenner vi jo ikke bestandig til. Men det er ofte, hvis man ser det store bildet, så gjør vi oss på en måte opp vurderinger i forhold til, er det vits i å tildele midler til dette prosjektet til akkurat denne kommunen nå?» (SF10)

Noen SF prøver å fordele tilskuddet til alle som søker, og ved en slik tilnærming foregår fordelingen etter kommunestørrelse.

«Vi har sagt at alle som oppfyller kriteriene får midler. Og deretter har vi prøvd å fordele. Hva skal man si, sånn noenlunde etter kommunestørrelse. (...) De store får ganske gode beløp, og de mindre får beløp som står i stil med kommunestørrelsen, men også avhengig av kvaliteten på innholdet.» (SF8)

SF oppgir samtidig at de ikke har mulighet til å gjøre grundige analyser av det faglige innholdet i søknadene:

«Vi må bare ta for god fisk at kommunenes prioritering er sånn at vi kan følge den. Og i tjuetjueto så var det jo slik at kommunene skulle prioritere sine innovasjonssøknader. Og det var jo fint, for da kan vi følge det.» (SF8)

Videreføring av allerede igangsatte prosjekter var et tema hos både SF og kommunene. De aller fleste kommunene beskrev at de hadde søkt om overføring av tilskuddsmidlene. Flere av SF hadde satt tre år som en grense for over-/videreføring av tilskuddet.

«Hvis vi har startet med et tilskudd ett år, og hvis ikke det er veldig sånn misligholdende slag, så har vi det gjerne i tre år. Det er liksom litt sånn uskreven regel, ikke sant. Hvis de først får det ett år så vil de få i tre år.» (SF7)

«... hvis de først har kommet i gang, så synes vi det er skrekkelig synd at de ikke får fortsette, ... Men så er det også sånn, en kan ikke fortsette i det uendelige, og vi har sagt to–tre år, altså etter tre år så bør en ha kommet til en konklusjon, så noen ganger har vi sagt: Nei, nå har dere overført, og nå har dere holdt på, nå må dere bare avslutte og skrive rapport.» (SF1)

Sentralt for søknad om overføring av midler er at både kommunene og SF beskrev overføringen som helt nødvendig fordi søknadsfristen er i mars, mens tildeling ofte kommer tidligst i mai/juni, og noen ganger så sent som i september. Dermed har kommunene liten tid igjen av året for å starte opp prosjektene.

«For når du søker så får du svaret i juni, og så kommer du egentlig ikke i gang før på slutten av året, slik at det egentlig er det andre året du får jobbet ordentlig med det. Og så er det gjerne slik at du liksom ikke får de fulle effektene før det har gått et par år. Så det blir gjerne tre år, det er liksom det som er 'kutymen' her.» (K4)

Kommunene beskriver i tillegg en endring fra tidligere år med hensyn til prosedyrer som gjelder overføring av midler:

«... for nå søker vi jo ikke om å få overført midler før året er slutt, men søker om det i rapporteringen og forteller i rapporteringen hva vi har igjen av ubrukte midler.» (K7)

SF beskriver at tilskuddet fungerer som inspirasjon og stimulering til utviklingsarbeid. Flere har laget egne prioriteringer innenfor regelverket. Noen prioriterer søknader som dekker flere kommuner. Utviklingscenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT) er en aktør som søker på tilskudd, og her er det ulike beskrivelser fra SF. En SF gir uttrykk for at de ikke prioriterer søknader fra USHT, fordi når USHT står som søker, så får ikke de inkluderte kommunene samme eierforhold til prosjektene. En annen SF beskriver at de nettopp prioriterer søknader fra USHT, fordi disse har god kvalitet og involverer flere kommuner.

«I tillegg skal jeg si at vi har prioritert de tilskuddsmottakerne som i sin aktivitet dekker over flere kommuner. Da har vi USHT (...). De har fått forholdsvis mye midler.» (SF8)

SF har opprettet en koordinatorstilling for å komme tettere på kommunen og få bedre oversikt (regional koordinator). Slik kan de bedre spisse tilskuddene slik at de blir mer målrettet, og får bedre effekt.

«Vi fikk midler til den her ekstra stillingen som vi oppfatter er for å støtte opp om de mest sårbare kommunene, det står jo distriktskommunene. Nå er det jo ulikt, trenger ikke være distriktskommuner som er mest sårbare. Det kan det være, men det er nå et signal.» (SF4)

## 4.3 FRA INNOVASJONS- TIL TJENESTEUTVIKLINGSTILSKUDD

I overgangen 2022–2023 foretok Helsedirektoratet flere endringer i tilskuddsordningen. Flere av SF opplever at regelverket har blitt mer åpent. SF beskriver at dette blant annet har ført til større frihet til å bestemme den økonomiske fordelingen mellom kompetanse- og innovasjonstilskuddet. Videre er innovasjonsordet tatt ut. Både kommunene og SF er udelte positive til navneendringen på tilskuddet fra innovasjon til tjenesteutvikling. Det beskrives som vanskelig å vurdere hvorvidt prosjektsøknadene var innovative. Det nye regelverket fra 2023 var derfor en forbedring og gjorde det lettere å vurdere søknadene.

«Hvor mye innovasjon det var i de prosjektene som fikk tilskuddsmidler tidligere, det kan helt sikkert diskuteres. Sann at det var jo forbedringsprosjekt de jobbet med tidligere òg, og det er det jo fortsatt også. Det kan jo tenkes at navnet nå er egentlig mer tilpasset det som egentlig skjer der ute.» (SF9)

«Vi har jo synes at det har vært utfordrende i forhold til den definisjonen av innovasjonsbiten, hva er innovasjon? Kommunene forstår det kanskje på én måte, vi forstår det på en annen måte. Det har vært litt utfordrende. Jeg tenker kanskje at det er mer hensiktsmessig at det nå heter tjenesteutviklingstilskudd. Det favner jo litt bredere, og det er kanskje litt enklere å forstå for alle hva det handler om. Men vi har jo da prøvd å prioritere dem som vi ser tenker litt utenfor boksen.» (SF3)

Det er i tillegg en endring i skjema og regelverk fra helse og omsorg til bare omsorgstjenester. Denne endringen ga utfordringer for søknader som ikke faller inn under de nye retningslinjene, eksempelvis satsninger med helsestasjon og skolehelsetjenesten.

«... Og i det nye regelverket [...] skal det jo kun rette seg mot omsorgstjenesten. Fordi det er der behovet er størst, da. Så det. Det har jo fått konsekvenser at vi har gitt flere avslag til prosjekter som ikke gjelder omsorgstjenestene.» (SF2)

## 4.4 PROSJEKTTEMAER

I søknadsskjemaene fra SF, som er styrende for søknadene fra kommunene, er en rekke temaer for prosjektene forhåndskategorisert. Tabell 1 under viser en oversikt over temaene kommunene har haket av i søknadene og de innvilgede prosjektene for 2022. Temaet nyskapende løsninger er registrert i flest antall søknader, mens fritidsaktiviteter og kulturopplevelser har færrest. Nyskapende løsninger er de innovative prosjektene som ikke passer inn i forhåndskategoriene. Her har kommunene haket av i «annet-boksen».

**Tabell 1.** Oversikt over temaer for prosjektene for 2022\*

Temaer	Antall temaer i prosjektsøknader	Antall temaer i innvilgede prosjekter
Ernæring	136	77
Forebygging tidlig innsats og egenmestring	349	168
Fritidsaktivitet	88	43
Kulturopplevelser	96	40
Legemiddelhåndtering	101	49
Nyskapende løsninger	440	227
Rehabilitering og habilitering	189	92
Samspill med pårørende og frivillige	195	96

\*Tallene er hentet fra SFs rapporteringer til Helsedirektoratet for 2022.

I materialet fra dokumentstudiene, intervjuene med SF og de utvalgte kommunene blir tematikken for prosjektene ytterligere utdypet og begrunnet. Intervjudeltakerne i kommunene beskriver et stort mangfold av prosjekttemaer. Prosjektene er typisk rettet mot de store nasjonale satsningene som TØRN, Leve hele livet og velferdsteknologi.

«Det er nært knyttet opp mot de reformene som staten ønsker at statsforvalteren skal jobbe med, det er en kjemperessurs for kommunene å søke sånne midler til dette her. Det gjør faktisk at vi kan være i stand til å jobbe med de tingene som kommunene er pålagt å ha prioriteringer på.» (K5)

SF oppgir også at prosjektsøknadene følger de store reformene, spesielt når dette er et pålegg.

«... det er jo i tråd med Leve hele livet-reformen, alt dette her med aktivitet og fellesskap, og alternative og andre måter å ha dagavlastningstilbud på, å prøve ut noen helt nye ting med sånne lavterskeltilbud uten vedtak.» (SF1)

«Jeg tenker at kommunene de søker om midler til det de opplever at de har behov for, de fleste gjør jo det. Men så er det jo sånn at det heldigvis er en sammenheng mellom de nasjonale satsingene og de utfordringene som de da faktisk har ute i kommunene, ikke sant, sånn at det henger i hop. Det går mye på dette med bemanning, organisering og kompetanse.» (SF9)

Utvikling av tjenestene for å møte dagens og fremtidens utfordringer i form av rekruttering, kompetanseheving, utvikling av vikarpool, rigging for å møte økt press og færre personale er sentrale temaer det søkes på. I tillegg er et mangfold av prosjektene i kommunenes helse- og omsorgstjenester rettet mot ulike pasient- og brukergrupper, eksempelvis mennesker med demens og personer med psykisk utviklingshemming. Andre eksempler på prosjekttemaer er ernæring for hjemmeboende seniorer, ulike habiliterings- og rehabiliteringsprosjekt, dokumentasjonsarbeid, fall og bruddskader, legemiddelhåndtering i hjemmetjenesten og intensiv rehabilitering for geriatriske pasienter. Disse temaene var knyttet til kommunenes egne planer.



«Vi jobber jo stadig vekk med noen temaer, og hvis det finnes tilskuddsmidler på noen av de temaene, så prøver vi å søke på det, og vi prøver å bruke tilskuddsmidler til oppgaver som vi uansett trenger å få gjennomført.» (K<sub>2</sub>)

SFs beskrivelser av tematikker for prosjektene samsvarer i stor grad med kommunenes beskrivelser. Tørn ble nevnt av svært mange, sammen med svært mange andre eksempler som: kompetanse-tilskudd, KlinObsKommune, organisasjonsutvikling, kompetansedeling, bærekraftige tjenester, turnusordninger, oppgavefordeling, rett kompetanse på rett plass, ernæring, Rusta for framtida, demens, lindrende behandling, psykisk helse og rus, forebygging, rehabilitering, simulering, observasjonskompetanse 2, personsentrert omsorg, sårbare overganger, norskopplæring for utlendinger, pårørende og pårørendestrategi, velferdsteknologi og digital hjemmeoppfølging, alt fra forebygging og mestring til fritidsaktiviteter og heltidskultur.

## 4.5 SAMARBEID OM TILSKUDET

I regelverket for tilskuddet står det at *«kommunene kan velge å utvikle tiltak og tjenester i samarbeid med andre kommuner, helseforetak, næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner, frivillig sektor eller andre aktører»* (Helsedirektoratet, 2023).

Det er variasjon i SFs beskrivelser av samarbeid på tvers av eller innad i kommunene.

«Det er ikke mitt inntrykk at det er så veldig mye interkommunalt samarbeid. Noen har kanskje noen prosjekter som kanskje går mest på dette her med kompetanse og rekruttering. Ellers så er ikke det mitt inntrykk at det er så mye.» (SF<sub>9</sub>)

Kommuneintervjuene ga et inntrykk av større omfang av samarbeid, og de fleste kommunene oppga at de hadde erfaring med å samarbeide med andre. Flere av kommunene hadde prosjekter sammen med USHT og/eller andre kommuner i sin region som igangsetter prosjekter i alle samarbeidende kommuner. Noen samarbeidet med frivillige organisasjoner, andre fortalte at universitet/høgskole hadde vært involvert i prosjekter.

Prosjekter med støtte fra tilskuddsordningen involverte dessuten ofte flere sykehjem og/eller samarbeid på tvers av flere tjenester innad i kommunen. Eksempelvis fortalte en kommuneinformant følgende om Observasjonskompetanse-prosjektet som de hadde hatt gående i flere år:

«Det er jo liksom på tvers av alle enheter, men det var sykehjem som begynte, og så har vi spredd det til andre kommuner og andre områder og enheter.» (K<sub>4</sub>)

Det samarbeides også med universitet og høgskoler, andre forskningsmiljøer, fylkeskommunen og helseforetak. Dette samarbeidet involverer også frivillige og pårørende. Blant annet beskriver flere SF at USHT og regionale samarbeidskonstellasjoner søker på vegne av flere.

«Vi har jo disse regionale kompetansekantorene, ... og de eies jo av kommunene i sitt nedslagsfelt, så det er ganske vanlig at ... de søker midler på vegne av de kommunene som hører til i det nedslagsfeltet, kan du si.» (SF<sub>10</sub>)

«Ja, det er jo litt både og, hadde kanskje ønsket at det hadde vært mer enn det det er, da [...] Ja, forskning og næringsliv skal jo prioriteres, næringsliv ser vi veldig lite, noe gjelder frivillighet. Det er en del interkommunalt samarbeid, noe samarbeid med utviklingssenteret. Noe

samarbeid med sykehuset er det jo også når det er forskning, så er det også noe høyskole og universitet. Så noe ser vi, men vi ja, oppfordrer vel til at det burde vært enda mer av det.» (SF2)

I de tilfellene der én instans søker på vegne av mange, så blir det påpekt fra både kommune og SF hvor viktig det er med involvering.

«Altså, det er jo ikke alle prosjekter alle er med, men vi kan ikke hoste opp et eller annet lurt uten at de som eventuelt skal bli utsatt for prosjektene, ikke er med. Altså, vi risikerer å bomme. Og så er det også der hvor det er naturlig at de frivillige er med og de forskjellige rådene [...] Så vi drar inn samarbeidspartnere der hvor de er. Alltid, faktisk. Men selvfølgelig ikke alltid de samme.» (K7)

«... kommunene ser at sammen står de på en måte sterkere og kan kanskje fortelle noe mer når de gjør dette i lag.» (SF10)

## 4.6 UTFORDRINGER MED TILSKUDDSORDNINGEN

Både SF og kommunene beskriver utfordringer med tilskuddsordningen. Utfordringene handler i all hovedsak om søknadsskriving, rapportering og økonomi, der de to første utfordringene er nært knyttet sammen.

### 4.6.1 SØKNADSSKRIVING OG RAPPORTERING

Helhetsinntrykket er at både søknads- og rapporteringsordningen, og spesielt den økonomiske delen av tilskuddsordningen, er kompleks, komplisert og tidskrevende for både kommune og SF. SF bruker mye tid på å fremskaffe riktige opplysninger.

«Jeg håper dere liksom kommer til en konklusjon om det er verdt all den energi som brukes på det. Jeg tenker dette er i det store og hele småpenger og veldig mye energi på småpenger.» (SF7)

Samtidig så sier de fleste kommunene at de i det store og hele er fornøyd med tilskuddsordningen.

«Det er en kjemperessurs for kommunene å søke sånne midler til dette her. Det gjør faktisk at vi kan være i stand til å jobbe med de tingene som kommunene er pålagt til å ha prioritinger på.» (K5)

SF bruker også mye tid på å innhente korrekte opplysninger i rapporteringen. En SF fortalte at 27 av 30 kommuner oppga feil opplysninger i rapporteringen. Enkelte kommuner sier at ordningen er så krevende og kompleks at de gir opp å søke, mens andre sier at de har mye erfaring med tilskuddet. En del kommuner har faste ansatte som arbeider mye med søknader og således får god kompetanse på dette. De sier videre at tilskuddsordningen ikke er mer arbeidskrevende enn andre, og at de søker hvert år og derfor har mye erfaring med søknads- og rapporteringsarbeidet. Det er utviklet et felles digitalt søknads- og rapporteringsskjema for tilskuddsordningen. Kommunene rapporterer på type prosjekt de har gjennomført i henhold til temaområdene oppgitt fra Helsedirektoratet. De rapporterer på økonomi der de må vise revisorattestert regnskap.

«Dette tilskuddet krever revisor, rustilskudd trenger ikke det, og der får en mye mer penger. Så det er litt spesielt, man må jo kunne stole på tjenestene. Bør jo gjerne kunne slippe litt opp på akkurat dette kravet om revisor.» (K1)

#### 4.6.2 ØKONOMI OG RESULTATER AV PROSJEKTENE

Det er mye midler som skal tildeles, og det er stor variasjon i størrelsen på prosjektene det blir søkt på. Noen prosjekter er store og involverer flere kommuner, mens andre prosjekter er små med få involverte, og fordeles gjennom flere mindre tildelinger. Felles hos alle SF er at søknadene overskrider pengene til tildeling.

«Jeg tror i fjor så hadde vi vel cirka 28 millioner, og vi fikk søknader på 63 millioner. [...] Men vi kan ikke gi til alle som er gode, men så har vi også prioritert noen store prosjekt, og å gi større midler til få prosjekt framfor å strø tynt ut til mange.» (SF1)

Selv om det totalt er mye midler i tilskuddsordningen, så oppgir SF at de gjerne skulle hatt mer til fordeling, da de erfarer at det ikke blir så mye på hver enkelt kommune og tilskuddet er viktig for kommunenes arbeid.

«Altså, det er mye penger i ordningen, men likevel ikke så forferdelig mye penger. Og de kommunene som søker, har jo behov for selvsagt mye mer midler enn det vi kan tildele. Samtidig så er det slik at hele tiden, alle disse årene med den her tilskuddsordningen, så har vi jo fått tilbakemelding om at dette har vært en god ting for kommunene og et viktig bidrag inn i kommunen sitt arbeid med rekruttering på kompetanseheving og innovasjon og fagutvikling.» (SF9).

Også kommunene gir uttrykk for at tilskuddet er viktig for dem.

«Jeg tenker jo at disse tilskuddene er kjempeviktige for kommunene. Å søke på det, og det er liksom når vi som kommuner får eksterne tilskudd, så kan vi starte med prosjektene, vi kan starte med arbeid. Da blir det lettere for politikerne å se at oi, dette her er jo veldig nyttig for kommunen å jobbe videre med. Da kan vi vise til tall, og vi kan vise til resultat fra alt vi har fått til, og da er det lettere å få det inn i budsjettet. Det er viktige tilskudd, ja.» (K5)

Administrering av den økonomiske delen av tilskuddet beskrives av SF og kommunene å være tidkrevende og følger ikke kalenderåret. Dette er en stor ulempe. SF setter en søknadsfrist på våren, denne er noe varierende, og kommunene beskriver at de får tilsagn på prosjektene en gang mellom april og september, de fleste i månedsskiftet juni/juli.

«Ja, altså, det kommer litt an på hvor rask forvalteren er, det. Det har jo variert ganske mye, men i de siste årene synes jeg de har vært relativt kjappe. Ja, nei, det kommer gjerne i slutten av april, da. Og stort sett så kommer det en gang over sommeren i hvert fall.» (K7)

En kommuneinformant fortalte at siden tilskuddet ikke kom før i juni, fikk de først startet opp etter sommerferien. Høsten hadde dessuten gått med til ansettelsesprosess når det gjaldt prosjektleder, og denne ville starte opp 2. januar. I denne forbindelsen sa kommuneinformanten at hvis de ikke fikk innvilget søknaden om overføring av midler, så ville det bli veldig problematisk. Denne uttrykte imidlertid ingen bekymring for at det ikke ville skje, da overføringsordningen nærmest var en uskreven regel hos deres regionale SF. Andre beskrev at de var klare når pengene kom.

«Ganske raskt, egentlig, fordi at da har jeg hatt en dialog med de som skal involveres på forhånd, og da er det veldig lett å få satt opp et ganske raskt møte sånn at de får satt i gang ganske fort. Det opplever jeg som lett. Det er en liten kommune som har veldig kort tjenestevei både opp til kommunalsjef og til de ansatte som skal jobbe i prosjektene, ja, så det oppleves veldig lett.» (K5)

Kommunene beskriver at de ofte ikke har økonomi til å starte prosjektene før tildeling, noe som innebærer at de har cirka et halvt år, og dermed liten tid til å igangsette og gjennomføre prosjektene før året er omme. Noen kommer aldri i gang med prosjektet. De har søkt overføringer flere ganger, men kommer ikke i gang. Da kan de få beskjed om å avslutte. Noen søker om nye prosjekter selv om de ikke har kommet i gang med inneværende prosjekter, og noen SF sier at kommunene selv ikke har oversikt over sine ubrukte midler. Kommunene ble spurt om det er mulig å gjennomføre prosjektene uten tilskuddsmidler. Her kom det litt ulike svar, men én sier at:

«Det er vel sannsynligvis mulig å igangsette prosjektet uten tildelingen, men det er verre med gjennomføringen. Ja, og så kommer det an på hva som anses som spesielt viktig, da, men i andre tilfeller så blir de ikke satt i gang i det hele tatt.» (K7)

Tabell 2 under gir en oversikt over hvor mye tilskuddsmidler det er søkt om i hvert SF, hvor mye tilskudd som er utbetalt, hvor mye tilskudd som er innvilget, og ubenyttet beløp. Tallene er fra de innhentede dokumentene fra SFs rapportering til Helsedirektoratet. Det er utført en summering for å vise den totale fordelingen av tilskuddsmidlene for 2022.

**Tabell 2.** Oversikt tilskuddsmidler søkt, utbetalt, innvilget samt ubenyttet beløp per SF

Statsforvalter	Totalt søkt tilskudd	Utbetalt tilskudd 2022	Totalt innvilget tilskudd	Ubenyttet beløp
Agder	17 067 338	5 042 300	8 381 646	2 646 005
Finmark og Troms	52 855 183	4 534 115	7 721 118	4 805 946
Innlandet	44 921 068	7 771 000	13 810 363	7 056 715
Møre og Romsdal	11 550 630	2 230 000	2 230 000	1 020 615
Nordland	33 317 963	6 100 000	8 824 691	3 674 967
(Oslo og Viken *	86 851 927	16 723 724	27 624 990	10 599 296)
Oslo	19 031 204	5 862 849	9 178 904	3 982 253
Vestre Viken	38 104 508	6 074 400	8 820 078	2 125 319
Østre Viken	29 716 215	4 786 475	9 626 008	4 491 724
Rogaland	13 997 722	5 821 000	8 835 128	2 471 196
Trøndelag	49 174 307	17 669 544	29 724 035	11 032 840
Vestfold og Telemark	35 955 320	6 290 000	8 084 062	1 052 572
Vestland	34 566 266	2 610 000	4 752 929	1 425 875
<b>Totalt tilskuddsmidler 2022</b>	<b>467 109 651</b>	<b>91 515 407</b>	<b>147 613 952</b>	<b>56 385 323</b>

\*Viser summering av totalt tilskudd for SF Oslo og Viken.

Tabell 2 bekrefter SFs opplevelse av at søknadene tilsvare minst tre ganger så mye i tilskuddsbeløp som det som er til fordeling.

Når det gjelder resultater av prosjektene, så blir kommunene i tilknytning til økonomirapporten bedt om å kort oppsummere hvordan prosjektet har gått med to–tre setninger. Her varierer rapporteringen fra ingen til noen setninger. Nedenfor er et par eksempler på resultatbeskrivelse fra tilfeldige kommuner:

«Prosjektet er godt i gang. Det er ansatt prosjektleder og en medarbeider i til sammen 30 % stilling. Dette vil sannsynligvis økes noe i 2023. Det er anskaffet Min Memoria og Aktivitetsdosetten, og det er startet implementering av disse verktøyene på dementavdelingen. Kartlegging av brukerne er i gang, og det testes ut bruk av verktøyene på fire av brukerne. Opplæring av ansatte er også startet. Det blir søkt om overføring av resterende beløp til 2023.»

«Prosjektets hovedmål har vært å utløse aktivt medborgerskap om kultur i mindre bygdesamfunn. Det målet er nådd i prosjektet aktivt medborgerskap. Prosjektet har gitt oss mer kunnskap om hvordan vi skal utløse frivillighet, dette er et prosjekt der vi erfarer at frivillige ønsker å delta i aktiviteter som passer dem, og gir dem mening.»

Ut over svært korte oppsummeringer finner vi ikke noen rapportering på måloppnåelse, gjennomføring eller utbytte av prosjektene, og heller ikke noe om deling og spredning av resultater. Det er derfor vanskelig å si noe om resultatene fra prosjektene. Det er imidlertid noen av SF som oppgir at de har en opplevelse av at det blir lite ut av prosjektene:

«Jeg har ikke 100 % oversikt, men det er bare det inntrykket jeg sitter igjen med. Her har vi jobbet veldig, veldig mye med å gi noen penger her og der. Og ja, hvor ser vi resultatene? Det er, ja ... Det er sikkert mange som er uenig med meg.» (SF7)

En SF ser for seg at resultater fremover bør knyttes nærmere til kommunale planer:

«Det er jo det desidert største tilskuddet og mest komplekse tilskuddet vi har, [...] Det som kommunen satser på, det må også være nedfelt i kommunale planer. Kommunalt planverk må i større grad knyttes sammen med budsjett og økonomi sånn at man sikrer at det ikke bare blir et kortvarig prosjekt som ikke nødvendigvis blir videreført inn i ordinær drift.» (SF2)



## 5. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Dette har vært et interessant forprosjekt, og det omfattende datamaterialet har gitt et rikt innblikk i tilskuddsordningen. Resultatene gjennom de seks temaene som ble analysert frem, besvarer samlet og hver for seg problemstillingene dette forprosjektet skulle besvare:

1. Hvordan har Statsforvalteren prioritert tildeling av innovasjons-/tjenesteutviklingstilskudd?
2. Hva er førende for tildelingen av tilskuddet hos Statsforvalteren?
3. Hvilke prosjekter har fått kompetanse- og innovasjonstilskudd i kommunale helse- og omsorgstjenester i 2022?
4. Hva beveger seg innenfor de ulike rapporteringskategoriene, er det satsninger som går igjen på tvers av kommuner?
5. Hvilke aktører har vært delaktige i prosjektene?

Oppsummert kan vi si at resultatene som helhet besvarer og gir et bredt og samlet innblikk i problemstillingene. Hver for seg ser vi at temaene *informasjon og samhandling*, *føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet og utfordringer med tilskuddsordningen* i stor grad besvarer problemstilling 1. Temaet *føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet* besvarer naturlig nok problemstilling 2. *Fra innovasjons- til tjenesteutviklingstilskudd* besvarer problemstilling 3, og problemstilling 4 besvares av temaet *prosjekttemaer*. Temaet *samarbeid om tilskuddet* besvarer hvilke aktører som har vært delaktige i prosjektene etterspurt i problemstilling 5.

Dersom vi oppsummerer hvert enkelt tema, så ser vi at når det gjelder *informasjon og samhandling*, så viser resultatene at både det å planlegge, søke og rapportere på denne tilskuddsordningen er noe SF og kommunene bruker mye tid og ressurser på.

*Føringer for tildeling og prioritering av tilskuddet* viser seg også som et omfattende område. Selv om regelverket fra Helsedirektoratet er tydelig, og blir fulgt av SF i tildeling og prioritering

av tilskuddssøknadene, så ser vi at SF i tillegg har etablert egne praksiser i administreringen av tilskuddet. Helsedirektoratet viser blant annet til at det er løpende søknadsfrist på tilskuddet på sine nettsider, mens SF har fastsatt og opererer med en datofestet søknadsfrist for kommunene. En utbredt praksis omhandler at alle som søker skal få litt, fordi det er vanskelig å prioritere og faglig vurdere søknadene, og fordi det ikke er sikkert at dårlige utformede søknader er dårlige prosjekter. Samtidig blir kommunenes gjennomføringsevne tatt i betraktning ved vurdering av søknadene. En annen praksis er å skjele til SFs kjennskap til kommunene gjennom tilsynsvirksomhet og å tildele kommuner de vet har behov, og kommuner de vet har evne til gjennomføring. SF har også en praksis der kommuner får tildelt midler for tre år, noe som i neste omgang krever at kommunen må søke om overføring av midler. Søknad om overføring av midler skjer også på bakgrunn av at kommunene blir tildelt midler sent på året og ikke har mulighet til å få satt i gang prosjektene og benyttet alle midlene i løpet av kalenderåret.

Endringen fra *innovasjons- til tjenesteutviklingstilskudd* blir beskrevet som udelt positiv fra både SF og kommunene. Endringen har forenklet tilgangen til tilskuddet, i tillegg til at den i mye større grad reflekterer det som faktisk skjer ute i praksis. *Prosjektemaene* samsvarer ofte med de store nasjonale føringene og satsningene slik som TØRN, Leve hele livet og velferdsteknologi. Samtidig hadde både SF og kommunene en klar oppfatning om at de fleste søknadene var forankret i lokale behov/utfordringer. Når det gjelder samarbeid om tilskuddet, så hadde SF et inntrykk av at det ikke var så mye samarbeid, mens kommunene beskrev samarbeid med flere aktører både innad og utenfor egen kommune. Viktigheten av involvering ble påpekt der flere aktører var deltakende.

*Utfordringene ved tilskuddsordningen* er knyttet til både søknadsskriving, rapportering og økonomi. SF får inn søknader for mye større beløp enn det de har å fordele, og både søknads- og rapporteringsfrister er i utakt med kalenderåret. Dette gjør det krevende for kommunene både å komme i gang med prosjekter og å gjennomføre dem i inneværende år. Noen kommuner oppgir at de aldri kommer i gang med prosjekter. Denne utakten fører til at det blir mange søknader om overføringer av tilskuddsmidler og usikkerhet i gjennomføringen av prosjektene, selv om det også blir beskrevet som en uskreven regel at penger blir overført fra ett år til et annet. I neste omgang fører dette til merarbeid for både kommune og SF, da beløp ikke stemmer og må sjekkes og kontrolleres. Fra kommunene kreves revisorattestert regnskap ved rapporteringen til SF. Samtidig sier kommunene at de er veldig fornøyde med tilskuddet og ser på det som en stor ressurs og mulighet.

Utover denne oppsummeringen kan vi ikke ut ifra dette forprosjektet si noe om måloppnåelse, gjennomføring og utbytte av prosjektene, heller ikke noe om deling og spredning av prosjekteresultater. SF bruker mye tid på tilskuddsordningen. De har en viktig rolle og kommer tett på kommunene. Både kommuner og SF gir uttrykk for at tilskuddet har en stor nytteverdi, som muliggjør igangsettelse av prosjekter som kan bidra til tjenesteutvikling i omsorgstjenesten, på en måte de ikke hadde fått til innenfor normal drift av tjenestene. Hovedutfordringen med tilskuddet synes ikke å være bruken av midlene, men at prosjektene ikke deles og spres. Det finnes heller ingen rapportering på kvalitet, så kunnskapen om kvaliteten på det som blir gjennomført ute i kommunene, er svært mangelfull. Vi vet lite om hva som faktisk skjer ute i kommunene; vi vet hva de søker på, men om det skjer en tjenesteutvikling, det vet vi ikke.



## 5.1 BEHOV FOR VIDERE FORSKNING

Forprosjektet viser som nevnt at det fortsatt er manglende kunnskap om implementering og spredning av prosjekter med støtte fra innovasjonstilskuddet. Forprosjektet avdekker således behovet for videre utforskning. En slik videre utforskning vil også imøtekomme behovet for en oversikt over ulike innovative satsninger som foregår i kommunene som et resultat av tilskuddsordningen. Her er det et behov for en innsikt i hvilke innovative løsninger kommunene har utviklet og satt i drift, og i hvilken grad disse er delt og spredd.

Funnene i forprosjektet viser at både kommunen og SF vurderer tilskuddet som nyttig og viktig, og gir kommunen mulighet til kompetanseheving og tjenesteutvikling i omsorgstjenestene. Samtidig beskrives administreringen og forvaltningen av tilskuddet som arbeidskrevende og komplisert fra begge parter. Det er behov for mer kunnskap om:

1. Hvordan rigger kommunene seg fra de starter arbeidet med søknadene, via tilsagn, igangsettelse og gjennomføring?
2. Hvordan rigger SF seg fra de starter arbeidet med søknadene, via tilsagn, oppfølging og rapportering?
3. Hva hemmer og fremmer implementering i videre drift?
4. Hvilke arenaer er best egnet for deling og spredning av kunnskap om prosjektene som er gjennomført?

En mulighet her er et aksjonsforskningsprosjekt, som utvikler og prøver ut nye modeller for administrering og forvaltning av tilskuddsordningen. Et slikt arbeid vil bidra til utdypet kunnskap om og konkretisering av de utfordringene som forprosjektet har avdekket, og vil dessuten kunne foreslå løsninger for fremtidig forvaltning og administrering av tilskuddsordningen.

## REFERANSER

- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qpo630a>
- Clarke, V. & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), 297–298. <https://doi.org/10.1080/17439760.2016.1262613>
- Helsedirektoratet. (2023, 12.01.2023). *Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskudd*. Retrieved 24.01.2024 from <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-kompetanse-og-innovasjonstilskudd#regelverk-mal-for-ordningen>

**Intervjuguide Statsforvalterembete**

1. Hvor lenge har du jobbet med tilskuddet?
2. Hvordan prioriterer Statsforvalter tildeling av innovasjons-/tjenesteutviklingstilskudd?
  - a. Prioriteringsliste?
  - b. Målgrupper?
3. Hvordan informerer Statsforvalter om innovasjons-/tjenesteutviklingstilskudd?
  - a. Egne informasjonsskriv?
  - b. Satsningsområder?
  - c. Rammer til fordeling?
  - d. Webinar?
  - e. Tildelingskriterier?
  - f. Annet?
4. Hva er førende for tildelingen av tilskuddet hos Statsforvalteren?
5. Har det skjedd endringer i de senere årene for prioritering av tilskuddet?
6. Har det skjedd endringer i organiseringen av tilskuddet de senere årene?
7. Har endring av navn hatt en betydning for forvaltning/prioritering av tilskuddet?
8. Hvilke typer innovasjoner søker kommunene på?
9. Er det satsninger som går igjen på tvers av kommuner?
10. Hvilke aktører er delaktige i prosjektene det søkes om (eksempelvis interkommunalt, frivillige, universitet/høgskoler?)
11. Er det noe vi ikke har spurt om som du vil legge til?

**Intervjuguide kommune**

1. Hvor lenge har du vært involvert i tilskuddsordningen? Hvor mange ganger har du søkt?
2. Hvilke prosjekter/temaer har dere søkt innovasjons-/tjenesteutviklingstilskudd for i 2022?
3. Hvordan opplever/erfarer dere denne tilskuddsordningen?
  - a. Søknadsprosess
  - b. Rapportering

- c. Tema/innhold
- d. Endringer i tilskuddsordningen
- 4. Er det prosjekter/satsninger som er videreført?
- 5. Hvilke aktører har vært delaktige i prosjektene, eksempelvis samarbeid mellom flere etater, avdelinger og andre kommuner?
- 6. Har dere søkt på andre tilskudd for det samme og/eller andre prosjekter?
- 7. Hvilken egeninnsats planlegges inn i prosjektet?
- 8. Er det mulig å gjennomføre prosjektet uten tilskuddsmidlene?
- 9. Hvor raskt klarer dere å igangsette prosjektet etter tildelingen?
- 10. Har dere søkt om overføring av tilskuddsmidlene?
- 11. Hvor ofte har dere søkt/benyttet dere av denne ordningen?
- 12. Noe annet du vil føye til?



Senter for  
**omsorgsforskning**

[www.omsorgsforskning.no](http://www.omsorgsforskning.no)