

Nasjonal kartlegging av erfaringer med å inngå samarbeid om effektkontrakter

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i en rekke Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

Oppdragsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

September 2023 – april 2024

Prosjektledelse

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge
Senioranalytiker André Olsen

Prosjektteam

Senioranalytiker Silje Hjelmeland
Senioranalytiker Johan Løkken
Senioranalytiker Iselin Bøge Rom
Senior manager Kristian Rostoft Boysen (PwC)

Kvalitetssikrer

Sjefsanalytiker (ph.d.) Elisabet Sørfjorddal Hauge



The Venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

Oxford Research har i samarbeid med Kristian Rostoft Boysen fra PwC gjennomført en nasjonal kartlegging av erfaringer med å inngå samarbeid om velferdsobligasjoner/effektkontrakter. Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært oppdragsgiver, med Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) som faglig samarbeidspartner.

Formålet med oppdraget har vært å kartlegge og oppsummere erfaringer norske kommuner har med å inngå samarbeid om velferdsobligasjoner/effektkontrakter. Kunnskapen fra oppdraget skal brukes til å videreutvikle anbefalinger fra direktoratet på feltet.

Oppdraget er gjennomført av sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørgo, senioranalytiker André Olsen, senioranalytiker Silje Hjelmeland, senioranalytiker Johan Løkken, senioranalytiker Iselin Bøge Rom og senior manager Kristian Rostoft Boysen (PwC). Sjefsanalytiker (ph.d.) Elisabet Sørfjorddal Hauge har kvalitetssikret rapporten.

Vi vil takke alle som har stilt til intervju. En særlig takk til læringsarenaen for effektkontrakter som har latt oss delta på to samlinger.

Kristiansand, 05. april 2024

Frode Bjørgo
Sjefsanalytiker og prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1. Om effektkontrakter	4
1.1 Hva er effektkontrakter?	4
1.2 Erfaringer fra andre land	5
1.3 Kritiske perspektiver på effektkontrakter	10
2. Oppdragets metodiske fundament	12
2.1 Kvalitative intervjuer	13
2.2 Dokumentstudier	15
2.3 Workshop	16
2.4 Vurdering av datagrunnlaget.....	16
3. Erfaringer fra seks prioriterte prosjekter	18
3.1 Back in the Ring	19
3.2 Hogst	29
3.3 Oppsummering av BitR og Hogst.....	38
3.4 Prosjekter med tilskudd fra NAV	40
3.5 Erfaringer fra andre norske kommuner	53
4. Perspektiver på tvers av prosjektene	57
4.1 Kommunenes kompetanse om effektkontrakter	57
4.2 Handlingsrommet til kommunene.....	60
4.3 Markedet og aktører	63
4.4 Kunnskap om og tilgang til målgruppen	64
4.5 Målbarhet og evaluering.....	65
5. Felles læringspunkter	68
5.1 Kompetanseutfordringer og aktørforståelse.....	68
5.2 Målgruppekunnskap må prioriteres.....	69
5.3 Styringsgruppen må være aktiv	69
5.4 Klar strategi for å utnytte markedet	70
5.5 Brukermedvirkning og risikoforståelse	71
5.6 Utfordringer med små forhold og evaluering.....	71
5.7 Hvilken betydning har lokal kontekst?	73

6. Konklusjon.....	75
Litteraturliste	77

Sammendrag

Om oppdraget

Formålet med dette oppdraget har vært å kartlegge og oppsummere hvilke erfaringer norske kommuner har med å inngå samarbeid om effektkontrakter. Kunnskapen fra oppdraget skal brukes til å videreutvikle anbefalinger fra direktoratet på feltet. Kunnskapsoverføring basert på de mest sentrale erfaringene i kommunene, viktige læringspunkter og anbefalinger for å få til vellykkete samarbeid har blitt vektlagt.

Kartleggingen har vært innrettet mot ni prosjekter. To prosjekter i regi av de sosiale entreprenørene Hogst og Back in the Ring og fire prosjekter som har mottatt tilskudd fra AVdir gjennom ordningen «tilskudd til finansierings- og utviklingsmodeller for å løse sosiale problemer». Det er disse seks som har blitt viet størst oppmerksomhet i kartleggingen. De øvrige tre prosjektene har fungert som en spisset utsjekk på om kartleggingens mest fremtredende funn samsvarer med andre erfaringer.

Hva er en effektkontrakt?

Effektkontrakter er en finansieringsmodell for sosiale investeringer.

Finansieringsmodellen retter oppmerksomheten mot resultater av intervensjoner framfor innsats og aktivitet, ettersom det er resultater som danner grunnlag for tilbakebetaling til investor. Ved manglende resultatoppnåelse, vil ikke kommunen bære kostnadene. Slik kan effektkontrakter fungere som risikoavlastende for kommunene i utprøvingen av nye tiltak.

Datagrunnlag

Kartleggingen bygger på et kvalitativt datamateriale som består av intervjuer, dokumenter og workshop. Intervjuene er gjennomført med ulike aktører involvert i prosjektene, brukere av tjenestene, sentrale aktører på tvers av prosjektene, representanter fra andre relevante prosjekter og aktører i Sverige og Danmark. Dokumentstudien har både inkludert prosjektspesifikk dokumentasjon, forskningslitteratur på feltet i Norden og internasjonalt samt veiledningsmaterieell på området. I slutfasen av oppdraget ble det gjennomført en workshop med de fire NAV-prosjektene og andre relevante aktører. Datagrunnlaget er preget av at prosjektene har kommet ulikt og at få kommunale aktører har vært involvert i arbeidet med effektkontraktene.

Funn fra kartleggingen og læringspunkter

Kartleggingen har identifisert flere relevante læringspunkter for kommuner som enten er i gang med å gjennomføre effektkontrakter, eller vurderer oppstart:

- Effektkontrakter stiller krav til kommunenes kompetanse på ulike fagfelt. Utfordringer ved effektkontrakter som relativt ukjent finansieringsmodell, fører lett til

en ubalanse der spørsmål om anskaffelsesregelverk og kontraktsforhold setter kommunens målgruppeforståelse og sosialfaglige kompetanse i bakgrunnen.

- Kommunene har et stort behov for bistand i starten av arbeidet. Utformingen av de første fasene i en effektkontrakt har stor betydning for sjansene til å nå målene for kontrakten.
- Leverandører og investorer har i flere tilfeller hatt liten innsikt i kommunenes forvaltning og tjenestetilbud. Manglende forståelse for den institusjonelle logikken som preger kommunens tjenesteproduktroll, kan skape unødig stor avstand mellom engasjerte sosiale entreprenører og et offentlig system som skal ivareta likebehandling og forutsigbare tjenesteleveranser. Kunnskap og forståelse for ulike roller og rammebetingelser kjennetegner vellykkede prosesser.
- Flere prosjekter strever med rekruttering. Rekruttering og målgruppekunnskap må derfor drøftes eksplisitt i oppstarten, og utfordringer og mulige løsninger må diskuteres på tvers av aktørene. Manglende innsikt i målgruppens behov og tjenestereise gjør det vanskeligere å utarbeide relevante måltall og kan også gi økt risiko for brukerne.
- Styringsgruppene framstår som avgjørende for vellykkede samarbeid. For å utnytte fleksibiliteten i en effektkontrakt, må styringsgruppen ha felles erkjennelse av at det vil oppstå utfordringer, og at det er alles ansvar å løse disse. Forpliktelsen til å bidra bør være formalisert.
- De ulike aktørene i styringsgruppene er også sentrale for å løse eventuell uenighet om ansvar for finansiering og eventuell innsparing ved vellykket måloppnåelse.
- Metodisk kompetanse om hvordan man utformer målekriterier, er en mangelvare i kommunene. Kommunene er i dag avhengige av ekstern bistand til dette. Selv om bistanden betegnes som god og nødvendig, problematiserer flere at den kun gis av et fåtall aktører.
- I de få tilfellene hvor det er blitt gjennomført en formell anskaffelse i markedet, understreker intervjudeltakerne merverdien anskaffelsesprosessene gir. Flere peker samtidig på at investorsiden må mobiliseres.
- Det er bred enighet om at framtidige effektkontrakter må ha større volum. Samarbeid mellom flere kommuner nevnes i den forbindelse som et mulig grep.
- Kartleggingen viser at nesten ingen prosjekter gjennomfører ekstern evaluering. Intervjudeltakere forklarer dette med at ekstern evaluering er for kostbart sett opp mot effektkontraktenes totale ramme og at det derfor er mer hensiktsmessig å belage seg på egevaluering. Egevalueringene tar i stor grad form som skjønnsmessige vurderinger.
- Vi merker oss at diskusjonen rundt evaluering preges av et enten/eller-perspektiv. Vi mener det er grunn til å påpeke at det finnes alternativer mellom avanserte evalueringdesign (som for eksempel randomisert kontrollert studie) og egevaluering gjort av kommunen.

Konklusjon

Kartleggingen har vist at norsk bruk av effektkontrakter fortsatt er i en tidlig fase. Uttestingen har til nå har vært preget av kontrakter med begrenset volum, både med tanke på antall deltakere og kontraktsum. Dermed blir det vanskeligere å bygge kunnskap om denne forholdsvis komplekse finansieringsformen. Mangel på en systematisk tilnærming til kunnskapsbygging kan begrense mulighetene for spredning og dermed svekke gevinstrealiseringen av disse innovasjonsprosjektene. I den forbindelse er det grunn til å framheve læringsarenaen som er etablert på tvers av fire NAV-prosjekter og andre relevante aktører. Dette er etter vår vurdering et godt grep for å øke kompetansen om effektkontrakter og sørge for at nye utprøvinger kan stå på skuldrene til allerede gjennomførte prosjekter.

Kartleggingen viser avstand fra effektkontrakter som idealmodell og utprøvingene som er kartlagt i denne undersøkelsen. Dette er i tråd med erfaringer fra andre land. Størst avstand er det når det kommer til bruk av ekstern evaluering av resultatoppnåelsen. Det er gode grunner til pragmatiske løsninger på dette området. Likevel rammer mangelen på solid dokumentasjon av effekt selve begrunnelsen for en slik finansieringsform. Aktører som ønsker å gå videre med effektkontrakter bør derfor sørge for et volum som muliggjør bedre evaluering av måloppnåelse. Effektkontrakter med større ambisjoner vil fortsatt trenge et rådgivende og støttende apparat som er rustet for større oppgaver.

1. Om effektkontrakter

I dette kapittelet gjør vi kort rede for hva effektkontrakter er og hvilke faser som typisk inngår i arbeidet med slike kontrakter. Vi viser også kortfattet til erfaringer med effektkontrakter fra Storbritannia, Danmark, Sverige og Finland.

1.1 Hva er effektkontrakter?

Effektkontrakter er den mest anvendte norske betegnelsen for «Social Impact Bonds» («SIBs»). Enkelt sagt er en effektkontrakt et partnerskap mellom tre aktører for å løse et sosialt problem og fordele ansvar og risiko. Finansiering av nye tiltak gjøres av en investor slik at den offentlige parten kan igangsette nye sosiale tiltak. Tiltaket kan enten utføres av det offentlige selv, eller av en ekstern leverandør. Tjenesteleverandøren er vanligvis en sosial entreprenør eller ideell aktør. Samarbeidet bygger på en kontraktfestet avtale der den offentlige parten kun skal betale dersom tiltaket har oppnådd fastsatte mål. Hvis resultatene er oppnådd, tilbakebetaler den offentlige myndigheten beløpet som er investert (og eventuelt en avtalt avkastning). Dersom målene ikke nås, blir det i utgangspunktet ingen utbetaling (KS, 2023a; Albertson et al., 2020). Måloppnåelsen bør vurderes av en ekstern evaluator (Ronicle et al., 2022).

I den internasjonale forskningslitteraturen vises det til at man i effektkontraktene ofte ender opp med å overestimere effektene av intervensjonen. Årsaken til dette er at man i designet av prosjektet inntar en for optimistisk holdning til prosjektets potensiale. For å adressere denne utfordringen pekes det på at man må gjøre empiriske vurderinger av prosjektets kostnader, nytte og effekter underveis i gjennomføringen, for på den måten å kunne justere kursen (Ronicle et al., 2022).

Målet med effektkontrakten er at intervensjonen skal lykkes med å redusere forekomsten av det sosiale problemet med høyere grad av effektivitet, enn man ville oppnådd ved en tilsvarende bevilgning til ordinære (offentlige) tiltak rettet mot målgruppen. Da vil man få en sosial gevinst og det offentlige vil i tillegg oppnå besparelser. På forhånd gjør man derfor beregninger knyttet til hvor mye det offentlige vil spare, gitt ulik grad av reduksjon i det sosiale problemet. I prinsippet skal disse besparelsene brukes til å betale for tjenesten og for risikoen som investoren er villig til å ta, i form av en tilbakebetaling og eventuelt med avkastning.

KS har laget veiledningsmateriell for utforming og gjennomføring av effektkontrakter. I veiledningsmaterialet påpekes det at det finnes tre hovedtyper av betalingsmodeller man kan anvende når man utformer en effektkontrakt (KS, 2023b):

- Effektkontrakt med tilbakebetaling, men uten avkastning
- Effektkontrakt med tilbakebetaling og avkastning til investor

- En brofinansieringsavtale der det ikke er tilbakebetaling, men der offentlig part forplikter seg til å overta eller videreføre finansieringen av tiltaket

1.1.1 Faser i en effektkontrakt

Arbeidet med effektkontrakter består av en rekke prosesser som tilhører ulike faser av samarbeidet. I KS sitt veiledningsmaterieell er det gjort en tredelt inndeling av prosessen (KS, 2023b). Vi gir ikke en fullstendig gjengivelse av det totale innholdet som inngår i de ulike fasene, men kort fortalt er prosessen delt inn på følgende måte:

1. **Oppstart og design av prosjektet.** Den innledende fasen i arbeidet med effektkontrakten består av innsiktsarbeid for å ha en omforent forståelse av utfordringsbildet. Dette inkluderer identifisering av målgruppen for intervensjonen og en vurdering av hvorvidt effektkontrakt er rett virkemiddel for å håndtere de aktuelle utfordringene. I denne fasen bør det også skje forankring av arbeidet inn mot kommunenes sosialfaglige ressurser, administrasjonen og politisk ledelse. Videre må man organisere det videre arbeidet og etablere måle- og evalueringskriterier. I tillegg skal finansiering, betalingsmodell og offentlig budsjettprosess avklares.
2. **Anskaffelse og inngåelse av kontrakt.** I denne fasen må det avklares hvilken anskaffelsesmodell man velger å gå for. Enten det er en formell anskaffelsesprosess, prosjekter under terskelverdi som ikke krever en offentlig utlysning eller en mer direkte kontakt mellom tjenesteleverandør og offentlig myndighet. I tillegg står bestemmelser for målekriterier og utbetaling sentralt. Erfaringsmessig er finansieringen av den sosiale entreprenøren en avgjørende, men ofte krevende prosess (Oxford Research, 2022).
3. **Gjennomføring og oppfølging.** I gjennomføringen og oppfølgingen av kontrakten vil rekruttering av deltakere og avklaring rundt hvordan tjenesteleverandøren og intervensjonen skal fungere i samråd med det øvrige tjenestetilbudet være sentralt. KS anbefaler at det opprettes en styringsgruppe som representerer de ulike partene i prosjektet og som er ansvarliggjort i forhold til prosjektets utvikling, tidsfrister og milepæler. Tilbakebetaling eller eventuell videreføring av finansieringen avklares gjennom evaluering/vurdering av måloppnåelse.

1.2 Erfaringer fra andre land

I dette delkapitlet ser vi kort på andre lands erfaringer med effektkontrakter. Gjennomgangen er begrenset til nordiske land og Storbritannia, og utviklingstrekk i bruk av effektkontrakter, finansiering, utfordringer og vellykkede grep er blant temaene som dekkes.

1.2.1 Britiske erfaringer med effektkontrakter

Storbritannia har vært et førende land i utvikling og bruk av effektkontrakter. Klare politiske målsettinger om mer bruk av sosiale investeringer førte i årene etter 2011 til sterk vekst i antall effektkontrakter. Veksten har nå avtatt, og enkelte aktører hevder toppen er nådd. Ifølge Indigo-databasen (International Network for Data on Impact and Government Outcome)¹ var 2017 og 2018 toppår med over 40 igangsatte effektkontrakter i Storbritannia. Bruken har deretter blitt redusert, med 22 igangsatte effektkontrakter i 2022 og kun 8 i 2023.² Informanter vi har snakket med i denne kartleggingen, peker på pandemi, Brexit og mindre politisk oppmerksomhet om effektkontrakter som mulige årsaker til denne nedgangen.

Nasjonale satsinger har vært viktige for utbredelsen av effektkontrakter i Storbritannia. David Camerons regjering (2010 – 2016) satset stort på sosiale investeringer og etablerte et eget «Centre for Social Impact Investment» i regjeringsapparatet. Ulike fond som Commissioning Better Outcomes Fund, Fair Chance Fund og Innovation Fund bidro med økonomisk støtte til utprøvinger av effektkontrakter og andre resultatbaserte kontrakttyper (Cabinet Office, 2015).

I en oppsummering av erfaringer lokale myndigheter i Storbritannia har gjort seg i møte med effektkontrakter, peker Wooldridge (2020) på at utviklingen av en solid effektkontrakt tar tid og krever et vidt spekter av kompetanse. Først og fremst vises det til utfordringer rundt definisjon av målgruppe, etablering av realistiske målekriterier og tilstrekkelig forankring hos beslutningstakere. Politisk motstand mot private aktører og usikkerhet på grunn av uklar begrepsbruk nevnes også som faktorer som har bremset ytterligere bruk. På den annen side vises det til at samarbeid mellom ulike aktører har vært nyttig for å stimulere kunnskapsdeling og nyskaping. Ulike læringsarenaer og skriftlig veileder for anskaffelsesprosessen trekkes også fram som hjelpsomt for kommunene.

I en større evaluering av ni ulike typer britiske effektkontrakter (25 kontrakter totalt), peker Ronicle et al (2022) på vesentlige endringer i måten effektkontrakter de siste årene har blitt utarbeidet og gjennomført. Oppsummert avviker effektkontraktene fra en tenkt idealtipe på alle kriterier. Endringene er størst i hvordan effektene blir målt og evaluert, og graden av økonomisk risiko som investoren tar:

¹ [The International Network for Data on Impact and Government Outcomes \(INDIGO\) \(ox.ac.uk\)](https://www.indigo.ac.uk/)

² [Impact Bond Dataset \(ox.ac.uk\)](https://www.indigo.ac.uk/)

But we see a move away from the original SIB notion in terms of the level of rigour in outcome measurement and testing, and the degree of financial risk taken on by the investors.

Ronicle et al (2022, s. 8)

Påstanden støttes av Carter (2020, s. 183) som hevder at det har vært « (...) considerable softening away from the quintessential or textbook SIB (...) ». Ronicle et al (2022) peker på at forskjellene mellom en tenkt idealtypisk versjon av en effektkontrakt og de mange endringene og tilpasningene som er gjort i Storbritannia, skyldes flere forhold. For det første er trolig idealtypen av en effektkontrakt nettopp det; en idealtipe som i de fleste tilfeller er urealistisk å oppnå. For å nærme seg en idealtypisk versjon, må flere betingelser være til stede samtidig. Ronicle et al (2022, s. 10) omtaler dette som «the SIB sweet spot», en kombinasjon av fire ideelle betingelser:

1. For det første trengs tilgang på investorer som er villige til å ta betydelig risiko for begrenset avkastning.
2. For det andre må effektene av tiltaket resultere i umiddelbare, økonomiske innsparinger.
3. For det tredje må det være mulig å evaluere tiltaket på en relevant, troverdig og pålitelig måte.
4. Og sist, men ikke minst må tiltaket være innovativt, men også tilstrekkelig validert til at investorer ønsker å støtte det.

Som Ronicle et al. (2022) skriver, er det mange som har lett etter tilfeller hvor alle betingelsene er oppfylt. Slike tilfeller har vært vanskelige å finne. Løsningen har enten vært å skrinlegge effektkontrakt som en mulig finansieringsmodell, eller å tilpasse effektkontrakten til rådende kontekst og dermed bevege seg noe vekk fra effektkontrakt som idealtipe. En viktig årsak til at enkelte kriterier har blitt lempet på, er at kriteriene ikke har blitt ansett for å være så viktige. Aktørene har med andre ord prioritert enkelte elementer over andre. Dette har ført til at britiske effektkontrakter har gjennomgått det Ronicle et al. (2022) omtaler som en metamorfose, en gjennomgripende endring til mer lokalt tilpassede utgaver.

Samtidig viser evalueringer til gode resultater på faktiske tjenesteleveranser. Aktører knytter dette til tett oppfølging av leveranser og måloppnåelse. Kontraktsformen gjør det også mulig å korrigere innsatsen dersom valgt intervensjon ikke gir forventede resultater. En tettere kobling mot måling og oppfølging basert på målbare data, har også positive effekter. I tillegg fører finansieringsformen til det står penger på spill, noe som i seg selv fører til mer innsats, hevdes det. I sum fører dette til en mer resultatorientert kultur blant aktørene i en effektkontrakt (Ronicle et al. 2022).

1.2.2 Nordiske erfaringer med effektkontrakter

Finland

Finland var tidlig ute med bruk av effektkontrakter og er landet i Norden hvor denne anskaffelsesmodellen har vært mest utbredt. Det halvoffentlige investeringsfondet Sitra var fra 2014 sentral i en rekke prosjekter. I 2020 tok det finske økonomi- og arbeidsdepartementet over ansvaret for sosiale investeringer. Samtidig ble Centre of Expertise for Impact Investing opprettet. Dette var et kompetansesenter som arbeidet for å øke kunnskapen om effektkontrakter samt videreutvikle og forbedre ulike former for sosiale investeringer. Senteret ble i 2022 overført til Motiva, et statlig selskap som i hovedsak jobber med bærekraftig utvikling. Sammenlignet med Sitras engasjement for om lag ti år siden, finner Jacobsen og Ragnvid (2023) en klar reduksjon i antall finske effektkontrakter, og finske aktører gir uttrykk for at interessen for effektkontrakter nå er lavere enn før. Bruken er likevel fortsatt større enn i de andre nordiske landene. Det er den private investoren Tradeka som har vært investor i de siste finske effektkontraktene (ibid. s. 19-20).

Sverige

I Sverige kom arbeidet med effektkontrakter i gang rundt 2010 sin følge av at pensjonsfondet Skandia etablerte en modell for å beregne lønnsomheten av sosiale investeringer for kommunene³. Dette var et viktig startpunkt for at flere kommuner satte i gang sosiale tiltak i. Majoriteten av prosjektene kunne ikke omtales som effektkontrakter da de manglet sentrale karakteristikker som en tilbakebetalingsmekanisme og en bred aktørsammensetning (Jacobsen & Ragnvid, 2023).

Forskningslitteraturen og intervjuene våre peker på at nasjonale myndigheter i liten grad har arbeidet med å etablere eller finansiere sosiale investeringsprosjekter i samarbeid med andre aktører (Jacobsen & Ragnvid, 2023). Majoriteten av initiativer til og organisering av sosiale investeringsprosjekter har vært mer lokalt drevet. Imidlertid har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fremmet og veiledet aktørene i de lokale initiativene. I tillegg har forskningsinstituttet RISE etablert et senter som skal støtte kommunene og regionene i sitt arbeid med å utvikle og måle effektene av prosjekter som adresserer sosiale utfordringer⁴.

I den nordiske forskningslitteraturen trekkes særlig et prosjekt i Norrköping kommune frem. Prosjektet «Team Nystart» er Sveriges første effektkontrakt (Norrköping kommun, u. å.; 2022). Prosjektet oppstod i kjølvannet av at kommunen opprettet et investeringsfond for investering i sosiale tiltak. Målet med arbeidet var forbedre å skoleprestasjoner blant barn og unge bosatt på institusjoner. Norrköping kommune

³ Skandia-modellen beregner kostnaden av utenforskap. Herunder kostnader knyttet til sosial- og velferdsrelaterte tjenester, kriminalomsorg, juridisk behandling og tapte inntekter for samfunnet. For nærmere omtale se: <https://www.cbs.dk/files/cbs.dk/skandia-modellen.pdf>

⁴ For nærmere omtale av senteret se: <https://www.ri.se/en/shic>

garanterte, gjennom midler fra investeringsfondet, en tilbakebetaling på minimum 40 prosent av Leksell Social Ventures (LSV) sin investering på 10 millioner svenske kroner. Betalingsmodellen var utarbeidet slik at LSV få tilbakebetalt 120% av investeringen sin. Utfallet av effektkontrakten var at LSV ikke fikk tilbakebetalt mer enn 40% av sin investering (Bokström, Julin, Norman & Lidman, 2022). Det ble dermed avsatt 12 millioner SEK som maksimal tilbakebetalingssum. En av våre informanter påpeker at betalingsmekanismen utover dette også var litt spesiell ettersom LSV gjennomførte en kvartalsvis betaling.

I to andre effektkontrakter, gjennomført i kommunene Botkyrka och Örnsköldsvik ble det budsjettert for maksimal tilbakebetaling. Budsjettmessig ble midlene avsatt fra den sentrale kommuneadministrasjonen, på tross av at intervensjonen ble gjennomført av HR og berørte samtlige av de ulike avdelingene i kommunene. I en annen effektkontrakt gjennomført i Hässelby-Vällingby er det sosialtjenesten for barn og unge som skal betale eventuell kompensasjon til de tjenesteleverandørene. Sosialtjenesten fikk imidlertid midler fra Stockholms sentrale sosiale investeringsfond for å gjennomføre prosjektet og finansier dermed ikke prosjektet gjennom egne budsjetter.

I Sverige anbefaler Rådet för Kommunal Redovisning (RKR) at kommuner avsette maksimal tilbakebetalingssum. Dersom man over tid ser at man ikke vil oppnå tilstrekkelig effekt som sikrer fullstendig tilbakebetaling kan man gradvis nedjustere budsjettet.

Danmark

Det har de siste femten årene vært en økende bevissthet rundt sosiale investeringer og effekten disse kan ha, særlig på områder som tidligere i liten grad var utsatt for effektmåling. Kostnadsbesparelser og økonomiske rammer for denne typen oppdrag var, i likhet med Sverige, forankret i utregninger gjort gjennom Skandia-modellen. Modellen var hyppig brukt i sosiale investeringsprosjekter i regi av de danske kommunene.

Gradvis utover 2010-tallet ble også nasjonale myndigheter mer involvert i arbeidet med sosiale investeringer. Det ble blant annet utarbeidet en egen modell for å estimere de økonomiske konsekvensene av sosiale investeringer, Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM). Modellen lar brukerne estimere de økonomiske konsekvensene av sosiale intervensjoner. I modellen inngår mer enn 30 ulike målgrupper for sosiale intervensjoner, og for hver målgruppe er det gjort kostnadsberegninger relatert til offentlig tjenesteproduksjon. Gjennom å sammenligne personer som bruker og personer som ikke bruker det offentlige tjenestetilbudet skaper man et estimat på potensielle innsparinger for kommunene.

En kartleggingsrapport fra 2022 gjennomført av det danske forskningsinstituttet Vive, på oppdrag for Nordisk Ministerråd, peker på at arbeidet med effektkontrakter er også

fortsatt i en tidlig fase i Danmark (Jacobsen & Ragnvid, 2023). Det er ikke noe krav til private tjenesteleverandører i Danmark. Utførerne av effektkontraktene er som regel kommunene selv. Per nå er det gjennomført to pilotprosjekter som har utforsket hvordan personer med psykiske funksjonsnedsettelse kan komme i arbeid. I tillegg er det flere prosjekter på trappene. I litteraturen pekes det på at disse vil utforske andre samfunnsutfordringer relatert til velferds- helse og utdanningstjenester (Ibid.).

Våre informanter peker på at det både er offentlige og private aktører som investerer i effektkontrakter. Fra det offentlige side har særlig Den Sociale Investeringsfond (DSI) blitt benyttet. DSI ble opprettet av Folketinget i desember 2018, og skulle bidra med sosiale investeringer i Danmark for å utvikle nye løsninger og minske offentlige utgifter på velferdsområdet (Jacobsen & Ragnvid, 2023, s. 17; PwC, 2023, s. 3).

Å rekruttere et tilstrekkelig antall deltakere i gjennomføringen av en effektkontrakt trekkes frem som en særskilt utfordring gjennom våre intervju. Ofte er mangelfull størrelse på investeringen en barriere for å rekruttere et høyt nok antall personer fra målgruppene til effektkontraktene. En mulig løsning for å skalere opp størrelsen på investeringen er interkommunale investeringsprogrammer (PwC, 2023, 14-15).

1.3 Kritiske perspektiver på effektkontrakter

Kritikken mot effektkontrakter har både vært politisk og faglig begrunnet. Politisk har flere stilt spørsmål ved nytten av å slippe flere ikke-offentlige aktører til i ulike velferdstjenester. Henvisninger til New Public Management, store transaksjonskostnader og betydelig bruk av konsulenter har også inngått i en mer ideologisk basert kritikk.

I denne rapporten tar vi naturlig nok ikke stilling til den politiske og ideologiske kritikken. Vi vil likevel presisere at vi, i motsetning til mange aktører på feltet, behandler ideologisk begrunnet skepsis mot effektkontrakter som en kontekstuell faktor, ikke en barriere. Vårt poeng er at kritikk av ulike modeller, løsninger eller finansieringsformer er legitime og hører naturlig hjemme i et offentlig ordskifte. Kritikken er derfor ikke en barriere som må forseres eller overvinnes. I stedet må den eventuelt møtes med motargumenter.

Når det gjelder den faglig funderte kritikken, har det vært betydelig oppmerksomhet rundt effektkontrakter som en kompleks og krevende struktur (Broccardo & Mazzuca, 2019). Mange aktører, store krav til målgruppekunnskap, utfordringer rundt resultatmåling og kontrakter er blant forholdene som nevnes (Fraser et al., 2018). Det er heller ikke solide bevis for at resultatbaserte kontrakter leverer bedre enn mer tradisjonelle finansieringsformer (National Audit Office, 2015; Lagarde et al. 2013). Manglende åpenhet samt fare for at brukeres behov blir nedprioritert, har også blitt tematisert, men da i en anglosaksisk kontekst (Warner, 2013; Joy & Shields, 2013). En mer viktig

innvending er utfordringene rundt å måle effekt fra ett tiltak når det samtidig leveres flere andre tjenester til målgruppen. Det kan være vanskelig å avgjøre om en eventuell effekt kan tilskrives effektkontraktens innhold når målgruppen er i kontakt med flere tjenester samtidig (Sinclair et al., 2014). I slike tilfeller risikerer man det såkalte «wrong pockets»-problemet, der noen får betalt for innsats gjort av andre. «Wrong pockets» er imidlertid ikke bare en utfordring på tvers av offentlig og privat sektor, men også mellom ulike sektorer og nivåer innad i offentlig sektor (Jacobsen og Ragnvid 2023, s. 32).

Disse kritiske innvendingene kommer fra en ikke-nordisk kontekst. Mangelen på nordiske bidrag er ikke overraskende, gitt at effektkontrakter ikke har vært særlig utbredt. Et unntak er Fred og Mukhtar-Landgrens (2022) artikkel om hvilke erfaringer svenske kommuner har gjort seg i møte med effektkontrakter. I artikkelen peker Fred og Mukhtar-Landgren på behovet som oppsto for å tilpasse effektkontrakter, forstått som idealmodell, til kommunale prioriteringer og praksiser. I stedet for å karakterisere dette som “motstand mot endring” eller mangel på innovativ kultur, hevder forskerne at skepsis, motstand og ønske om å tilpasse nyskapinger i lys av egen profesjonskunnskap og erfaring, ikke er et problem som må løses, men snarere en ressurs ved innovasjon i offentlig sektor (Fred og Mukhtar-Landgren 2022, s.15).

2. Oppdragets metodiske fundament

I det følgende redegjøres det for den samfunnsvitenskapelige metoden som er anvendt i kartleggingen samt forhold i de ulike prosjektene som har preget vår datainnhenting.

Opprinnelig var vårt metodiske opplegg basert på å innhente erfaringer og refleksjoner fra ulike kommunale aktører. Oppdraget handler nettopp om kommunenes erfaringer med å inngå samarbeid om effektkontrakter. Derfor var det naturlig å avgrense datainnhenting mot andre involverte aktører i prosjektene, og i stedet prioritere kommunale aktørers erfaringer. I kartleggingen av Hogst og BitR viste denne metodiske ambisjonen seg krevende å oppfylle, ettersom få kommunale aktører var involvert i, eller hadde kunnskap om, effektkontrakten. Flere kommunale aktører av slo også intervjuforespørsler som følge av dette. Selv om prosjektene var forankret politisk og administrativt, så var koblingene til kommunens ulike velferdstjenester svake og til dels mangelfulle. Vi har derfor måttet endre på vårt opprinnelige design. Konkret innebærer dette at vi har færre intervjuer med kommunale aktører enn opprinnelig tiltenkt, og at vi har økt antallet intervjuer med tjenesteleverandører, investorer og konsulenter som har tilrettelagt effektkontraktene.

Det må påpekes at alle prosjektene fortsatt er pågående når kartleggingen nå avsluttes. Hogst-prosjektet står nærmest ferdigstilling, men det gjenstår avsluttende momenter, for eksempel knyttet til evaluering av måloppnåelse og tilbakebetaling. De fire prosjektene som mottar tilskudd fra NAV er i en tidlig fase, og kun ett av prosjektene har gjennomført anskaffelse. Vi understreker derfor at våre funn må forstås i konteksten av at prosjektene ikke er ferdigstilte.

Relativt få aktører er involvert i de ulike prosjektene. Vi har derfor forsøkt å unngå en for individorientert fremstilling i våre beskrivelser, men fremhever aktørenes perspektiver og detaljer som er sentrale for vår besvarelse av oppdraget. Vi har forsøkt å balansere disse hensynene. Imidlertid er det presisert at prosjektene er gjort kjent i rapporten, og at dette øker sannsynligheten for at enkelte vil kunne identifiseres i rapporten.. Informantene har samtykket til å bli intervjuet og dele erfaringer under forståelse av nevnte forhold. Alle sitater som også angir vedkommendes rolle i forbindelse med en effektkontrakt, er sitatsjekkert og godkjent. Det må også påpekes at flere informanter er, eller har vært, involvert i flere av prosjektene. Dette forholdet er etter vår vurdering med på å styrke datagrunnlaget. Alle informanter har fått informasjon om at deltakelse i datainnhenting er frivillig og at ingen navn tilkjennegis i rapporten.

Avslutningsvis i kapittelet gjør vi en samlet vurdering av datagrunnlaget kartleggingen bygger på.

2.1 Kvalitative intervjuer

2.1.1 Intervjuer med aktører i de seks prosjektene

Vi har gjennomført intervjuer med aktører som har sentrale roller i arbeidet med effektkontraktene.

Ettersom prosjektene har ulik organisering og har kommet ulikt i gjennomføringen varierer også aktørbildet mellom dem. Derfor har vi hatt en pragmatisk tilnærming til utvelgelse av informanter. Utover åpenbare aktører som partene i avtalene (kommune, tjenesteleverandør og investor), har vi benyttet intervjuene som arena for å forespørre intervjudeltakerne om det er andre relevante aktører som kunne være aktuelle informanter.

I BitR har vi intervjuet prosjektleder, to styringsgrupperepresentanter (Tønsberg og Larvik)⁵, virksomhetsleder fra psykisk helse og avhengighet ved Tønsberg kommune samt representant fra kriminalomsorgen, tjenesteleverandør (2 representanter) og investor (totalt åtte intervjuer). Intervjuene har vært gjennomført som semistrukturerte individuelle intervjuer, med unntak av tjenesteleverandør i BitR som stilte med to representanter.

I Hogst har vi intervjuet prosjektleder, rådgiver for kommunaldirektøren (kommunens representant i styringsgruppen), avdelingsleder ved kommunalteknikk som var ansvarlig for oppdraget som ble tilbudt Hogst i forbindelse med effektkontrakten, kommunalsjef for Kvalitet og samhandling, leder av styringsgruppen, representant fra Norges Røde Kors, daglig leder hos tjenesteleverandør og representant for investor (totalt åtte intervjuer). Flertallet av aktørene sitter i styringsgruppen for prosjektet, men kommunen har kun en representant i styringsgruppen.

Relevante temaer og spørsmål i intervjuene omhandler prosjektens innhold, aktører og hvordan samarbeidene har oppstått. Videre har vi hatt fokus på hvilke prosesser aktørene har vært gjennom i ulike faser av samarbeidet. Vi kjenner godt til BitR og ulike aktørers erfaringer før prosjektet ble forlenget fra 1. januar 2022. Derfor har vi hatt et særlig fokus på oppfølging av kontrakt i denne kartleggingen, og hvordan partene i avtalen og styringsgruppen har støttet opp om arbeidet med prosjektet. Vi visste derimot lite om Hogst forut for kartleggingsoppdraget, og har derfor hatt fokus på alle faser av samarbeidet.

⁵ Styringsgrupperepresentant ved Sandefjord kommune fikk forespørsel om å stille til intervju, men ønsket ikke å delta på grunn av kort fartstid i rollen. Intervju med styringsgrupperepresentant i Færder kommune utgikk pga. sykdom.

Vi har intervjuet prosjektleder for hvert av de fire prosjektene som mottar tilskudd fra NAV. Prosjektene har kommet kortere enn BitR og Hogst, og intervjuene er gjennomført i tidlig fase, gjerne omtalt som oppstart og design av prosjektene (KS, 2023). Ettersom NAV Asker gjennomførte anskaffelsesprosess i etterkant av intervjutidspunktet, valgte vi å supplere datainnsamlingen med et nytt intervju med prosjektleder og en annen kommunalt ansatt med spisskompetanse innenfor anskaffelser.

I intervjuene har vi stilt spørsmål om prosjektenes innhold, aktører og hvordan samarbeidene har oppstått. Vi har også stilt spørsmål om målgruppe, hvordan det kan tilrettelegges for brukermedvirkning og hvordan prosjektene sørger for en helhetlig tilnærming til kandidatens behov. Sentralt var det også å få innsikt i tidlige utfordringer og læringspunkter.

Representanter fra prosjektene er engasjert i samlinger i læringsarenaen for prosjektene (Se delkapittel 3.4 for nærmere omtale). Vi har deltatt som observatører i to av samlingene i løpet av prosjektperioden. Temaer på samlingene var blant annet gjennomgang av status i de fire prosjektene, presentasjon av det nye veiledningsmateriellet til KS om effektkontrakter og dokumentering av erfaringer i det enkelte prosjekt.

2.1.2 Brukerintervjuer

Det er gjennomført tre intervjuer med brukere av tjenestene som gis gjennom prosjektene BitR (to intervjuer) og Hogst (ett intervju). Brukerintervjuene i BitR ble gjennomført som gruppeintervju over Teams. Intervjuet med tidligere deltaker i Hogst ble gjennomført over telefon. Rekruttering av brukerne ble gjort gjennom tjenesteleverandør. Intervjuene hadde en varighet på 15-30 minutter.

Brukere har vist seg krevende å rekruttere både fordi vi har vært avhengige av bistand fra tjenesteleverandør i rekrutteringsarbeidet og fordi det har vært få brukere som har ønsket å stille til intervju. Kapasitet hos tjenesteleverandører har også spilt inn på muligheten for bistand i rekrutteringen. På tross av stor fleksibilitet rundt tidspunkt og tidsbruk, har vi ikke lyktes med å få flere brukere til å stille til intervju.

Brukerintervjuene som er gjennomført har likevel vært av verdi for oppdraget. Gjennom intervjuene har vi fått innsikt i brukernes erfaringer med tjenesten, herunder hvordan de opplever at tjenesteleveransen treffer deres behov, om de får medvirket i tilbudet og opplevelsen av et helhetlig og sømløst tjenestetilbud. I tillegg har vi stilt spørsmål om det har vært noe med deltakelsen i prosjektet som har vært spesielt bra, eller om det er deler av oppfølgingen som kan forbedres.

2.1.3 Intervjuer med sentrale aktører på tvers

Vi har gjennomført åtte intervjuer med sentrale aktører på tvers av prosjektene. Dette omfatter aktører som KS og Leverandørutviklingsprogrammet, fire intervjuer med investor og tilretteleggere/rådgivere innenfor sosialt entreprenørskap, samt tre intervjuer med direktoratene (AVdir og KDI). Formålet med intervjuene har vært å innhente aktørenes overordnede perspektiver på prosjektene og hvilke utfordringer og gode grep som har fremkommet i arbeidet med effektkontrakter så langt. I tillegg har det vært hensiktsmessig med tanke på å kontrastere prosjektene mot hverandre. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte individuelle intervjuer (i ett tilfelle to informanter fra virksomhet).

Vi bemerker at det er relativt få aktører som jobber med eller investerer i effektkontrakter i Norge. Presentasjonen av funn fra intervjuene med disse aktørene presenteres i et eget kapittel (kap. 4). Ettersom det er få aktører som har uttalt seg, og fordi vi mener aktørperspektivet ikke er like relevant her som for de seks prioriterte prosjektene, har vi valgt å presentere erfaringene på tvers i anonymisert form.

2.1.4 Intervjuer med representanter fra andre relevante prosjekter

I de tre øvrige prosjektene har vi totalt gjennomført seks intervju. Vi har intervjuet representanter for tjenesteleverandør (i to av prosjektene⁶) og kommunenes kontaktperson/representant i prosjektenes styringsgruppe.

2.1.5 Intervjuer med aktører i Sverige og Danmark

For å innhente perspektiver fra andre sammenlignbare land ble det gjennomført to intervjuer med sentrale aktører i Sverige og Danmark. Fra svensk hold hadde vi en prat med en representant fra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). SKR har den senere tiden hatt en nøkkelrolle i arbeidet med å veilede svenske kommuner i sosiale investeringer og inngåelsen av effektkontrakter. I tillegg har vi intervjuet en forsker fra Danmark som har forsket på sosiale investeringer og effektkontrakter.

Som supplement til intervjuene deltok vi også på et dagsseminar om erfaringene fra arbeidet med effektkontrakter i Norden høsten 2023.

2.2 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått relevant dokumentasjon knyttet til de seks prioriterte prosjektene. For BitR og Hogst gjelder dette blant annet dokumenter om forprosess og problemdefinering,

⁶ En tjenesteleverandør hadde ikke anledning til å stille til intervju.

beskrivelser av målgruppen, søknader, kontrakt med vedlegg, diverse presentasjoner og referater fra styringsgruppemøter. Mot slutten av prosjektperioden fikk vi også tilsendt sluttrapport fra Hogst-prosjektet. For NAV-prosjektene har vi gjennomgått diverse dokumenter knyttet til oppstart og design av prosjektene, målgruppebeskrivelser, beskrivelse av potensielle tjenesteleverandører og konkurransegrunnlag med vedlegg (NAV Asker) med mere. I tillegg har vi benyttet informasjon fra kommuners, investorers og tjenesteleverandørers nettsider for å innhente relevant informasjon om prosjektene.

Som et supplement til dette har vi gjennomgått den sentrale forskningslitteraturen på feltet, både i Norden og internasjonalt. Videre har vi benyttet KS sitt veiledningsmaterieil for inngåelse av effektkontrakt og også sett hen til Ferd sitt veiledningsmaterieil på området.

Dokumentene har vært gjennomgått parallelt med intervjuene. Vi har benyttet intervjuene som arena for å spørre om å få oversendt relevant dokumentasjon. Forespørselen ble fulgt opp per e-post. Det må også påpekes at dokumentgrunnlaget varierer mellom prosjektene.

2.3 Workshop

I slutfasen av kartleggingen ble det arrangert en digital workshop. På workshopen deltok de fire NAV-prosjektene, representanter fra LUP og KS samt en representant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Til sammen deltok om lag 15 personer. Formålet med workshopen var å diskutere læringspunkter og kritiske suksessfaktorer. I løpet av workshopen ble det holdt korte innlegg fra prosjektene. I tillegg delte Oxford Research funn og analyser fra kartleggingen.

2.4 Vurdering av datagrunnlaget

For prosjektene BitR og Hogst som har kommet lengst i arbeidet med effektkontraktene, var det nødvendig å tone ned det kommunale sporet i oppdraget som følge av at få kommunale aktører hadde tilstrekkelig kunnskap og innsikt i effektkontrakten. Dette har særlig innvirkning på å få belyst de innledende fasene, og vi har lite informasjon om de kommunale budsjettprosessene. Vi har heller ikke lyktes med å motta dokumentasjon knyttet til disse prosessene ettersom kommunale aktører ikke har kunnet identifisere hvordan dette er dokumentert. Det har også vært utførende å finne frem til personer i kommunene som har kjennskap til budsjettprosessene i forkant av kontraktsinngåelser.

Datagrunnlaget er også preget av at prosjektene har hatt utskiftning av personell underveis i prosjektavviklingen, dette er noe av årsaken til våre utfordringer med å innhente data på enkelte av kartleggingens spørsmål. Flere har også takket nei til intervju. Dette gjelder i første rekke kommunale aktører. Disse har oppgitt manglende innsikt i effektkontrakten som årsak. På den annen side har prosjektet høstet erfaringer fra flere

involverte aktører i prosjektene. Bredden i ulike erfaringer og mulige læringspunkter er derfor stor. Ettersom prosjektene har kommet langt, har vi fått mulighet til å innhente erfaringer fra flere prosesser aktørene har vært gjennom i ulike faser av samarbeidet.

NAV-prosjektene har kommet kortere og involverte aktører har derfor begrenset erfaring med effektkontraktene. Tre av fire NAV-prosjekter befinner seg i en oppstart- og designfase, mens ett prosjekt har gjennomført anskaffelsesprosessen. Funn fra datainnsamlingen må derfor tolkes i lys av framdriften i prosjektene.

Når det gjelder datamaterialet vi har med brukere av tjenestetilbudene som finansieres gjennom effektkontraktene BitR og Hogst, er det viktig å presisere at intervjuantallet er lavt. Dette skyldes at rekruttering har vært krevende ved at få brukere har ønsket å stille til intervju, og at vi har vært avhengige av tjenesteleverandører for å rekruttere brukere til intervjuer.

I datainnsamlingen og analysen av intervjuer med aktører på tvers av prosjektene har vi vært oppmerksomme på at informantene kan ha egeninteresser i kraft av sine roller. Imidlertid har aktørens perspektiver vært av stor verdi for å få frem utfordringer, gode grep og nødvendige tiltak informantene mener må tas hensyn til i det videre arbeidet med effektkontrakter i Norge.

3. Erfaringer fra seks prioriterte prosjekter

I dette kapittelet presenteres funn fra datainnsamlingen knyttet til Back in the Ring (BitR), Hogst og de fire prosjektene som mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Datagrunnlaget består av intervjuer med aktører involvert i hvert enkelt prosjekt, så vel som aktører på tvers av prosjektene. Videre bygger kapittelet på prosjektspesifikk dokumentasjon tilknyttet hvert prosjekt. Læringspunkter basert på den empiriske fremstillingen følger av kapittel 5.

BitR og Hogst har vært prioritert fordi disse har kommet lengst i arbeidet med effektkontraktene. Følgelig gis disse prosjektene mest plass i rapporten (kap. 3.1 og 3.2). For hvert av prosjektene redegjøres det kort for prosjektens innhold, aktører og hvordan samarbeidene har oppstått. Videre presenteres erfaringer med prosessene de involverte aktørene har vært gjennom. I delkapittel 3.3 følger en oppsummering av hovedfunn fra de to prosjektene der vi også kontrasterer prosjektene og vurderer funn i sammenheng.

Det er viktig å påpeke at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet fikk i oppdrag fra sine respektive departementer om å gjennomføre et pilotprosjekt med bruk av effektkontrakter for å sikre bedre forebygging og hindre tilbakefall til kriminalitet blant domfelte.⁷ BitR og Hogst deltar som piloter i dette prosjektet. Et tilskudd fra staten dekker 75 prosent av prosjektens sluttoppgjør, mens 25 prosent av kostnadene dekkes av deltakende kommuner.

I delkapittel 3.4 presenteres erfaringer fra de fire prosjektene som mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse har kommet betydelig kortere, og kun ett av prosjektene har gjennomført anskaffelse av tjenesteleverandør.

I tillegg presenteres det i delkapittel 3.5, kort erfaringer fra intervjuer med tre prosjekter der verken Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Kriminalomsorgsdirektoratet har hatt noen rolle. Formålet med intervjuene har vært å sammenligne og speile funn fra den øvrige datainnsamlingen.

⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet fikk i oppdrag å utarbeide et forslag til hvordan en pilot i tråd med Stortingets anmodningsvedtak kan gjennomføres (Meld. St. 17 (2016-2017), s. 160). Pilotprosjektet var tenkt gjennomført i utvalgte kommuner som søkte om deltakelse.

3.1 Back in the Ring

3.1.1 Innhold, aktører og etablering av samarbeidet

Pilotprosjektet gjennomføres i et interkommunalt samarbeid i Vestfold og er tidligere evaluert av Oxford Research.⁸ Denne kartleggingen bygger videre på vår tidligere evaluering. Hovedfokus for datainnsamlingen ligger på perioden etter at evalueringen ble gjennomført og prosjektperioden for samarbeidet om effektkontrakten ble forlenget.

Kontrakten spesifiserer at dato for oppstart av den aktive prosjektperioden er 1. mai 2021. Det fremgår at den aktive prosjektperioden, hvor tiltaket skal leveres til målgruppen, er på to år. De siste resultatene evalueres ett år etter den aktive prosjektperioden. Det henger sammen med at tilbakefall til kriminalitet er valgt som indikator for hvorvidt prosjektet har oppnådd ønskede resultater hos individer i målgruppen. Rekrutteringen av deltakere til prosjektet viste seg å bli vanskelig i en krevende tid preget av koronapandemien. Prosjektet ble dermed startet på nytt 1. januar 2022. Prosjektperioden strekker seg derfor til 1. januar 2024, mens evaluering av total måloppnåelse gjennomføres fra 1. januar 2025.

Det fremgår av kontrakten at BitR (tjenesteleverandør) og Larvik kommune er parter i effektkontrakten. Larvik kommune inngår som part sammen med Tønsberg, Sandefjord og Færder kommuner. Larvik kommune har inngått kontrakten med fullmakt fra de tre andre kommunene. Ferd Sosiale entreprenører er investor i prosjektet. Ephori Impact har fungert som tilrettelegger og konsulent for kommunene i den innledende fasen av samarbeidet. Det er ingen ekstern evaluator påkoblet, og det er kommunen som har ansvar for å evaluere måloppnåelsen og vurdere hvorvidt denne gir grunnlag for tilbakebetaling til investor.

Modellen som er tatt i bruk i pilotprosjektet skal forebygge tilbakefall til kriminalitet innen en målgruppe som består av gjengangere under 40 år. BitR er en ideell organisasjon og har et nasjonalt tilbud som består av yogaklasser, aktiviteter, arbeidstrening, utdanning og fordypning i yoga. Tilbudet rettes spesielt mot rusavhengige og innsatte (BitR, 2022). Tilbudet er fokusert på aktiviteter som fremmer tilstedeværelse, arbeid som gir mening og utdanning som skaper endring for den enkelte. I søknadene til Larvik kommune har BitR vektlagt yoga som virkemiddel ettersom yoga presenterer deltakerne for et regime som fremmer helse, velvære og selvinnsikt.

Nøsen Yoga og Fjellhotell har blitt et viktig samlingspunkt for flere av deltakerne i prosjektet. BitR har tro på at den daglige oppfølgingen og kontakten gir forankring og

⁸ Oxford Research. (2022). *Evaluering av forsøk med effektkontrakter i en norsk kommunal kontekst*. [Evaluering av forsøk med effektkontrakter i en norsk kommunal kontekst | Oxford Research — Oxford Research](#)

trygghet for deltakerne Tjenestetilbudet skal først og fremst gis på Nøsen Yoga og Fjellhotell, men kan også gis i deltakernes hjemkommune. I BitRs søknad til Larvik kommune fremgår det at deltakerne i prosjektet får veiledning og støtte til søknad om bolig, arbeidstrening, utdanning og jobb. BitR vektlegger fleksibilitet til å møte den enkelte deltaker og imøtekomme behov ut ifra individets utfordringer.⁹

3.1.2 Budsjett- og innkjøpsprosesser

Av Larvik kommunes søknad om deltakelse i pilotprosjektet fremgår det at den avsatte egenandelen til samarbeidskommunene i Vestfold er 1,1 millioner kroner. Det er dette beløpet som har politisk forankring i kommunene. Den samlede prosjektverdien er 4,4 millioner kroner, og innebar derfor en søknad til direktoratene om 3,3 millioner kroner til gjennomføring av pilotprosjektet. 4,4 millioner kroner er beløpet som er tilgjengelig til å finansiere tjenesteleverandørens virksomhet til å betale eventuelt overskudd til investor.

Vi finner ingen spor i de innhentede prosjektinterne dokumentene som beskriver prosjektets innpass i de ulike kommunenes kommunale budsjettprosesser. Ved nærmere undersøkelse av Larviks kommunebudsjettet for 2023, finner vi imidlertid at prosjektet er gitt en budsjettpost innenfor tjenesteområdet «Interne funksjoner» (Larvik kommune, 2023). Under «Felles stab og støtte» er det avsatt 100 000 NOK til utbetaling for 2023 og 150 000 NOK i 2024. I tiltaksbeskrivelsen for 2023 står det:

(...) Larvik kommune har forpliktet seg til å betale en andel i 2023 og 2024 hvis resultatene på Effektkontrakter blir oppfylt (reduksjonen i gjengangerkriminalitet).

Larvik kommune Strategidokument 2023-2026

I strategidokumentet for 2024 er prosjektet gitt samme budsjettpost, med samme plassering i tjenesteområdet. Imidlertid er det en reduksjon i budsjettert utbetaling for 2024, hvor det er avsatt 50 000 NOK til utbetaling ved oppfyllelse av kontrakten (Larvik kommune, 2024).

Prosedyre for anskaffelse og sentrale aktørers oppfatning av anskaffelsesprosessen er utfyllende beskrevet i den tidligere evalueringen. Vi vil derfor ikke gå detaljert inn i de ulike stegene av prosessen med anskaffelse i denne kartleggingen. Derimot vil vi fokusere på hvordan aktørene opplevde kommunens rolle i anskaffelsesprosessen.

Ifølge KS er det flere avgjørelser som må tas når nye tiltak skal anskaffes med bruk av en effektkontrakt. Det gjelder eksempelvis konkretisering av målgruppe, mål og evaluerings-

⁹ For mer om BitRs intervensjon, se kap. 3.6 i Oxford Research. (2022). *Evaluering av forsøk med effektkontrakter i en norsk kommunal kontekst*. [Evaluering av forsøk med effektkontrakter i en norsk kommunal kontekst | Oxford Research — Oxford Research](#)

metode (KS, 2023). I Larvik kommune ble det benyttet vanlig kunngjøring i Doffin med forhåndsbestemt målgruppe, ønskede resultater og rammer for prosjektet (antall år og maksimalt budsjett). Neste fase av anskaffelsesprosessen omhandlet prekvalifisering av leverandører. Deretter fulgte innhenting av tilbud fra kvalifiserte leverandører og forhandlinger (inkludert forhandlinger om betalingsmodell). Til slutt ble BitR valgt som leverandør, og inngikk egen avtale med investor før avtaleinngåelse med Larvik kommune (KS, 2023).

På spørsmål om informantene opplever at kommunen har hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre anskaffelsen, peker flere informanter på at Larvik kommune har hatt god kompetanse på anskaffelsen. Flere peker imidlertid på et behov for bredere kunnskap om målgruppen og bedre oversikt over det totale tjenestetilbudet i kommunen:

Jeg tror vi burde hatt med oss kompetanse om organisering i de ulike kommunene, for eksempel i rus og psykiatri og andre tjenester. Mer kompetanse om de kommunale tjenestene. Det er ikke noe kontakt mellom kommunene og kriminalomsorgen. Det gjør det utfordrende. Ikke engang NAV vet om noen har vært innsatt.

- Medlem i styringsgruppen

I intervju med en representant fra kriminalomsorgen fremkommer det at vedkommende ble spurt om å gi innspill til hva som kunne være viktige momenter å ta stilling til i en anskaffelsesprosess på bakgrunn av sin kompetanse og erfaring med målgruppen og tilbakeføringsarbeid. Informanten mente blant annet at målgruppen var for snever, men viser til at innspill om å utvide målgruppen ikke ble tatt hensyn til. Intervjudeltakeren forteller at hen tenkte at gjennomføringen av effektkontrakten kom til å bli svært krevende da vedkommende fikk vite at BitR hadde vunnet.

Enkelte informanter trekker også frem at kommunen med fordel kunne tilrettelagt for mer leverandørdialog med tjenestetilbydere forut for anskaffelsesprosessen.

3.1.3 Oppfølging av kontrakt

Anskaffelsesprosessen kåret BitR som beste tilbyder. Etter ytterligere avklaringer mellom Larvik kommune og BitR, inngikk partene kontrakt. Som tidligere nevnt inngikk Larvik kommune kontrakten med fullmakt fra Tønsberg, Sandefjord og Færder kommuner. I kontrakten er det spesifisert at de fire kommunene skal inngå en separat avtale som fordeler ansvar og betalingsforpliktelser seg imellom. Som del av kontrakten inngår følgende avtaledokumentasjon: 1) vedlegg til kontrakten, 2) referat fra forhandlingsmøte og evalueringsmetode, 3) det mottatte tilbud og 4) konkurransegrunnlaget (Oxford Research, 2022, s. 40).

Kontrakten inneholder blant annet beskrivelser av den aktive prosjektperioden samt mål, måling og evaluering av måloppnåelse. Prosjektperioden der tiltaket driftes er på to år, men resultatene fra de siste rekrutterte deltakerne evalueres først ett år etter den aktive prosjektperioden. Den totale prosjektperioden er derfor estimert til tre år. Eventuell tilbakebetaling til investor vil skje på grunnlag av resultatene som dokumenteres i evalueringen. I et eget kontraktsvedlegg er tilbakebetalingen spesifisert ut fra graden av måloppnåelse, med en nedre grense på syv personer eller færre. BitR får altså ingen utbetaling dersom de ikke lykkes med minimum åtte personer. Kontrakten spesifiserer videre hvilke fengsler som inngår (se nedenfor om justeringer av dette punktet senere i prosjektperioden) samt organisering av en styringsgruppe.

Flere informanter har stilt spørsmål ved om kriteriene for hvem som inngår i målgruppen, slik det fremgår av kontrakten, var godt nok gjennomtenkt ved prosjektstart. Kriteriene beskrives som for stramme, for eksempel når det gjelder alderskriteriet og bostedsadresse. Det pekes på at involverte aktører innledningsvis i prosjektet burde tatt stilling til hvor mange i målgruppen som er aktuelle kandidater opp mot disse kriteriene.

Prosjektet har som mål å sikre bedre forebygging og redusert gjengangerkriminalitet blant målgruppen. Det er valgt tilbakefall til kriminalitet som indikator for hvorvidt man har skapt ønskede resultater hos personer i målgruppen. I søknaden fra Larvik kommune om å delta i piloten, er det listet opp to muligheter for evaluere tilbakefall til kriminalitet: antall tilbakefallssaker (nye straffeforhold) eller tilbakefallsandel (personer). Kommunene argumenterer for at redusert tilbakefallsandel i større grad måler hvorvidt et tiltak har lykkes med å hjelpe et individ tilbake inn i samfunnet, og dermed i større grad måler suksess. I tillegg trekkes det frem som en fordel at tilbakefallsandelen har vært stabil de siste årene (basert på analyser i STRASAK) gjort av Ephori Impact.

I intervju med prosjektleder trekkes det frem en utfordring i forbindelse med evaluering av resultater. Kommunen skulle gjennomføre den første evalueringen av deltakere innen utgangen av 2023, ett år etter restart av prosjektet. For å gjennomføre evalueringen, er det avgjørende å benytte kriminalregisteret for å sjekke om deltakerne som har vært løslatt i 12 måneder har hatt et tilbakefall som er relevant for prosjektet. I intervjuet trekkes det frem at prosjektet på intervjutidspunktet ikke hadde fått godkjent samtykkeskjemaene som skal brukes til å gjennomføre evalueringen. Det begrunnes med personvern hensyn. Ifølge prosjektleder ble det første samtykkeskjemaet underkjent. Enkelte informanter forklarer dette med at tjenesteleverandør valgte å utarbeide en forenklet versjon av samtykkeskjemaet fra kriminalomsorgen. Imidlertid viste det seg at dette skjemaet ikke var gyldig for å hente informasjon fra kriminalregisteret. Dermed måtte representanter hos BitR innhente nytt samtykke fra deltakerne. Av ulike grunner var det ikke mulig å komme i kontakt med to av deltakerne. På grunn av få deltakere totalt sett, førte dette til at vurderingen av måloppnåelse ble vanskeligere.

Styringsgruppens rolle

I den forrige evalueringen argumenterte vi for at styringsgruppen med fordel kunne hatt en mer proaktiv rolle i prosjektet. Videre påpekte vi et behov for å styrke samhandlingen mellom styringsgruppemedlemmene. Etter vårt syn var det for lite trykk på å sammen finne løsninger som kunne muliggjøre BitRs intervensjon (Oxford Research, 2022, s. 2). I denne kartleggingen har vi spurt informantene om styringsgruppens rolle og mandat, og hvordan styringsgruppen har fungert. Flere informanter har sittet i styringsgruppen siden prosjektstart, og kan derfor trekke relevante sammenligninger mellom ulike faser av samarbeidet.

Prosjektleder forteller i intervju at styringsgruppen har hatt hyppige møter så langt i prosjektperioden. Andre intervjudeltakere, også representert ved kommunene, peker på manglende samhandling mellom styringsgruppemøtene. Flere påpeker at det med fordel kunne vært en arbeidsgruppe påkoblet prosjektet som kunne arbeidet med rent praktiske aspekter i prosjektgjennomføringen.

Ifølge representant fra tjenesteleverandør var perioden før restart av prosjektet preget av ansvarsfraskrivelse og manglende engasjement fra medlemmene av styringsgruppen. Det vises videre til en utvikling i styringsgruppens rolle fra våren 2023. Ifølge representanten fra BitR er dette et resultat av at særlig KDI forstod at de måtte ta mer ansvar dersom det skulle være mulig for BitR å rekruttere et tilstrekkelig antall deltakere i prosjektet. Til tross for at kommunene viste godvilje og stilte seg positiv til effektkontrakten, opplevde tjenesteleverandøren at prosjektet ikke var det som stod øverst på kommunenes prioriteringsliste:

For å være helt ærlig så opplever jeg det som et hyggelig og jovialt fellesskap, men det var ingen [i styringsgruppen] som tok ansvar og ordentlig styring. I begynnelsen traff vi dem og ropte høyt om problemene våre, men fra våren 2023 så forstod særlig KDI at man måtte trå til. Kommunene viste godvilje, men dette ble venstrehåndsarbeid. Kommunene var engasjerte og trodde på prosjektet, men det var ingen oppfølging fra dem før KDI sa at vi måtte ta grep.

- Tjenesteleverandør

Ifølge tjenesteleverandør kan manglende ansvar og styring fra medlemmene forklares med at samarbeidet om effektkontrakten er nybrottsarbeid, som gjør at aktørene er usikre og venter på at andre skal ta ansvar. Representanter fra styringsgruppen forteller at de opplevde prosjektets oppstartsfase som krevende. Det forklares med at effektkontrakter innebærer en ny måte å jobbe på, der parter som ikke har tradisjon for å jobbe sammen må finne frem til nye løsninger i fellesskap. Sentrale prosjektdeltakere forklarer at dette

har opplevdes frustrerende på den ene siden, men også spennende og lærerikt på den andre siden, slik det fremkommer i intervju:

Det er et kjempeflott prosjekt med et godt formål. Det er også inspirerende å jobbe på tvers av sektorer. Alle vil at prosjektet skal lykkes, men så opplever man at det butter på i denne type nybrottsprosjekter. Det vil være flere elementer som vil dukke opp underveis.

- Prosjektleder

Andre intervjudeltakere trekker frem at styringsgruppen har blitt bedre kjent med prosjektet og hverandre utover i perioden, og ikke minst gjort seg opp flere erfaringer med hva det innebærer å inngå et samarbeid om en effektkontrakt. Dette har ifølge deltakerne bidratt til å styrke samarbeidet.

Intervjudeltakerne peker spesielt på ett styringsgruppemøte som ble holdt på Nøsen Yoga og Fjellhotell i februar 2023. Ifølge tjenesteleverandør bidro møtet til at de som deltar i styringsgruppen fikk en mer omforent forståelse av prosjektet – og mer kunnskap om målgruppen spesielt. Dette inntrykker går igjen i intervjuer med andre sentrale aktører. Flere peker på at samlingen på Nøsen med fordel kunne vært gjennomført tidligere i prosjektperioden, slik det fremkommer i intervju:

Styringsgruppen hadde befarings på Nøsen Yoga og Fjellhotell og det var først da man virkelig fikk dypere kjennskap til yoga som rehabiliteringsplattform – substansen i hva tjenestetilbyder driver med. Dette kom 2 år for sent.

- Tidligere prosjektleder

Samarbeidsutfordringer

I intervju med prosjektleder trekkes det frem som en stor utfordring at aktørene som deltar ikke har hatt en felles forståelse av hva som skal til for å lykkes med prosjektet. Enkelte peker på at effektkontrakter genererer friksjon og frustrasjon mellom offentlige aktører og tjenestetilbyder. Ulike kulturer og måter å tilnærme seg oppdraget på har medført samarbeidsutfordringer:

Jeg kom inn i det som da var en arbeidsgruppe for prosjektet. Jeg opplevde at det var noe med formatet og organiseringen som var krevende, og at det i stor grad er en «adoptert modell» som ikke helt er tilpasset norsk forvaltning og norske forhold. Det er noe umodent over det. Vi snublet oss rundt. Det var vrient å se hva som var handlingsrommet og mulighetene for å foreta endringer. Men det er jo Larvik som var prosjektansvarlig.

- Medlem i styringsgruppen

I intervju med andre aktører pekes det på at utfordringer med å få på plass en omforent forståelse av hva som skal til for å lykkes med prosjektet også skyldes ulike måter å kommunisere på. Prosjektleder forklarer det på følgende måte:

Å jobbe med sosiale entreprenører som ikke er så strukturerte og ikke har så lang fartstid krever tettere oppfølging fra prosjektleder sin side. At man har en tettere dialog. Ofte er kommuner vant til mindre oppfølging gjennom offentlige anbud. Men det går på at man jobber med nye måter og utfordringer i dette prosjektet.

- Medlem i styringsgruppen

En annen informant beskriver det slik:

Vi har hatt store utfordringer med samhandling. Folk snakker ulike språk. Vi har nok ikke forstått nok til å stille de rette spørsmålene, for eksempel om det juridiske rundt NAV og hvorfor det er så vanskelig å rekruttere.

- Medlem i styringsgruppen

Videre trekkes det frem at det har vært krevende å få til samhandling mellom stat og kommunene. Med dette refereres det til kriminalomsorgen og de fire kommunene som inngår i prosjektet, og at det foreligger forskjellige rammer og styringssignaler som utfordrer samarbeidet. Ulik organisering i kommunene og utskiftninger av sentrale aktører i prosjektet underveis, har ifølge flere informanter gjort det krevende å rigge prosjektet på tvers av kommunene. Flere intervjudeltakere peker på at det underveis har blitt en bedring på dette området. Likevel trekkes det frem at diskusjoner om utfordringer med dialog og samarbeid mellom aktørene burde vært løst i styringsgruppen på et tidligere tidspunkt.

3.1.4 Rekruttering av kandidater

Rekruttering av deltakere i målgruppen trekkes frem som den største utfordringen i prosjektet. Mangel på deltakere førte til at prosjektet ble startet på nytt 1. januar 2022. I kontrakten som er inngått mellom BitR og Larvik kommune vises det til at fengslene har ansvaret for å identifisere personer som tilhører målgruppen og som er innsatt i fengselet. Videre står det at aktuelle kandidater i målgruppen skal informeres om BitRs tilbud av sosialkonsulenter, fritidsledere eller andre relevante ansatte i fengselet på bakgrunn av informasjon om tilbudet fra tjenesteleverandøren. Representant for tjenesteleverandør forteller i intervju at det har vært utfordrende å få tilstrekkelig bistand fra fengslene til å

identifisere deltakere. Det beskriver som en milepæl for prosjektet da BitR begynte å motta anonymiserte lister over potensielle deltakere i målgruppen høsten 2023. Det har gitt en økning i antall deltakere i prosjektet, og samarbeidet med fengslene har blitt bedre:

Vi fikk litt hjelp fra de ansatte i fengslene til å begynne med, men de har andre oppgaver i tillegg. Prosjektet var ikke førsteprioritet. Det har derfor vært vanskelig å finne personer i målgruppen, men listene har snudd det hele. Det har ført til at vi har fått mange flere deltakere. Nå kan jeg sende mailer og informere fengslene om at det er en person der som treffer målgruppen, så spør vi om vi [BitR] kan komme og informere om prosjektet.

- Tjenesteleverandør

Flere intervjudeltakere viser til gjennomførte tiltak for å bedre rekrutteringen. Blant annet har det vært holdt en fagdag hvor det ble invitert bredt fra samarbeidskommunene, KDI og nåværende og tidligere deltakere i prosjektet. Fagdagen beskrives som nyttig for å forankre prosjektet, særlig utenfor styringsgruppen. Ifølge prosjektleder var det også lærerikt å vite mer om deltakeres erfaringer, og hvilke utfordringer de har når de skal tilbakeføres til samfunnet. Ifølge prosjektleder førte fagdagen til gode refleksjoner rundt prosjektaktiviteter og hvorvidt disse bidrar til å løse behovene hos målgruppen.

Informantene viser til en viktig endring underveis der prosjektet kunne rette seg mot fengsler også utenfor Vestfold. Som følge av at nedslagsfeltet har blitt utvidet, er det enkelte som påpeker at det krever mer kapasitet å identifisere innsatte enn før.

Oppsummert beskrives utfordringer med rekruttering på følgende måte:

Vi har sånn sett erfart at vi har vært for stramme på målgruppe, for stramme på hvilke fengsler som skal inkluderes og hvor mange potensielle deltakere som er i målgruppen. Der var vi veldig naive.

- Prosjektleder

Enkelte informanter forteller at barrierer med personvern og kriminalomsorgens vern av persondata og sårbare grupper burde vært kjent før prosjektstart. Et annet moment som trekkes frem i enkelte intervjuer er at BitRs tjenestetilbud påvirker hvilke tjenester deltakere i ulike situasjoner vil kunne få fra NAV. Herunder problematiseres særlig det at BitR ikke er godkjent bedrift for å gi arbeidsforberedende trening:

Det er ikke problematisert i anskaffelsen at det er avgjørende at stedet du skal være på gir noe å leve av – at det skal gi formelt godkjent arbeidstrening. Disse tingene hadde vi ikke nok kompetanse på til å begynne med. Jeg vet ikke om BitR har jobbet for å få denne

godkjenningen. Dette har blitt noe annet enn man opprinnelig tenkte. Effektkontrakter er et kult prosjekt, men det krever mye å klare det, å rigge det.

- Medlem i styringsgruppen

3.1.5 Helhetlig tilnærming til kandidatens behov

I tråd med funn fra evalueringen (Oxford Research 2022), påpeker flere informanter et behov for mer sosialfaglig kompetanse, bredere kunnskap om målgruppen og en bedre oversikt over det totale kommunale tjenestetilbudet. Dette hadde vært nyttig både i anskaffelsesprosess og ved oppfølging av kontrakt. Herunder peker flere informanter på manglende involvering av aktører som står nær målgruppen som for eksempel NAV:

Jeg synes at flere NAV-veiledere, gjeldsrådgivere, ruskonsulenter, helsesiden og andre kommunale tjenester kunne vært inne.

- Medlem i styringsgruppen

Flere informanter forteller at lite involvering fra aktører utover tjenesteleverandør har vært uheldig for rekruttering av deltakere til prosjektet, og da særlig til tilbudet som gis på Nøsen Yoga og Fjellhotell. I den forbindelse påpeker enkelte at mer involvering av aktører som har kompetanse om målgruppen kunne bidratt til å imøtekomme noen av utfordringene med rekruttering. For eksempel ved å diskutere utvidelse av målgruppen, hvilke fengsler deltakere skulle rekrutteres fra og personvernutfordringer på et tidligere tidspunkt.

Deltakere som mottar tjenestetilbudet fra BitR i hjemkommunen har behov for bistand til praktiske forhold som for eksempel å finne bolig, men også til å få oversikt over aktuelle tjenester fra NAV. Enkelte påpeker at BitR i utgangspunktet skulle jobbe tett med NAV om oppfølging av deltakere i prosjektet. Det vises imidlertid at dette har blitt gjort i mindre grad enn det flere hadde forventet. En forklaring er at tjenesteleverandør sitter med mye av arbeidet alene og ikke har kapasitet til å koordinere seg med andre tjenester i kommunene.

3.1.6 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning gjør det mulig å belyse andre sider ved tjenestene enn dem man får belyst fra forvaltningens og tjenesteleverandørens ståsted. I søknaden fra BitR til Larvik kommune, finner vi ikke eksplisitt informasjon om hvordan prosjektet tilrettelegger for medvirkning fra brukere. I anskaffelsesprosessen hadde BitR derimot med seg tre representanter fra målgruppen som delte sine erfaringer fra å delta i BitR, noe som

sannsynliggjorde at BitRs tilbud kunne føre til meningsfulle endringer i deltakernes liv (Oxford Research, 2022, s. 35).

I søknaden til Larvik kommune vises det til at det er bygget opp en gruppe av tidligere deltakere i BitRs ordinære tjenestetilbud som skal fungere som brobyggere og være positive forbilder for deltakere i prosjektet. Videre står det at BitR har som mål å ansette deltakere som har et ønske om det, til å bidra i driften av prosjektet. Én deltaker forteller i intervju at hen har fått jobb i prosjektet etter å ha gjennomført programmet, og ser på livet på en annen måte etter å ha deltatt:

Jeg opplevde mer personlig progresjon på den tiden jeg var på Nøsen enn jeg har opplevd på 1,5 år i fengsel. Det jobbes ikke med personlig motivasjon i fengselet. Nøsen og BitR har hjulpet meg med å finne gnisten.

- Deltaker

Målgruppen for BitRs tilbud har ofte sammensatte problemer, og tilbudet må derfor i stor grad tilpasses den enkelte deltaker (Oxford Research, 2022, s. 46 – 47). I intervju forteller deltakere at stor grad av skreddersøm oppleves som positivt.

På en fagdag i mai 2023 hvor samarbeidskommunene, KDI og nåværende og tidligere deltakere var invitert, fortalte tidligere deltakere om sine erfaringer med BitR og tiden etter soning. Prosjektleder forteller i intervju at det kom fram konkrete refleksjoner og tilbakemeldinger på prosjektaktiviteter og hvordan deltakerne i prosjektet opplever at disse bidrar til å imøtekomme deres behov. Funn fra intervjuer med sentrale aktører i prosjektet viser at deltakerne jevnt over er fornøyde med tilbudet de har fått gjennom BitR. Dette bekreftes også i intervju med deltakere:

Det var en veldig positiv overraskelse for meg å være på Nøsen fordi menneskene behandlet meg annerledes enn jeg har blitt behandlet tidligere.

- Deltaker

Ifølge prosjektleder legges det opp til brukermedvirkning i forbindelse med at BitR skal evalueres i slutten av 2024. Vi har ikke informasjon om hvordan det er tenkt at brukerne skal medvirke i den forbindelse.

3.2 Hogst

3.2.1 Innhold, aktører og etablering av samarbeidet

Hogst AS er en sosial entreprenør etablert i 2016 som en videreføring av pilotprosjektet «Hel Ved» fra 2015. Selskapet er eid av Norges Røde Kors (80 prosent) og Aneo (20 prosent). Hogst skal bidra til å skape faste, givende og økonomisk bærekraftige arbeidsplasser til tidligere straffedømte gjennom manuelt fysisk arbeid, opplæring og mestring. Virksomheten er todelt, men overlappende mellom kurs/opplæring og det kommersielle tjenestetilbudet. Selskapet har et tett samarbeid med NAV når det gjelder rekruttering og kurs (Hogst, 2023).

Hogst har utviklet prosjektet «Omstart» for å hjelpe tidligere straffedømte tilbake til samfunns- og arbeidslivet etter endt soning. Gjennom prosjektet skal man i tillegg arbeide for å unngå/ redusere tilbakefall til kriminalitet for deltakerne. Prosjektet er rigget som et samarbeid om en effektkontrakt mellom Hogst (tjenesteleverandør), Aneo (investor, tidligere TrønderEnergi) og Trondheim kommune.

I kontrakten som er inngått mellom Hogst, Aneo og Trondheim kommune fremgår det at *«formålet med avtalen er å sørge for finansiering av prosjektet. Konkret skal dette gjøres gjennom å drive kursing, opplæring og skape varige arbeidsplasser for deltakere i program som er omfattet av avtalen. I tillegg skal avtalen bidra til å skape økt forståelse for prosjekt Omstart hos relevante aktører i arbeidslivet, offentlige myndigheter, NAV og sosiale entreprenører»*. Videre fremkommer det at Trondheim kommune er vertskap for prosjektet og Aneo bidrar med finansieringen. Prosjektperioden er fra 15. september 2021 til 31. desember 2023. Ifølge sentrale intervjudeltakere ble prosjektet ferdigstilt høsten 2023 som følge av at målsettingene ble oppfylt.

Prosjektet oppstod som følge av dialog mellom Hogst, KDI, Trondheim kommune og Aneo i 2020. Våren 2021 søkte Hogst KDI og Arbeids- og Velferdsdirektoratet om deltagelse i nasjonal pilot for Velferdsobligasjoner. Søknaden ble innvilget og høsten 2021 ble søknaden innvilget. Prosjektets budsjett ble klargjort våren 2022 og samarbeidskontrakten mellom Hogst, Trondheim kommune og Aneo ble signert kort tid etter. Ifølge sluttrapporten til Hogst ble skriftlig tilsagn fra både KDI og NAV også signert.

3.2.2 Budsjett- og innkjøpsprosesser

Det var Hogst som innledet dialogen med kommunen om et mulig samarbeid med bruk av en effektkontrakt. I intervjuene pekes det på at aktører fra Aneo var involvert i arbeidet med å engasjere kommunen i effektkontrakten. Intervjudeltakere, også i kommunens egne rekker, forteller at kommunen ikke var kjent med effektkontrakter fra før. Enkelte trekker

også frem at det tok tid før Hogst fikk nødvendige avklaringer fra kommunen for å kunne starte opp med prosjektet. Det begrunnes med at det var nødvendig for kommunen å få klarhet i hva et samarbeid om en effektkontrakt ville innebære. Kommunens representant i styringsgruppen påpeker i intervju at det tok tid å sørge for forankring av prosjektet internt og at det i tidlig fase av samarbeidet var nødvendig å identifisere og avklare hvilke kommunale aktører som skulle engasjeres i prosjektet.

I intervju med kommunens representant i styringsgruppen trekkes det frem at vedkommende (fra kommunedirektørens stab) litt tilfeldig ble koblet på prosjektet etter at en ansatt med erfaring på velferdsområdet sluttet i sin stilling. Det var et ønske fra kommunen at personer på helse- og velferdsområdet skulle være engasjert fra kommunens side. Kommunens representant forteller at motstanden fra helse- og velferdssiden om å stille med en representant handlet om at prosjektet innebar en ny måte å løse oppgaver på, som ikke nødvendigvis passer inn i strukturen som brukes på helse- og velferdsområdet:

Jeg tror det ble litt sånn «oi, enda en oppgave» som kommer på toppen av det som er lovpålagt. Når ingen rådgiver rakk opp hånden havnet prosjektet her i nærheten av kommunedirektøren. For å være trygg på det juridiske, sendte vi det gjennom det juridiske apparatet vårt.

- Kommunens representant i styringsgruppen

Prosjektet hadde et totalt budsjett på 5 millioner NOK. I samtalen med kommunens representant i styringsgruppen spesifiseres det at Aneo dekker løpende prosjektkostnader på 3.75 millioner NOK og Trondheim kommune dekker det resterende beløpet på 1, 25 millioner NOK. Måloppnåelse på oppsatte indikatorer vil avgjøre grad av tilbakebetaling til investor og midlene kommunen avsatte til finansiering av effektkontrakten ville ikke tilbakebetales.

Midlene som ble avsatt som kommunens bidrag inn i effektkontrakten ble hentet fra et oppdrag Hogst var satt til å gjennomføre på vegne av enhet for kommunalteknikk. Det ble gjort en intern vurdering på at det ikke var nødvendig med en politisk behandling ettersom midlene allerede i forkant av kontraktsinngåelsen var avsatt til Hogst:

Kommunen hadde en jobb som kunne passe godt for deltakerne i prosjektet. Det var vårt bidrag inn i effektkontrakten.

- Kommunens representant i styringsgruppen

På spørsmål om budsjettprosessene forteller kommunens representant at det i den tidlige fasen av samarbeidet var behov for å vurdere det juridiske og eventuelle økonomiske

risikoer knyttet til kontrakten. Når det i samråd med jurister i kommunen raskt ble avklart at denne måten å rigge samarbeidet på ikke innebar noen form for økonomisk risiko for kommunen, var det ingen vesentlige hindringer fra kommunen sin side om å inngå i kontrakten:

Det å få jurister til å skjønne at dette er greit for oss, var kanskje det mest krevende. Slik vi tolket det, var det egentlig Aneo eller andre som tok risikoen ut ifra avtalen som ble laget. Dersom dette ikke går bra, er det ikke kommunen som blir sittende med skjegget i postkassen.

- Kommunens representant i styringsgruppen

En annen intervjudeltaker beskriver risikomomenter slik:

Beløpet Trondheim kommune gikk inn med var oppdragsmengden. Sånn jeg ser det, har ikke Trondheim kommune tatt noen risiko. Vi har gått inn og gjort avtale om å rydde skog.

- Medlem i styringsgruppen

Involverte aktører beskriver Aneo som en naturlig investor ettersom de har eierandeler i Hogst. Aneo vurderte risikoen ved å finansiere tiltaket som lav. Representant for Aneo trekker frem ønsket om å ta et samfunnsansvar som den sterkeste motivasjonen for å være investor i prosjektet.

I den signerte effektkontrakten spesifiseres det også at KDI gir en tilskuddsgaranti som følge av partenes deltakelse i piloten. KDI er ikke part i avtalen, men garanterer gjennom tilskuddsgarantien at Aneo får tilbakebetalt hele eller deler av finansieringen dersom resultatindikatorene blir oppfylt. Kontrakten spesifiserer videre at tilskuddsgarantien fra staten dekker inntil 3 750 000 kroner, og gis som en garanti om tilbakebetaling under forutsetningen om at prosjektet når, helt eller delvis, de resultatene som er avtalt. Dersom prosjektet ikke oppnår målsettingene i henhold til kontrakten, er det Aneo som er ansvarlig for å dekke tapet. Tilskuddet fra staten skal altså ikke dekke et eventuelt tap som Aneo kan få, og staten utbetaler garantien til Trondheim kommune etter sluttevaluering.

Leder for styringsgruppen var tilknyttet Hogst før de søkte midler til prosjektet gjennom ordningen med effektkontrakter. I intervju med leder for styringsgruppen trekkes det frem at vedkommende blant annet hadde bidratt i arbeidet med å gjennomføre en SWOT-analyse for Hogst før prosjektet ble etablert. Dette arbeidet innebærer en kartlegging av behov hos nøkkelorganisasjoner i omgivelsene til Hogst som det kunne være aktuelt å

rette seg inn mot. Sentrale virksomheter som her ble vurdert var Aneo, Trondheim kommune og NAV. En målsetting med analysen var å kartlegge virksomhetenes behov og deretter vurdere hva Hogst kunne tilby for å løse behovene. Kartleggingen beskrives som en viktig bakgrunn for å designe prosjektet ut ifra behovene i omgivelsene. Den ble også brukt som et grunnlag i søknadsprosessen, og leder for styringsgruppen bidro i arbeidet med søknad om finansiering.

De fleste effektkontrakter internasjonalt er gjort i offentlige anskaffelsesprosesser med konkurranse (KS, 2023). I Norge er det så langt få eksempler på slike prosesser. Fram til 2023 er det kun Larvik kommune som har gjennomført en anskaffelsesprosess med kunngjøring av konkurranse (ibid.). I Trondheim kommune ble det inngått direkte kontrakt mellom Trondheim kommune, Hogst og Aneo. Ifølge KS (2023b) har direkte kontrakter ofte vært begrunnet med at det kun er én tilbyder. Intervjudeltakerne bekrefter i intervju at det ikke ble vurdert andre tjenesteleverandører enn Hogst. Dette henger også sammen med Hogst var initiativtaker til effektkontrakten.

3.2.3 Oppfølging av kontrakt

Av KS sin veileder fremgår det at kontrakten som et minimum må inneholde de avtalte versjonene av 1) målgruppe, 2) mål, måling og evaluering, og 3) finansiering og betalingsmodell (KS, 2023b).

Målgruppen for prosjektet er gjengangere (personer som soner en ubetinget straffereaksjon, og som tidligere har hatt minst én ubetinget straffereaksjon) i alderen 18-30 år.¹⁰ I prosjekt Omstart var ambisjonen å få flere straffedømte ut i ordinært arbeidsliv, bidra til færre tilbakefall til kriminalitet og bygge mestring, kompetanse og selvtillit i målgruppen.

Informanter med god kjennskap til målgruppen forteller at det å måle tilbakefall til kriminalitet er krevende. Det begrunnes først og fremst med at målgruppen har et komplekst og sammensatt utfordringsbilde. Videre trekkes det frem at det er begrenset med forskning på området og lite empirisk material å lene seg på. Det pekes også på at det er flere måter å måle tilbakefall på, og at tilfeldigheter utenfor tjenesteleverandørens kontroll kan føre til et tilbakefall for personer i målgruppen. I intervju med daglig leder i Hogst trekkes det frem at tjenesteleverandør innledningsvis var klar på at de ikke kunne måles på tilbakefall i prosjektet:

Hogst var helt fra start tydelig på at de ikke kunne måles på tilbakefall. Det er så mange andre faktorer som spiller inn.

¹⁰ I denne sammenheng personer som soner en ubetinget straffereaksjon, og som tidligere har hatt minst én ubetinget straffereaksjon. Tiden fra løslatelse til ny rettskraftig dom skal ikke overstige fem år, målt fra tidspunktet den forrige straffereaksjonen er ferdig sonet til ny dom er rettskraftig. For ytterligere informasjon om prosjektets målgruppe se prosjektets sluttrapport s. 16.

- Tjenesteleverandør

Med denne bakgrunn, er det lagt til grunn andre mål og resultatindikatorer for å nå prosjektets ambisjoner. På spørsmål om mål og måling av resultater, forteller sentrale intervjudeltakere at de ikke har klart for seg mål og måleindikatorer i intervjuet. Utsagn som «*andre kan sikkert svare bedre enn meg*» og «*dette fremgår av sluttrapporten for prosjektet*» går igjen i noen intervjuer. I denne sammenheng viser både daglig leder i Hogst og prosjektleder til at mål, måling og evaluering av måloppnåelse omtales i sluttrapporten for prosjektet som ble ferdigstilt i mars 2024¹¹.

Daglig leder i Hogst beskriver særlig prosessen med utarbeidelse og fastsettelse av mål og resultatindikatorer som lang. Det forklares med at Hogst, Trondheim kommune og Aneo begynte bredt i formuleringen av målsettinger, og at det tok tid før partene ble enige om hvilke mål og resultatindikatorer som skulle gjelde. Videre viser intervjudeltakerne til at det å inngå et samarbeid om en effektkontrakt var helt nytt for involverte parter. Det forelå ikke klare retningslinjer for å inngå slike samarbeid og de ikke hadde tidligere effektkontrakter å hente inspirasjon fra. I denne sammenheng beskrives også prosessen som svært lærerik for de involverte. Flertallet av aktørene formidler likevel et ønske om et mer lettfattelig og tydelig rammeverk om effektkontrakter. Dette resonnementet gjelder effektkontrakter generelt, og ikke inngåelse av kontrakt spesielt.

I intervjuer med aktører som har kjennskap til flere av effektkontraktene, stiller enkelte seg spørrende til om kontrakten mellom Hogst, Aneo og Trondheim kommune kvalifiserer til å være en effektkontrakt. Dette knytter seg særlig til gjeldende mål og resultatindikatorer, der enkelte stiller spørsmål ved resultatene Hogst blir målt på. Det pekes på at målingen er basert på aktiviteter snarere enn effekter. Et eksempel som trekkes frem dreier seg om at Hogst blir målt på antall informasjonsmøter opp mot målgruppen og næringslivet, men det stilles spørsmål ved hvorfor de ikke måles på om deltakerne kommer i jobb eller evner å stå i jobb over tid. Til tross for at Hogst skal ha fått innspill fra eksterne aktører til endringer i mål og resultatindikatorer som kunne sørget for noe mer målbarhet, ble det oppfattet at partene i avtalen (Hogst, Trondheim kommune og Aneo) ikke tok innspillene i betraktning.

Videre spriker funnene mellom involverte aktører i prosjektet på spørsmål om mål og resultatindikatorer har blitt endret underveis i perioden. Enkelte forteller at de mener å huske at det har vært gjort justeringer, mens andre er tydelige på at det ikke har vært foretatt justeringer etter inngåelse av kontrakt. Flere er imidlertid usikre, og et eksempel på utsagn som går igjen i noen intervjuer er at «*det er mulig at det er gjort noen endringer*».

¹¹ Intervjuene ble gjennomført før sluttrapporten ble ferdigstilt.

Vi finner ingen spor i datamaterialet som tyder på at involvering av en ekstern evaluatør har vært tematisert i samarbeidet om effektkontrakten. I kontrakten mellom Hogst, kommunen og Aneo spesifiseres det at det er kommunen som har ansvaret for evaluering etter de oppstilte resultatindikatorerne.

På spørsmål om det har vært planlagt videreføring av prosjektet svarer intervjudeltakerne avkreftende. Så vidt oss bekjent, er det ikke tenkt at Trondheim kommune overtar finansieringen for oppnådd effekt etter endt prosjekt. Ifølge daglig leder hos tjenesteleverandør har prosjektet ført med seg flere positive ringvirkninger i form av økt nettverk og ressurser som Hogst vil benytte i det videre arbeidet med målgruppen:

Det har ikke vært snakk om videreføring av prosjektet. Vi holder på som vi alltid gjort, men har gjennom prosjektet fått økt nettverk og flere verktøy. I januar ble vi nominert til årets sosiale entreprenør. Vi har jobbet mye med synlighet (...) Vi ønsker på sikt å doble antall kursholdere. To personer fra målgruppen sitter nå igjen med fagbrev og kan sertifiseres som kursholdere. Fagbrev er et parallelt mål. Det er ikke en uttalt målsetting med prosjektet, men det er likevel et forhold vi er opptatt av.

- Tjenesteleverandør

Styringsgruppens rolle

En styringsgruppe for prosjektet ble etablert i prosjektets oppstartsfasen. Styringsgruppen har bestått av representanter fra tjenesteleverandør, investor, Folksnakk (prosjektleder), Trondheim kommune, strategisk rådgiver i eget foretak (styringsgruppeleder), Norges Røde Kors, kriminalomsorgen lokalt og KDI. Møtene har vært gjennomført kvartalsvis.

Funn fra intervjuene viser at involverte aktører i prosjektet har ulike oppfatninger av hvor godt styringsgruppen har fungert. Noen aktører peker på at styringsgruppen har vært en klar styrke for prosjektet. I denne sammenheng trekker enkelte frem at det har vært særlig verdifullt at kriminalomsorgen lokalt har vært representert på grunn av deres kjennskap til målgruppen. Enkelte peker også på at Norges Røde Kors og KDI har god kompetanse på effektkontrakter. Flere informanter peker imidlertid på at NAV helt klart burde vært representert i styringsgruppen. Det forklares med at NAV er en viktig partner i rekrutteringsarbeidet og at flere av deltakerne mottar tjenester fra NAV parallelt med tilbudet i prosjektet. Manglende deltakelse fra NAV begrunnes, av aktører utenfor NAVs egne rekker, med at NAV internt ikke klarte å bli enige om hvem som skulle være deres representant.

I intervju med daglig leder i Hogst trekkes det også frem at styringsgruppen med fordel kunne vært etablert tidligere i oppstartsfasen, og at representanter fra flere kommunale tjenester og næringslivet burde deltatt:

Styringsgruppe har vært veldig bra. Det å få inn kriminalomsorgen som sitter med målgruppen har vært viktig. Sett i ettertid burde styringsgruppen kanskje vært etablert enda tidligere. Det ville også vært hensiktsmessig å ha med flere fra andre kommunale tjenester som for eksempel rusapparatet. Næringsforeningen kunne også vært med. Det er fort for oss andre å få litt tunnelsyn, så det er viktig med perspektiver fra aktører som har erfaring med målgruppen. Vi kunne hatt et større nettverk rundt oss. Man bør ikke være redd for å tenke bredt, også nasjonalt.

- Tjenesteleverandør

Ifølge leder av styringsgruppen har det vært krevende å få flere av styringsgruppens medlemmer til å ta tilstrekkelig eierskap til prosjektet:

Det var veldig vanskelig å aktørene til å ta eierskap og gjøre noe mer enn bare å stille i møter (...) Det tok kanskje seks møter før folk begynte å bli litt mer engasjerte.

- Medlem i styringsgruppen

Videre trekkes det frem at det har vært utfordrende å få involverte parter til å forstå hva som egentlig er bestillingen fra direktoratsnivå og hvordan man kan foreslå et prosjekt som er innenfor rammene for oppdraget. Enkelte informanter forteller at det har vært uklart hva som har vært styringsgruppens mandat og rolle, slik det ble påpekt i intervju:

Vi opplevde at dette etter hvert ble mer en referansegruppe heller enn en styringsgruppe. Vi klødde oss litt i hodet og lurte på hvorfor vi sitter i styringsgruppen. Det kan være verdt å ta med seg at det må være godt gjennomtenkt hvilken funksjon en slik gruppe skal ha (...) I tillegg er det viktig å definere styringsgruppens handlingsrom.

- Medlem i styringsgruppen

Andre aktører opplever at kommunen har inntatt en passiv rolle i prosjektet. Det forklares blant annet med manglende oppmøte i styringsgruppemøter og manglende kompetanse om effektkontrakt som finansieringsløsning. Til tross for dette, trekker flere aktører frem at det var stor interesse fra kommunen om å inngå samarbeidet. Fra kommunens side framheves et ønske om å være framoverlente og nyskapende, og at dette var en årsak til at man var positiv til å prøve en ny finansieringsform. Det trekkes frem som viktig for å realisere prosjektet at kommunen har vært positivt innstilt til å inngå et samarbeid om effektkontrakten:

Kommunen har i seg selv vært en veldig passiv deltaker. Ingen av dem som representerer kommunen kan prosjektet inngående. De har ikke deltatt aktivt som andre kommuner har gjort, men de er jo med og ikke minst er de veldig positive. De har også fått rapportering underveis.

- Prosjektleder

Ifølge prosjektleder og daglig leder i Hogst har kommunen bidratt til å markedsføre prosjektet utad, og da særlig opp mot næringslivet. Kommunens representant i styringsgruppen forteller likevel at kommunens rolle i prosjektet har vært begrenset:

Vi er med på å støtte opp under prosjektet. Det er kanskje kommunens viktigste funksjon. Jeg tror vi må gjøre det så enkelt som det. Vårt viktigste bidrag var å ha adekvate arbeidsoppgaver å tilby.

- Kommunens representant i styringsgruppen

Ifølge sentrale intervjudeltakere har rapporteringen underveis forgått gjennom statusrapporteringer til styringsgruppen i form av styringsgruppemøter og skriftlig dokumentasjon. Statusrapporteringene beskrives av flere som nyttige for å holde styringsgruppens medlemmer orientert om status i prosjektet og eventuelle utfordringer underveis. I tillegg har det vært en arena for å arbeide med prosjektets mål. På spørsmål om det har vært diskutert noen sentrale utfordringer i styringsgruppen i løpet av prosjektperioden, svarer de fleste informantene at de ikke kommer på eksempler på dette:

Jeg synes ikke det. Jeg tror at Hogst har hatt stålkontroll på dette. Det er mitt inntrykk.

- Kommunens representant i styringsgruppen

En utfordring som likevel trekkes frem av enkelte er knyttet til personvern. Hogst har god oversikt over hvem som deltar i deres aktiviteter, men så snart de ikke lenger er tilknyttet virksomheten, mister Hogst oversikten over hva som skjer med dem. I intervju med daglig leder i Hogst trekkes det frem at partene i avtalen brukte tid innledningsvis på å diskutere hvor lenge Hogst skal følge opp deltakerne etter prosjektslutt. Det pekes på at partene manglet tid og kompetanse til å finne ut av dette, og at de kunne ønske at KDI kunne støttet bedre opp om denne prosessen.

Intervjudeltakerne forteller at prosjektet nådde målsettingene høsten 2023, men prosjektet ble først formelt avsluttet ved årsslutt. Det innebærer at sluttevaluering av prosjektet, og tilbakebetaling til investor, først gjennomføres etter at prosjektet formelt er avsluttet. På

spørsmål om hvem i kommunen som har ansvar for å vurdere måloppnåelsen i prosjektet, svarer kommunens representant i styringsgruppen følgende:

Du pirker borti noe relevant der. Vi er rett og slett nødt til å ta en runde på dette nå da jeg ser at dette kan ha blitt avglemt.

- Kommunens representant i styringsgruppen

3.2.4 Rekruttering av kandidater

Intervjudata viser at aktørene ikke har opplevd utfordringer knyttet til rekruttering av kandidater til tjenesten. Ettersom prosjektet tar utgangspunkt i en etablert målgruppe som Hogst har kompetanse på og erfaring med fra tidligere, har det ifølge daglig leder i Hogst vært hensiktsmessig å bygge videre på erfaringene fra virksomhetens ordinære tjenestetilbud. Mye av rekrutteringen foregår i dialog med fengselstjenesten. Ifølge andre intervjudeltakere har det vært en klar styrke for prosjektet at det bygger videre på det eksisterende tjenestetilbudet. Flere peker på at dette har vært særlig positivt med hensyn til rekruttering av deltakere. I tillegg trekkes det mangeårige samarbeidet med NAV om rekruttering og kurs frem som positivt. Ifølge sluttrapporten til Hogst, ble det underveis i prosjektet identifisert en utfordring med at avtalen med NAV ikke var så kjent innad i systemet som forventet. Det er ikke redegjort nærmere for dette forholdet i sluttrapporten.

3.2.5 Helhetlig tilnærming til kandidatens behov

På bakgrunn av tidligere erfaring med målgruppen, viser representanten fra Røde Kors til at svakheter i arbeidet med tilbakeføring til samfunnet etter soning delvis kan forklares med silotankegang og manglende helhetlig tilnærming til deltakernes behov. På spørsmål om hvordan tjenestetilbudet som gis gjennom effektkontrakten kan virke sammen med det kommunale tjenestetilbudet til målgruppen, svarer informanten at dette er krevende å få til når kommunen oppleves lite engasjert i prosjektet. Det beskrives også som vanskelig for en liten sosial entreprenør å manøvrere i det kommunale systemet og vite hvor i kommunen det er hensiktsmessig å henvende seg. Betydningen av at næringslivet er tilstrekkelig involvert trekkes også frem som viktig for å sikre en helhetlig tilnærming til kandidatens behov. Aktører på tvers av prosjektene påpeker, på et generelt grunnlag, at kontraktens størrelse kan ha betydning for hvorvidt kommunen prioriterer prosjektet. Dette må også ses i sammenheng med kommunale aktørers oppgaveporteføljer.

Enkelte intervjudeltakere forteller at det ville vært en fordel for prosjektet dersom flere med brukererfaring- og kompetanse var representert i styringsgruppen, for eksempel innenfor andre kommunale tjenester. Representasjon fra kriminalomsorgen pekes på som særlig positivt på grunn av deres kompetanse på målgruppen.

3.2.6 Brukermedvirkning

I arbeidet med prosjekt Omstart har det vært et mål at deltakerne som har gjennomført kurs og bestått eksamen skulle få tilbud om ansettelse i Hogst eller i andre bedrifter. To av de ansatte i Hogst har vært med gjennom hele prosjektet og har bidratt i flere deler av prosessen, slik daglig leder hos tjenesteleverandøren forteller i intervju:

Vi har hatt med to av de ansatte i nesten hele prosjektet. De har deltatt i gjennomgangen av blant annet mål og ved utarbeidelse av informasjonsmateriell. De har vært aktive i hele prosjektet.

- Tjenesteleverandør

Ifølge sluttrapporten til Hogst tilpasses kursene som tilbys gjennom prosjekt Omstart til deltakernes individuelle behov når det kommer til startdato og innhold. Flere informanter forteller at deltakerne setter pris på den skreddersydde tilpasningen de får gjennom prosjektet. I intervju forteller én deltaker at hen setter pris på den nære og nesten daglige dialogen brukerne har med daglig leder i Hogst. Ifølge vedkommende, gir dette mulighet for brukermedvirkning:

Her møter vi sjefen hver dag. Alle har en stemme, og vi foretrekker at folk sier meninga si. Det er lettere å arbeide sammen da.

- Deltaker

Videre beskriver deltakeren at Hogst også gir en mulighet for å komme seg videre etter soning, slik det fremgår av sitatet under:

Hogst og prosjekt Omstart blir et springbrett for å fylle og tette CV-en, og komme seg videre med livet sitt.

- Deltaker

3.3 Oppsummering av BitR og Hogst

I delkapittel 3.1 og 3.2 har vi fokusert på prosjektenes innhold, aktører og hvordan samarbeidene har oppstått. Videre har vi presentert funn fra kartleggingen knyttet til sentrale prosesser involverte aktører har vært gjennom i ulike faser av samarbeidene. Overordnet viser våre funn at få kommunale aktører har vært engasjert i prosjektene. Videre har de kommunale aktørene begrenset kunnskap om effektkontrakter. Dette funnet er særlig fremtredende i Hogst. Prosjektene har likhetstrekk for når det gjelder målgruppen, etablering av styringsgrupper og manglende bruk av ekstern evaluator. På

den annen side er prosjektene ulike med hensyn til hvordan samarbeidene har oppstått, gjennomføring av anskaffelse og utfordringer i prosjektene. Vi velger derfor å kontrastere disse ulikhetene i det følgende.

I BitR ble det gjennomført anskaffelsesprosess med kunngjøring, prekvalifisering av leverandører, innhenting av tilbud fra kvalifiserte leverandører og forhandlinger før valg av leverandør. Ifølge informantene har Larvik kommune hatt god fagkompetanse på offentlige anskaffelser. Derimot er det flere som påpeker at det i en slik prosess hadde vært behov for mer sosialfaglig kompetanse, bredere kunnskap om målgruppen og en bedre oversikt over det totale kommunale tjenestetilbudet. Funnene samsvarer med evalueringen fra Oxford Research (2022). I Hogst-prosjektet var det Hogst selv som tok initiativ til prosjektet og innledet dialogen med kommunen om et mulig samarbeid med bruk av en effektkontrakt. Kommunen hadde allerede satt av midler til skogrydding og trengte derfor ikke en tradisjonell kommunal budsjettprosess med politisk behandling. Midlene fra kommunen ble brukt til å kjøpe en tjeneste (prosjektet) fra Hogst på vegne av enhet for kommunalteknikk. I dette tilfellet ble det inngått direkte kontrakt, noe som begrunnes med at Hogst var eneste tilbyder og initiativtaker.

Begge prosjekter har etablert styringsgrupper i prosjektet. Funnene viser at det tok tid før styringsgruppene fikk «satt seg» ved at medlemmene tok eierskap til prosjektet. Dette illustreres for eksempel ved at styringsgruppemøtet som ble holdt på Nøsen Yoga og Fjellhotell så sent som i februar 2023, beskrives som en «åpenbaring» fordi medlemmene fikk bedre forståelse av prosjektet. I Hogst-prosjektet forteller enkelte at styringsgruppens rolle og mandat har vært uklare. Flere aktører påpeker at kommunen har inntatt en passiv rolle i prosjektet. Det forklares blant annet med manglende oppmøte i møtene og lite kunnskap om effektkontrakter. Til tross for dette, beskrives kommunes representasjon som viktig for å koble prosjektet opp mot andre tjenester i kommunen, og for å markedsføre prosjektet opp mot næringslivet.

Rekruttering av kandidater til prosjektet har vært en stor utfordring i BitR og har vært hyppig diskutert i styringsgruppemøtene. Dette skyldes til dels pandemien, men også utfordringer med å identifisere personer i målgruppen. Det førte til en forlengelse, også omtalt som en «restart» av prosjektet 1. januar 2022. En viktig milepæl for prosjektet var da BitR fikk tilgang til anonymiserte lister over potensielle deltakere i målgruppen høsten 2023. Dette har redusert rekrutteringsutfordringene. Hogst har ikke hatt vansker med å rekruttere deltakere. Det kan forklares med at prosjektet tar utgangspunkt i en målgruppe som Hogst har erfaring med gjennom sitt ordinære tjenestetilbud. I tillegg har de et langvarig samarbeid med NAV om rekruttering.

For å sikre en helhetlig tilnærming til deltakernes behov, forteller aktører fra begge prosjekter at flere med kunnskap om målgruppen burde deltatt mer. Det gjelder i ulike faser av samarbeidet, men for BitR pekes det særlig på anskaffelsesprosessen. Enkelte

hevder i den forbindelse at bredere involvering av aktører med kjennskap til målgruppen kunne forebygget rekrutteringsutfordringene. I Hogst trekkes det frem at NAV med fordel kunne vært representert i styringsgruppen. I begge prosjekter påpeker enkelte informanter at deltakerne, samtidig som de mottar tjenestetilbudet i prosjektet, har behov for oppfølging fra NAV-veiledere, gjeldsrådgivere, ruskonsulenter og andre kommunale tjenester. Manglende kunnskap og kompetanse hos tjenesteleverandør om kommunal tjenesteyting og forvaltning kan være en forklaring på at slike tjenester ikke har blitt koblet tettere på. Vi spør oss imidlertid om styringsgruppene i større grad kunne bidratt til et mer integrert samarbeid og på den måten sikret en mer helhetlig tilnærming til deltakernes behov.

Vi har lite informasjon om hvordan prosjektene har tilrettelagt for brukermedvirkning. Det skyldes til dels et lavt antall intervjudeltakere fra brukersiden. Felles for begge prosjekter er at deltakere som kommer inn i prosjektet etter hvert kan bli ansatt og være med på å drifte og påvirke prosjektet videre. I kraft av denne rollen får de også ta aktivt del i oppfølgingen av deltakere som kommer inn i prosjektene.

3.4 Prosjekter med tilskudd fra NAV

I statsbudsjettet for 2022 vedtok regjeringen at kommuner og NAV-kontor skulle få anledning til å utforske nye modeller for finansiering og utvikling av nyskapende løsninger på sosiale problemer (Prop.1 (2021-2022), s. 136). For å finansiere sine prosjekter kunne kommunene og NAV-kontorene søke Arbeids- og velferdsdirektoratet om midler gjennom tilskuddsordningen «tilskudd til finansierings- og utviklingsmodeller for å løse sosiale problemer».¹² 5 millioner kroner ble avsatt til ordningen. Midlene skal gå til kostnader med å utrede og inngå avtaler, samt koordinere og følge opp forsøket.

Tilskuddsmidlene skal ikke gå til dekning av sluttoppgjør slik de ble benyttet i gjennomføringene av BitR og Hogst. En informant forteller oss at erfaringene fra den første runden med effektkontrakter (Hogst og BitR), viste at det var mye arbeid med å få igangsatt effektkontrakten. KDI og AVdir vurderte derfor at det var hensiktsmessig å gi midler til å grundig fundamentere det innledende arbeidet:

Å rigge opp et system, der vi tar 75% av sluttoppgjøret er litt håpløst, så alternativet er å gi tilskudd til prosessen med forarbeid med å inngå et effektkontraktprosjekt. Litt av erfaringene med HOGST og BitR er at det er ganske mye jobb i forkant, ikke bare sluttoppgjør, men må også ha penger og ressurser til å jobbe med det.

¹² NAV - [Tilskudd til finansierings- og utviklingsmodeller for å løse sosiale problemer - nav.no](https://www.nav.no/tilskudd-til-finansierings-og-utviklingsmodeller-for-a-loese-sosiale-problemer)

- Representant fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fire prosjekter i regi av NAV-kontor i Lørenskog, Asker, Bjerke og St. Hanshaugen ble tildelt midler til utprøving. Ettersom tilskuddsordningen er et forsøk, faller det inn under «Forskrift om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret¹³».

Prosjektledere har understreket betydning av tilskuddet for arbeidet med effektkontrakten i kommunen. En prosjektleder viser til at forankringsarbeidet både faglig og politisk ikke ville vært i nærheten uten tilskuddet. En annen prosjektleder viser til at deltakelse i et prosjekt med bruk av effektkontrakt i utgangspunktet ble ansett som uaktuelt, men at muligheten for tilskudd ble avgjørende for at kommunen likevel ble med.

For å bidra til erfaringsdeling mellom prosjektene ble det opprettet en læringsarena med fire årlige samlinger. Her orienteres det om status i prosjektene, og spørsmål og problemstillinger diskuteres i fellesskap. Lederne for de fire prosjektene deltar på møtene. I tillegg inviteres sentrale aktører som KS, Ephori Impact, Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) og representanter fra AVdir til deltakelse på samlingene. Prosjektleder ved NAV St. Hanshaugen har ansvaret for å koordinere læringsarenaen. Sammenlignet med Hogst og BitR, får de fire prosjektene altså tettere oppfølging fra direktoratet og andre sentrale kompetanseaktører.

De fire prosjektene er igangsatt, men det er variasjon i hvor langt de har kommet i sine utprøvinger. Vi gir derfor en noe begrenset omtale av de ulike prosjektene.

3.4.1 NAV Lørenskog

Innhold, aktører og etablering av samarbeidet

I Lørenskog ønsker man å etablere en effektkontrakt som kan utvikle nye tilnærminger i hjelpetilbudet for personer med rusutfordringer. Opprinnelig var planen å støtte Gatelagsfotball i regi av Lørenskog Idrettsforening (LIF). Sentrale aktører har imidlertid gitt innspill på flere fallgruver ved å avgrense mulige leverandører og målgruppen for tidlig i prosessen. Det vurderes derfor om man skal åpne for at prosjektet skal se mer bredt på arbeid med innbyggere med rusutfordringer i kommunen.

Opprinnelig var hovedmålgruppen for tiltaket personer med rusutfordringer som ønsker aktivitet, et rusfritt miljø og har et ønske om å forbedre livskvaliteten sin. Gatefotballen ble vurdert som en lett tilgjengelig og gratis aktivitet som samtidig bidrar til et sosialt miljø. Gatefotball-tilbudet til personer med rusutfordringer i Lørenskog har vært aktivt siden 2019. Ønsket om å opprettholde og styrke tilbudet til målgruppen etter pandemi og kutt i kommunalt driftstilskudd, var årsaken til at flere aktører i kommunen igangsatte

¹³ Forskrift om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, kap. 0621, post 63 – Lovdata - <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2020-12-15-2787>

arbeidet med å etablere et samarbeid om en effektkontrakt. Det ble dermed nedsatt en arbeidsgruppe bestående av virksomhetsleder for helsefremmende og forebyggende tjenester, SLT-koordinator og prosjektleder. Etersom ny direktør for helse, omsorg og mestring tiltrådte samtidig var det ikke etablert noen formell styringsgruppe for prosjektet.

Prosjektleder forteller oss at bakgrunnen for å satse på videreføring av gatefotballen var fordi det har vist seg å være et godt tiltak. Kombinasjonen av fysisk aktivitet og sosialt samvær er sterk, hevdes det:

Lørenskog kommune har stor tro på innovasjon og samarbeid med private og ideelle aktører. Gatelagene skaper resultater. Folk får trent, kommer i skole eller jobb og får skikk på livene sine. Noen får også tilrettelagt arbeid på stadion til Lørenskog. Mange har fått hjelp til å komme videre.

- Prosjektleder

Opprinnelig var effektkontrakten tenkt som et samarbeid mellom Lørenskog kommune, Lørenskog Idrettsforening som tjenesteleverandør og en investor¹⁴. Kommunen stiller med prosjektleder fra NAV Lørenskog, rådgiver(e) fra NAV og i tillegg vil ulike avdelinger og kommunale aktører kobles på. Det har blant annet vært diskutert å koble på SLT-koordinator¹⁵, avdeling for rus og psykisk helse for rekruttering, og ruskonsulent(er) for oppfølging av deltakere. Kommunens innkjøpsavdeling, LUP og KS har også bistått. Gatelaget LIF vil stille med en lokal leder for arbeidet samt en miljøterapeut og to trenere. Ephori Impact har støttet Gatelaget LIF med å utarbeide et notat med en skisse til effektkontrakt. Det inngikk som et grunnlagsdokument i tilskuddssøknaden og det tidlige arbeidet med effektkontrakten (se Ephori Impact & Gatelaget LIF, 2023).

Budsjett- og innkjøpsprosesser

Tidligere direktør for helse, omsorg og mestring var en ivrig pådriver for at kommunen skulle inngå i effektkontrakten med Gatelaget LIF. Direktøren beskrives som en viktig bidragsyter i arbeidet med å forankre prosjektet opp mot kommunens toppledelse. Imidlertid sluttet denne personen i jobben tidlig høsten 2023. Ny direktør ble raskt involvert i prosjektet og man begynte å utforske hvordan prosjektet skulle få plass i budsjettet for 2024. Prosjektledelsen har utført ulike beregninger av besparelsene kommunen kan gjøre dersom deltakere kommer i arbeid eller annen aktivitet. Prosjektet

¹⁴ I våre intervju med prosjektleder og deltakelse på læringsseminar var det ikke avklart hvem som skulle være investor.

¹⁵ SLT står for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak. SLT-modellen skal samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Gjennom å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, samt næringsliv og frivillige organisasjoner (Konfliktrådet, u.å. *SLT-modellen*. Hentet fra [SLT-modellen - Konfliktrådet \(konflikttraadet.no\)](https://www.konflikttraadet.no)

er forankret i kommuneadministrasjonen, men politisk nivå er ennå ikke involvert. Dette vurderes nå av prosjektledelsen.

Intervjuene og møteobservasjonene tegner et bilde av at prosjektet i Lørenskog fortsatt må gjennom en del avklaringer om innretning av kontrakten og design av prosjektet før det kan bli tatt avgjørelser knyttet til budsjettmessig fordeling av effektkontrakten på det kommunale budsjettet:

Vi står rett foran flere avgjørelser. Blant annet om hvem som skal betale ut effektkontrakten. Det må være et regnestykke med fornuftig fordeling mellom NAV, og avdeling for rus og psykisk helse. Størrelsen på prosjektet må avgjøres. Skal kontrakten være på 1,1 mill. eller 1,8 mill. Så går det på å starte det formelle arbeidet mot de som kan finansiere det. FERD eller en sparebankstiftelse eller lignende?

- Prosjektleder

I den tidlige fasen indikerte prosjektlederen at tjenesteleverandør skulle velges gjennom en offentlig anskaffelsesprosess, men at det mest sannsynlig ville være Gatelaget LIF som endte opp som tjenesteleverandør. Årsaken var at de hadde best kjennskap til aktørbildet, mens det virket mindre sannsynlig at andre aktører kunne levere samme tjeneste. Noe av tilbakemeldingene fra andre aktører gikk på det at man ikke måtte lukke ute aktører som kunne levere noe som er like bra eller bedre for målgruppen. I 2024 er kommunen i gang med å vurdere om man heller skal å åpne opp for et bredere sett av tiltak og leverandører.

Prosjektlederen forteller videre at de har sett for seg en kontrakt som varer i fire år, rigget som en tradisjonell effektkontrakt med tilbakebetaling. Etter endt kontraktsperiode har tanken vært at kommunen overtar finansieringen av tilbudet.

Et moment som skal utforskes videre, er hvordan betalingsmodellen for kontrakten skal se ut. På samlingene trekker prosjektlederen frem at det er viktig å synliggjøre kostnadsbesparelsene av et vellykket tiltak for kommunen. Dersom man lykkes i arbeidet med å holde personer med rusrelaterte utfordringer utenfor rus, ligger det et potensial for store kostnadsbesparelser for både kommune og stat. Det vurderes om man kan utforme en betalingsmodell der kommunen forplikter seg til å utbetale besparelsen man har gjort ved en vellykket intervensjon i første år.

Videre arbeid med effektkontrakten

Det jobbes nå videre med organisering av arbeidet, avklaring av finansiering og budsjett- og anskaffelsesmodell. Kommunens anskaffelsesavdeling er koblet på for å bistå i det videre arbeidet. Det pekes særlig på at samlingene i læringsarenaen er viktig for læring og diskusjon rundt utfordringer. Prosjektlederen påpeker videre at arbeidet med å konkretisere prosjektet vil foregå utover våren.

3.4.2 NAV Asker

Innhold, aktører og etablering samarbeidet

I Asker ønsker man å utforske nye måter å arbeide med samfunnsutfordringen ungt utenforskap. Prosjektet har vært gjennom en fase med forarbeid og definering av problemer, ansvar og forankring. I tillegg er det utarbeidet anskaffelsesmodell, finansiering og mål for prosjektet. Det er også gjennomført en dialogkonferanse med potensielle tjenesteleverandører, anbudskonkurransen er lyst ut og det er inngått kontrakt med en tilbyder.

Gjennom en effektkontrakt ønsker kommunen å teste ut nye metoder for å utvikle tilbud til en gruppe unge som det offentlige ikke lykkes med å bistå i tilstrekkelig grad innenfor dagens system. Tjenesten skal fungere som et supplement til eksisterende tjenester rettet mot ungt utenforskap og skal bidra til inkludering i aktivitet, utdanning og arbeid.

Arbeidet med å utforske mulighetene for å ta i bruk en effektkontrakt som virkemiddel startet i 2022. Bakteppet for arbeidet var et prosjekt om ungt utenforskap i regi av kommunen. I tillegg har politikere i Utvalg for medborgerskap bedt om at kommuneadministrasjonen skulle sondere mulighetene for inngåelse av effektkontrakt. Asker kommune har også mottatt tilskudd gjennom ordningen «tilskudd til finansierings- og utviklingsmodeller for å løse sosiale problemer».

Et sentralt premiss i arbeidet med effektkontrakten er samarbeid mellom tjenesteområdene som arbeider med utfordringene. Dermed er de kommunale tjenesteområdene Oppvekst, Velferd og Medborgerskap involvert i prosjektet. I tillegg er Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen tett påkoblet. LUP bidro inn i arbeidet med å arrangere dialogkonferansen. Aktører fra kommunens anskaffelsesavdeling har vært involvert i utforming av utlysning og gjennomføring av konkurransesituasjonen. Ephori Impact bidro inn i prosjektets tidlige fase og har også vært involvert i arbeidet med å vurdere de ulike tilbudene.

Budsjett- og innkjøpsprosesser

Arbeidet med å avsette midler gjennom de kommunale budsjettene ble igangsatt med en forankringsprosess opp mot kommunedirektørens ledergruppe. Da det var vedtatt internt at man ville jobbe med dette ble saken presentert for kommunens politiske ledelse. For å avklare kommunens budsjettmessige forpliktelser presenterte administrasjonen status for arbeidet med effektkontrakten for Ungdomsrådet og utvalgene for oppvekst, velferd og medborgerskap. Gjennom intervjuet med prosjektlederen ble det påpekt at dette var en viktig del av prosessen. Etter orienteringen i januar ble saken behandlet politisk i mars og i formannskapsmøtet i april 2023. Etter presiseringer fra administrasjonen, ble kommunedirektørens forslag om at kommunen vil inngå avtale om effektkontrakt og forplikte seg til 2-3 millioner kroner årlig for perioden 2026-2027 vedtatt.

Både under orienteringen i januar og behandlingen av saken i mars og april ble det løftet spørsmål som knyttet seg til hvordan kommunen skulle finansiere tiltaket, hvordan man skulle gå frem for å rekruttere deltakere og hvordan man ville gå frem for å måle effekter av tiltaket. Flere av de politiske representantene ga uttrykk for at effektkontrakter er en nyvinning og at det derfor er uklart for dem hvordan en effektkontrakt er tenkt å fungere. Blant annet ble det spurt om hvor de 2-3 millioner kronene årlig for perioden 2026-27 skulle hentes fra. Det bekreftes fra kommunedirektør sin side at midlene vil være en samfinansiering av budsjettpostene til områdene oppvekst og velferd i 2026 og 2027.

I etterkant av det politiske vedtaket har Asker kommunes økonomiske situasjon blitt mer krevende. En informant fra kommuneadministrasjonen gir uttrykk for at prosessen med å inngå i effektkontrakten ville blitt stoppet hadde ikke midlene allerede blitt avsatt politisk. Fra både politisk og administrativt hold har det dukket opp spørsmål om hva som vil være situasjonen dersom tiltaket viser seg å ha effekt, og kommunen må tilbakebetale. En problemstilling som løftes frem er om kommunen der de må redusere det kommunale tjenestetilbudet for å måtte dekke tilbakebetalingen. Informanten understreker at det kan være tilfellet, men at det ikke er sikkert ettersom kommunens økonomiske situasjon kan se annerledes ut i 2026 og 2027.

Utover det politiske vedtaket om å avsette midler for tilbakebetaling av effektkontrakten, er det ikke bestemt fra hvilke budsjettposter man vil hente midlene fra. Årsaken til dette var at man ikke hadde tatt noen avgjørelse rundt valget av tjenesteleverandør, og dermed ikke hadde en fullstendig avklaring rundt målgruppens alder. Med et direktørområde for innsats mot personer under 18 år og et direktørområde for personer over 18 år har man dermed ventet med den avklaringen til anbudskonkurransen var avsluttet. I forlengelsen av diskusjonen rundt hvem som får utgiftene har det også vært en diskusjon om hvem som får gevinstene ved en eventuell effekt. Informanten peker på at en reduksjon i utenforskap blant unge kanskje i størst grad vil komme NAV til gode, og at en naturlig diskusjon bør være knyttet til om det også er NAV som må få de budsjettmessige utgiftene.

Prosjektleder forteller også det ble nedsatt en styringsgruppe for prosjektet i etterkant av formannskapetets vedtak. Dette ble gjort som en respons på prosjektleders ønske om tydeligere styringssignaler fra kommunens ledelse i prosjektets tidlige fase. I tillegg er effektkontrakten tett knyttet opp mot kommunens oppvekstplan, Viken fylkeskommunes strategi for at flere fullfører og består videregående skole og NAVs ungdomsgaranti. Unge er en høyt prioritert målgruppe i NAV, og dette ble styrket ytterligere fra 1. juli 2023 med innføring av en ny landsdekkende ungdomsgaranti. Den skal sikre god og tett oppfølging av unge mellom 16 og 30 år som trenger hjelp til å fullføre utdanning og komme i arbeid. Garantien er en oppfølgingsgaranti, der alle i målgruppen skal få rask hjelp og tett oppfølging så lenge det er nødvendig (NAV, 2023). På den måten er arbeidet

med effektkontrakten forankret både administrativt, politisk og gjennom gjeldende planverk.

Parallelt med den politiske behandlingen av saken ble det arbeidet med å markedsføre den potensielle effektkontrakten og starte dialog med tilbydere. I etterkant av det politiske vedtaket ble det derfor invitert til en dialogkonferanse for å gjøre prosjektteamet kjent med potensielle aktører i markedet og markedsføre arbeidet i Asker.

Prosjektteamet i Asker fikk bistand fra både LUP og Ephori Impact i organiseringen og gjennomføringen av konferansen. Informanten forteller at prosjektledelsen gikk bredt ut med invitasjoner til konferansen. Både mulige tjenesteleverandører, investorer og andre interessenter hadde anledning til å delta. Interessen for effektkontrakten var stor og med mer enn 100 deltakere ble det et møte hvor man fikk innhentet en rekke viktige innspill.

Høsten 2023 ble effektkontrakten utlyst som en konkurranse i det offentlige anbudsmarkedet med frist 4. januar 2024. For å sikre bred deltakelse, ble det oppfordret til at flere leverandører kunne gå sammen.

Informantene fra prosjektteamet i Asker forteller oss at 30 virksomheter meldte interesse for utlysningen, og at de mottok 5 tilbud, hvor 9 ulike virksomheter inngikk. På spørsmål om hvordan prosjektteamet i Asker vurderer antallet interessenter kontra faktiske tilbydere svarte de:

Dette er nytt og litt skummelt, også for tjenesteleverandørene. Mange av aktørene har ikke deltatt i denne typen utlysninger før, og effektkontrakter er litt ukjent med tanke på den økonomiske modellen i det. (...) Jeg husker at jeg tenkte at ett tilbud ville være veldig bra. Basert på erfaringene med anskaffelsesprosessene i Larvik, så vurderte vi det å få fem tilbud som et godt resultat på konkurranseprosessene.

- Representant fra prosjektteamet

For å vurdere utlysningene ble det nedsatt en gruppe bestående av prosjektleder, representanter fra faggruppene (velferd og oppvekst), en representant fra kommunens anskaffelsesavdeling og daglig leder i Ephori Impact. Etter gjennomgangen av de skriftlige tilbudene ble tre av tilbyderne vurdert som aktuelle. For å få et ytterligere vurderingsgrunnlag, særlig med tanke på realismen i tilbyderens løsningsforslag, ble det invitert til dialogkonferanser hvor de foreslåtte løsningene kunne utdypes.

En dimensjon som viste seg utfordrende, var at ingen av tilbyderne hadde etablert et samarbeid med en ekstern finansieringsaktør. Finansieringsmodellen bygger på at kommunen ikke skal tilbakebetale ved eventuell resultatoppnåelse, men snarere videreføre arbeidet selv. Brofinansieringsmodellen (se kap. 1.1) var et krav fra

kommunens side da effektkontrakten ble lyst ut. For å ikke begrense mulighetene for å gjennomføre kontrakten, ble det også åpnet opp for at tilbyderne kunne stille med egen finansiering. Årsaken var at mange av tjenesteleverandørene ikke utelukkende var private aktører, men hadde bindinger til offentlig sektor. Dette begrenset deres muligheter til å innhente privat finansiering.

Asker kommune valgte å inngå samarbeid om effektkontrakten med Arba AS i februar 2024. Arba skal starte opp en tjeneste som sikrer kontakt med ungdommen, skaper påkobling, involverer og motiverer i samarbeid med eksisterende tjenester og aktører. Målet er at flere unge gjennomfører videregående opplæring og deltar i arbeidsliv og/eller samfunnsliv (Asker kommune, 2024).

Oppfølging av kontrakt

Prosjektlederen forteller oss at det fortsatt er noe uklart hvordan effektkontrakten skal finansieres. I tillegg er det behov for å ytterligere konkretisere målekriterier for vurdering av måloppnåelse. Frem til kontraktsignering i mars 2024, skal kommunen i samråd med Ephori Impact og Arba avklare dette.

Rekruttering av kandidater

Hvordan kommunen tenker rundt rekruttering var et av flere spørsmål som kom opp i forbindelse med den politiske behandlingen av saken. Så man for seg en mer strategisk eller tilfeldig uttrekning av deltakere i prosjektet?

Kommunen har i den tidlige fasen av arbeidet definert målgruppen for prosjektet. Målgruppen for effektkontrakten er unge i alderen 15-21 år som står i fare for, eller har falt ut av videregående opplæring. I tillegg skal siste halvdel av 10-trinn inkluderes for å sikre en god overgang til videregående skole. Utover dette gir konkurransegrunnlaget et mulighetsrom for hvordan tilbyder kan gå frem for å rekruttere:

Gjennom effektkontrakten ønsker vi å utvikle praksis som fører til inkludering av ungdom som er i, eller er på vei ut i utenforskap. Dette må tilbyder definere avgrensninger for, som for eksempel mot deler av Asker geografien, deler av aldersspennet, typer utfordringer osv. ut fra hva som kan gi best effekt.

Konkurransegrunnlag Effektkontrakt Asker kommune

Helhetlig tilnærming til kandidatens behov

Et sentralt premiss i arbeidet med effektkontrakten er samarbeid mellom tjenesteområdene som arbeider med ungt utenforskap:

Vi vil rigge dette som et samskapende prosjekt. Skal man lykkes med å jobbe med målgruppen, så må man ha aktører fra ulike nivå. Det er veldig spennende, men også utfordrende.

- Prosjektleder

Dagens tilbud til ungdommen er silopreget, hevdes det. For å bidra til en mer helhetlig inngang til arbeidet, ble de kommunale tjenesteområdene Oppvekst, Velferd og Medborgerskap involvert i tidlig fase av prosjektet. Et fokusområde i prosjektet er overgangen fra ungdomsskole til videregående utdanning og utfordringene det medfører med tanke på utenforskap. Det ble derfor bestemt at fylkeskommunen, representert med oppfølgingstjenesten også skulle involveres i prosjektet. De aktuelle tjenesteområdene og aktørene var dermed involvert i prosjektet i forkant av det politiske vedtaket om igangsettelse av effektkontrakt.

En forutsetning for at en ekstern tjenesteleverandør skulle lykkes i sitt arbeid var et godt samarbeid internt mellom de berørte tjenestene. I prosessen før den politiske behandlingen forteller prosjektleder at man må navigere mellom og forankre arbeidet gjennom møter og relasjonsbygging med de ulike aktørene som var ansvarlig for de berørte tjenestene. Det vises til at det var noen diskusjoner innledningsvis, men da de berørte tjenestene ble tilstrekkelig informert om arbeidet, kunne man spore en positivitet til arbeidet med effektkontrakten:

Det har vært litt diskusjon, men jeg tror tjenestene synes dette er nyttig, særlig med tanke på effektmåling. De eksisterende tjenestene kan relaterte dette til sitt eget arbeid med ungt utenforskap. Tanken er at vi skal bidra inn til andre elementer som supplerer det pågående arbeidet.

- Prosjektleder

I etterkant av den politiske behandlingen ble samarbeidet med tjenesteområdene også formalisert ved at prosjektleder fikk etablert en styringsgruppe for prosjektet. Denne ble rigget for at man allerede i en tidlig fase kunne trekke inn kommunens ressurser i prosjektet.

Prosjektlederen peker på at Asker kommunes planverk er tuftet på samskaping av tjenestetilbudet for å realisere de fastsatte målsettingene. Samskaping pekes på som den sentrale faktoren for å lykkes med ungt utenforskap. Det var derfor behov for en bredt sammensatt styringsgruppe som representerte de ulike aktørene. Både seksjonsledere og virksomhetsledere fra de involverte områdene inngår i styringsgruppa.

Når kontrakten signeres i mars 2024 vil prosjektteamet, Arba og de berørte aktørene i fellesskap jobbe frem hvordan man vil samarbeide i arbeidet med intervensjonen.

3.4.3 NAV Bjerke

Innhold, aktører og etablering samarbeidet

NAV Bjerke inngår som en av flere bydeler i de tverrsektorielle områdesatsingene i Oslo. Ved delprogram sysselsetting har man i lang tid arbeidet med flere temaer rundt sysselsetting, oppvekst og nærmiljø. Det har tidligere vært gjort ulike forsøk for å øke sysselsettingen i bydelene. Gjennom det foregående arbeidet finner man en utfordring i at det eksisterende tiltaks- og tjenestetilbudet i NAV og Voksenopplæringen (VO) ikke treffer behovene til innvandrere med lav formell kompetanse. I tillegg krever mange av NAV-tiltakene norskerferdigheter på et høyere nivå enn det målgruppen typisk har. Dette medfører at personer i brukergruppen blir værende i voksenopplæringen og blir mottakere av økonomisk sosialhjelp. Bydel Bjerke har etter hvert fått ansvaret fra delprogram sysselsetting for å gjennomføre et prosjekt (organisert som en effektkontrakt) med følgende mål:

1. Finne alternative tilbud for målgruppen innvandrere med svake norskerferdigheter og lite skolegang, som det over tid ha vist seg vanskelig å treffe med det eksisterende tiltaksapparatet.
2. Få erfaring med og kunnskap om bruk av nye finansierings- og utviklingsmodeller som virkemiddel for å skreddersy tjenester til spesifikke målgrupper, for å få bedre resultater eller løse sosiale utfordringer.

Frem til høsten 2023 hadde ikke prosjektet noen formell prosjektleder, men etatsleder for NAV Bjerke holdt i prosjektet. Formell prosjektleder tiltrådte høsten 2023, og har bakgrunn fra arbeidet med effektkontrakter i KS. I tillegg til NAV Bjerke, er også bydel Grorud involvert i prosjektet sammen med en representant fra delprogram for sysselsetting, voksenopplæringen Rosenhoff og NAV tiltak Oslo. Det er etablert et samarbeid mellom prosjektlederne ved Bydel Bjerke og St. Hanshaugen for erfaringsutveksling og faglig støtte i prosessen med utprøving av arbeidet med å etablere en effektkontrakt. Det er også inngått intensjonsavtaler om samarbeid med Ferd og KS. I tillegg har Ephori Impact bidratt inn i en tidlig fase av prosjektet.

Prosjektet er i nå i en fase med forprosess og definerings av problemer, ansvar og forankring. I tillegg utforskes anskaffelsesmodell, finansiering og mål. Det er planlagt en dialogkonferanse for å markedsføre prosjektet og sondere mulighetene for å inngå i en effektkontrakt med tjenestetilbyder(e) i april.

Budsjett- og innkjøpsprosesser

Prosjektlederen forteller oss at mye av det innledende arbeidet har dreid seg om å forankre prosjektet hos involverte aktører. Det er planlagt å fortsette dette arbeidet fremover. Mangelfull forankring og budsjettmessige avklaringer pekes på som en sentral

utfordring i arbeidet. Prosjektleder påpeker at det er en risiko for at prosjektet blir en kasteball, uten at man klarer å enes om hvem som skal ta regningen.

At målgruppen beveger seg mellom ulike offentlige tjenester og budsjetter trekkes frem som en viktig årsak til utfordringene med å forankre prosjektet. Når det ikke finnes noen «eier» av målgruppen, er det vanskelig å avklare ansvar og hvilke av de involverte aktørenes budsjetter som på sikt skal tilbakebetale investorer ved måloppnåelse. Et eksempel på dette er knyttet til partnerskapet i NAV¹⁶:

Målgruppa er godt innarbeida på NAV. Utfordringen er at dette med sysselsetting beveger seg over flere budsjetter. Det gjør det svært vanskelig å forankre. Det er noe vi har startet på nå, men hvor lang tid det tar vet vi ikke. NAV har jo en statlig og kommunal linje. Hvor skal man gå inn for å få avsatt et budsjett til dette?

- Prosjektleder

Under nettverksmøtet for de fire NAV-prosjektene forteller prosjektleder at det fortsatt arbeides med å forankre prosjektet og at det enda er usikkert hvilken vei prosjektet vil ta.

Et grep for å sikre en helhetlig og omforent tilnærming til arbeidet på tvers av de berørte områdene har vært etableringen av en styringsgruppe for prosjektet. Gruppen består av Enhetsledere i NAV Bjerke og Grorud. I tillegg er det også en representant for delprogram sysselsetting i områdesatsingen, Rektor for voksenopplæringen ved Rosenhoff og Avdelingsleder i NAV Tiltak Oslo (NAV Tiltak skal særlig støtte prosjektet i anskaffelsesprosessen).

Utfordringer med å skape en omforent forståelse og få nøkkelaktører til å prioritere arbeidet, blir trukket frem som fallgruver for det videre arbeidet. Per nå er det ingen offentlig aktør som har forpliktet seg og vil ha prosjektet innenfor sin budsjettpost. Dette jobbes bredt ut mot bydelene på direktørnivå. Det jobbes også aktivt opp mot Utdanningssetaten for å informere om og sørge for forankring av prosjektet. Prosjektlederen forteller at man er i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet for bistand til forankring opp mot statlig nivå. Fra direktoratet sin side arbeides det opp mot departementet for å avsette midler til tilbakebetaling eller videreføring etter endt prosjekt.

¹⁶ NAV-kontoret skal levere både kommunale og statlige arbeids- og velferdstjenester. For å få til dette, må staten og kommunen samarbeide i et partnerskap. Stat og kommune har selvstendig ansvar for hver sine tjenester. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene innenfor arbeid, trygd og pensjon, mens kommunene har ansvar for de sosiale tjenestene (NAV. (2024, 2. februar). [Partnerskapet i NAV. Partnerskapet i NAV - nav.no](#)

Etter hvert som den administrative forankringen faller på plass understrekes også behovet for å forankre prosjektet opp mot politisk nivå, både i bydelsutvalg, men antagelig også høyere opp i systemet.

Parallelt med forankringsarbeidet jobbes det også med å avklare hvordan effekter skal måles i prosjektet. En utfordring i dette arbeidet, er den mangelfulle statistikken på området. Dette gjør det krevende å beregne målgruppen og mulige besparelser ved eventuell måloppnåelse. En forklaring er at målgruppen strekker seg på tvers av ulike offentlige tjenesteområder. Det finnes dermed ingen enhetlig statistikk.

Videre arbeid med effektkontrakten

Det arbeides videre med å forankre prosjektet. Styringsgruppen skal nå i gang med å drøfte hvordan man kan gå frem for å sikre finansiering både på statlig og kommunal side, og i tillegg sørge for at midler avsettes til tilbakebetaling ved resultatoppnåelse.

Parallelt arbeides det, i samarbeid med LUP, med å organisere et dialogmøte rettet mot mulige tjenesteleverandører og investorer. Her ønsker man å innhente innspill fra mulige aktører med tanke på innretning og utforming av prosjektet. En tematikk som vil løftes er hvordan det kan tenkes innovativt omkring nye tilbud til brukergruppen og hvordan et rammeverk for effektmåling kan se ut (Leverandørutviklingsprogrammet, 2023).

3.4.4 NAV St. Hanshaugen

Innhold, aktører og etablering samarbeidet

NAV St. Hanshaugen har fått innvilget tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å utrede om effektkontrakt-modellen kan benyttes som et byovergrepene tiltak i Oslo. Målet med tiltaket er: Å motvirke utenforskap blant unge voksne i alderen 18 – 30 år som ikke er i jobb eller utdanning, ved å tilby korte kompetansehevende løp med overgang til jobb (NAV St. Hanshaugen, 2024). Ungdom i målgruppen fra hele Oslo vil være potensielle deltakere i prosjektet. Tanken bak prosjektet bygger på erfaringer fra et pilotprosjekt, hvor majoriteten av de deltagende ungdommene gjennomførte opplæringen og fikk jobb.

Prosjektet er i nå i en fase med forprosess og definering av problemer, ansvar og forankring. I tillegg utforskes leverandørmarkedet, anskaffelsesmodell, finansiering og mål.

Budsjett- og innkjøpsprosesser

Prosjektleder forteller oss at mye av det innledende arbeidet har handlet om å forankre prosjektet, både internt på bydelsnivå, men også opp mot byrådet med relevante avdelinger.

En utfordring har vært utskiftning av sentrale beslutningstakere. Prosjektleder sitter med en opplevelse av å måtte begynne litt på nytt med forankring og oppmerksomhet rundt prosjektet. Språk- og begrepsbruken som følger med en effektkontrakt, har også vært vanskelig i forankringsarbeidet. Videre peker prosjektleder på at enkelte begreper gir assosiasjoner man vanligvis ikke forbinder med offentlige arbeids- og velferdstjenester:

Det er mange begreper i det offentlige som oppfattes som fremmed eller forbindes med «frykt» innenfor velferdstjenestene. For eksempel investor. Jeg tenker at jeg må forankre det i min egen bydel. Første møte ble ødelagt av begrepet investor.

- Prosjektleder

Prosjektlederen har en opplevelse av at det dermed er ekstra viktig å få en avklaring og forklaring rundt innholdet og formålet med effektkontrakten før man kan nærme seg en diskusjon rundt rammene for hva en eventuell effektkontrakt skal inneholde.

Veien videre

Prosjektleder forteller at når prosjektet med tilhørende budsjettamme er forankret hos bydelen og byråd for arbeid, integrering og sosiale tjenester, er den videre planen å utarbeide og utlyse en veiledende kunngjøring blant potensielle tjenesteleverandører. Videre skal man fastsette hvilke resultater Oslo kommune er villig til å betale for, og utforme betalingsmodellen sammen med partene i effektkontrakten. Når dette er på plass, vil det gjennomføres en anskaffelsesprosess med mål om å velge en eller flere leverandører som kan bidra til å oppnå resultatene.

Parallelt med forankringsarbeidet, både opp mot bydelen og byråd for sosiale tjenester, jobbes det med å fastsette hvilke resultater Oslo kommune er villig til å betale for og effektkontraktens betalingsmodell. For å innhente innspill til utforming av kontrakten, og for å utforske mulighetsrommet og løsningene i markedet, er det planlagt å gjennomføre en dialogkonferanse med mulige leverandører i slutten av mars.

3.4.5 Oppsummering

I delkapittel 3.4 har vi sett nærmere på erfaringene fra de fire prosjektene med tilskudd fra NAV. Vi har sett på prosjektenes innhold, aktører og hvordan samarbeidene har oppstått. Videre har vi også sentrert den empiriske fremstillingen rundt det enkelte prosjekts utgangspunkt og progresjon i arbeidet med å etablere effektkontrakter.

Kartleggingen tegner et bilde av noe ulik progresjon i arbeidet. Dataene våre indikerer at etableringen av en effektkontrakt er en prosess som krever betydelig innsats over tid. En viktig forklaring er at effektkontrakt som virkemiddel, i arbeidet med å løse sosiale problemer, fremdeles er ukjent i en kommunal kontekst. Det er tidkrevende å trække opp

stien slik at man får den nødvendige forankringen, både i administrasjonen og blant den politiske ledelsen i kommunen.

Prosjektet i Asker har, med fullført anbudskonkurranse, kommet lengst i løypa. I Lørenskog utforsker man nå prosjektets målgruppe og budsjettmessige forankring. Avklaringer rundt målgruppe, finansiering, budsjett- og anskaffelsesmodell har vært den sentrale bremseklossen også for prosjektene i Bjerke og St. Hanshaugen. Spørsmål som knytter seg til hvilke kommunale (og statlige) områder som kobles på effektkontrakten og hvilken størrelsesorden kontrakten skal ligge på må besvares før man kan sette i gang med anbudskonkurranse. For å innhente innspill fra leverandørmarkedet planlegger Bjerke og St. Hanshaugen å gjennomføre dialogkonferanser i løpet av våren.

3.5 Erfaringer fra andre norske kommuner

I det videre presenteres kort prosjekter i tre andre kommuner:

- Familiepartner-tilbudet i Lillehammer og Øvre Eiker kommune
- Generasjon M sitt tiltak «M-venn» i Indre Østfold kommune
- Trygg av Natur sitt tiltak «Naturskolen» i Lier kommune.

Funn fra de seks prosjektene omtalt i de foregående kapitlene speiles med disse tre prosjektene hvor NAV (AVdir) og KDI ikke er direkte involvert.

3.5.1 Kort omtale av de tre prosjektene

Familiepartner er et tiltak utviklet av SOS Barnebyer som skal føre til færre omsorgsovertakelser av barn i familier med vedtak fra barnevernstjenesten. Tiltaket vektlegger at familiepartneren over tid skal bygge tillit og en meningsfull relasjon til familier. Tanken bak er at Familiepartneren, gjennom hjemmebesøk og veiledning, skal hjelpe utsatte familier med å håndtere og unngå eskalering av små og store utfordringer i hverdagen. Lillehammer og Øvre Eiker har deltatt i tilpasning av tiltaket til en norsk kommunal kontekst. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet har bidratt inn i utviklingen av Familiepartner. De også ansvarlige for følgeforskningen av utprøvingen. Lillehammer kommune har inngått en brofinansieringsavtale med SOS Barnebyer og Øvre Eiker har inngått i en effektkontrakt. Heimstaden er investor for gjennomføringen i Lillehammer, og Ferd er investor for gjennomføring i Øvre Eiker.

M-venn er et tiltak utviklet av selskapet Generasjon-M. Tiltaket skal bidra til at ungdom i Indre Østfold får en lærerik og meningsfull deltidsjobb som M-venn ved sykehjem i kommunen. Målet er å få flere ungdommer inn i arbeidslivet og skape positive opplevelser og aktivitet blant de eldre. Tiltaket fungerer som en brofinansieringsavtale der Generasjon M er tjenesteleverandør, Sparebank 1 Stiftelsen Østfold Akershus er

investor og Indre Østfold kommune er forpliktet til å videreføre arbeidet når kontrakten løper ut i august 2024.

Naturskolen er et tiltak som retter seg mot elever i grunnskolen. Gjennom 12 uker drar elever i ungdomsskolen på ukentlige turer i naturen. Disse opplevelsene skal bidra til å skape mestring og mer robust ungdom. Tiltaket inngår i kommunens arbeid med å forebygge utenforskap, og på sikt skal det bidra til gjennomføring av videregående utdanning og livsmestring. Arbeidet startet opp i 2019 og til nå har 30 lærere i kommunen fått opplæring. Naturskole-tiltaket driftes nå av Lier kommune selv. Tiltaket var utformet som en effektkontrakt der Trygg av Natur var tjenesteleverandør, Ferd gikk inn som investor og Lier kommune var forpliktet til å betale tilbake ved resultatoppgjør.

3.5.2 Sammenligning med de seks prosjektene

Forankring er nøkkelfaktoren

Forankring opp mot nøkkelaktører både i kommuneadministrasjonen og opp mot politisk ledelse trekkes frem som en nøkkelfaktor for å lykkes med gjennomføring av prosjektet. Informanter fra de tre prosjektene peker på at man tidlig i dialogen har klart å skape en forståelse for viktigheten av prosjektet, og dermed sørget for at arbeidet med kontrakten prioriteres. Prosjektene styringsgrupper har vært sammensatt av ledere fra de berørte fagområdene i kommunene, representanter for investor og i Familiepartner-prosjektet inngikk også representanter fra følgeforskningen. Informantene peker på at dette har bidratt til strategiske avveininger, raske avklaringer og ikke minst at arbeidet har blitt prioritert ute i tjenestene.

Ingen anskaffelsesprosess

I likhet med Hogst ble disse tre prosjektene også initiert av tjenesteleverandør, og ikke som følge av en tradisjonell anskaffelsesprosess. Lillehammer og Øvre Eiker fikk sine effektkontrakter som følge av et allerede eksisterende samarbeid med SOS Barnebyer. Både effektkontrakten i Indre Østfold og Lier kom i stand som følge av en direkte henvendelse rettet mot kommunen.

Manglende kjennskap til effektkontrakter

I likhet med Hogst, BitR og de fire NAV-prosjektene hadde også de kommunale aktørene involvert i de tre prosjektene svært begrenset kjennskap til effektkontrakter i forkant av prosjektstart. Det ble derfor brukt mye tid innledningsvis på å skape en forståelse for effektkontrakten som virkemiddel, hvordan man skulle måle effekter og hvordan betalingsmodellen til slutt ville se ut. Én leder i Lier kommune beskriver det på følgende måte:

Det var jo et ganske omfattende arbeid fordi det var noe kommunen ikke hadde noe kjennskap til fra før. Så vidt jeg vet så var vi den første kommunen i Norge som signerte en sånn kontrakt. Det var jo et nybrottsarbeid som brukte veldig mye tid på utformingen av kontrakten. Særlig knyttet til hvordan man skulle måle effekt, og hva vi kunne si var valide data.

- Representant fra Lier kommune

Utfordringene som knytter seg til å måle resultater etter de oppsatte målekriteriene var krevende blant annet i Lier.

Budsjettprosess, betalingsmodell og rekruttering

Ingen av informantene i de tre prosjektene har trukket frem budsjettprosessene i kommunen som noe problematisk i våre samtaler med dem. Lillehammer kommune har løst finansiering av videre drift med en forutsetning om at det vil medføre færre omsorgsovertakelser og plassering av barn på institusjonsboliger. Informanten fra kommunen forteller oss at kostnaden for en institusjonsplassering er prissatt til 2,3 millioner kroner årlig. I videreføringen av tiltaket har man avsatt 2,3 millioner kroner årlig til videre drift av Familiepartner-tjenesten i regi av det kommunale barnevernet.

I Lier var utfordringer knyttet til målingen av tiltakets resultater og effekter. Opprinnelig var kontrakten rigget som en effektkontrakt, men informantene fra kommunen forteller at det var utfordrende å måle de reelle effektene av tiltaket da fristen for tilbakebetaling nærmet seg. I dialog med investor ble samarbeidspartnerne enige om at midlene som skulle gått til tilbakebetaling heller skulle anvendes til en oppskalering av tiltaket. Naturskolen ble dermed utvidet til også å gjelde som tiltak blant de eldste elevene på barnetrinnet. Informanten peker videre på viktigheten av gode relasjoner mellom samarbeidspartnerne og en fleksibilitet i kontrakten som en nøkkelfaktor i arbeidet. Dette kan ses i sammenheng med rekrutteringsutfordringene i BitR der mye av arbeidet stanset opp på grunn av manglende fleksibilitet i kontrakten. En for rigid kontrakt er noe som begrenser mulighetsrommet i samarbeidet.

Helhetlig tjenestetilbud

Informantene i de tre prosjektene er samstemte i at prosjektene fungerer godt i forlengelsen av det eksisterende tjenestetilbudet. Flere peker på at dette er tiltak som gjør at man når ut til målgrupper det ellers er vanskelig å hjelpe gjennom det eksisterende tjenesteapparatet. I Lier pekes det på at Naturskole-tiltaket sømløst inngår i kommunens folkehelsearbeid, særlig relatert til livsmestring og trygghet. Mens Familiepartner-tiltaket supplerer det eksisterende arbeidet til barnevernet i kommunene. Et viktig grep for å sikre et helhetlig tjenestetilbud er involveringen av aktører med ansvar for og kompetanse på målgruppen, i prosjektenes styringsgrupper.

Utfordringer med måling og evaluering

Til forskjell fra de øvrige prosjektene, er det tilknyttet eksterne ressurser for å evaluere måloppnåelsen i arbeidet med tiltakene i regi av Trygg av Natur og Familiepartner.

I Lier var den opprinnelige planen for resultatmåling en kvantitativ måling av Naturskole-tiltakets betydning for de unge deltakerne. Målingen skulle basere seg på egenvurdering fra deltakerne. I tillegg skulle også læreres og foreldrenes vurderinger inngå. Imidlertid viste det seg utfordrende å innhente sikre svar på det man ønsket å måle. Det ble derfor koblet på ekstern forskning for å evaluere betydningen av tiltaket opp mot de oppsatte målene (Hjellset, 2019).

I Familiepartner-tiltaket har forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) følgevaluert prosjektet. AFI har i den forbindelse vurdert grunnlaget for å gjennomføre en såkalt randomisert kontrollert studie (RCT) (Tøge et al., 2023).

4. Perspektiver på tvers av prosjektene

I dette kapittelet vises det til erfaringer og refleksjoner som har kommet frem i intervju med sentrale aktører innenfor arbeidet med effektkontrakter i Norge. Foruten representanter fra direktoratene (AVdir og KDI), KS og Leverandørutviklingsprogrammet (LUP), omfatter dette flere aktører som innehar rollen som investor og tilrettelegger/rådgiver i flere av prosjektene. Målet har vært å få frem erfaringsgrunnlaget til informantene på tvers av prosjektene, herunder hvilke utfordringer, gode grep og nødvendige tiltak som disse informantene mener må hensyntas fremover i arbeidet med effektkontrakter. Som nevnt i metodekapittelet, har vi hensyntatt at det er få aktører som arbeidet på feltet og vi presenterer derfor erfaringer og sitater i anonymisert form.

4.1 Kommunenes kompetanse om effektkontrakter

Effektkontrakter krever ulike spisskompetanser og byr på fremmedelementer

På tvers av aktørgruppene, fremheves utfordringen med å forstå effektkontrakter som konsept og hvilke kompetanser som må finnes og kobles på i kommunene. Det vises til at effektkontrakter er komplekse og at det trengs spisskompetanse innenfor blant annet jus, anskaffelser og målgruppe. I flere kommuner vil mange av disse kompetanse være til stede, men det gjenstår likevel en utfordring med å koble disse kompetansene sammen i forbindelse med effektkontraktsarbeidet. I tillegg kommer at en effektkontrakt inneholder elementer som kommunene ikke er vant med å håndtere, og som krever en justering eller utvidelse av eksisterende kompetanse. Et eksempel på dette er budsjetteringsprosessen, hvor det fremheves som uvant for kommunene å tenke potensiell tilbakebetaling til en investor frem i tid. En informant viser i denne sammenheng til:

De er vant med mye av det, men det er liksom den tredjeparten, altså investor, som kommer inn fra siden og skal betale for det. Det er en ganske ny setting. Det er den tredjeparten som er ny.

Informantene er samstemte i at oppstarten av tidlig fase i en effektkontrakt er særlig utfordrende for kommunene. Det er rett og slett vanskelig å komme i gang fordi det må brukes mye ressurser på å forstå hva en effektkontrakt er og hvordan man «rigger» til et slikt prosjekt. Følgende sitater er illustrerende for denne terskelen:

Igangsettelsesprosessen er noe av det viktigste her, hvordan man får det opp som et konsept, hvilke hindringer som ligger der.

Det er ukjent og en bratt bakke - et stort hinder for å komme i gang med det. Selv om man får tilskudd, må man bruke mye tid på det og stokke om på ressurser. Det tar utviklingskapasitet fra disse virksomhetene.

Informantene viser videre til at kommunene i liten grad er «trent i å tenke effektmåling» og/eller metodisk tenkning rundt dette. Kommunene har ofte en viss forståelse av hva dette er, men er ikke disiplinerte i hvordan dette skal gjennomføres. Kommunen mangler med andre ord nødvendig metodisk kompetanse for å sette opp relevante målekriterier for en senere måling av prosjektets vellykkethet. Denne svakheten i kommunenes kompetanse har dermed også sammenheng med evalueringen som skal skje i slutfasen av effektkontrakten (mer om dette i 4.5).

Styrking av kommunenes kompetanse er en nøkkelfaktor

Kompetanse i kommunene til å gjennomføre en effektkontrakt fremheves, ikke overraskende, som en nøkkelfaktor av flere informanter. Det blir også fremhevet at denne kompetansen varierer stort mellom kommunene, at den er tilfeldig fordelt og ofte personavhengig. Et sentralt spørsmål blir derfor hvordan man skal gå frem for å styrke kommunenes kompetanse. En informant beskriver denne problemstillingen på følgende måte:

Man må bygge kompetansen eller avlaste kommunene. Det er eneste veien for å bygge disse kontraktene, men også for å tilrettelegge for private aktører. [...] Man bør forsøke å holde en viss standard på profesjonalitet og oppfølging av kontrakten. Men per nå er det veldig utforskende, man er ikke så nøye på dette.

På området for effektkontrakter er det nylig publisert en veileder for kommunene på KS sine nettsider (KS, 2023b). KS har fått bistand fra flere av de private aktørene på markedet i utarbeidelsen av veilederen, og den blir av flere omtalt for å få være mer detaljert og konkret enn tidligere veiledningsmateriale. En erfaren tilrettelegger viser likevel til at de som sitter rundt i kommunene og skal tilnærme seg en effektkontrakt, ikke vil oppleve det som veldig mye lettere å gjennomføre en effektkontrakt kun ved hjelp av en veileder.

At kommunene har behov for ekstern kompetanse fremgår klart av bruken av tilretteleggere fra det private markedet, samt mer generell bistand fra aktører som KS og LUP inn mot prosjektene. Flere informanter understreker betydning av en ekstern tilrettelegger i arbeidet med en effektkontrakt. Det blir blant annet vist til at mye kluss og friksjon mellom aktørene er blitt unngått som følge av innsatsen til slike tilretteleggere, og kvaliteten på bistanden fra ulike konsulenter beskrives som høy.

Når utfordringer ved kommunens kompetanse omtales, skal det også nevnes at en sentral aktør som KS gir uttrykk for at det ikke finnes ordentlig eksperter på effektkontrakter i Norge. KS selv er videre varsomme med å ta en veilederrolle eller gi konkrete råd til kommunene. Flere aktører beskriver også en pågående læringsprosess gjennom involvering i det som fortsatt er et relativt lite antall gjennomførte og pågående prosjekter med bruk av effektkontrakt.

Hvordan skal kommunene styrke sin kompetanse fremover?

Informantene har vist til ulike grep som kan tas for å styrke kommunenes kompetanse. For det første er det nærliggende at kommuner som gjør seg egne erfaringer med effektkontrakter får verdifull innsikt og økt kompetanse for videre arbeid med effektkontrakter. En informant omtaler dette på følgende måte:

Dette er første gang de gjør det. Bare det tilsier at alt ikke går som det skulle, men da har man fått en erfaring knyttet til den type kontrakter.

Fra en annen informant fremheves verdien av å hente inspirasjon og lære av effektkontrakter som er gjort i andre land. Dette kan gi overføringsverdi blant annet i form av tanker om målgruppe, formulering av mål, samt kostnadshåndtering for det offentlig.

Et av de større spørsmålene er hvordan man kan samle erfaringer og tilby et mer overordnet kompetansetilbud til kommunene. På tvers av aktørgruppene er det stor enighet om at dette vil være et godt grep, men det er ulike syn på hvem og hvordan dette bør gjøres. Enkelte aktører mener at kommunene er blitt for avhengig av eksterne konsulenter for å gjennomføre en effektkontrakt, og at spesielt de større kommunene burde klare å håndtere mer av prosessene på egenhånd. Andre mener det er mer hensiktsmessig å hente prosessbistand utenfra, i stedet for at den enkelte kommune bygger opp for mye intern kompetanse.

Flere aktører viser til at KS kunne tatt en større posisjon på området, men at det virker som satsingen på effektkontrakt har fått begrenset gjennomslag i organisasjonen. I tråd med KS egen beskrivelse, viser aktører til at det er en forskjell mellom å jobbe generelt og konkret på prosjektnivå. Et annet alternativ som er blitt aktualisert er at det tas et initiativ fra staten og bygges opp en nasjonal kompetansseenhet som gir støtte til kommunene. Enkelte har innvendt at dette vil ta for lang tid. En informant viser i denne sammenheng til et helt nylig privat initiativ, hvor man ser for seg at investor, tilrettelegger og en organisasjon som KS, selv oppretter en plattform som fremhever gode prosjekterfaringer, tilbyr støttmateriell i form av juridiske og økonomiske avklaringer samt støtte til prosjektledelse (konsulentbistand). Tilbudet man finner hos Social Impact Center (SHIC) på forskningsinstituttet RISE i Sverige, har også blitt trukket frem som ønskelig i Norge.

4.2 Handlingsrommet til kommunene

Utfordringer med å få innpass politisk og i et stort velferdssystem

Bruken av effektkontrakter berører et kjent politisk stridstema om hvorvidt og i hvilken grad offentlig velferdstjenester kan løses hensiktsmessig og på en bedre måte gjennom bruk av private investorer og leverandører. Særlig de private aktørene viser til denne politiske virkeligheten, hvor forslag til bruk av effektkontrakter ofte blir møtt av en politisk motstandsrefleks på «hva er dette for noe» og at man ikke ønsker å samarbeide med «velferdsprofitører». Dette stiller krav til en gjennomtenkt ordbruk når konseptet med effektkontrakter skal forankres politisk i kommunene. En informant viser til et konkret eksempel på hvor man endret omtalen av «investor» til «sosial investor», for å gjøre denne rollen mer spiselig for noen av politikerne.

Flere informanter påpeker videre at det er vanskelig å få kommunene til å «nappe» på bruken av effektkontrakter, fordi området for velferdstjenester er preget av et stort mangfold av tjenester, som ofte er under press, regelbundet og har rapporteringskrav. Det bli dermed krevende for kommunene å vurdere alternative løsninger og tilbud til en gitt målgruppe. Effektkontrakter kommer inn fra siden på det eksisterende velferdssystemet og desto større innovative elementer som effektkontrakten inneholder desto større krav stilles til kommunenes evne til å tenke nytt og gjøre nødvendige tilpasninger.

NAV har en mal for oppfølging av sine brukere. En effektkontrakt passer ikke inn i denne malen.

Informantene har trukket frem flere «innsalgsargumenter» for effektkontrakter som må legges frem både politisk og for den administrative ledelsen i kommunen. For det første fremheves det at en effektkontrakt innebærer en risikoavlastning for kommunene, fordi man i prinsipielt kun blir økonomisk ansvarlig for vellykkede prosjekter. Kommunene får dermed anledning til å prøve ut nye og potensielt nødvendige tilbud til en målgruppe, med redusert økonomisk sårbarhet. Det er imidlertid påpekt at kommunene ofte står i en situasjon hvor man i realiteten ønsker å videreføre et allerede eksisterende tiltak; målgruppe, tilbud og leverandør er allerede i gang. Utfordringen for kommunen er at man ikke klarer å få finne finansieringen selv for den umiddelbare eller nærmeste videreføringen. En ekstern investor kan da være løsningen på at tiltaket ikke legges ned, mens kommunens økonomiske forpliktelse først kommer lengre frem i tid.

For det andre knytter det seg et vesentlig argument for effektkontrakter om man klarer å knytte positive utfall til fremtidige besparelser som kommunen ellers vill fått med denne målgruppen. For eksempel at man kan påvise hvordan oppnådd effekt for et visst antall brukere vil medføre stabil tilknytning til arbeidslivet og at kommunene dermed spares for konkrete utbetalingsbeløp til sosiale tjenester i etterfølgende år.

For det tredje fremhever noen aktører betydning av at man foruten risikoavlastning og besparelser, får fremlagt «den gode fortellingen» for politikerne om hvordan en effektkontrakt hjelper den enkelte brukeren.

Krevende å omdisponere ressurser og få tilgang på friske midler

En svært sentral faktor som fremheves på tvers av aktørgruppene, er at effektkontraktene frem til nå er sterkt preget av at kommunene har vanskelig for å omdisponere ressurser til slike utprøvinger. Dette medfører at effektkontraktene kjennetegnes av relativt små prosjekter, noe som blant annet får betydning for i hvilken grad kommunene kan avsette personale med ulike spisskompetanser til prosjektet. Denne forholdsmessigheten blir omtalt slik av en av informantene:

Det er fare for at vinninga går opp i spinninga om kommunen kobler på for mye ressurser i små prosjekter.

Mangelen på friske midler til prosjektene med effektkontrakter blir problematisert av de ulike aktørene. Enkelte peker på at det kan være en utfordring at det blir for stor avstand mellom kompetansen rundt problemforståelse og målgruppen på den ene siden, og på den annen side tilgangen til pengene som kreves for å få i gang og gjennomført en effektkontrakt som ligger høyere opp i systemet. En informant problematiserer denne avstanden med eksempel i et NAV-kontor og overordnet direktorat. En annen informant viser til at tilskuddssystemet i Norge ikke er rigget for prosjekter for hvor man må tenke flere år frem i tid. Arbeids- og velferdsdirektoratet tilskudd i 2023 til NAV-kontor for å kunne utrede, inngå og følge opp slike avtaler, utgjør i denne sammenheng et spesifikt tiltak for å øke bruken av effektkontrakter i kommunene. En intervjudeltaker oppfordrer i denne sammenheng til at det offentliges finansieringsbistand bør bygge på modellen for NAVs tilskudd til utvikling, forankring og prosjektledelse, fremfor å være involvert i tilbakebetalingen av investor.

Til slutt må det nevnes at flere aktører er kjent med bruken av nasjonale fond i andre land. Disse fondene investerer i effektkontrakter og bidrar også med ekspertise og oppstartshjelp for ulike sosiale investeringer. Den Sociale Investeringsfond (DSI) i Danmark ble opprettet i 2018 som et resultat av at Folketinget vedtok en satsing på sosiale investeringer. DSI kan også fungere som et mellomledd mellom private investorer og kommuner samt samfinansiere tiltak. I en slik samfinansiering reduseres risikoen både for DSI og private investorer. Flere intervjudeltakere tar til orde for lignende løsninger i Norge. Fond av denne typen er også kjent fra Storbritannia.

Kommunenes budsjetterings- og anskaffelsesprosess

Informantene viser til at effektkontraktens innpass i de kommunale budsjettprosessene er krevende fordi man ikke er vant med å forplikte seg til å overfor en investor, og hvor det

ikke er endelig avklart om utbetaling vil skje helt, delvis eller overhode noen år frem i tid. Kommunen utfordres til å tenke lengre enn det aktuelle budsjettåret og forplikte seg i fremtidige budsjetter, herunder hensynta ulike utviklingsløp og utfall. En informant mener at det kan oppleves litt vanskelig for kommunedirektøren å på denne måten miste noe av kontrollen på tjenestene og budsjetteringen. Enkelte andre aktører mener likevel at kompleksiteten rundt dette ikke kan være så stor, hvorav en uttaler:

I prinsippet bør det ikke være så komplisert tenker jeg. En økonomisk forpliktelse som må ivaretas som alle andre forpliktelser. Det må administrasjonen bare håndtere.

En del av utfordringsbildet er å få plassert ansvaret for den (eventuelle) fremtidige forpliktelsen under en av kommunens budsjettposter. Ofte vil effektkontrakten kunne anses å vedrøre flere tjenester i kommunen. Administrasjonen må da avklare om det er en eller flere avdelinger som skal bære det økonomiske ansvaret.

Informantene viser videre til at det er store forskjeller i kommunene på «hvor langt unna pengene sitter». Eksempelvis vil det som utgangspunkt være enklere å få innsikt og plass i budsjettprosessen i en kommune som Asker, enn i en bydel i Oslo som har en mer hierarkisk og konkurrerende budsjettprosess. Betydning av å være tidlig ute understrekes, da de kommunale budsjettprosessene som avgjøres på høsten, i stor grad beror på man gjør et forarbeid og skaffer seg innpass på vårparten.

Når det gjelder anskaffelsesprosessen så påpeker noen av informantene til at har vært et påfallende lite antall prosjekter hvor man har gjennomført en anskaffelsesprosess på markedet. I mange tilfeller har små aktører funnet veien til kommunene. Dette har også sammenheng med at prosjektene frem til nå har vært små. En av aktørene gir uttrykk for at denne trenden ikke kan fortsette, fordi dette på et tidspunkt trolig vil bli konstatert å være i strid med gjeldende regelverk. Som det vil fremgå av neste delkapittel, så mener flere aktører at graden av involvering og bruk av markedet har avgjørende betydning for kommunens tilgang på aktører, profesjonalisering og mangfold i tilbudene. For øvrig blir det også nevnt at det juridiske rammeverket forbundet med anskaffelser kan utgjøre en barriere for å få gjennomført en effektkontrakt, slik det blir spissformulert av en informant:

Har du et for sterkt anskaffelsesmiljø får du nei med en gang.

4.3 Markedet og aktører

I all hovedsak er det de private aktørene, sammen med KS og LUP, som har delt erfaringer og synspunkter som gjelder status på dagens markedsituasjon, herunder om behovet for et større marked på investor-, leverandør- og tilretteleggersiden.

Små prosjekt og få aktører

Flere aktører påpeker at markedet preges av at man i Norge har en sterk velferdsstat, samt at prosjektene med effektkontrakter til nå har vært små. En informant viser til at dagens prosjekter til dels har medført at det er små leverandører som inngår i effektkontraktene, men at disse vil ha store vansker med å levere på større prosjekter. Samtidig har man flere potensielt større aktører på leverandørsiden som ikke er interessert i dagens små prosjekter.

På tvers av aktørgruppene karakteriseres markedet for å bestå av et for lite antall aktive aktører. I denne sammenheng understreker en informant betydning av at kommunene har «store ører» og utnytter markedet for å få innspill i forarbeidet med en effektkontrakt, samt gjennomfører en anskaffelsesprosess som tillater flere investorer og leverandører å melde sin interesse og løsningsforslag. Det vises videre til at man gjennom en anskaffelsesprosess som kobler på markedet, vil styrke den innovative biten ved effektkontrakter. Flere aktører anser det som uheldig at dagens effektkontrakter i så stor grad er et resultat av en enkeltaktør som har fremlagt et tilbud til en målgruppe og at kommunen har gått videre med denne aktøren uten å ta i bruk markedet. En informant mener videre at små prosjekter begrenser kommunenes mulighet til å foreta nærmere gjennomgang (bakgrunnsjekk/due diligence) av aktuelle leverandører, og at dette er et prosesskrav som må forsterkes ved større prosjekt.

Som nevnt i delkapittel 4.1 er kommunene i stor grad avhengig av rådgivningskompetanse for å gjennomføre effektkontrakter, og i den sammenheng problematiseres det av flere at det er et svært begrenset antall aktører også innenfor denne rollen:

Det er sårbart at det er få miljøer i Norge som kan rådgi på feltet.

Tidlige erfaringer med bruk av anskaffelsesprosesser på markedet har vist at leverandørene har vanskelig med å få på plass en investor på egenhånd. Noen av informantene forklarer dette med at det er snakk om små prosjekt, som er lokalt forankret og med lite spor av gjenbruksmuligheter. Dette beskrives av en informant som en «prosjektsyke». For å lokke flere investorer ut på markedet bør derfor prosjektene gjøres større og innta et mer nasjonalt fokus. En annen løsning som blir skissert er at flere kommuner samler seg rundt utprøvingen av et relativt lite prosjekt, og slik signaliserer at

satsingen og muligheten for videreføring og oppskalering er bredere forankret. Når det gjelder investorsiden, har finansieringsløsningen brofinansiering vist seg å kunne gi store muligheter for bruk av effektkontrakter.

Brofinansiering: stort potensiale, men redusert fokus på effekt?

Bruken av brofinansiering fremheves å ha et stort potensial for å øke bruken og størrelsen på effektkontraktene. Aktørene forklarer dette med at det er et gunstig tidspunkt i investormarkedet som følge av at mange stiftelser har høy inntjening og ønsker å legitimere sitt formål gjennom midler til «ideelle» prosjekter. Det blir samtidig vist til at stiftelsene og bruk av brofinansiering er særlig aktuelt for visse målgrupper og utfordringer, for eksempel ungt utenforskap. Andre målgrupper og velferdsområder kan være mindre aktuelle for stiftelsenes formål, disse investorene vil derfor bare dekke en viss andel av det potensielle bruksområdet for effektkontrakter.

Investorene som er interessert i brofinansiering ønsker ikke tilbakebetaling. Disse står dermed i kontrast til de investorene som ønsker tilbakebetaling, som oftest for å reinvestere midlene i nye prosjekt («resirkulering»). Kommunenes forpliktelser blir også forskjellig beroende på finansieringsløsningen, slik en informant påpeker:

Det er stor forskjell å tilbakebetale og det å forplikte seg til å videreføre en tjeneste.

Enkelte intervjudeltakere peker på at oppfølgingen og interessen fra investor blir mindre ved brofinansiering. Stiftelser og lignende kan i tillegg ha begrenset innsikt i hva effektkontrakter er og man kan få et redusert fokus på evaluering og kravet til oppnådde effekter.

4.4 Kunnskap om og tilgang til målgruppen

Kunnskap om og tilgangen til målgruppen, blir fremhevet som avgjørende for prosjektene på tvers av aktørgruppene. Som nevnt kan økonomien i små prosjekter utfordre kommunens ønske og muligheter til å koble på personell i effektkontrakten. Dette kan få innvirkning på kommunens påkobling av ansatte som har god kjennskap til målgruppen samt nødvendig innsikt i forvaltningsmessige utfordringer og muligheter forbundet med brukerne. En informant påpeker betydning av at kommunen tar eierskap til utfordringsbildet og den intervensjonen som skal gis:

Kommunen må eie problemet, det er helt sentralt. Hvis ikke man kan prioritere det, så kommer man veldig dårlig ut fra start. Det må være noe som brenner litt.

Flere informanter trekker frem at aktørene i en effektkontrakt må være oppmerksomme på mulige rekrutteringsutfordringer fra start. En sentral erfaring knytter seg til at man ikke må snevre inn målgruppen for mye. Videre at leverandørene må ha direkte tilgang til potensielle deltakere og man unngår at offentlige aktører får rollen som «portvokter». Personvern hensyn vil også kunne begrense mulighetene som offentlige tjenester har til å peke leverandøren i retning av deltakere. Juridiske barrierer og mulige løsninger må derfor kartlegges tidlig.

Informantene viser for øvrig i liten grad til betydningen og innslaget av brukermedvirkning i prosjektene.

4.5 Målbarhet og evaluering

Aktørene er tett på hverandre og dette utfordrer kontraktslogikken

Informantene viser til at flere av prosjektene så langt bærer preg av at aktørene er tett på hverandre, i en slik grad at det går ut over ansvarsfordelingen mellom partene i kontrakten og gjør det vanskelig med «kjølige vurderinger». Det blir vist til at samarbeidskvaliteten i prosjektene varierer, men at det generelt er svært høy grad av tillitt. En informant viser til at den relasjonelle nærheten har medført at man går for langt i «heie frem» og involvere seg med andre aktører, og at dette har sammenheng med prosjektets størrelse og hvor robuste de andre aktørene fremstår.

Dersom investor og leverandør har en viss størrelse kan man i større grad opprettholde kontrakten og si at «sorry, dette gikk ikke».

Det blir av flere vist til et veldig sterkt ønske hos aktørene om at prosjektene skal lykkes. Motsatt legges det mindre vekt på kontraktslogikken og man er ikke opptatt av streng måling. Informantene viser videre til at det kan være legitime grunner til å foreta justeringer underveis i et prosjekt, f.eks. tilpasninger i rekrutteringen under korona, men man må samtidig unngå tilpasninger som har til hovedformål å gi en mer positiv fremstilling av prosjektets sluttresultat. Enkelte informanter påpeker at man ikke må bli for streng i klypa, fordi dette kan ødelegge dynamikken som er nødvendig i prosjektet. En informant fremhever også at fokuset nå ligger på læring og at det er viktig å fremstille effektkontrakter i et godt lys for andre kommuner.

Man er litt avhengige av at det går bra i prosjektene som er satt i gang for å kunne vise til noen gode eksempler. Dermed vil det bli enklere for andre kommuner å gå inn i slike samarbeid.

Balansegangen mellom å samarbeide og foreta justeringer på den ene siden, og på den andre siden foreta objektive måling og evaluering, blir fremhevet som utfordrende av mange informanter.

Målbarheten er vanskelig å få til og det evalueres i liten grad

Som vist til i delkapittel 4.1, så er den metodiske kompetansen forbundet med å utarbeide målekriterier og utføre målinger, ofte mangelfull i kommunene. Informantene viser da også til at målbarheten i flere av prosjektene så langt har vært for svak.

Dagens prosjekter er preget av håp og gode intensjoner. Målbarheten er så som så.

En forklaringsgrunn som trekkes frem av flere, er at måling er vanskelig å få til i små prosjekter, med få deltakere (lavt volum). Det vises til at man ved mindre grupper vanskelig kan stille opp et rigid målesystem, og at man ikke kommer unna en mer pragmatisk måling og bruk av skjønn.

Så når man har små grupper, er man mer avhengig av skjønnsvurderinger. Skal man måle kvantitativt, må man ha større grupper.

Jeg tenker at effektkontrakter kan være en god ide, men man må legge vekk ideen om at man får et fasitsvar på andre siden. Jeg tenker at det er veldig vrient.

Andre informanter er imidlertid tydelig på at måling av effekt er helt sentralt i en effektkontakt, nettopp fordi dette viser om noe virker eller ikke. De mener det derfor er påfallende at så mange kommuner svikter på dette punktet. En informant trekker også frem det vesentlige skillet mellom å måle på aktivitet og effekt/resultat, og at Hogst-prosjektet i liten grad kvalifiserer til en effektkontrakt fordi man betaler leverandøren for å holde informasjonsmøter.

En positiv utvikling med hensyn til bevisstgjøring og vektlegging av måling i de senere prosjektene, ser imidlertid ut til å gjøre seg gjeldende ifølge noen av informantene, hvorav prosjektet i NAV-Asker trekkes frem som et eksempel på dette.

Evaluering av effektkontraktens resultater er nødvendig for å vurdere måloppnåelsen. En rekke informanter viser til at evalueringen i flere av prosjektene så langt har vært begrenset. I den grad evaluering utføres, gjøres dette primært av kommunene selv.

Ekstern evaluering har så langt ikke forekommet i effektkontraktene, med unntak av Familiepartner-tilbudet i Lillehammer og Øvre Eiker kommune som følgeforskes av AFL. Informantene påpeker i denne sammenheng at ekstern evaluering koster for mye sett oppimot effektkontraktens størrelse.

Norge er fortsatt i en tidlig fase og større prosjekter kan løse skaleringsutfordringer

Informantene er på tvers av aktørrollene enige om at Norge fortsatt er i en tidlig fase når det gjelder bruken av effektkontrakter. Videre har informantene vist til at sentrale elementer i den «klassiske» effektkontrakten til nå har blitt nedtonet, nyansert eller tilnærmet utelukket. Enkelte informanter har innsikt i utviklingsbildet i andre land og fremhever at kontrasten til Storbritannias bruk av effektkontrakter er størst. Samtidig advares det mot en situasjon som går for langt i fokuset på profitt og streng måling, og som kan undergrave samarbeid og fleksibilitet i prosjektene.

Som løsning på flere av utfordringene, viser informantene til at det er behov for å komme ut av «småprosjektene» og øke volumet og størrelsen i fremtidige prosjekter. Dette vil legge til rette for økt markedsinteresse og profesjonalisering av roller, samt muliggjøre reell effektmåling og et styrket læringsutbytte/overføringsverdi. For å oppnå dette viser noen informanter til at flere kommuner bør gå sammen og skape mer robuste prosjekter, noe som også vil gi bedre kostnadsfordeling og mulighet for påkobling av ekstern evaluering. Informantene mener videre at kommunene bør bli mer bevisste rundt eget formål med bruk av en effektkontrakt. Aktuelle spørsmål i denne forbindelse er i denne sammenheng: Er kommunene mest opptatt av å betale for en effekt mer isolert eller for å få til økt samarbeid med private aktører på velferdsområdet? Og skal det kjøpes noe mer av det som allerede finnes eller nye former for tjenester (innovasjonsgrad)?

5. Felles læringspunkter

Kartleggingen viser at effektkontrakter er en kompleks finansieringsløsning. Flere aktører, ulike roller og krav til evaluering skaper i seg selv et utfordrende landskap der det blir noe prøving og feiling før aktørene blir trygge på framgangsmåten. Dette er på ingen måter et nytt funn: AVdir og KDI viser allerede i 2017 til hvordan effektkontrakter er komplekse og ressurskrevende, og at utgiftene til administrasjon og evaluering kan bli store (AVdir og KDI 2017). I en slik situasjon er det ekstra viktig å legge til rette for læring på tvers.

I dette kapittelet vil vi oppsummere felles læringspunkter på tvers av de ulike prosjektene. Formålet er å peke på suksessfaktorer og mulige fallgruver. Vi foretar ingen evaluering av om prosjektene har nådd sine fastsatte mål, men viser likevel til områder der enkelte prosjekter har lyktes bedre enn andre. Kartleggingen har omhandlet både prosjekter som har pågått over tid (særlig BitR og HOGST) og nye prosjekter som er i tidligere faser av en effektkontrakt (NAV-prosjektene). Funnene som knytter seg til fasene lengre ut i en effektkontrakt preges derfor av de tidlige erfaringene på feltet, og fra et mindre antall prosjekter. Samtidig registrerer vi en positiv utvikling ved at de nye prosjektene virker å starte med en større bevissthet om en del av utfordringene som er forbundet med effektkontrakter.

I kapittelet legger vi vekt på erfaringer som er relevante for kommunale aktører. Følgende læringspunkter er ment som nyttige innspill både for planlagte og allerede igangsatte effektkontrakter.

5.1 Kompetanseutfordringer og aktørforståelse

Store krav til kompetanse er et gjennomgående funn i vår kartlegging. Mange intervjudeltakere viser til at de egentlig ikke har særlig god kunnskap om hva effektkontrakter er. Dette gjelder både kommunale aktører så vel som andre. For kommunene kompliseres bildet av at mange ulike fagområder må involveres. Spisskompetanse på anskaffelser, regelverk og personvern er bare en del av hva som kreves av en kommune. Utfordringene på disse områdene har i enkelte tilfeller vært så store at kommunens kunnskap om målgruppen har kommet i bakgrunnen. I sum har dette ført til en ubalanse mellom hensynet til krav av mer kontraktsmessig karakter, og den sosialfaglige kompetansen som kommunen har gjennom et omfattende tjenestetilbud. Manglene på kobling av kommunens samlede erfaring med målgruppen, ble også poengtert i evalueringen av BitR (Oxford Research, 2022).

Flere intervjudeltakere peker på at kommunene har for liten kunnskap om hva effektkontrakter er. Vi mener en slik kritikk må nyanseres. Kartleggingen viser også at tjenesteleverandører i flere tilfeller har hatt liten innsikt i kommunenes forvaltning og tjenestetilbud. På grunn av manglende forståelse for den institusjonelle logikken som preger kommunens tjenesteproducentrolle, blir avstanden mellom engasjerte sosiale entreprenører og et system som skal ivareta likebehandling og forutsigbare tjenesteleveranser, unødige stor. Flere har i den forbindelse snakket om ulike språk og forståelsesrammer som en barriere for samarbeid.

Enkelte omtaler også kommunene som lite innovative og med begrenset vilje og evne til endring. Dette er etter vår vurdering en forenkling som skaper dårlige vilkår for samarbeid. Kunnskap og forståelse for hverandres roller og rammebetingelser er derfor et kjennetegn ved vellykkede prosesser.

5.2 Målgruppekunnskap må prioriteres

Betydningen av inngående kunnskap om målgruppen trekkes fram på tvers av ulike prosjekter. Det gjelder hvem og hvor mange som inngår i målgruppen, men også hvilke andre tjenester brukerne mottar og har behov for. Det er med andre ord en nær sammenheng mellom manglende involvering av kommunens sosialfaglige ressurser og mangelfullt kunnskapsgrunnlag for å kunne definere en målgruppe som på samme tid er tilstrekkelig avgrenset og definert, og realistisk med tanke på å kunne rekruttere nok deltakere.

Rekrutteringsutfordringer synliggjøres både i denne kartleggingen og i øvrig litteratur om effektkontrakter. Dersom målgruppen defineres for snevert, kreves mye ressurser og innsats for å identifisere og motivere potensielle deltakere. Vanskene med å rekruttere innebærer at mer formelle barrierer som taushetsplikt og tilgang til kontaktopplysninger må ryddes av banen før oppstart. Dersom en leverandør blir for avhengig av andre etaters innsats for å komme i kontakt med mulige brukere, blir risikoen for leverandøren unødige stor.

For å håndtere slike samordningsutfordringer, må aktørene samles. Kartleggingen viser at dette gjøres gjennom en form for styringsgruppe.

5.3 Styringsgruppen må være aktiv

Styringsgruppene i driftsfasen av prosjektene framstår som avgjørende for vellykkede prosesser. En effektkontrakt vil støte på utfordringer underveis, det er mer snakk om *når* enn *om*. Da må det være et apparat klart til å håndtere uforutsette problemer, dele informasjon, samordne innsatsen og justere kursen. Mulighetene for slik justering er blant effektkontraktens fremste fortrinn.

Aktørenes forpliktelse må være tilstrekkelig uttalt og forankret faglig, administrativt og politisk. Denne utfordringen er ikke unik for effektkontrakter, men siden effektkontrakter er såpass nytt og ukjent, så har behovet for forankring tatt ekstra mye tid. Flere informanter viser til at forankringsarbeidet i fremtidige effektkontrakter bør gjøres tidligere og mer effektivt.

Kartleggingen har vist at styringsgruppene i de to gjennomførte effektkontraktene har hatt for lav kunnskap om substansen i tjenesteleverandørens tjenester. Som et eksempel har flere pekt på aha-opplevelsen styringsgruppen i BitR fikk da de to år inn i prosjektperioden besøkte Nøsen Yoga og Fjellhotell. Først da fikk styringsgruppen en dypere forståelse av hva tjenesteleverandøren forsøkte å oppnå. Etter vår vurdering er manglende innsikt i tjenesteleverandørens konsept sterkt medvirkende til at flere styringsgruppedeltakere har blitt passive og kun i begrenset grad har bidratt med faglig funderte innspill og forslag. I intervjuene blir denne kritikken først og fremst reist mot kommunale deltakere. En mer aktiv deltakelse fra medlemmene i styringsgruppene vil bidra til at aktørene drar i lag og støtter oppunder leverandørens tjenester.

5.4 Klar strategi for å utnytte markedet

Mange av effektkontraktene som er gjennomført, er resultat av direktekontakt mellom leverandør og kommuner. I flere tilfeller har kommunen vurdert det dit hen at ingen andre kan levere tjenesten, og de har derfor inngått kontrakt med en bestemt leverandør. I de få tilfellene hvor det er blitt gjennomført en formell anskaffelse på markedet, understreker intervjudeltakerne at dette har gitt betydelig innsikt og forståelse for hva markedet kan levere.

I kartleggingen har særlig de private aktørene, KS og LUP, vært opptatt av dagens markedssituasjon. Disse aktørene fremhever betydning av aktive markedsstrategier for å utvide et til nå begrenset aktørbilde. Enkelte mener også at kommunene bruker for mye tid på intern forankring og dermed involverer markedet for sent. Informantene viser til at tidligere involvering av markedet vil gi kommunene nødvendig tilgang på kunnskap, bredde i ulike løsninger samt økt profesjonalisering hos markedsaktørene. Selv om det empiriske grunnlaget er begrenset, viser også enkelte til at investor-perspektivet lett utelates fra markedsdialogen. Det kan derfor vært grunn til å jobbe mer direkte mot investorleddet fremover.

Oppgaven med å modne markedet, herunder sørge for tilstrekkelig tilgang til investorer og kapital, kan være en oppgave for andre enn enkeltstående prosjekter. En mulighet er at flere kommuner går sammen, noe som både kan gi større volum i prosjektene og signalisere et større potensiale for oppskalering. Et annet alternativ er å lene seg på andres initiativer, for eksempel nettverks- og akseleratorprogram i regi av private aktører.

5.5 Brukermedvirkning og risikoforståelse

I kartleggingen har få intervjudeltakere uoppfordret tatt opp brukermedvirkning. På direkte spørsmål vises det likevel til ulike former for medvirkning, men det er få eksempler på omfattende involvering av brukere i utformingen av ulike tjenestetiltak. Derimot forteller mange om tett kontakt med brukerne i driftsfasen. Muligheten for å justere en effektkontrakt kan her tenkes å gi større spillerom for brukermedvirkning underveis i driftsfasen. Det er også verd å merke seg at flere av tjenesteleverandørene aktivt bruker likemenn i tjenesteleveransene. Som vist, er det også eksempler på at brukere har fått jobb i tiltaket etter at de selv har deltatt og fullført.

Kartleggingen viser at det i flere tilfeller ikke har foreligget en grundig nok øvelse i å analysere brukerreisen til deltakere i vidt ulike livssituasjoner. Det har vært eksempler på implisitte antakelser som senere har skapt problemer. En grundigere analyse av brukernes behov ville for eksempel synliggjort NAVs oppfølging av deltakere.

I forbindelse med effektkontrakter snakkes det mye om risiko og risikofordeling. Mange fremstillinger av effektkontrakter har imidlertid en snever beskrivelse av risiko. Ofte mangler beskrivelser av ulike risikofaktorer for en svært sentral aktørgruppe, nemlig brukerne av et nytt tiltak. Illustrerende nok mangler også ofte brukerne i beskrivelsen av partene i effektkontrakter. Dette har trolig sammenheng med et sterkt fokus på effektkontrakter som finansieringsmodell. Dermed mister man også av syne den risiko som brukere løper ved utprøving av nye tiltak. Både kommunen og NAV yter tjenester til mange sårbare brukere, og for flere av disse er stabile tjenester avgjørende for et verdig liv. Nye tiltak som kan rokke ved forutsigbarheten til sosiale velferdstjenester kan medføre en betydelig risiko for brukere. I dette ligger både risikoen for svak innholds- og implementeringskvalitet fra tiltaksleverandøren, men også faren for at kommunen under utprøvingen reduserer egen innsats mot sårbare grupper.

Kartleggingen har vist at det er krevende å integrere tjenester som gis som følge av en effektkontrakt, og velferdstjenestene som kommunen leverer. Flere viser til at kommunen er et nødvendig bindeledd dersom ulike tjenester skal veves sammen, men som kartleggingen viser, er kommunen i varierende grad koblet på oppfølgingen av kontrakten. I enda mindre grad er kommunens sosialfaglige ressurser koblet på. Det kan øke risikoen for brukerne.

5.6 Utfordringer med små forhold og evaluering

Våre funn viser at dagens effektkontrakter ofte preges av tette forhold og høy grad av tillitt mellom aktørene, mens det er lite innslag av NPM-tankegang og streng

kontraktologikk. Flere informanter har vist til at dette går ut over ansvarsfordelingen i kontrakten og aktørenes evne til å gjøre objektive ("kjølige") vurderinger underveis i prosjektet. På den ene siden skal effektkontraktene legge til rette for samarbeid og muliggjøre nødvendige justeringer, samtidig har flere informanter erfart at ønsket om at prosjektene skal lykkes blir for dominerende i forhold til objektiv måling av effektkontraktens resultater. Balansegangen mellom å hjelpe og kontrollere hverandre er med andre ord en krevende øvelse i dagens effektkontrakter.

Metodisk kompetanse om hvordan man oppstiller målekriterier og foretar objektiv måling, er en mangelvare i kommunene. Til dels forklares utfordringene med å foreta målinger i dagens prosjekter med at volumet (antallet deltakere) er såpass lite. Dette har medført at man i stor grad har måtte ta i bruk skjønsmessige vurderinger.

Evalueringsgraden i flere av prosjektene fremstår likevel å være begrenset, og utføres primært av kommunene selv. Eksempler på ekstern evaluering er få. I intervjuene har vi stilt flere spørsmål rundt manglende bruk av ekstern evaluering av måloppnåelsen i effektkontraktene. Mange intervjudeltakere har da svart at det er svært kostbart å gjennomføre en ekstern evaluering, hvorav noen peker spesifikt på det å gjennomføre en RCT. I den forbindelse vil vi minne om at selv om RCT er «gullstandarden» for effektmåling, er ikke spørsmålet om evaluering et spørsmål om enten egnevaluering eller et omfattende evalueringsopplegg som RCT.

Den anerkjente Maryland-skalaen nivellerer et hierarki av ulike fremgangsmåter for effektmåling basert på deres metodiske styrker og svakheter. Det høyeste nivået på denne skalaen er et ekte eksperiment, mens det laveste nivået er en enkel sammenligning av de som nyter godt av tiltaket/virkemidlet og de som ikke gjør det (Farrington et. al., 2002). En anerkjent tilnærming som faller inn under denne skalaen er kontrafaktiske spørsmål eller addisjonalitet. Dette er en tilnærming som i norsk sammenheng ofte brukes av departementer og direktorater som den beste praktiske tilnærmingen til effektmåling. For å måle addisjonalitet kan man ta i bruk flere ulike metoder eller kombinasjoner av metoder. Blant annet har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring utarbeidet flere veiledere hvor dette er en standardisert tilnærming til effektmåling (DFØ, 2010). Samtidig som det ligger et potensial i å øke antallet eksterne evalueringer kan man også bevege seg oppover i effektmålings-hierarkiet uten at man nødvendigvis trenger å gjennomføre kostbare RCT-er. Evaluering handler ofte om kompromisser mellom hva som er ønskelig og hva som er mulig. Det viktigste er uansett å være åpen om hvilke kompromisser som er gjort.

5.7 Hvilken betydning har lokal kontekst?

Oppdragsgiver har bedt om en vurdering av hva som er kjerneelementer i et vellykket samarbeid, og hva som er avhengig av lokal kontekst. Det er et vanskelig spørsmål ettersom kommunene har såpass begrenset erfaring med denne finansieringsformen. Fra andre land viser erfaringene at effektkontrakter i stor grad tilpasses lokal kontekst og behov (se kapittel 1.3). Lokale ønsker og ambisjoner påvirker hvilke av kjerneelementene i en effektkontrakt som vektlegges, enten dette dreier seg om evaluering, graden av økonomisk risiko som investorene tar, eller om tjenesteleverandør er en sosial entreprenør. I en norsk kontekst er dette vanskeligere å vurdere ettersom de fleste effektkontraktene har operert under mer tilrettelagte betingelser.

På spørsmål om hvordan de ulike effektkontraktene kom i stand, viser de fleste intervjudeltakere fra kommunene til muligheter som har kommet gjennom tilskudd og pilotprosjekter. Flere er tydelige på at tilskuddet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært utløsende og nødvendig. Samtidig forteller aktørene med interesse og engasjement, og flere understreker behovet for faglig nysgjerrighet, nyskaping og et mer resultatorientert fokus innenfor velferdstjenestene. Videre viser enkelte til at kommunen ønsker å framstå innovativ og at det blant de folkevalgte er stor tro på at sosiale entreprenører og andre aktører kan bidra i utviklingen av kommunale tjenestetilbud.

Hvilke suksessfaktorer eller fallgruver som bunner i lokal kontekst, og hvilke som bunner i at kommunen denne ene gangen har hatt særlige forutsetninger, er altså vanskelig å bedømme. Noen forhold peker seg likevel ut.

For det første er kompetansebehovet ved effektkontrakter såpass stort at små kommuner har en klar ulempe. Bredden i kompetansekravene tilsier at kommuneadministrasjonen bør ha en viss størrelse, og kartleggingen har avdekket flere eksempler der spisskompetanse innenfor for eksempel anskaffelse, har vært viktig.

For det andre framstår forankring – administrativt så vel som politisk – som såpass avgjørende at de største kommunene støter på noen særskilte problemer. Kartleggingen viser at prosjektene i Oslo har brukt mye tid på forankring og kontakt med byens politiske ledelse. Intervjudeltakere peker på at selv om den fysiske avstanden ikke er all verdens, er den organisatoriske avstanden stor. Det er altså forholdsvis langt mellom nivået der problemer og mulige løsninger utformes, og nivået der beslutningene om pengebruk tas. Budsjettprosessene blir også vanskeligere om man i tillegg til å synliggjøre innsparinger i ulike sektorer, også skal vise til innsparinger i andre bydelers budsjetter. Denne lærdommen vil også ha relevans for eventuelle interkommunale samarbeid om effektkontrakter.

For det tredje er det tydelig at anskaffelsesprosesser krever mye, men også gir merverdi. Store ører til markedet fører til nye løsninger og nye samarbeidskonstellasjoner.

Markedsdialog er også viktig for å mobilisere investorene. I dag er markedet for effektkontrakter begrenset. Kartleggingen viser at de fleste effektkontraktene finnes på Østlandsområdet, og det er også her vi finner aktørene som har vært involvert i mange av kontraktene. Læringsarenaen for effektkontrakter består også av aktører fra Oslo-området. Med tanke på lokal kontekst er det derfor i dag mer kompetanse og mer erfaring i dette området av landet. En eventuell videre satsing på effektkontrakter må hensynta det.

Spørsmålet om forholdet mellom kjerneelementer og lokal kontekst minner om Gudmund Hernes' skille mellom éngangere og gjengangere (1977). Hernes skriver rett nok om kraftkommuner, men poenget er likevel relevant: Forskjellen er stor mellom kommuner som håndterer et visst sett med utfordringer i ett enkeltstående tilfelle, og kommuner som håndterer de samme utfordringene flere ganger. Som Hernes (1977, s. 17) skriver: «Mens opplegget for éngangere er improvisert, blir det for gjengangeren rutinisert». Det er først når gjennomføringen av effektkontrakter blir noe mer rutinisert, at det blir mulig å sikkert skille kjerneelementer fra lokal kontekst. Innretningen på dagens tilskuddsordning, der ressursene i større grad går til kompetansebygging og kunnskapsdeling på tvers av ulike effektkontrakter, er derfor etter vår vurdering et godt grep.

6. Konklusjon

Kartleggingen av hvilke erfaringer norske kommuner har med å inngå samarbeid om effektkontrakter har vist at bruken av denne finansieringsformen fortsatt er i en relativt tidlig fase. Oppsummert er det også tydelig at uttestingen til nå har vært preget av kontrakter med begrenset volum, både med tanke på antall deltakere og kontraktsum. Volumutfordringen forsterkes ved at eksemplene på gjennomførte kontrakter i stor grad er enkeltstående tilfeller. Det gjør det vanskeligere å bygge kunnskap om denne forholdsvis komplekse finansieringsformen. Mangel på en systematisk tilnærming til kumulativ kunnskapsbygging kan begrense mulighetene for spredning og dermed svekke gevinstrealiseringen av disse innovasjonsprosjektene. I den forbindelse er det grunn til å framheve læringsarenaen som nå er etablert på tvers av fire NAV-prosjekter og andre relevante aktører. Dette er etter vår vurdering et godt grep for å øke kompetansen om effektkontrakter og sørge for at nye utprøvinger kan stå på skuldrene til allerede gjennomførte prosjekter. Fremtidig bistand fra det offentlig bør derfor innrettes mot kompetanseheving og ressurser til utforming av kontrakter og prosjektledelse, i stedet for rene finansielle bidrag i forbindelse med tilbakebetaling til investor.

Kartleggingen viser også at effektkontrakter for kommunens del krever mer enn bare penger. Kompetanse er allerede nevnt, men nær sagt alle intervjudeltakere viser til behovet for administrativ og politisk forankring. Såpass store deler av kommunens virksomhet bør involveres dersom en god kontrakt skal utformes og følges opp. Kravene til å omdisponere ressurser i en presset kommuneøkonomi, med store krav til ansatte på velferdsområdet og vissheten om at utfordringer vil oppstå og derfor må håndteres, tilsier i sum at administrativ og politisk ledelse ikke bare må vite om en utprøving, men også ville den og jobbe for den. Her er det verd å merke seg at «invest to save»-retorikken er utbredt blant private aktører, men i liten grad kommer til uttrykk i intervjuene med kommunale aktører.

Vårt empiriske grunnlag viser at effektkontraktene som er gjennomført i begrenset grad har sett leverandørens bidrag i sammenheng med øvrig kommunalt tjenestetilbud. I tråd med erfaringene fra Storbritannia og Sverige ser vi også at effektkontrakter ikke er en enhetlig størrelse, men tilpasses og justeres. Det er med andre ord avstand fra effektkontrakter som idealmønstre og utprøvingene som er kartlagt i denne undersøkelsen. Det trenger ikke være negativt, men aktørene må være åpne om kompromissene som gjøres og årsakene til disse. Størst avstand er det når det kommer til bruk av ekstern evaluering av resultatoppnåelsen. Det er gode grunner til pragmatiske løsninger på dette området, ikke minst sett i lys av effektkontraktens størrelse. Likevel rammer mangelen på solid dokumentasjon av effekt selve begrunnelsen for en slik finansieringsform. Aktører som ønsker å gå videre med effektkontrakter bør derfor sørge for et volum som muliggjør bedre evaluering av måloppnåelse.

Oppsummert gir dette argumenter for at en eventuell videre satsing på effektkontrakter bør legge til rette for utprøvinger med større volum. Kartleggingen har samtidig synliggjort betydelige utfordringer knyttet til rekruttering av deltakere, tilnærming til deltakernes helhetlige behov og koblingen mellom sosiale entreprenører og kommunens og NAVs ressurser. Det tilsier at modellen fortsatt bør testes med stor grad av støtte, før den eventuelt utprøves med tanke på ekstern validitet og uten mye bistand.

Litteraturliste

- Albertson, K., Fox, C., O’Leary, C. & Painter, G. (2020). Towards a Theoretical Framework for Social Impact Bonds. In *Nonprofit Policy Forum*, 1(2).
<https://doi.org/10.1515/npf-2019-0056>
- Asker kommune. (2024, 22.feb). *Effektkontrakt Ungt utenforskap*.
<https://www.aker.kommune.no/om-aker-kommune/anbudskonkurranser/effektkontrakt-ungt-utenforskap/>
- AVdir og KDI (2017), *Forslag til gjennomføring av en pilot med velferdsobligasjoner*
- Back in the Ring. (2022). *Vårt arbeid*. <https://www.backinthering.no/vart-arbeid>
- Bokström, T., Julin, J., Norman, D. & Lidman, J. (2022). *En unik sosial investering – sluttrapport om det sociala utfallskontraktet i Norrköping*. RISE rapport 2022:89.
<https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1687352&dswid=-5611>
- Broccardo, E. & Mazzuca, M. (2019). The missing link? Finance, public services, and co-production: The case of social impact bonds (SIBs). *Public Money & Management*, 39, 262 - 270. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592907>
- Cabinet Office. (2015). *Centre for Social Impact Bonds: Map of Social Impact Bonds*.
https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/funding-0
- Carter, E. (2020). Debate: Would a Social Impact Bond by any other name smell as sweet? Stretching the model and why it might matter. I *Public Money & Management, Taylor & Francis Journals*, 40(3), s. 183-185.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1714288>
- David P. Farrington, Denise C. Gottfredson, Lawrence W. Sherman & Brandon C. Welsh (2002) Maryland Scientific Methods Scale. Evidence-Based Crime Prevention, P 13-21, 2002. <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/maryland-scientific-methods-scale-evidence-based-crime-prevention-p>
- Ephori Impact & Gatelaget LIF. (2023). Effektkontrakt med Gatelaget i Lørenskog. [Notat].
- Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M., & Mays, N. (2018). Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration*, 52(1), 4–28. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>

- Fred, M., & Mukhtar-Landgren, D. (2022). Productive resistance in public sector innovation - introducing social impact bonds in Swedish local government. *Public Management Review*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2123027>
- Government Outcomes Lab. (u. å.a). *Indigo: Better data for better social outcomes*. Hentet 1. mars 2024 fra <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/>
- Government Outcomes Lab. (u. å.b). *Impact Bond Datasett*. Hentet 1. mars 2024 fra <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/>
- Hjellset, V. T. (2019) Trygg av natur – virker det sett i et folkehelsevitenskapelig perspektiv? https://drive.google.com/file/d/15J9hlyev1ntrbLgtyItW53l_h3vvwhT/view?usp=sharing
- Hogst. (2023). *Om Hogst*. Hentet fra <https://www.hogstas.no/om-hogst>
- Jacobsen, R. H. & Rangvid. B. S. (2023). *Insights on Social Investment: Experience from the Nordic region*. VIVE. <https://www.vive.dk/media/pure/0xg1449x/24321577>
- Joy, M. & Shields, J. (2013). Social Impact Bonds: The Next Phase of Third Sector Marketization? *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 4, 39-55. <https://doi.org/10.22230/cjnser.2013v4n2a148>
- KS. (2023a, 8. desember). *Effektkontrakter kan finansiere sosiale investeringer*. [Effektkontrakter kan finansiere sosiale investeringer - KS](#)
- KS. (2023b, 7. desember). *Veiledningsmaterieell for effektkontrakter*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/veiledningsmaterieell-for-effektkontrakter/>
- Lagarde, M., Wright, M., Nossiter, J., & Mays, N. (2013). *Challenges of payment-for performance in health care and other public services – design, implementation and evaluation*. PIRU Publication. London.
- Larvik kommune. (2023). *Strategidokument 2023-2026: Kommunestyrets vedtak*. Larvik kommune. https://pub.framsikt.net/2023/nye/bm-2023-kst_vedtal_strategidokument_2023%E2%80%932026#/generic/orgstructuremain/02/21?scrollto=grid1&search=effektkontrakt
- Larvik kommune. (2024). *Strategidokument 2024-2027: Kommunestyrets vedtak*. Larvik kommune. https://pub.framsikt.net/2024/nye/bm-2024-stratdok2024-2027_ik_kstvedtak#/generic/orgstructuremain/02/21?scrollto=grid1&search=effektkontrakt

Leverandørutviklingsprogrammet. (2023, 13. oktober). *Effektkontrakt arbeidsinkludering*. <https://innovativeanskaffelser.no/effektkontrakt-arbeidsinkludering/>

National Audit Office. (2015). Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Outcome-based-payment-schemes-governments-use-of-payment-by-results.pdf>

NAV. (2024). *Ny ungdomsgaranti i NAV*. [Ny ungdomsgaranti i NAV - nav.no](https://nav.no)

NAV St. Hanshaugen. (2024). Invitasjon til dialogkonferanse. Effektkontrakt i Oslo. Fra utenforskap til IT-jobb gjennom sosialt entreprenørskap. <https://innovativeanskaffelser.no/content/uploads/2024/02/dialognotat-sthanshaugen.pdf>

Norrköping kommun. (2022). *Sociala investeringsfonden i Norrköping kommun*. Riktlinje. KS 2021/0648. <https://norrkoping.se/download/18.5ff942e1184b3f255e22eded/1645194296067/riktlinje-sociala-investeringsfonden.pdf>

Norrköping kommun. (u. å.). *Norrköping sociala investeringsfond*, Hentet 15. desember 2023 fra <https://norrkoping.se/organisation/ekonomi/social-investeringsfond>

Oxford Research. (2022). *Evaluering av forsøk med effektkontrakter i en norsk kommunal kontekst*. <https://oxfordresearch.no/publications/evaluering-av-forsok-med-effektkontrakter-i-en-norsk-kommunal-kontekst/>

PwC. (2023). *Den Sociale Investeringsfond: Læring fra de første sociale investeringsprogrammer*. <https://dsi.dk/nu-er-de-foerste-fem-investeringer-i-den-sociale-investeringsfond-evalueret/>

Prop. 1 S. (2021 - 2022) *For budsjettåret 2022*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/031d037cff7c482c9142ec04a75cc2e8/no/pdfs/rp202120220001asdddpdfs.pdf>

Ronicle et al. (2022). *Commissioning Better Outcomes Evaluation: 3rd Update Report*. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/documents/CBO-3rd-update-report.pdf>

Senter for statlig økonomistyring (2010) *Veileder- Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Direktoratet for økonomistyring. <https://dfo.no/sites/default/files/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>

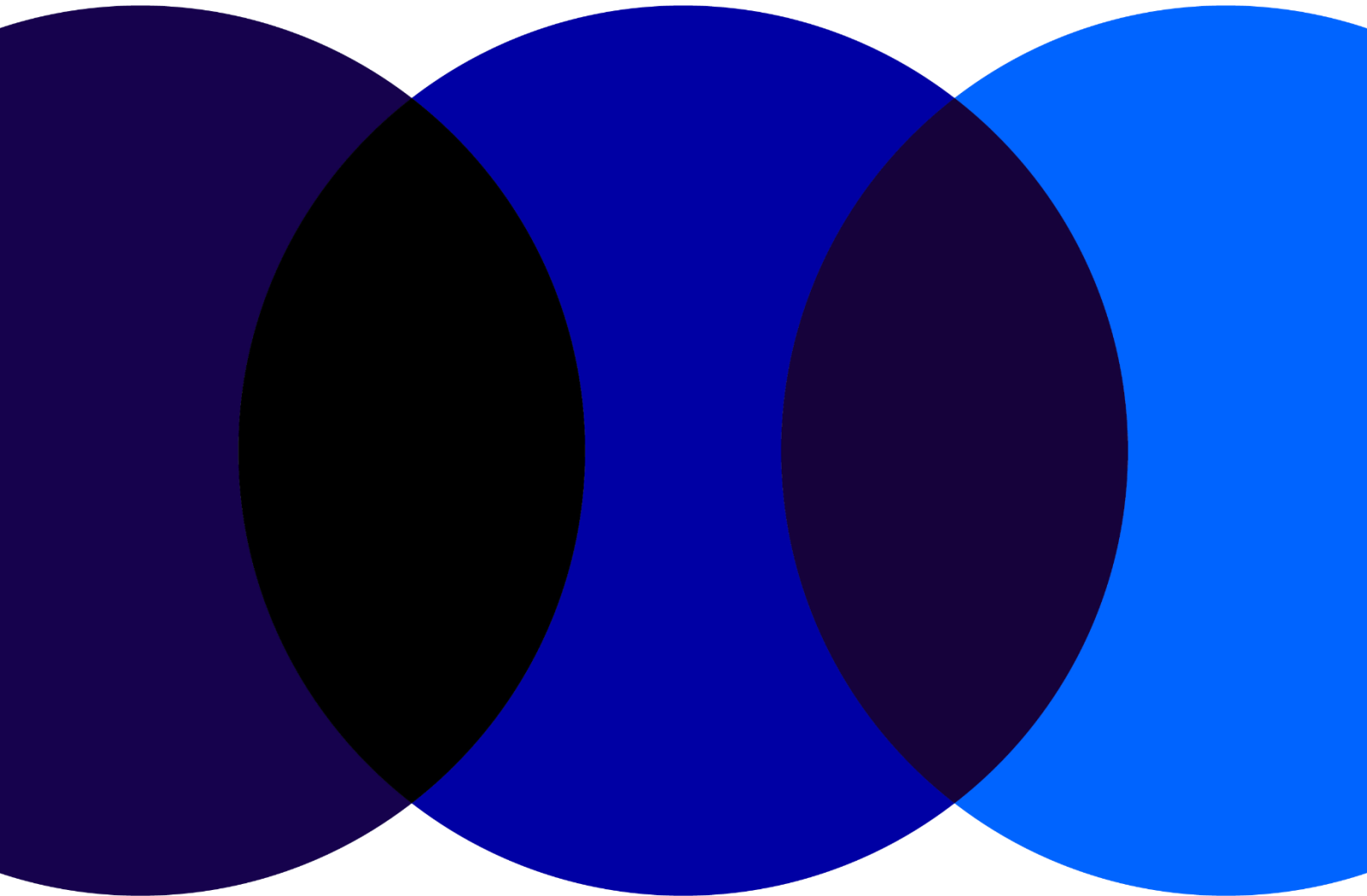
Sinclair S., McHugh N., Donaldson C., Roy M., Huckfield L. (2014). Social impact bonds: Shifting the boundaries of citizenship. In Farnsworth K., Irving Z., Fenger M.

(Eds.), *Social Policy Review 26: Analysis and debate in social policy, 2014* (pp. 111-128). Bristol, UK: The Policy Press.

Tøge, A. G., Pedersen, E. og Finne, J. (2023). *Familiepartner – Midtveisrapport*. (AFI-notat 2023:05). Arbeidsforskningsinstituttet. [ODA Open Digital Archive: Utprøvingen av Familie for første gang. Sluttrapport fra en fireårig følgeevaluering av «Nurse-family partnership» i Norge \(oslomet.no\)](#)

Warner, M.E. (2013) Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(4), 303–319.
<https://doi.org/10.1080/17487870.2013.835727>

Wooldridge, R. (2020, 25. februar). *Making social impact bonds work for your council*. Local government chronicle. <https://www.lgcplus.com/finance/rachel-wooldridge-making-social-impact-bonds-work-for-your-council-25-02-2020/>



OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd flor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norlandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu