



RAPPORT

RAPPORT OM EVALUERING AV TILSKUDDSDORDNINGEN TIL SELVHJELP NORGE FOR HELSEDIREKTORATET

27.NOVEMBER 2020

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHOOLD

1	SAMMENDRAG.....	4
2	GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET	5
2.1	BAKGRUNN.....	5
2.1.1	Om tilskuddsmottaker Selvhjelp Norge.....	5
2.2	METODE	5
2.2.1	Begrepsavklaringer.....	6
2.3	VURDERINGSGRUNNLAG	6
2.4	AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD	7
3	ER TILSKUDDSDORDNINGEN TILSTREKKELIG GODT UTFORMET?	8
3.1	FAKTABESKRIVELSE.....	8
3.1.1	Hvordan er tilskuddsordningen utformet?	8
3.1.2	Hvordan har tilskuddsordningen utviklet seg over tid?	8
3.1.3	Hva innebærer gjeldene føringer for tilskuddsordningen?.....	9
3.1.4	Hvordan opplever Selvhjelp Norge dagens utforming av tilskuddsordningen?.....	11
3.2	VÅR VURDERING	12
3.2.1	De ulike førende dokumentene henger bedre sammen enn tidligere, men det er behov for tydeliggjøring av hierarkiet for å sikre prioritering	12
3.2.2	Fordeling av roller og ansvar mellom Helsedirektoratet og Selvhjelp Norge og formuleringer knyttet til dette må gjennomgås og tydeliggjøres	12
3.2.3	Det er sammenheng mellom mål og kriterier i dag, men dagens regelverk må revideres	13
4	HVILKE EFFEKTER GIR TILSKUDDENE?	14
4.1	FAKTABESKRIVELSE.....	14
4.1.1	Hvordan brukes tilskuddet av Selvhjelp Norge?.....	14
4.1.2	Hvordan dokumenterer og måler Selvhjelp Norge effekter?	16
4.1.3	Hvilke effekter ser vi?	17
4.2	VÅR VURDERING	21
4.2.1	Selvhjelp Norge arbeider i stor grad i henhold til formålet	21
4.2.2	Manglende måling av kriterier for måloppnåelse vanskeliggjør vurdering av effekter	21
4.2.3	Positive endringsprosesser pågår	22
5	HVORDAN KAN ORDNINGEN FORBEDRES?	22

5.1	HOVEDANBEFALING	22
5.2	ØVRIGE ANBEFALINGER.....	23
6	VEDLEGG	23
6.1	UTVIKLING AV TILSKUDDSORDNINGEN OVER TID.....	23
6.1.1	Regelverk	23
6.1.2	Oppdragsbrev og tilskuddsbrev	25
6.1.3	Nasjonal plan	25
6.2	SÆRSKILT OM FOKUS PÅ FORSKNING PÅ SELVHJELP	26

1 SAMMENDRAG

Tilskuddsordningen «Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp - Selvhjelp Norge» forvaltes av Helsedirektoratet og er øremerket Selvhjelp Norge. Det overordnede målet med ordningen er å styrke det selvorganiserte selvhjelpsarbeidet. Selvhjelp Norge skal bidra til å gjøre informasjonen om selvhjelpsmulighetene tilgjengelig for befolkningen, samt opprette varige nettverk og strukturer for informasjonsutveksling.

Ordningen har gjennomgått flere endringer siden etableringen. Selvhjelp Norge fikk en avtale med Helsedirektoratet etter en anbudskonkurranse som ble etterfulgt av nasjonal plan for selvhjelpsarbeidet. Den nasjonale planen for selvhjelp har vært under to revisjoner siden planen ble utformet første gang, i 2004. Det er også blitt gjennomført evalueringer av knutepunkt for selvhjelps operasjonelle organisering og arbeid. Helsedirektoratet har nå engasjert BDO for å gjøre en evaluering av Selvhjelp Norge, for å fastslå tilskuddsmottakers grad av måloppnåelse og effekter av ordningen. Evalueringen innebærer også en vurdering av tilskuddsordningens utforming med særlig fokus på kriteriene for måloppnåelse og rapporteringskrav.

Det er vår vurdering at Selvhjelp Norge arbeider i henhold til formålet med ordningen, men at manglende systematisk måling og rapportering av kriterier for måloppnåelse vanskeliggjør vurdering av måloppnåelse og effekter. Dette må ses i lys av utforming av ordningen som etter vår vurdering må utbedres.

For det første er rolle- og ansvarsfordeling mellom Helsedirektoratet og Selvhjelp Norge ikke tydelig. Selvhjelp Norge og Helsedirektoratet ser ut til å ha noe ulik forståelse om sine roller og ansvar. Ulik begrepsbruk i sentrale styringsdokumenter synes å ha skapt uklarhet om hvilken rolle Selvhjelp Norge skal ha sett opp mot Helsedirektoratet og mot andre aktører på selvhjelpsfeltet. Det er også vår vurdering at Helsedirektoratet i dag ilegges et for stort ansvar for Selvhjelp Norges måloppnåelse.

For det andre er den hierarkiske oppbyggingen av sentrale styringsdokumenter uklar. Helsedirektoratet og Selvhjelp Norge har ulike syn på hva som er førende for deres arbeid. Det fremstår også for oss noe utydelig hvilken rolle og betydning Nasjonal plan for selvorganisert selvhjelp har og skal ha. Det derfor et behov for å tydeliggjøre dokumenthierarkiet og hvordan føringene i dokumentene skal prioriteres sett opp mot hverandre.

For det tredje er gjeldende mål og kriterier for måloppnåelse i regelverket utydelige. Det er behov for å tydeliggjøre hva som faktisk ligger i målene og hvorvidt kriteriene gjenspeiler dette. Det er også et behov for å vurdere hvorvidt målgruppen og målene i seg selv er de riktige for ordningen i dag, og hvorvidt disse målene gjenspeiler det som ønskes oppnådd med tilskuddsordningen. Uavhengig av om målene er de riktige eller ikke, er de eksisterende målekriteriene etter vår vurdering ikke tilstrekkelig godt utformet. Ideelt sett bør målekriteriene legges opp som SMARTE kriterier, omhandle forhold som Selvhjelp Norge kan kontrollere og utformes på en slik måte at i hvilken grad man oppnår den tilsiktede virkningen med tilskuddet kan etterprøves.

Det er vår anbefaling at det gjøres endringer i ordningens utforming som sikrer at det ikke råder tvil om mål, kriterier for måloppnåelse eller krav til rapportering. Videre bør ordningen gi Selvhjelp Norge et større ansvar for egen måloppnåelse og prioriteringer.

2 GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET

2.1 BAKGRUNN

Tilskuddsordningen «Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp - Selvhjelp Norge» forvaltes av Helsedirektoratet og er øremerket Selvhjelp Norge. Det overordnede målet med ordningen er å styrke det selvorganiserte selvhjelpsarbeidet. Selvhjelp Norge skal bidra til å gjøre informasjonen om selvhjelpsmulighetene tilgjengelig for befolkningen, samt opprette varige nettverk og strukturer for informasjonsutveksling.

Ordningen har gjennomgått flere endringer siden etableringen. Selvhjelp Norge fikk en avtale med Helsedirektoratet etter en anbudskonkurranse som ble etterfulgt av nasjonale planer for selvhjelpsarbeidet. Den nasjonale planen for selvhjelp har vært under to revisjoner siden planen ble utformet første gang, i 2004. Det er også blitt gjennomført evalueringer av knutepunkt for selvhjelps operasjonelle organisering og arbeid. Helsedirektoratet har engasjert BDO for å gjøre en evaluering av Knutepunktet for selvhjelp - Selvhjelp Norge, for å fastslå tilskuddsmottakers grad av måloppnåelse og effekter av ordningen. Evalueringen innebærer også en vurdering av tilskuddsordningens utforming.

2.1.1 Om tilskuddsmottaker Selvhjelp Norge

Selvhjelp Norge ble etablert i 2006 på bakgrunn av at Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum fikk i oppdrag å etablere og drifte et nasjonalt kompetansesenter om selvorganisert selvhjelp. Opprettelsen av kompetansesenteret kom på bakgrunn av at Sosial- og helsedepartementet i 2002 ga Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum i oppdrag å lage et grunnlagsdokument for arbeidet med selvhjelp. Dokumentet ble overlevert departementet i 2002 og Nasjonal plan for selvhjelp (NPS) kom i 2004.¹ I henhold til føringene i NPS fikk Norsk Selvhjelpsforum ansvaret for etableringen og driften av kompetansesenteret, og Selvhjelp Norge ble dermed etablert i 2006.

Selvhjelp Norge har 16 ansatte fordelt på 14,4 årsverk. De har hovedkontor i Oslo og syv distriktskontorer lokalisert i henholdsvis Alta, Trondheim, Bergen, Sandnes, Tønsberg og Brumunddal. Hovedkontoret støtter distriktskontorene i deres arbeid, jobber med utviklings- og kommunikasjonsarbeid og mot nasjonale aktører, i tillegg til administrativ drift av kompetansemiljøet.² Distriktskontorene har ansvar for den operative driften lokalt og regionalt.

Ved inngangen til 2020 står Selvhjelp Norge midt i en prosess som innebærer modernisering av drift, ledelse og arbeidsmetoder. Denne prosessen har som siktemål å videreføre og intensivere innsatsen på selvhjelpsfeltet for å gjøre kunnskapen mer tilgjengelig for alle innbyggere i Norge, sett opp mot visjonen for arbeidet³. Dette innebærer også gjennomføring av en grunnleggende strategiprosess som skal resultere i en strategisk handlingsplan.⁴

2.2 METODE

Statlige tilskudd har til hensikt at prioriterte samfunns mål kan oppnås. Dersom målene skal nås og tilskuddet skal gi ønskede effekter, er det avgjørende at både tilskuddsgiver, forvalter og mottaker gjør «de rette tingene». Tilskuddsgivers viktigste oppgave er ordningens utforming, herunder definering av målgruppe, tildelingskriterier og fremskaffelse av ordningens økonomiske ramme. Er ordningen dårlig utformet, om den til eksempel har manglende konsistens eller ikke godt tilpasset målgruppen, vil dette resultere i liten positiv effekt, i verste fall kan ordningen gi negative uforutsette virkninger. Hvordan enkeltelementer henger sammen i forhold til målsetting, samt om summen av elementer gir akseptable resultater, i lys av fastsatte mål og ressursinnsatsen, er nødvendig å se på under evaluering av ordningens utforming. Optimalisering av en tilskuddsordning anses å være en svært krevende oppgave, rent faglig.

¹ Internt notat fra Helsedirektoratet - ledermøtesak 08/4920-61, 11.12.2013

² Selvhjelp Norge årsrapport 2019

³ Årsrapport 2019 Selvhjelp Norge

⁴ Vedlegg til søknad Hdir 2020.pdf

For å få en grundig forståelse av tilskuddsordningens effekter og måloppnåelse er det derfor nødvendig å utforske ordningen i seg selv, hvordan tilskuddene benyttes av mottakerne, og hvilke effekter tilskuddene har hatt. Evalueringen er gjennomført ved bruk av både kvalitative og kvantitative metoder og er gjennomført i tre steg: 1) Kartlegging av tilskuddsordningens utforming, 2) Kartlegging av tilskuddsordningens effekter og måloppnåelse og 3) Sammenfattende analyser og rapportarbeid.

BDO har fått oversendt og gjennomgått en stor mengde dokumentasjon fra Helsedirektoratet og Selvhjelp Norge. Dokumentasjonen fra Helsedirektoratet inneholder blant annet ordningens regelverk, Nasjonal Plan for selvhjelp, tidligere evalueringer av ordningen og søknad, tilskuddsbrev og rapportering fra 2006-2020. Selvhjelp Norge har oversendt interne og eksterne evalueringer av Selvhjelp Norges arbeid, prosjektrapporter og to notater knyttet til pågående strategiprosess og innspill knyttet til måloppnåelse og effekt.

Det er gjennomført intervjuer med ansvarlig for ordningen hos Helsedirektoratet og styreleder, daglig leder og lederne for distriktskontorene ved Selvhjelp Norge.

2.2.1 Begrepsavklaringer

Selvorganisert selvhjelp

Begrepet selvorganisert selvhjelp benyttes i denne rapporten. Selvhjelp tar utgangspunkt i mennesker som på egen hånd ønsker å gjøre noe med et problem de sliter med. Det er forskjell på assistert/veiledet selvhjelp og selvorganisert selvhjelp. Det første er knyttet til behandling i helsevesenet. Det andre tar utgangspunkt i mennesker som på egen hånd ønsker å gjøre noe med et problem de sliter med.⁵ Vi legger til grunn sistnevnte definisjonen av begrepet, slik det fremgår i Nasjonal plan for selvhjelp, i denne rapporten.

Fra knutepunkt til kompetansesenter

Ved opprettelsen av tilskuddsordningen ble det etablert et Knutepunkt for selvhjelp som senere har blitt betegnet Kompetansesenteret for selvhjelp - Selvhjelp Norge. Endringen av begrepet fra Knutepunkt til Kompetansesenter oppstod under desentraliseringsprosessen, nærmere bestemt i 2011, i forbindelse med etableringen av flere distriktskontorer.⁶ Andre begreper slik som kompetanseenheten⁷ og kompetansemiljøet⁸ har også blitt benyttet i ulik grad. Selvhjelp Norge har gjennomgående bruk «Kompetansesenter» i sine årsrapporter og andre dokumenter fra 2011.

Begrepet blir imidlertid først benyttet av Helsedirektoratet i tilskuddsbrevet for 2013⁹. I 2013 refererer også Helsedirektoratet til «kompetansesenteret» i sine interne saksdokumenter¹⁰. Begrepet Kompetansesenter brukes av Helsedirektoratet i oppdragsbrev og tildelingsbrev frem til 2019. Selvhjelp Norge omtales utelukkende som kompetansesenteret Selvhjelp Norge i gjeldende nasjonal plan. I denne planen nevnes benyttes ikke knutepunkt som begrep.¹¹

Endringen av begrepsbruken synes ikke å være besluttet eller forankret formelt i styringsdokumenter, som BDO har hatt tilgang til, men har gradvis blitt tatt i bruk i stor grad av Selvhjelp Norge og i varierende grad av Helsedirektoratet.

I rapporten benytter vi kun «Selvhjelp Norge» som betegnelse på tilskuddsmottaker.

2.3 VURDERINGSGRUNNLAG

En tilskuddsordning er et virkemiddel rettet mot å oppnå et definert utvalg av målsettinger. Det sentrale spørsmålet i evalueringer av tilskuddsordninger er dermed å undersøke hvorvidt

⁵ NPS (IS - 2168)

⁶ Selvhjelp Norge Årsrapport 2011 s.22 og 27.

⁷ Selvhjelp Norge Årsrapport 2011, s. 1

⁸ Under intervju med distriktskontorene, 14.oktober 2020

⁹ Tilskuddsbrev 2013, datert 30.09.2013

¹⁰ Internt dokument fra Helsedirektoratet, saksnummer 08/4920-60, datert 25.11.2013

¹¹ NPS (IS- 2168)

ordningene oppnår de ønskede effektene. I tillegg til dette bør evalueringene undersøke hvorfor effektene oppnås eller ikke oppnås slik de var tiltenkt, samt hvordan effektene kan forbedres.

For vurdering av tilskuddsmottakers måloppnåelse legger vi kriteriene for ordningen slik de fremgår i regelverket for ordningen. Tilskuddsordningens grad av måloppnåelse henger sammen med utformingen av ordningen. Vi vil derfor vurdere i hvilken grad ordningens utforming legger til rette for størst mulig grad av måloppnåelse. Dette innebærer en gjennomgang og vurdering av ordningens mål og rapporteringsvariabler, og en vurdering av hvorvidt det er sammenheng mellom disse føringene og føringer som fremkommer i andre førende dokumenter som nasjonal plan og tilskuddsbrev. Vurderingene gjøres med i regelverket for økonomistyring i staten, DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, SMARTE kriterier¹² og generell beste praksis.

I regelverket for økonomistyring i staten av 2007 er det lagt til grunn at resultater kan observeres og vurderes langs hele resultatkjeden, fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. I enkelte tilfeller kan målet med en tilskuddsordning være avgrenset til å styrke aktivitetene hos tilskuddsmottakeren. I andre tilfeller er målet knyttet til tjenester eller effekter hos befolkningsgrupper. Kriterier for måloppnåelse skal ha en slik grad av presisjon at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Videre må kriteriene være utformet på en slik måte at de lar seg belyse ved hjelp av informasjon fra andre kilder.

Det er viktig at tilskuddsgiver under utformingen nøye vurderer sammenhengen mellom mål for tilskuddet og de tilhørende rapporteringskriteriene.¹³ Når det er fastsatt kriterier for måloppnåelse, plikter tilskuddsmottaker å rapportere på disse fastsatte kriteriene, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 15, 2.ledd. Det er nødvendig med presise kriterier for måloppnåelse for å kunne etterprøve i hvilken grad man oppnår den virkningen som tilsiktes med tilskuddet, herunder hensynet til omfang og kvalitet av de aktuelle aktivitetene. Ved upresise kriterier, vil det i mange tilfeller ikke kunne konstateres om resultatene svarer til forutsetningene.

Å utarbeide SMARTE resultatmål kan være en måte å svare ut dette på. Definisjonen av SMARTE resultatmål fremgår av tabellen nedenfor.

SMARTE resultatmål
Spesifikke: Resultatmålene må være tydelig definert slik at det er klart hva som skal oppnås
Målbare: Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine resultatmål.
Aksepterte: Resultatmålene må oppleves som riktige, relevante og interessante å arbeide etter, og bør fastsettes etter dialog mellom over- og underordnet nivå.
Realistiske: Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene, samtidig som det gir noe å strekke seg etter.
Tidfestede: Det må være klart når resultatmålene skal være oppfylt.
Enkle: Resultatmålene må være enkle å forstå og måle.

Tabell 1: SMARTE-resultatmål, kilde DFØs veileder Resultatmåling Mål- og resultatstyring i staten

2.4 AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD

BDOs oppdrag er begrenset til å vurdere Selvhjelp Norges måloppnåelse i lys av kriterier gitt i regelverket for ordningen. En vurdering av selvorganisert selvhjelp som metode opp mot andre alternative metoder faller dermed utenfor dette prosjektet. BDO besitter heller ikke nødvendig helsefaglig kompetanse for å vurdere dette.

¹² SMARTE kriterier er kriterier som er spesifikke, målbare, aksepterte, relevante, tidfestede og enkle ref. Johnsen, Åge (2007) Resultatstyring i offentlig sektor - konkurranse uten marked, 5:160

¹³ Finansdepartementets veileder Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, 2008.

Gjennomgang av regnskap og ev. timeføring blant ansatte i Selvhjelp Norge har ikke vært en del av oppdraget. Det har heller ikke intervjuer eller undersøkelser blant Selvhjelp Norges samarbeidspartnere, deltakere på igangsetterkurs eller annet undervisningsopplegg.

BDO har mottatt all etterspurt dokumentasjon, og Selvhjelp Norge har tilbudt å sende flere dokumenter og eventuelt gi oss tilgang til deres filstruktur ved interesse. Vi har foreløpig vurdert dette som utenfor rammen av vårt oppdrag. Selvhjelp Norge har i tillegg til intervjuer oversendt skriftlige tilbakemeldinger på problemstillingene som belyses. Selvhjelp Norge har ikke hatt rapporten til gjennomsyn for å sjekke eventuelle faktafeil. BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktig eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

3 ER TILSKUDDSDORDNINGEN TILSTREKKELIG GODT UTFORMET?

3.1 FAKTABESKRIVELSE

3.1.1 Hvordan er tilskuddsordningen utformet?

Formålet med tilskuddsordningen for selvorganisert selvhjelp er å styrke det selvorganiserte selvhjelpsarbeidet i Norge.¹⁴ Tilskuddsordningens målgruppe er alle mennesker som har et problem og ønsker å bruke selvhjelp som metode og/eller delta i en selvhjelpsgruppe.¹⁵ Selvorganisert selvhjelp retter seg mot mennesker som på egen hånd ønsker å gjøre noe med et problem de sliter med.¹⁶

Ordningen forvaltes av Helsedirektoratet og har siden 2009 vært et øremerket tilskudd til organisasjonen Selvhjelp Norge.¹⁷ I 2020 var tilskuddet på 19 millioner kroner.¹⁸

Direktoratet har utarbeidet et regelverk for tilskuddsordningen som er godkjent av Helse- og omsorgsdepartementet. Regelverket beskriver mål, målgruppe og kriterier for måloppnåelse, i tillegg til generelle krav til søknad og rapportering. Ytterligere prioriteringer og føringer for arbeidet, samt konkrete rapporteringskrav, gis i årlige tilskuddsbrev.¹⁹ Føringer for det overordnede arbeidet med selvhjelp fremgår i Nasjonal plan for selvhjelp (NPS).

3.1.2 Hvordan har tilskuddsordningen utviklet seg over tid?

Det har vært flere endringer i ordningen siden opprettelsen i 2006. De viktigste momentene i utviklingen i ordningens styrende dokumenter fra opprettelse av ordningen og frem til i dag kommer frem av vedlegg 6.1.

Ifølge Nasjonal Plan skal Selvhjelp Norge ikke drive med forskning, men i perioden 2008 til 2013 eksisterte det også en egen tilskuddsordning knyttet til forskning på selvorganisert selvhjelp. Det redegjøres kort for denne og Selvhjelp Norges øvrige fokus på forskning i vedlegg 6.2.

¹⁴ Regelverk for tilskuddsordningen

¹⁵ Rapporteringsskjema for tilskuddet 2018

¹⁶ NPS (IS 2168) s 4

¹⁷ Tilskuddsordningen startet som en prosjektbasert tilskuddsordning i 2006. Det ble i perioden fra 2006 til 2009 tildelt midler i form av prosjektbasert støtte. I 2009 ble den opprinnelige ordningen med prosjektbasert støtte omgjort til en øremerket tilskuddsordning til Knutepunktet for Selvhjelp - Selvhjelp Norge (senere betegnet som Kompetansesenteret).

¹⁸ Internt notat Helsedirektoratet saksnummer 08/4920, datert 02.10.2012

¹⁹ Tidligere ble det også gitt oppdragsbrev. Dette adresseres under xx.

3.1.3 Hva innebærer gjeldene føringer for tilskuddsordningen?

Føringene for ordningen fremgår av et grunnleggende regelverk, årlige tilskuddsbrev og en langsiktig overordnet nasjonal plan. Gjeldene føringer i hver av disse gjengis nedenfor.

Regelverket

Skjema for Kapittel 0765 post 71 er regelverket for ordningen (heretter regelverket). Dette regelverket ble utformet tidlig i etableringsfasen av tilskuddsordningen, og revidert i 2012. Norsk selvhjelpsforum (NSF) utarbeidet regelverket i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet, regelverket ble deretter godkjent av Helse- og omsorgsdepartementet. Som det fremgår av regelverket, er formålet med Selvhjelp Norge å styrke det selvorganiserte selvhjelpsarbeidet i Norge. Ordningens målgruppe er mennesker som har et problem og ønsker å bruke selvhjelp som metode og/eller delta i en selvhjelpsgruppe. Gjeldende mål, oppgaver og kriterier for ordningen slik de kommer frem av regelverket gjengis i tabell 1 nedenfor.

Mål og oppgaver	Kriterier for måloppnåelse
- Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp skal bidra til å samle inn, systematisere og spre kunnskap om selvorganisert selvhjelp. Knutepunktet skal bidra til at: - Informasjon om selvhjelpsmulighetene gjøres tilgjengelig for befolkningen generelt slik at flere kan dra nytte av selvorganisert selvhjelp - Det opprettes varige nettverk og strukturer for kunnskapsutveksling - Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp - Selvhjelp Norge skal: - Være en koordinator og møteplass for arbeidet med selvorganisert selvhjelp både nasjonalt og regionalt - Informere om selvorganisert selvhjelp - Lære opp igangsettere av selvhjelpsgrupper og etablere nye grupper på ulike arenaer - Følge opp og veilede igangsatt virksomhet - Innhente, systematisere, utvikle og videreformidle kunnskap om selvorganisert selvhjelp, både erfaringsbasert og forskning	- Flere mennesker tar i bruk selvorganisert selvhjelp som metode i Norge - Det blir opprettet flere selvhjelpsgrupper - Flere blir kurset som igangsettere - Kunnskapen om selvorganisert selvhjelp øker i samfunnet - Videreformidling av forskningsresultater både i Norge og internasjonalt øker interessen for selvhjelp i forskningsmiljø, noe som vil resultere i ytterligere forskning på selvorganisert selvhjelp

Tabell 2: Tabellen viser mål, oppgaver og kriterier for måloppnåelse i regelverket

Som vi ser av tabellen over angir regelverket hvilke oppgaver Selvhjelp Norge skal utføre. Videre er det definert fem kriterier for måloppnåelse som angir hvilke aktiviteter som danner grunnlag for arbeidet med målene.

Tilskuddsbrevet

Av tilskuddsbrevet for 2020 fremgår det at tilskuddet skal brukes i samsvar med budsjett og tiltak som er beskrevet i søknaden, regelverket for ordningen og kravene i tilskuddsbrevet. Det

fremgår også at tilskuddet ikke skal dekke utgifter til innkjøp av utstyr eller investeringer, og det kan ikke omdisponeres til andre formål uten skriftlig godkjenning fra Helsedirektoratet.

Mål, oppgaver og rapporteringskrav slik de kommer frem av tilskuddsbrevet for 2020 gjengis i tabell 2 nedenfor.

Mål og oppgaver	Rapporteringskrav
- Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp skal bidra til å samle inn, systematisere og spre kunnskap om selvorganisert selvhjelp. Knutepunktet skal bidra til at: - informasjon om selvhjelpsmulighetene gjøres tilgjengelig for befolkningen generelt slik at flere kan dra nytte av selvorganisert selvhjelp - det opprettes varige nettverk og strukturer for kunnskapsutveksling - Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp skal: - være en koordinator og møteplass for arbeidet med selvorganisert selvhjelp både nasjonalt og regionalt - informere om selvorganisert selvhjelp - lære opp igangsettere av selvhjelpsgrupper og etablere nye grupper på ulike arenaer - følge opp og veilede igangsatt virksomhet - innhente, systematisere, utvikle og videreformidle kunnskap om selvorganisert selvhjelp, både erfaringsbasert og forskning	- Flere mennesker tar i bruk selvorganisert selvhjelp som metode i Norge - Det blir opprettet flere selvhjelpsgrupper - Flere blir kurset som igangsettere - Kunnskapen om selvorganisert selvhjelp øker i samfunnet - Videreformidling av forskningsresultater både i Norge og internasjonalt øker interessen for selvhjelp i forskningsmiljø, noe som vil resultere i ytterligere forskning på selvorganisert selvhjelp - Videreføre arbeidet med undervisning på høyskoler og universiteter om selvorganisert selvhjelp innen helse- og sosialfag - Videreføre satsningen knyttet til psykisk helse blant barn og unge voksne, i tråd med nasjonale strategier og føringer - Fremme selvhjelp som verktøy for eldre for å møte livs- og psykiske helseutfordringer - Videreutvikle samarbeidet med frivillig sektor, særlig blant pasient- og bruker-organisasjonene

Tabell 3: Tabellen viser mål, oppgaver og rapporteringskrav i tilskuddsbrevet for 2020

Som det kommer frem av tabell 2 gjengir tilskuddsbrevet for 2020 mål og kriterier fra regelverket. I tillegg er det lagt til fire ytterlige rapporteringskrav i tilskuddsbrevet. Disse gjenspeiler prioriterte oppgaver.

Nasjonal plan for selvhjelp

Gjeldende mål og tiltak for ordningen slik de kommer frem av NPS gjengis i tabell 3 nedenfor.

Mål	Tilhørende tiltak
Sikre en videre utvikling av informasjonsformidling - Selvhjelp Norge.	- Helsedirektoratet skal ha det overordnede ansvaret for drift og utvikling av Selvhjelp Norge og skal legge føringer gjennom årlige oppdragsbrev - Selvhjelp Norge skal gjennomføre de oppdragene de har fått gjennom tilskudd/oppdragsbrev fra Helsedirektoratet, både på nasjonalt og lokalt nivå
Selvorganisert selvhjelp skal være en del av det helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende arbeidet både nasjonalt og lokalt	Helsedirektoratet skal forankre selvorganisert selvhjelp i ulike styrings- og plandokumenter på nasjonalt nivå

Mål	Tilhørende tiltak
	Selvhjelp Norges distriktskontorer skal støtte lokale krefter i arbeidet med å inkludere selvorganisert selvhjelp i politiske prosesser og faglige planer hvis dette er ønsket lokalt
Sikre kunnskap om selvorganisert selvhjelp i universitets- og høyskoleutdanningene.	- Helsedirektoratet skal arbeide for at selvorganisert selvhjelp blir inkludert som en del av utdanningsløpet for relevante yrkesgrupper - Selvhjelp Norge skal bistå utdanningene med kunnskap om selvorganisert selvhjelp
Fremme forskning på selvorganisert selvhjelp.	- Helsedirektoratet skal i samråd med Selvhjelp Norge vurdere behovet for en egen tilskuddsordning for forskning på selvorganisert selvhjelp - Selvhjelp Norge skal ha oversikt over forskning på selvorganisert selvhjelp både nasjonalt og internasjonalt samt være en dialogpartner for forskere som mottar tilskudd gjennom ordningen med forskning på selvorganisert selvhjelp.

Tabell 4: Tabellen viser mål og tiltak i NPS. Kilde: NPS

Av tabellen fremgår det hvilke mål som er overordnede for det nasjonale arbeidet med selvhjelp. Det er skissert to tiltak for hvert av disse fire målene. Ansvaret for tiltakene er fordelt mellom Helsedirektoratet og Selvhjelp Norge.

3.1.4 Hvordan opplever Selvhjelp Norge dagens utforming av tilskuddsordningen?

I intervju med Helsedirektoratet kommer det frem at det er regelverket som legger føringene for Selvhjelp Norges bruk av tilskuddsmidlene, og at det er regelverket som skal ligge til grunn når det rapporteres på tilskuddet. I intervjuer med Selvhjelp Norge kommer det derimot frem at de opplever Nasjonal plan som førende for sitt arbeid og at det er dette de skal rapportere på, mens tilskuddsbrevet og tidligere oppdragsbrev gir ytterligere føringer for arbeidet gjennom prioriterte oppgaver.

Videre forteller Selvhjelp Norge i intervjuer at de opplever føringene for deres arbeid som overordnede og omfattende. De trekker frem at med dagens føringer kan de i utgangspunktet arbeide med «alt» innen selvhjelp og «alle» kan være målgruppen. De påpeker samtidig at det er deres jobb å spisse oppgavene ytterligere, men at dette er noe som de i varierende grad har gjort og at prioritering av føringene i stor grad har vært opp til det enkelte distriktskontor.

Videre påpeker Selvhjelp Norge at det også er føringer i regelverket som de ikke kjenner seg igjen i. Dette gjelder eksempelvis føringen om at Selvhjelp Norge skal være en koordinator for selvhjelpsarbeidet, uttrykt i målene i regelverket for ordningen og gjennom føringene i statsbudsjettet. Det er utydelig for Selvhjelp Norges ledelse hva og hvem som skal koordineres. De mener begrepet «koordinator» legger føringer for hvordan Selvhjelp Norge skal opptre opp mot andre aktører på selvhjelpsfeltet. Samtidig opplever at samarbeidspartnere og andre organisasjoner i mindre grad ønsker å bli koordinert. Intervjupersonene i Selvhjelp Norge mener begreper som «brobygger», «tilrettelegger», «mellomledd» og lignende bedre beskriver deres rolle fordi det innebærer en rolleforståelse hvor organisasjonene samarbeider som likeverdige. Flere intervjupersoner påpeker at dersom Selvhjelp Norge skal være en koordinator krever det at Helsedirektoratet offentlig tildeler organisasjonen en slik rolle, og slik legger føringer på andre aktører om å «la seg bli koordinert».

Som beskrevet i kapittel 3.1.2 har Helsedirektoratet har de siste årene gjort flere grep for å forenkle ordningen. Flere i Selvhjelp Norge peker på at å fjerne oppdragsbrevet var et riktig grep fra Helsedirektoratets side da det ble færre dokumenter å forholde seg til, samtidig mener flere at en omgjøring av målformuleringene som tydeliggjør oppdraget og begrenser handlingsrommet ville vært hensiktsmessig. Daglig leder skriver i notat til BDO at tilskuddsordningen kan forbedres og bli mer tydelig. Det er ønskelig med målsettinger og kriterier som gir god støtte til prioritering og fokus for Selvhjelp Norges arbeid. Samtidig ønskes det en tettere sammenheng mellom det Selvhjelp Norge ønsker å formidle og det Helsedirektoratet ønsker rapportering på.

Dette oppleves ikke alltid sammenfallende i dag, for eksempel når det gjelder kravene stilt til måloppnåelse gjennom kriteriene uttrykt i regelverket for ordningen.

Selvhelp Norge opplyser at Helsedirektoratet har varslet at de i forbindelse med revideringen av nasjonal plan vil redusere sitt ansvar for forankring av selvorganisert selvhelp som metode. Selvhelp Norges på sin side uttrykker ønske om at Helsedirektoratet, i samarbeid med Selvhelp Norge, i enda større grad bidrar til at selvorganisert selvhelp blir enda mer synlig i offentlige strategier, planer og veiledninger. Selvhelp Norge mener at en tydeligere forankring av selvhelp på flere områder, vil gi dem større tyngde og kredibilitet i arbeidet. Videre etterlyser Selvhelp Norge tettere samarbeid med Helsedirektoratet om målsettinger og omforente målekriterier slik at de kan utvikle målemetoder som tydeligere viser utvikling og effekt av deres arbeid over tid. Dette innebærer også at resultater som ikke kan måles i tall kan beskrives enda bedre.²⁰

I intervjuene oppgir Selvhelp Norge at de opplever at selve søknadsprosessen og rapporteringen har fungert greit.

3.2 VÅR VURDERING

Det er vår vurdering at ordningen på flere områder er godt utformet, og at grepene Helsedirektoratet har tatt de siste årene er hensiktsmessige. Samtidig ser vi forbedringsområder knyttet til forholdet mellom de ulike styrende dokumentene, og tydeliggjøring av roller, ansvar, mål og målekriterier for ordningen.

3.2.1 De ulike førende dokumentene henger bedre sammen enn tidligere, men det er behov for tydeliggjøring av hierarkiet for å sikre prioritering

Tidligere ble det gitt føringer til Selvhelp Norge gjennom flere styrende dokumenter; oppdragsbrev, tilskuddsbrev, regelverk og NPS. Vi vurderer den tidligere utformingen som lite hensiktsmessig da den synes å ha skapt målkonflikter, og at prioritering, eller den hierarkiske rangeringen av de ulike dokumentenes føringer har vært åpen for tolkning. Vi vurderer derfor grepene som Helsedirektoratet har tatt de siste årene knyttet til de førende dokumentene som hensiktsmessige. Kutt av oppdragsbrevene og omgjøringen av tilskuddsbrevet har sørget for at føringene i regelverket kommer tydeligere frem og det har bidratt til å tydeliggjøre dokumentenes sammenheng.

Samtidig har Helsedirektoratet og Selvhelp Norge ulike syn på hva som er førende for deres arbeid; regelverket eller nasjonal plan. Det fremstår også for oss, noe utydelig hvilken rolle og betydning Nasjonal plan for selvorganisert selvhelp har og skal ha. Det er uklart om dette er en plan for selvhelpsfeltet totalt sett eller en langsiktig strategi for Selvhelp Norges arbeid. Det er heller ikke tydelig hvilke føringer denne skal ha for Selvhelp Norges arbeid og rapportering til Helsedirektoratet.

Selv om dokumentene nå henger bedre sammen og i større grad bygger på hverandre, er det likevel behov for å tydeliggjøre dokumenthierarkiet og hvordan føringene i dokumentene skal prioriteres sett opp mot hverandre. Vi vurderer at dette er elementer i ordningen som må endres for å sikre høyere grad av måloppnåelse og effekt av ordningen.

3.2.2 Fordeling av roller og ansvar mellom Helsedirektoratet og Selvhelp Norge og formuleringer knyttet til dette må gjennomgås og tydeliggjøres

Vi mener at fordeling av roller og ansvar mellom Helsedirektoratet og Selvhelp Norge og formuleringer knyttet til dette må gjennomgås og tydeliggjøres. Dette begrunner vi med at Selvhelp Norge og Helsedirektoratet ser ut til å ha noe ulik forståelse om sine roller og ansvar. Det er også ulik begrepsbruk i sentrale styringsdokumenter som synes å ha skapt uklarhet om hvilken rolle Selvhelp Norge skal ha i forhold til Helsedirektoratet og sammenlignet med andre aktører på selvhelpsfeltet.

Det finnes flere eksempler på uklar begrepsbruk knyttet til Selvhelp Norges rolle og ansvar mellom nasjonal plan og andre styringsdokumenter; Det fremstår som et betydelig skille mellom å skulle «støtte lokale krefter ... dersom de ønsker det» og det å selv skulle være ansvarlig for

²⁰ Notat 2 fra Selvhelp Norge til BDO 02.oktober 2020 om strategiprosess, daglig leders tilbakemelding

arbeidet med å forankre selvorganisert selvhjelp i politiske planer. Det er videre uklart hva som menes med å «bistå utdanningene» og det å skulle være ansvarlige for at selvhjelp inngår i ulike utdanningsplaner. Avslutningsvis er det også stor forskjell på å skulle ha oversikt over forskning og være en dialogpartner, og det å skulle «sikre» økt interesse for fagfeltet. I tillegg har Selvhjelp Norge uttrykt at hvorvidt de skal ha en koordinerende rolle, hvem de skal koordinere og hva dette innebærer ikke er tydelig. Det har også vært utydelig hvorvidt Selvhjelp Norge er et knutepunkt eller kompetansesenter.

Videre ønsker Selvhjelp Norge en større grad av involvering fra Helsedirektoratet; De ønsker bistand til prioritering og retning for eget arbeid samt generell synlighet og forankring av selvorganisert selvhjelp i offentlige strategier, planer og veiledninger. Det synes som dette henger sammen med gjeldende nasjonal plan som legger Helsedirektoratet flere oppgaver og ansvarsområder som innebærer at Helsedirektoratet har et ansvar for Selvhjelp Norges måloppnåelse. Direktoratet på sin side ønsker at Selvhjelp Norge fremover tar et større ansvar på disse områdene. Det er også vår vurdering at Helsedirektoratet i dag ilegges et for stort ansvar for Selvhjelp Norges måloppnåelse.

3.2.3 Det er sammenheng mellom mål og kriterier i dag, men dagens regelverk må revideres

Vi vurderer at det i hovedsak er sammenheng mellom mål og kriterier i dag, men at dagens regelverk har et tydelig forbedringspotensial. Det er etter vår vurdering et behov for å gjennomgå både målene og kriteriene slik de kommer frem i regelverket.

Vi er usikre på om målene i seg selv er de riktige for ordningen i dag og hvorvidt disse målene fortsatt gjenspeiler det staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Vi mener også at målgruppen bør tydeliggjøres. Dagens målgruppe er både smal og bred på en og same gang, ettersom den ikke er konkret på kjønn, alder, livssituasjon eller utfordring, men rettes mot de som har et problem og som *ønsker* å ta i bruk selvhjelp som metode. Det legger etter vår vurdering for stor vekt på det enkelte individ og lar seg vanskelig etterprøve.

Uavhengig av om målene er de riktige eller ikke, er de eksisterende målekriteriene, rapporteringsvariablene, etter vår vurdering ikke tilstrekkelig godt utformet.

Rapporteringskrav og regelverkets kriterier 1, 2, 3 og 4 for måloppnåelse er eksempelvis kvantitative og målbare. Likevel er de vagt formulert og ikke tidfestede, dermed ikke spesifikke. Dersom to nye personer tar i bruk selvorganisert selvhjelp er dette flere enn før, men samtidig svært få. Videre forutsetter målformuleringer som «flere» og «øker» forutsetter kunnskap om status fra år til år. Vi vurderer at det er behov for en tilpasning av kriteriene for å gjøre dem mer spesifikke.

Videre er det vår vurdering at kriteria fem er svært utydelig og omfatter flere føringer i ett. Hva skal egentlig måles; at forskningsresultater videreformidles, at internasjonal interesse for selvhjelp øker i forskningsmiljø, eller at det blir mer forskning på selvhjelp? Hvilke av disse kan i så fall Selvhjelp Norge kontrollere?

Når det gjelder de fire siste kriteriene oppgitt i skjema for rapportering, mener vi at de også har et forbedringspotensial. Kriteriene er formulert på en måte som gir rom for å tolke oppgaven på ulikt vis, hvilket kan gjøre det vanskelig å måle over tid, dermed er kriteriene ikke tidfestede. Kriteriene er formulert som konkrete oppgaver for Selvhjelp Norge, men de favner en svært bred målgruppe, samlet sett; selvhjelp som metode i arbeidet med undervisning på høyskoler og universiteter, videreføre satsning knyttet til psykisk helse blant barn og unge voksne, fremme selvhjelp som verktøy for eldre for å møte livs- og psykiske helseutfordringer og videreutvikle samarbeidet med frivillig sektor, særlig blant pasient- og bruker-organisasjonene. Disse fire siste kriteriene anses ikke å være utformet i henhold til de SMARTE kriteriene og bør revideres.

I tillegg til hvorvidt kriteriene er SMARTE er det også sentralt i hvilken grad Selvhjelp Norge kan kontrollere kriteriet de måles på. Eksempelvis, hvordan måler man at flere mennesker tar i bruk selvorganisert selvhjelp som metode dersom man av taushetsbelagte grunner ikke kan telle antall personer som selvorganiserer seg. Det er vesentlig at kriteriene som velges er noe Selvhjelp Norge kan kontrollere og holdes ansvarlig for. Utover dette er det viktig å presisere at de fire siste kriteriene må revideres for at de tilstrekkelig skal kunne følge status, utvikling og grad av måloppnåelse over tid. Dermed må det også iverksettes et tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsregime for disse kriteriene.

Endring i kriterier for måloppnåelse må ses i sammenheng med den pågående revideringen av nasjonal plan og en eventuell revidering av regelverket.

4 HVILKE EFFEKTER GIR TILSKUDDENE?

4.1 FAKTABESKRIVELSE

4.1.1 Hvordan brukes tilskuddet av Selvhjelp Norge?

Tilskuddet til Selvhjelp Norge benyttes til å drive Selvhjelp Norge. I dette kapitlet redegjør vi derfor for hvordan Selvhjelp Norge prioriterer sin innsats og hvilke interne prosesser de har gående.

Fokusområder for Selvhjelp Norges arbeid

Selvhjelp Norges hovedkontoret har ansvar for utviklings- og kommunikasjonsarbeid og arbeid mot nasjonale aktører, i tillegg til administrativ drift av kompetansemiljøet og støtte til distriktskontorene i deres arbeid. Distriktskontorene har ansvar for den operative driften lokalt og regionalt.²¹ Daglig leder forteller at distriktskontorene har ansvar for å nå alle mål i den nasjonale planen og i tilskuddsbrevene, samt for å levere på målekriteriene i sitt område. Hun forteller at distriktskontorene har prioritert sin innsats ulikt, og at dette i stor grad avhenger av lokale forhold.

I intervjuene forteller lederne for distriktskontorene at de særlig anser nasjonal plan for selvhjelp som førende for deres arbeidsoppgaver. De påpeker at Nasjonal plan favner bredt, og kan omfatte alle deres arbeidsoppgaver. Intervjupersonene opplever derfor å ha ansvar for store geografiske områder og sprikende mål som gjør at det ikke er mulig å fokusere på «alt» hvert år.

I intervjuene bekreftet lederne for distriktskontorene at de opplever at de står relativt fritt til å prioritere egne satsningsområder innenfor nasjonal plan og føringene fra Helsedirektoratet. Samtlige forteller at deres arbeid i hovedsak omhandler kunnskapsspredning og nettverksbygging, men at hvilke aktiviteter som prioriteres varierer. Variasjonene forklares som avhengig av ulike faktorer, men lokale forhold og samarbeid er særlig avgjørende. «Vi må gripe muligheter der vi ser interesse, og heller bruke energien der» forteller én intervjuperson, og dette sitatet gjengis i ulik formulering i alle intervjuene. Eksempelvis forteller en intervjuperson at det i byer er mest praktisk å invitere interessenter fra ulike kommuner i nærheten til å samles i byene. I små kommuner med store avstander blir dette mindre hensiktsmessig, da færre vil være interesserte i kostnadene og tidsbruken knyttet til lange reiseveier. Intervjupersonen, som hører til region nord, forteller at hun reiser på «turné» i regionen for å imøtekomme dette, hvor hun besøker ulike mulige samarbeidspartene og gjennomfører så mye aktivitet som mulig over 1 til 2 uker.

Flere nevner at også digital utvikling, særlig fremdrevet av Covid-19, har påvirket deres aktiviteter og prioriteringer. Intervjupersonene ser at de gjennom digital markedsføring og digital kommunikasjon med ulike interessenter kan nå flere på en effektiv måte. Samtidig forteller enkelte at det ikke har vist seg like enkelt i praksis og at de har fått tilbakemeldinger om at deltagerne ikke ønsker å gjennomføre igangsetteropplæringen digitalt, da de ikke opplever at de får den samme gode dialogen og atmosfæren gjennom digitale møter.

Selv om innsatsen prioriteres ulikt, opplyser alle å arbeide med å etablere samarbeid og å fremme kunnskap.

Samarbeid med andre aktører for å sørge for at selvorganisert selvhjelp inkluderes i det helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende arbeidet

Selvhjelp Norge opplyser at de samarbeider med mange ulike aktører; enkeltpersoner og frivillige organisasjoner, lokalmiljø og kommuner, frisklivssentraler eller frivillighetssentraler, lærings- og mestringssentre utdanningssystem, helsevesen og forskning, samt andre regionale og nasjonale aktører.

²¹ Selvhjelp Norge årsrapport 2019

I intervju beskrives en typisk tidslinje for Selvhjelp Norges arbeid som at de først holder innlegg om selvorganisert selvhjelp, deretter arrangerer kurs om selvhjelp, selvhjelpsgrupper og lokalt selvhjelpsarbeid. De fleste forteller om en arbeidsmetodikk hvor dette gjøres i sammenheng med å bygge lokalt engasjement og samarbeid mellom ulike aktører. Dette fordi samhandling og samskaping i nettverk anses som det viktigste virkemiddelet for å etablere selvhjelp som et aktuelt alternativ. For å etablere lokale nettverk opplyser Selvhjelp Norge at de gjør seg kjent med ulike aktørers lokale behov og hvilke interesser som finnes lokalt. Deretter forsøker de å klargjøre hva de ulike aktørene ønsker å oppnå og hvordan de kan samarbeide om dette gjennom et nettverk.

Selvhjelp Norge opplyser videre at de tar strategiske valg når det gjelder valg av samarbeidspartnere. Valget baseres på forventet evne til å skape videre arbeid. Dette innebærer også å prioritere å styrke pågående samarbeid fremfor å skulle nå ut bredest mulig til flest mulig aktører.

Arbeid med å fremme kunnskap om selvorganisert selvhjelp som metode i universitets- og høyskoleutdanninger

Å fremme kunnskap om selvorganisert selvhjelp som metode i universitets- og høyskoleutdanninger trekkes av flere frem som en viktig del av deres arbeid. Selvhjelp Norge tilbyr undervisningsmoduler om selvhjelpsforståelse og selvorganiserte selvhjelpsgrupper til studenter i helse- og sosialfaglige grunnutdanninger.

Undervisningen beskrives av Selvhjelp Norge som en metode hvor de når ut til mange helsearbeidere, med mål om at de skal formidle sin kunnskap om selvhjelpsmuligheter til fremtidige pasienter, klienter eller personer de møter i jobben. Det påpekes også at selvhjelp kan være et mestringsverktøy for studentene i møte med egne utfordringer og problemer.

I intervjuene forteller de at det jobbes kontinuerlig med å få innpass på skolene, og at dette er tidkrevende arbeid. Selvhjelp Norge har opplyst om at nærmere 4000 studenter har deltatt på deres undervisning på universitets- og høyskoler siden 2014. Undervisning ved høyskoler og universitet blir evaluert hver gang, og Selvhjelp Norge oppgir at de har cirka 1300 tilbakemeldinger fra studenter som har fått undervisning. Selvhjelp Norge oppsummerer resultatene av evalueringene til at «studentene ønsker mer av noe og mindre av noe annet, men at de er meget fornøyde med forelesere og måten Selvhjelp Norge formidler stoffet på». Tilbakemeldingene benyttes aktivt i å forbedre materiell og undervisningsmetode.

Under intervju med daglig leder kommer det frem at Selvhjelp Norge jobber tett med utdanningsinstitusjonene i arbeidet deres med å fremme forskning knyttet til selvhjelp. De samarbeider med forskningsmiljø på Oslomet som forsker på selvhjelp. Selvhjelp Norge samarbeider med en forsker som f skriver en doktorgradsavhandling som omhandler selvhjelpsgrupper og selvhjelpsarbeid i Norge. I tillegg besitter Selvhjelp Norge en oversikt over forskning på feltet, som interesser kan benytte seg av.

Pågående interne prosesser

I intervju forteller flere personer at organisasjonen har gjennomgått store endringer de siste årene. Blant annet har det vært flere endringer i ledergruppen, og fokusområder og arbeidsmetoder har utviklet seg over tid. Ulike interne omstendigheter og endringsprosesser har vært både tid- og ressurskrevende for flere involverte ansatte. Alle intervjupersonene forteller om en pågående strategiprosess som skal sikre fremtidige resultater.

Daglig leder har arbeidet i Selvhjelp Norge siden august 2019, og forteller at hun har brukt mye tid på forbedring av arbeidsmiljø, profesjonalisering og etablering av rutiner. Hun nevner flere konkrete forbedringer, herunder nyansettelser, profesjonalisering av regnskaps- og rapporteringsrutiner, nytt personaldatasystem, digital ressurs håndbok, etablering av innkjøpsrutiner samt nye arbeidsmetoder for ansatte og styret. Hun beskriver at arbeidet har hatt en positiv effekt på arbeidsmiljøet og at sykefraværet er mer enn halvert.

Daglig leder forteller at de fortsatt er i prosess med å modernisere drift, ledelse og arbeidsmetoder og at økt samordning og prioriteringer er en del av den pågående strategiprosessen i Selvhjelp Norge. Denne prosessen har som siktemål å videreføre og intensivere innsatsen på selvhjelpsfeltet for å gjøre kunnskapen mer tilgjengelig for alle

innbyggere i Norge, sett opp mot visjonen for arbeidet.²² Daglig leder opplyser om at følgende momenter inngår i den pågående strategiprosessen i Selvhjelp Norge:

- En utvidelse av selvhjelpsbegrepet, for å nå «alle» og jobbe målrettet mot behovene til målgruppen. Utvidelsen oppgis å være positivt mottatt av samarbeidspartnere, og daglig leder antar at utvidelsen av begrepet kan gjøre det lettere å samarbeide når de ikke uttrykker eierskap til en snever definisjon av selvhjelpsbegrepet.
- Digitalisering for å nå ut til befolkningen i større grad. Det arbeides med å oppdatere nettsidene for å gjøre informasjonen mer tilgjengelig for enkeltpersoner og samarbeidspartnere. Nettsiden skal tematisk deles inn i fire deler: 1) hvordan komme i gang med selvhjelp, 2) hvordan starte en selvhjelpsgruppe, 3) hvordan bli med i en selvhjelpsgruppe og 4) samarbeid med profesjonelle aktører.
- Utvikling av digital plattform for påmelding til fysiske og digitale selvhjelpsgrupper.

Ifølge daglig leder vil strategiprosessen med strategidokument og en handlingsplan for Selvhjelp Norge være ferdig i desember 2020. Hun hevder videre at «alle tiltak som er igangsatt og i tidene fremover vil bidra til at ressursene våre brukes i langt større grad eksternt og vi vil oppnå synlighet og at flere tar selvhjelp i bruk».

4.1.2 Hvordan dokumenterer og måler Selvhjelp Norge effekter?

Selvhjelp Norge har i intervjuer og gjennom skriftlige tilbakemeldinger beskrevet hvordan de dokumenter eget arbeid. Dette kan oppsummeres til at det utarbeides erfaringsnotater fra eksterne aktiviteter, prosjektrapporter for alle prosjekter som gjennomføres (hovedsakelig interne prosjekter), årsrapport, artikler til nettsidene som blant annet gjelder personlige historier og erfaringer fra lokalt arbeid, samt dokumentasjon og analyser gjennom kunnskapsforvaltningsarbeidet som er innhentet gjennom intervjuer med kontaktpunkter, igangsettere og gruppedeltagere.

Dokumentasjonen inkluderer også ulike evalueringer som gjennomføres, herunder evaluering av undervisninger, evaluering av interne prosjekt, evaluering av kurs, seminarer og igangsetteropplæring.

Når det gjelder dokumentering og måling av føringene som kommer fra Helsedirektoratet opplyser Selvhjelp Norge at det er føringer fra Nasjonal plan for selvhjelp og tidligere oppdragsbrev som har dannet grunnlaget for årsrapporter til Helsedirektoratet da de har ansett dette som de viktigste føringene for eget arbeid. Årsrapportene for de siste årene er bygget opp etter målene i nasjonal plan for selvhjelp og de årlige prioriteringene fra oppdragsbrevene. For hvert mål beskrives det hvordan Selvhjelp Norge har arbeidet det siste året. Årsrapportene inneholder i stor grad kvalitative beskrivelser, men også noe tallfestet informasjon.

Videre er det bred enighet blant intervjuobjektene om at kriteriene for måloppnåelse slik de fremgår av regelverket for ordningen er tydelig koblet til organisasjonens formål og daglige arbeid. Samtidig fremkommer det at organisasjonen ikke har fokusert på å måle resultater knyttet til disse kriteriene. Dette forklares blant annet av at noen av kriteriene er vanskelige å måle, og at de nødvendigvis ikke gir det beste bilde av deres arbeid.

Selvhjelp Norge har oversendt følgende betraktning om måling av resultater av eget arbeid:

Resultatene av vårt arbeid handler om mye mer enn det som kan tallfestes. Aller mest om kontinuerlig arbeid over tid. Og resultatene er avhengig av mye er enn bare vår innsats. Samarbeidspartnerne har sine rammebetingelser, som endres år for år, og som bestemmer hva som er gjeldende føringer og hvordan de kan prioritere til enhver tid. Mange ønsker å iverksette selvhjelp som verktøy i sine planer, men det tar tid. Derfor må vi være både aktive og tålmodige, og samtidig være tilgjengelige når de er klare.

De fleste intervjupersonene poengterer at de ønsker et sterkere fokus på kvalitative mål. På denne måten mener de at Selvhjelp Norges arbeid vil presenteres bedre, da mye av arbeidet de gjør er prosessarbeid som vanskelig måles kvantitativt. Samtidig nevner flere at de ønsker å gjennomføre ulike målinger slik at de bedre kan svare ut de kvantitative målene som settes av Helsedirektoratet.

²² Selvhjelp Norge Årsrapport 2019

Daglig leder opplyser at organisasjonen i liten grad har vært opptatt av å måle effekt, men at de er i ferd med å endre dette. Selv om de opplever at det er utfordrende å måle effekter av relasjonsarbeid, ønsker de å etablere indikatorer for antatt effekt. Eksempelvis nevner hun at de kan måle deler av virksomheten og dokumentere antatt effekt for tilsvarende aktiviteter. Hun påpeker videre at de kan etablere målinger som på sikt vil kunne underbygge utvikling, og at de kan arbeide bedre med å innhente tilbakemeldinger og gjennomføre evalueringer i fremtiden. presiserer at Selvhjelp Norge ønsker en tett dialog med Helsedirektoratet for å etablere en felles forståelse for hva som skal måles.

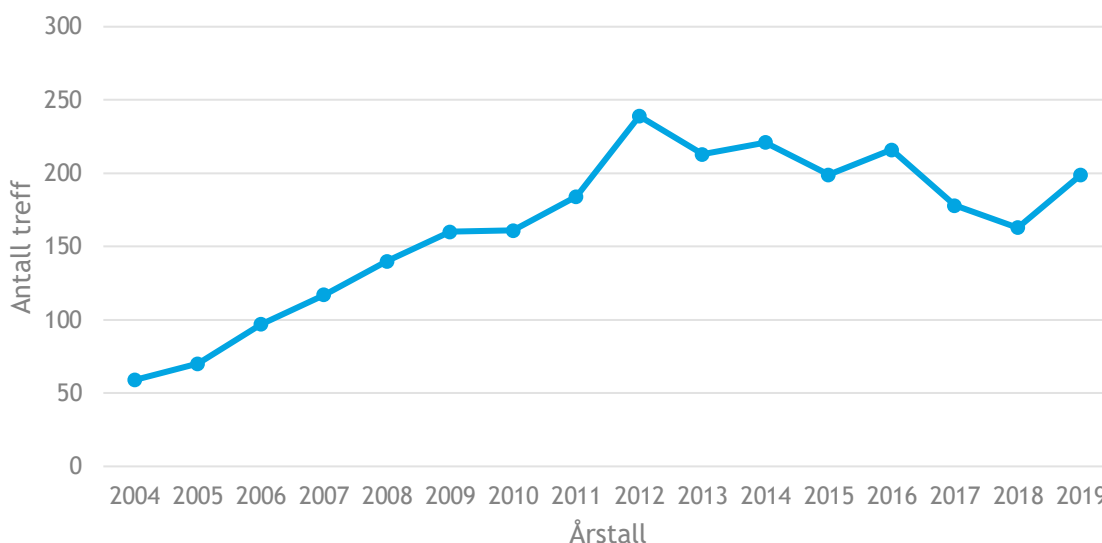
4.1.3 Hvilke effekter ser vi?

I de neste avsnittene gjennomgår vi Selvhjelp Norges måloppnåelse på hvert av kriteriene fra regelverket. Informasjonen som gjengis er hentet fra intervjuer med ansatte i Selvhjelp Norge eller fra årsrapporter, dokumenter og skriftlige svar oversendt fra Selvhjelp Norge.

Videreformidles forskningsresultater, og fører dette til økt interesse og ytterligere forskning?

Selvhjelp Norge opplyser at videreformidling av forskningsresultater er et område som ikke har vært ivaretatt i tilstrekkelig grad de siste årene. Av konkret arbeid som er gjort nevnes en oversikt over forskning som er tilgjengelig på Selvhjelp Norges nettsider (2018). Denne er utarbeidet på bakgrunn av en gjennomgang av publisert materiale fra forskningsprosjekter om selvorganisert selvhjelp og supplert av søk i databaser. Det opplyses videre at Selvhjelp Norges distriktskontorer har bidratt som veiledere for to mastergradsoppgaver i 2019, og at de oppfordrer studenter til å fordype seg i selvhjelp når de underviser på universiteter og høyskoler og i samarbeid med undervisningsinstitusjonene.

BDO har foretatt et enkelt søk på Google Scholar, som gir omtrent 3000 treff på artikler med søkeordet «selvhjelp». Figuren under viser hvordan artiklene fordeler seg fra 2004 til 2019.



Figur 1: Antall treff på artikler som inneholder ordet "selvhjelp". Kilde: Google Scholar, analysert av BDO

Figuren viser en stigende trend frem til 2012. Deretter varierer antall artikler mellom 160 og 240 per år. I 2019 var antall treff cirka 200, og i skrivende stund i september 2020 gir søket 115 treff. Før 2003 er gir søket totalt under 250 treff.

Øker kunnskapen om selvorganisert selvhjelp i samfunnet?

Selvhjelp Norge presiserer at «nær sagt all vår aktivitet handler om å spre kunnskap slik at befolkningen får vite hva selvorganisert selvhjelp er». Alle aktiviteter som seminarer, igangsetterkurs, undervisning og foredrag, nettsider og sosiale medier, artikler og nyhetsbrev, brosjyrer og hefter omtales som viktige virkemidler for å øke kunnskapen i samfunnet.

Selvhjelp Norge har oversendt en rekke grunnlagsdata knyttet til spredning av kunnskap om selvorganisert selvhjelp, som er gjengitt i tabell 6 under.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	sum
Personer som har hatt tilgang til Selvhjelp Norge, eksempelvis på konferanser, ved direkte samarbeid og på egne arrangementer	8955	13410	17652				40017
Personer som har fått kunnskap/informasjon ved deltagelse på SNs arrangementer og der de har bidratt med foredrag, innlegg og workshops			2700	3000	4000	3235	12935
Antall studenter som har fått undervisning på høyskoler	470	629	578	447	384	433	2941
Antall studenter som har fått undervisning ved videregående skoler og fagskoler				26	235	157	418
Antall seminarer/fagdager o.l. i andres regi, foredrag	100	70	421	153	206	165	1115
Sidevisninger selvhjelp.no	134137	146085	156000	110000	85300	100000	732422
Antall kontaktpunkter	107	117	139	146	128	148	785

Tabell 6: Grunnlagsdata om resultater fra Selvhjelp Norge. Kilde: Selvhjelp Norge

Tabellen viser at de fleste tallene varierer fra år til år, uten en veldig klar trend. Selvhjelp Norge forklarer at det er flere forhold som spiller inn på variasjonen i tallene. Eksempelvis nevner de at de har endret måten de måler antall som får informasjon fra organisasjonen i overgangen fra 2015 til 2016. Tidligere talte de alle som har hatt tilgang til Selvhjelp Norge, nå fokuserer de på personer de har vært i direkte kontakt med.

Undervisning på høyskoler gjør et skift i 2016 og årene etter. Dette forklarer de blant annet med at omorganiseringer i høgskolesektoren har gjort det vanskeligere å komme inn som gjesteforeleser. De peker også på at skifte av distriktskontorleder i sentrale områder har påvirket dette, samt økt ressursbruk på forelesning i videregående og fagskole på bakgrunn av oppdrag fra 2016 - 2018 (satsing på unge og unge voksne).

De forteller også at endret markedsføringsbudsjett i 2018 førte til at færre nyhetsbrev ble sendt ut, som igjen påvirker antall sidevisninger på nettsiden. Det presiseres også at antall kontaktpunkter ikke er direkte sammenlignbart for ulike år, og ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av endringer over tid. Eksempelvis nevnes kommunesammenslåinger, som kan føre til sammenslåing av ulike kontaktpunkter. Dette gir lavere antall, men samtidig større nedslagsområde. Selvhjelp Norge presiserer også at distriktskontorene har begrenset kapasitet, hvor hvert årsverk skal dekke over flere fylker. Viktigheten av samarbeidspartnere er derfor høy for å spre kunnskap.

Spørreundersøkelse fra Opinion

I tillegg til egne undersøkelser gjennomførte Opinion i januar 2016 en spørreundersøkelse for å undersøke kunnskap og holdninger til selvhjelp. Undersøkelsen hadde 1001 respondenter, hvor utvalget bestod av Norges befolkning over 18 år, vektet på kjønn, alder og geografi. BDO er informert om at planen var å gjennomføre slike undersøkelser jevnlig for å måle endringer, og at det vurderes å gjennomføre en ny undersøkelse i 2021. Noen resultater fra undersøkelsen presenteres under:

Om hjelp i vanskelige situasjoner:

- 50 prosent av de kvinnelige i respondentene, og 36 prosent av de mannlige, sier at de selv har vært i en vanskelig situasjon. De vanskelige situasjonene som oppgis er i all hovedsak sykdom, sorg, depresjon, dødsfall og samlivsbrudd.
- Av de som har vært i en vanskelig situasjon fikk 73 prosent fikk hjelp. De som fikk hjelp, oppgir i stor grad psykolog og/eller samtaler med familie og venner som kilden til hjelpen.
- Av de som har vært i en vanskelig situasjon sier 6 prosent at noen, for eksempel legen deres, har nevnt selvhjelp og/eller selvhjelpsgrupper for dem.

Om deltagelse i selvhjelpsgrupper:

- Av hele utvalget har 4 prosent har deltatt i en selvorganisert selvhjelpsgruppe, og 10 prosent kjenner noen som har deltatt eller planlegger å delta.
- Av de som ikke har deltatt svarer 31 prosent at de kunne tenke seg å delta hvis de selv kom i en vanskelig situasjon. 24 prosent svarer at de ikke kunne tenke seg å delta, og 44 prosent svarer at de ikke vet. Andelen menn som ønsker å delta (29 prosent) er noe lavere enn andelen kvinner (33 prosent). Andelen som ikke vet fordeler seg relativt likt mellom kjønnene.
- 9 prosent av de som oppgir å kjenne til Selvhjelp Norge har deltatt i en selvhjelpsgruppe.
- 37 prosent av befolkningen kan tenke seg å anbefale selvorganiserte selvhjelpsgrupper til andre som sliter. 11 prosent ville ikke, og 51 prosent vet ikke om de ville anbefalt selvorganiserte selvhjelpsgrupper. De som svarer nei, begrunner dette med at de ikke vet nok om det, at de ikke har erfaring selv eller tro på det, eller at det er bedre med profesjonell hjelp.

Kjennskap til Selvhjelp Norge som organisasjon:

- 12 prosent av respondentene har kjennskap til Selvhjelp Norge.
- 7 prosent av respondentene kan huske å ha hørt eller sett reklame for eller informasjon om Selvhjelp Norge. 70 prosent av disse nevner radio som kanal, etterfulgt av internett (21 prosent), Facebook (14 prosent) og TV (10 prosent).

Blir flere kurset som igangsettere?

Tall på hvor mange som har gjennomført igangsetteropplæring årlig måles, og kursene blir i stor grad evaluert i etterkant. Tabellen under viser antall personer som har gjennomført igangsetteropplæring fra 2014 til 2019.

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antall	130	158	77	143	94	173

Tabell 5: Oversikt over hvor mange som har gjennomført igangsetteropplæring fra 2014 til 2019. Kilde: Selvhjelp Norge

Tabellen viser at det er relativt stor variasjon i antall personer som kurses som igangsettere år for år. Selvhjelp Norge påpeker at antall igangsetteropplæring får en knekk mellom 2015 og 2016, men samtidig har antall seminarer og fagdager økt. De understreker at dette ikke betyr at igangsetteropplæring er mindre viktig, bare at miksen av formidlingsmetoder er noe justert.

Selvhjelp Norge utdyper at kursene ofte arrangeres i samarbeid med lokale aktører, og lokal etterspørsel er en viktig variabel i antall kurs som igangsettes. Det opplyses om at

informasjonsmøter og seminarer fungerer som en rekrutteringsarena for igangsetteropplæringskurs, og at igangsetterkurs ofte igangsettes i etterkant av dette.

Selvhelp Norge opplyser at det er et eksplisitt mål å ha mange på kurs, men det er viktigere at kursene fører til praktiske resultater. Jo flere kurs, jo flere når Selvhelp Norge ut til, samtidig erkjenner Selvhelp Norge at ikke alle deltagere blir igangsettere. Uavhengig av dette regnes kursene som en viktig brikke i nettverksarbeidet og arena for å formidle nytteverdien av selvorganisert selvhelp. «Seminarene gir en dybdekunnskap om selvorganisert selvhelp og selvhjelpsgrupper, og vil gjøre det er lettere for deltakerne å videreformidle på sine arenaer og være gode ambassadører i kunnskapsformidlingen.»

Deltagerne oppgis å representere blant annet frivilligheten, helsepersonell, kommuner og andre offentlige instanser og etater.

Blir det opprettet flere selvhjelpsgrupper?

BDO er informert om at antall selvhjelpsgrupper ikke er gjenstand for organisert måling og evaluering.

Selvhelp Norge forteller at de ikke har oversikt over antall grupper som startes, og flere intervjupersoner presiserer at dette heller ikke er mulig. Dette forklares ved at selvhjelpsgrupper kan startes opp av ulike organisasjoner og enkeltpersoner både med og uten at dette er initiert av Selvhelp Norge.

I tilfeller hvor kunnskapsformidling og samarbeid med andre organisasjoner har ført til oppstart av selvhjelpsgrupper, har ikke organisasjonene noen form for opplysnings- eller rapporteringsplikt til Selvhelp Norge. Selvhelp Norge informerer om at de hittil har vært forsiktige med å kreve rapportering fra de som arrangerer selvhjelpsgrupper. De forteller at en «koordinator» nok kan kreve rapporteringer fra andre organisasjoner, men at Selvhelp Norge ikke kjenner seg igjen i rollen som «koordinator». De opplever også at samarbeidspartnere og andre organisasjoner i mindre grad ønsker å bli «koordinert» eller måtte rapportere til Selvhelp Norge. Daglig leder understreker likevel at samarbeidet med andre organisasjoner er sentralt for at det skal opprettes flere selvhjelpsgrupper:

Distriktskontorenes erfaringer er at lokale aktører engasjerer seg sterkere, og går til praktiske tiltak for å sette i gang grupper når distriktskontoret går veien sammen med dem. Dette resulterer i oppstart av flere grupper, og betyr at Selvhelp Norge må gjøre mer enn bare å holde foredrag. Vi følger også samarbeidsparter i det praktiske arbeidet når de etterspør det. Dette arbeidet er ressurskrevende, men antakelig nødvendig for å få resultater.

I tilfeller hvor Selvhelp Norge selv initierer oppstart til selvhjelpsgrupper har de heller ikke informasjon om hvor mange som deltar i gruppene, eller hva som skjer med gruppene over tid.

Enkelte i Selvhelp Norge nevner likevel at det i noen grad kan være mulig å samle inn og rapportere på antall selvhjelpsgrupper og antall deltagere i selvhjelpsgrupper dersom «de må rapportere noe kvantitativt». Det vil være mulig å måle antall selvhjelpsgrupper og deltakere dersom gruppen igangsettes av Selvhelp Norge selv. En slik rapportering vil derimot ikke gi et fullstendig bilde ettersom verken samarbeidsorganisasjoner eller enkeltpersoner er underlagt noen form for rapportering til Selvhelp Norge. Selvhjelpsgrupper kan også startes opp helt uten involvering fra Selvhelp Norge eller deres samarbeidspartnere.

Selv om ingen av informantene har konkrete tall på hvor mange selvhjelpsgrupper som eksisterer i sitt område opplyser samtlige om at de har kjennskap til flere selvhjelpsgrupper lokalt, blant annet gjennom informasjon fra ulike kontaktpunkter eller historier fra enkeltpersoner. Flere forteller også om eksempler hvor personer de har snakket med har startet selvhjelpsgrupper på eget initiativ på bakgrunn av materiell som Selvhelp Norge har gjort tilgjengelig lokalt og på nett.

Tar flere mennesker i bruk selvorganisert selvhelp som metode i Norge?

Antall mennesker som tar i bruk selvorganisert selvhelp som metode ikke er gjenstand for organisert måling og evaluering. Gjennom intervjuer med Selvhelp Norge blir det forklart at dette verken kan eller bør tallfestes. Dette forklares blant annet med at bruken av selvorganisert

selvhjelp nettopp er «selvorganisert», i den forstand at hvem som helst når som helst kan ta i bruk selvhjelp som metode uten at Selvhjelp Norge eller andre aktører er direkte ansvarlig. Selvhjelp Norge forklarer at selvhjelpsforståelse bygger på menneskers iboende ressurser, som kan aktiveres gjennom eksempelvis selvhjelpsgrupper, med fortrolige venner eller på egen hånd. Selvhjelpsforståelsen kan bygges ved å delta på Selvhjelp Norges arrangementer, gjennom ulike nettsider, sosiale medier eller annet tilgjengelig materiell.

Selvhjelp Norge forklarer at spredning av kunnskap er essensielt for at flere mennesker skal ta i bruk selvhjelp som metode. De beskriver sammenhengen slik:

Formidling til befolkningen avhenger av at vi allierer oss med informasjonsagenter som kan bringe kunnskapen videre ut i samfunnet. Vi må tro at flere mennesker, gjennom å få kunnskap, også tar i bruk selvhjelp i sitt eget liv. Dette vet vi fra tilbakemeldinger og den kunnskapen vi har om igangsatte selvhjelpgrupper. Men klare tall har vi ikke

For å underbygge dette gir intervjupersonene nevner ulike eksempler på konkrete resultater av at deres arbeid har ført til bruk av selvorganisert selvhjelp. Eksempelvis nevnes opprettelsen *LINK Bergen og omegn* og en nylig avtale om finansiering av et *LINK Vestfold og Telemark*. LINK-ene defineres som nøytrale sentre for selvorganisert selvhjelp, som arbeider for at deltagelse i selvhjelpsgrupper blir mulig og tilgjengelig for folk som opplever livsproblemer.²³ LINK-ene er finansiert lokalt, men samarbeider med Selvhjelp Norges distriktskontor.

4.2 VÅR VURDERING

4.2.1 Selvhjelp Norge arbeider i stor grad i henhold til formålet

Vi vurderer at Selvhjelp Norge i stor grad bruker tilskuddsmidlene i henhold til formålet med ordningen. Det kommer frem i intervjuene at kriteriene for måloppnåelse som gjengis i ordningens regelverk er sammenfallende med oppgavene som utføres i Selvhjelp Norge. Deres arbeidsoppgaver gjennomføres i stor grad for å oppnå målene i regelverket, samtidig som Nasjonal plan for selvhjelp og tilskuddsbrev samt tidligere oppdragsbrev fra Helsedirektoratet oppleves som mer styrende for deres løpende prioriteringer. Vi har ikke fått informasjon om aktiviteter som tydelig ikke bidrar formålet. Samtidig er vi informert om at intern uro har påvirket organisasjonen og dens prioriteringer over lengre tid, men vi har ikke grunnlag for å anslå hvor mye tid og ressurser som er medgått til dette.

Som gjennomgått i kapittel 3, er det enighet om at føringene som legges for Selvhjelp Norges arbeid, særlig i nasjonal plan, er brede. Dette har ført til at de ansatte i Selvhjelp Norge opplever at alle deres aktiviteter er i tråd med nasjonal plan, og at de dermed kan prioritere sin innsats slik de anser hensiktsmessig. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om de enkelte distriktskontorenes prioriteringer har vært hensiktsmessige for felles måloppnåelse eller ikke, men vi anser det som positivt at Selvhjelp Norge arbeider med å prioritere sin felles innsats. I dette arbeidet bør de fremdeles ta hensyn til lokale forskjeller og at ikke alle arbeidsmetoder fungerer like godt for alle, men samtidig sikre at organisasjonen jobber sammen mot felles mål som de ansatte føler tilhørighet til.

4.2.2 Manglende måling av kriterier for måloppnåelse vanskeliggjør vurdering av effekter

Vi anser det som lite hensiktsmessig at kriteriene for måloppnåelse i regelverket ikke er gjenstand for regelmessig måling og evaluering fra Selvhjelp Norge. Som nevnt i kapittel 3 er det mange styrende dokumenter som legger føringer for Selvhjelp Norges arbeid, som ser ut til å ha skapt uklarheter om hva som skal rapporteres på. Vi opplever at Selvhjelp Norge selv mener at de rapporterer på det Helsedirektoratet ønsker, ved å vektlegge føringer fra Nasjonal plan og tilskuddsbrev samt tidligere oppdragsbrev. Vi opplever samtidig at Helsedirektoratet ønsker å motta rapportering på måloppnåelse i henhold til kriteriene i regelverket. Hvor like føringene i de ulike styringsdokumentene er, har variert fra år til år i evalueringsperioden.

Selv om Selvhjelp Norge kan vise til flere målinger og resultater de siste 10 årene, er det ikke gjennomført regelmessige målinger som kan gi konkrete svar på kriteriene for måloppnåelse i

²³ <https://www.linkbergen.no/om-link-boo/>

regelverket. Måloppnåelsen kan derfor ikke verifiseres. Samtidig er det vår vurdering at flere av kriteriene ikke er tilstrekkelig godt utformet (se 3.2.3).

Vi presiserer at denne vurderingen er knyttet til kriterier for måloppnåelse i henhold til regelverket for ordningen, og er ikke en vurdering av Selvhjelp Norges prestasjoner som sådan.

4.2.3 Positive endringsprosesser pågår

Vi vurderer det som positivt at Selvhjelp Norge ønsker å måle resultater og effekter i større grad fremover, og at de ønsker en dialog om hvordan dette kan gjøres best mulig. De forteller også om store interne forbedringer og en pågående strategiprosess. Vi opplever at alle intervjupersonene er svært positive til disse endringene, og at de ønsker å forbedre seg sammen. Dette gir et godt utgangspunkt for fremtiden.

Samtidig er det viktig å påpeke at pågående forbedringsprosesser ikke kan og bør forklare manglende måloppnåelse og effekter over lengere tid. Det er sentralt at Helsedirektoratet følger opp at de pågående strategiprosessene ferdigstilles, og at fokuset og ressursene i organisasjonen prioriteres i tråd med formålet.

5 HVORDAN KAN ORDNINGEN FORBEDRES?

5.1 HOVEDANBEFALING

Det er vår anbefaling at det gjøres endringer i ordningens utforming som sikrer at det ikke råder tvil om mål, kriterier for måloppnåelse eller krav til rapportering. Videre bør ordningen gi Selvhjelp Norge et større ansvar for egen måloppnåelse og prioriteringer.

Vi anbefaler at utformingen av ordningen endres i lys av følgende:

1. Rolle- og ansvarsfordeling må gjennomgås og tydeliggjøres
2. Rangeringen av sentrale styringsdokumenter må gjennomgås og tydeliggjøres
3. Mål og kriterier for måloppnåelser i regelverket må gjennomgås og tydeliggjøres

For det første er ikke dagens rolle- og ansvarsfordeling mellom Helsedirektoratet og Selvhjelp Norge tydelig. Vi mener derfor at dette må gjennomgås. Ulik begrepsbruk i sentrale styringsdokumenter som regelverket, nasjonal plan og tilskuddsbrev (samt tidligere oppdragsbrev) synes å ha skapt uklarhet om hvilken rolle Selvhjelp Norge skal ha sett opp mot Helsedirektoratet og andre aktører på selvhjelpsfeltet. Vi anbefaler derfor at disse dokumentene revideres for å sikre en rollebeskrivelse som tydelig definerer Helsedirektoratet og Selvhjelp Norges ansvarsområder, og at rollebeskrivelsen er lik i de ulike styringsdokumentene. Dette innebærer at det må avklares hvorvidt Selvhjelp Norge er en koordinator for selvhjelpsarbeidet i Norge og hvorvidt Selvhjelp Norge er et kompetansesenter eller knutepunkt. Hva disse rollene innebærer må også defineres, herunder Selvhjelps Norges eventuelle mandat som koordinator og kompetansesenter. I lys av vår vurdering om at Helsedirektoratet i dag ilegges et for stort ansvar for Selvhjelp Norges måloppnåelse mener vi også at en revidering må adressere dette. Definerte roller og ansvar må deretter tydeliggjøres og hensyntas i revideringen av nasjonal plan og regelverk. I de reviderte dokumentene må det skilles mellom hva Selvhjelp Norge og Helsedirektoratet «skal», «kan» og «bør» samt hva de «har ansvar for» og «skal bistå med. Endelig definisjon av roller og ansvar må forankres med Selvhjelp Norge.

For det andre er den hierarkiske oppbyggingen av sentrale styringsdokumenter uklar. Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet beskriver hvordan regelverket, nasjonal plan og tilskuddsbrev skal forstås og prioriteres sett opp mot hverandre og på hvilken måte disse dokumentene skal legge føringer for Selvhjelp Norges arbeid. Denne beskrivelsen må deles og forankres med Selvhjelp Norge.

For det tredje er gjeldende mål og kriterier for måloppnåelse i regelverket utydelige, og i liten grad egnet til å vurdere effekt av ordningen over tid. Det er vår anbefaling at regelverket bør revideres for å sikre riktige mål og målekriterier for ordningen. Revideringen bør først vurdere hvorvidt dagens mål gjenspeiler det som ønskes oppnådd med tilskuddsordningen. Dette

innebærer en gjennomgang av problemet tilskuddet forsøker å løse, tilskuddsordningens resultatkjede og forventede effekter. Vi mener også at målgruppen bør tydeliggjøres. Særlig bør formuleringen «de som har et problem og som ønsker å ta i bruk selvhjelp som metode» revideres da måloppnåelsen i for stor grad avhenger av enkeltindivider og er lite etterprøvable. Samtidig er ikke selvhjelp som metode aktuelt i alle situasjoner. En ny formulering kan eksempelvis vektlegge den enkeltes mulighet til å benytte selvhjelp; «de som har et problem og som kan ta i bruk selvhjelp som metode».

Uavhengig av om målene og målgruppen er de riktige eller ikke, er de eksisterende målekriteriene etter vår vurdering ikke tilstrekkelig godt utformet. Vi anbefaler at samtlige av målekriteriene i regelverket revideres, og at det etableres både kvantitative og kvalitative målekriterier for ordningen som gjør det mulig å beskrive både aktiviteter og utvikling, samt måle effekt over tid. For å få til dette anbefaler vi at kriteriene legges opp som SMARTE kriterier. Samtidig må kriteriene omhandle forhold som Selvhjelp Norge faktisk kan kontrollere.²⁴

Endelige kriterier for måloppnåelse må ses i lys av vurdering av mål og målgruppe, og gjenspeile eventuelle endringer i disse.

5.2 ØVRIGE ANBEFALINGER

I tillegg til vår hovedanbefaling ovenfor ønsker vi å anbefale at

- Krav til rapportering utover kriteriene i regelverket, for eksempel knyttet til prioriterte oppgaver i tilskuddsbrevet, bør følge prinsippet om SMARTE kriterier.
- Det legges sterkere føringer om at Selvhjelp i sine søknader tydeliggjøre *hvordan* de skal bidra til å nå de målene med ordningen. Dette kan innebære en beskrivelse av prioriterte oppgaver og tilhørende kortsiktige målsetninger samt hvilken måloppnåelse som er forventet for de prioriterte oppgavene og hvordan dette skal måles.
- Det gjennomføres undersøkelser blant Selvhjelp Norges samarbeidsparter og eventuelt parter som i dag ikke samarbeider med organisasjonen. Eventuelt kan Helsedirektoratet tillegge Selvhjelp Norge å gjennomføre en slik undersøkelse i neste tilskuddsbrev.
- Selvhjelp Norge bes rapportere på egen strategiprosess og grep de tar i egen organisasjon som følge av dette.

6 VEDLEGG

6.1 UTVIKLING AV TILSKUDDSDORDNINGEN OVER TID

6.1.1 Regelverk

Regelverket ble utarbeidet i 2006 og ble revidert i 2012. Regelverket fra 2012 er gjeldende i dag. Endringene gjort i regelverket i forbindelse med revideringen i 2012 har ikke vært tema i denne evalueringen. I tilskuddsbrevene for de ulike årene, blir det varierende grad henvist til regelverket for ordningen. Spesifiseringen av hvordan mål og krav gitt i regelverk skal rapporteres på, varierer fra år til år. Dagens tilskuddsbrev gjengir regelverket for ordningen som tilskuddsmottaker skal jobbe med.

Henvisning til regelverket i årlige tilskuddsbrev

I tilskuddsbrevene for de ulike årene, blir det på ulike måter henvist til regelverket for ordningen. Spesifiseringen av hvordan mål og krav gitt i regelverk skal rapporteres på, varierer fra år til år. Tilskuddsbrevet oppgir prioriterte oppgaver som tilskuddsmottaker skal jobbe med.

Det er i tilskuddsbrevet henvist til regelverket med følgende setning:

2007, under andre vilkår: «Rapporten skal inneholde en beskrivelse av hvordan tilskuddet er benyttet, og om målene for bruken av tilskuddet er oppnådd»

²⁴ Se 3.2.2 for vurdering og forbedringsområder som gjelder eksisterende kriterier

2008, under andre vilkår: «Rapporten skal inneholde en beskrivelse av hvordan tilskuddet er benyttet, og om målene for bruken av tilskuddet er oppnådd»

2009, under andre vilkår: «Rapporten skal inneholde en beskrivelse av hvordan tilskuddet er benyttet, og om målene for bruken av tilskuddet er oppnådd».

I 2010 og 2011 blir det i tilskuddsbrevet spesifisert at det skal rapporteres i henhold til kriterier for måloppnåelse fastsatt i regelverket for ordningen, og at rapporteringen skal beskrive i hvilken grad målene for tilskuddet er oppnådd, regelverket og kriteriene for måloppnåelse blir ikke nevnt. 2010, under rapportering på måloppnåelse: «Det skal rapporteres i henhold til kriteriene for måloppnåelse fastsatt i regelverket for tilskuddet». 2011, under vilkår: «tilskuddet er gitt ut fra tilskuddsordningens regelverk og de føringer som er gjort i St.prp.nr 1 (2009)-2010) og St.prp.nr 1 (2010 og 2011)».

I tilskuddsbrev er det vist til regelverket med en gjengivelse av kriteriene for måloppnåelse for årene 2012 og 2013.

2014, under rapportering på måloppnåelse, regelverk nevnes i standardvilkårene: «Dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene gitt i tilskuddsbrevet og regelverket ...». Ellers er det følgende føringer det vises til: «Tilskuddet skal brukes i samsvar med budsjett, vårt oppdragsbrev og Nasjonal plan for selvhjelp, samt kravene i dette brevet. Rapporteringen skal beskrive hvordan og i hvilken grad målene for tilskuddet er oppnådd. Helsedirektoratet viser til Nasjonal plan for selvhjelp IS-2168 der tiltakene er beskrevet. Selvhjelp Norge skal i sin rapportering beskrive hvordan/ i hvilken grad måloppnåelsen på de enkelte tiltakene er oppnådd».

2015, under vilkår: «Tilskuddet skal brukes i samsvar med vårt oppdragsbrev av 18.12.14, regelverket for ordningen, Nasjonal plan for selvhjelp og kravene i dette brevet». Mens under rapporteringskrav er følgende oppgitt: «Rapporteringen skal beskrive hvordan og i hvilken grad målene for tilskuddet er oppnådd. Helsedirektoratet viser til Nasjonal plan for selvhjelp IS-2168 der tiltakene er beskrevet. Selvhjelp Norge skal i sin rapportering beskrive hvordan/ i hvilken grad måloppnåelsen på de enkelte tiltakene er oppnådd». Regelverket nevnes også i standardvilkårene: «Dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene gitt i tilskuddsbrevet og regelverket ...».

2016, under vilkår: «Tilskuddet skal brukes i samsvar med budsjett og tiltak som er beskrevet i søknaden, regelverket for ordningen og kravene i dette brevet». Det blir gitt føringer om rapportering på følgende: «Mottakere av driftstilskudd skal hvert år levere en rapport med revisorattestert regnskap, et oppdatert budsjett og en fremdriftsplan. Rapporten skal svare til søknaden og føringer i tilskuddsbrevet og beskrive hvordan og i hvilken grad målene er oppnådd. Ved manglende måloppnåelse skal dette begrunnes og tiltak for bedre måloppnåelse i videre drift beskrives». Regelverket nevnes også i standardvilkårene: «Dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene gitt i tilskuddsbrevet og regelverket ...».

2017, under vilkår: «Tilskuddet skal brukes i samsvar med budsjett og tiltak som er beskrevet i søknaden, regelverket for ordningen og kravene i dette brevet. Tilskuddet skal dekke utgifter til aktivitet som retter seg mot målene. Helsedirektoratet legger følgende føringer for arbeidet som skal utføres, jf. oppdragsbrev for kompetansesenteret Selvhjelp Norge. Tilskuddet skal benyttes i samsvar med budsjett og tiltak som er beskrevet i søknaden». Under rapportering på måloppnåelse: «Rapporteringen skal beskrive hvordan og i hvilken grad målene for tilskuddet er oppnådd». Regelverket nevnes også i standardvilkårene: «Dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene gitt i tilskuddsbrevet og regelverket ...».

I 2018 har tilskuddsbrevet tatt inn hele regelverket for ordningen og inkorporert dette som en del av tilskuddsbrevet. Prioriteringer i oppdragsbrevet er også tatt delvis inn i tilskuddsbrevet. De adskilte prioriterte oppgavene for hovedkontoret og distriktskontoret fremgår i oppdragsbrevet.

I 2019 inneholder tilskuddsbrevet hele regelverket for ordningen. Under rapporteringskravene er det lagt til fire konkrete kriterier for måloppnåelse i tillegg til dem som kommer frem av regelverket. Kriteriene som er lagt til i årets tilskuddsbrev er formulert likt som de prioriterte oppgavene for det gjeldende året.

Tilskuddsbrevet for 2020 inneholder tilskuddsbrevet hele regelverket for ordningen, men inneholder ikke eksplisitte prioriterte oppgaver, slik tilskuddsbrevet gjorde i 2019. Disse er tatt inn som en del av rapporteringskravene.

6.1.2 Oppdragsbrev og tilskuddsbrev

Det gis årlige tilskuddsbrev som inneholder informasjon om støtten for det gjeldende året. I tillegg kommer frem mål, føringer og vilkår for mottak av støtten, herunder rapporteringskrav på måloppnåelse. Rapporteringskravene baseres på kriteriene fra regelverket og prioriterte oppgaver.

Ved oppstart av ordningen ble det også gitt årlige føringer gjennom oppdragsbrev. Oppdragsbrevene inneholdt prioriterte oppgaver som tilskuddsmottaker skulle arbeide med det gjeldende året. Oppgavene ble gitt med en henvisning til Nasjonal Plan for selvhjelp og føringer i statsbudsjettet.²⁵ I 2018 gjorde Helsedirektoratet en helhetsvurdering av alle de ulike førende dokumentene i ordningen som resulterte i at bruken av oppdragsbrev opphørte i 2019. Tilskuddsbrevet ble omgjort og erstattet innholdet i oppdragsbrevet.

Tilskuddsbrevet for 2020 inneholder ikke eksplisitte prioriterte oppgaver, slik tilskuddsbrevet gjorde i 2019, disse er tatt inn som en del av rapporteringskravene.

6.1.3 Nasjonal plan

Den nasjonale planen for selvhjelp (NPS) ble presentert i Stortingsmeldingen Resept for et sunnere liv 2002-2003, og er bygget på et forslag utarbeidet av Norsk Selvhjelpsforum (NSF). NPS ble iverksatt i 2004. Formålet med planen var at selvhjelpsarbeidet i Norge skulle styrkes. Bakgrunnen for planen var et økende fokus og behov for selvhjelp som et viktig alternativ og supplement innen feltet psykisk helse²⁶. NPS av 2004 inneholdt fem tiltak:

1. Etablering av et nasjonalt knutepunkt for selvhjelpsarbeidet. Knutepunktet Selvhjelp Norge (heretter Knutepunktet) skal samle inn og systematisere erfaringene i feltet, samt drive nettverksvirksomhet og formidling.
2. Forskning og kunnskapsformidling om selvhjelp, blant annet gjennom å trekke inn forskningsmiljøer.
3. Tilskuddsordningen for selvhjelpsprosjekter, som skal stimulere til å sette i gang selvhjelpsvirksomhet.
4. En nasjonal konferanse om selvhjelp, som skal sette fokuset på selvhjelp, samt føre til nasjonal mønstring og nettverk.
5. En internasjonal konferanse om selvhjelp, som skal trekke inn internasjonale erfaringer med selvhjelp og danne nettverk.

Evaluering av nasjonal plan - 2008

NPS ble evaluert av Rambøll Management i 2008. I evalueringen ble det konkludert med at tiltakene i NPS hadde vært hensiktsmessige og at de ulike tiltakene styrket hverandre, men at ikke alle målsettingene var oppnådd. Evalueringen hadde særlig fokus på to av tiltakene i planen, knutepunktet for selvhjelp og tilskuddsordningen for selvhjelpsprosjekter

For knutepunktet for selvhjelp ble det gitt følgende anbefalinger²⁷:

- Videreføring av Knutepunktet for selvhjelp som prosjekt og fortsette satsingen på igangsetterkurs, nettverksarbeid og innhenting, systematisering og videreformidling av kunnskap
- Flere aktører inn i nettverksarbeidet, som sentrale profesjonsforeninger og brukerorganisasjoner

Videre ble følgende anbefalinger gitt vedrørende tilskuddsordningen:

²⁵ Oppdragsbrev til kompetansesenteret Selvhjelp Norge for 2017 (Oppdragsbrev til kompetansesenteret Selvhjelp Norge for 2017.pdf)

²⁶ Rambøll evaluering av NPS (2008) s.2

²⁷ Rambøll evaluering av nasjonal plan for selvhjelp (2008)

- Tilskuddsordningen må følge samme rutine fra år til år når det gjelder utlysning, frister og utbetaling av innvilgete midler
- Tilskuddsordningen må knytte de to tiltakene Knutepunktet og tilskuddsordningen enda tettere sammen for å styrke gjensidighet mellom tiltakene

Til slutt ble det gitt anbefalinger som omhandlet kunnskap og forskning:

- Å trekke inn undervisningssektoren og profesjonsforeninger inn i selvhjelpsarbeidet, i større grad
- Å aktualisere problemstillinger i selvhjelpsfeltet gjennom forskning, og på den måten øke interessen for feltet i forskningsmiljøer

Resultatet fra Rambølls evaluering i 2008 fastslo at det var innen forskning at Nasjonal plan for selvhjelp hadde kommet for kort. Det derfor ble etablert en tilskuddsordning for forskning på selvhjelpsprosjekter.

Revidering av nasjonal plan - 2014

Nasjonalplan ble revidert i perioden 2012 til 2014. I forbindelse med revideringen ble selvhjelp i rusfeltet og høyskoleundervisning lagt inn i planen. I tillegg ble lagt føringer om utarbeidelse av oversikt over lokale kontaktpunkter. Disse føringene ble ansett å forsterke kravene om at Kompetansesenteret Selvhjelp Norge skulle sikre en videre utvikling av informasjons- og kunnskapsformidling slik at det nådde ut til alle, uavhengig av alder, type livsproblem, yrke og bosted. Selvorganisert selvhjelp skulle således få en naturlig plass i nasjonale satsinger innenfor helse- og velferdsfeltet, i helse- og omsorgsplaner, i folkehelsesatsinger og i arbeid innenfor rus og psykisk helse.²⁸

Mindre endringer i NPS for perioden 2019-2022

I 2017 ble det vurdert hvorvidt det var behov for endring av strategien i Nasjonal plan. Flere endringer ble vurdert, men det ble besluttet å videreføre Nasjonal plan for selvhjelp for en ny periode uten endringer.²⁹ I Statsbudsjettet for 2019 la regjeringen opp til at den nasjonale planen for selvhjelp videreføres i fire nye år, men at Helsedirektoratet sammen med Selvhjelp Norge løpende skulle vurdere behovet for mindre endringer i planen. Planen er under revidering i disse dager.

6.2 SÆRSKILT OM FOKUS PÅ FORSKNING PÅ SELVHJELP

Tilskuddsordningen for forskning på selvorganisert selvhjelp ble opprettet i 2008 og hadde som formål å få frem forskning som kunne belyse og dokumentere faktorer som var virksomme i selvhjelpsarbeidet og som kunne bidra til at flere tok i bruk og videreutviklet selvhjelpsarbeid på ulike arenaer. Ordningen var ble forvaltet av Helsedirektoratet og var rettet mot samfunnsfaglige forskningsmiljøer og forskning på selvhjelp i et folkehelse- og lokalsamfunnsperspektiv.

I 2012 tok Forskningsrådet over ansvaret for å forvalte midlene Helsedirektoratet bevilget til forskning på selvhjelp. I 2013 vurderte Helsedirektoratet at den forskningsbaserte kunnskapen om selvorganisert selvhjelp som forelå hadde bidratt til å løfte feltet som helhet. De mente derfor at det ikke var nødvendig at direktoratet skulle stimulere til slik forskning i en årrekke, gjennom en tilskuddsordning.³⁰ Helsedirektoratet besluttet å nedlegge tilskuddsordningen for forskning på selvorganisert selvhjelp og ansvaret for forskning på feltet ble tatt over av Forskningsrådet.

²⁸ Søknad om tilleggsbevilgning fra Selvhjelp Norge i 2015

²⁹ Notat vedrørende videreføring av NPS 2014-2018 (Notat vedrørende videreføring av Nasjonal plan for selvhjelp 2014-2018.pdf)».

³⁰ Internt notat Helsedirektoratet saksnr 08/4920-51, datert 06.03.2013

Etter avviklingen av tilskuddsordningen for forskning på selvhjelp, ble midlene som tidligere ble gitt i denne tilskuddsordningen i sin helhet gitt til Selvhjelp Norge og at de skulle bruke sine ressurser på å gjøre revidert plan for selvhjelp kjent for befolkningen.³¹

Av interne notater oversendt fra Helsedirektoratet fremkommer det at Selvhjelp Norge frem til 2014 brukte mye ressurser på å følge opp et av forskerteamene som fikk midler gjennom den gamle tilskuddsordningen ettersom forskningen gikk over flere år.

Under intervju med daglig leder kommer det frem at Selvhjelp Norge i dag fortsatt er opptatt av å bidra til forskning på selvhjelp, og arbeider tett med utvalgte utdanningsinstitusjoner i dette arbeidet. Selvhjelp Norge samarbeider med et forskningsmiljø på Oslomet som forsker på selvhjelp, og de samarbeider for tiden med en forsker som skriver en doktorgradsavhandling som omhandler selvhjelpsgrupper og selvhjelpsarbeid i Norge. I tillegg søker Selvhjelp Norge å ha en oversikt over forskning på feltet, som interessenter kan benytte seg av. Samtidig kommer det frem etter at arbeid rettet mot forskning har vært mindre prioritert i arbeidet de senere årene.

³¹ jf. oppdragsbrevet til Selvhjelp Norge for 2014

KONTAKT

MORTEN THUVE

Partner

m: +4791647115
e: Morten.Thuve@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

www.bdo.no

