

# Velferdspiloten – samarbeidsløsninger mellom statlig regionalt nivå og kommuner i Østfold

Marit K. Helgesen  
Mona Jerndahl Fineide  
Nita Ørmen

Høgskolen i Østfold  
Oppdragsrapport 2019:2

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2019:2

© Forfatterne/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-453-0

ISSN: 1504-5331

## Forord

Hovedmålsettingen med Velferdspiloten er å finne nye måter regionale sektormyndigheter kan samordne sin innsats for å løse kommunale velferdsutfordringer. Høgskolen i Østfold har hatt som oppdrag å følge og dokumentere prosessen i prosjekt Velferdspiloten fra oppstarten i august 2018.

Prosjektet er initiert og drevet av Fylkesmannen i Østfold, nå Fylkesmannen i Oslo og Viken med deltakere fra NAV Østfold, Bufetat Øst, IMDI Øst, Husbanken Øst, Politiet og Østfold Fylkeskommune. Kommuner som deltar er Fredrikstad, Halden, Indre Østfold og Sarpsborg.

Velferdspiloten har definert fem mål: å utvikle en ny modell for samordning, identifisere og endre uhensiktsmessig regler og arbeidsmetoder og løfte slike til nasjonalt nivå, mer effektiv ressursbruk i kommunene og hos statlige og regionale aktører, økt innovasjon i kommunene og å dele erfaringer.

Det er nedsatt en arbeidsgruppe med følgende representasjon:

Tore Storm-Hexeberg – IMDi Øst

Kjersti Salberg – Sosial og barnevernsavdelingen – Fylkesmannen i Oslo og Viken

Kjell-Olaf Richardsen – Utdanningsavdelingen - Fylkesmannen i Oslo og Viken

Tormod Lund – Stab for samordning, beredskap og prosjekter – Fylkesmannen i Oslo og Viken

Christine Frantzen – Husbanken Øst

Hege Arnesen – Folkehelseseksjonen/Samfunnsplanavdelingen -Østfold fylkeskommune

Lars Kolsrud - Seksjon for faglig støtte - Bufetat region Øst

Anne Nordahl - NAV Øst-Viken

Rapporten konkluderer med at det første målet trolig vil nås på regionalt nivå. Arbeidsgruppen har hele tiden et fokus på regler som er uhensiktsmessige for kommuner, men det er for tidlig i prosessen til å si noe mer både om dette og om effektiv ressursbruk. Det er også for tidlig å si om Velferdspiloten bidrar til økt innovasjon, men det tilrettelegges for at det skal skje. Kommuner kan dele erfaringer, og dette skjer blant annet ved at arbeidet følgeforskes av Høgskolen i Østfold og at det er planlagt en erfaringskonferanse i desember 2019.

Fredrikstad, september 2019



Fylkesmannen i Oslo og Viken



Husbanken



ØSTFOLD  
FYLKESKOMMUNE



IMDi  
Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet



Øst-Viken



Bufetat



Høgskolen i Østfold

## Innhold

Introduksjon og bakgrunn .....	2
Introduksjon til Velferdspiloten .....	2
Bakgrunn .....	4
Konsekvenser av fattigdom .....	4
Design og metode .....	7
Følgforskning .....	7
Teoretisk inntak og modell.....	9
Samordning mellom statlige aktører og fylkeskommunen.....	12
Investeringsteam med investeringsleder .....	12
Arbeidsgruppen .....	13
Samordning mellom regionale statlige aktører og kommunene .....	15
Kommuner og aktiviteter.....	17
Fredrikstad.....	17
Halden .....	19
Indre Østfold .....	22
Sarpsborg .....	24
Andre ressurser/aktører .....	24
Kommunenes arbeidsgiverorganisasjon (KS).....	24
Oppsummering og diskusjon .....	25
Oppsummering .....	25
Diskusjon .....	25
Arbeidsgruppen .....	26
Definisjonsfasen .....	26
Undersøkelsesfasen.....	27
Generere ideer .....	28
Designfase .....	29
Realiseringsfase.....	29
Hvordan ligger Velferdspiloten an til å nå målene? .....	30
Referanser.....	32

## Introduksjon og bakgrunn

### Introduksjon til Velferdspiloten

Velferdspiloten er et prosjekt som er satt i gang og drevet av Fylkesmannen i Østfold, nå Fylkesmannen i Oslo og Viken, med utgangspunkt i fylkesmannens samordningsrolle i forhold til å samordne statlige og regionale aktører.

Regionale aktører som deltar er Avdeling for Helse, Sosial, Utdanning og Plan hos Fylkesmannen i Østfold, NAV Østfold, Bufetat Øst, IMDI Øst, Husbanken Øst og Politiet. I tillegg deltar Østfold Fylkeskommune ved Avdeling Utdanning og Folkehelse, og Høgskolen i Østfold (Østfold fylkeskommune, 2019). Piloteier/leder er Fylkesmannen i Oslo og Viken. Det er etablert en styringsgruppe som består av regionale etatsledere, og det er etablert et investeringsteam som består av fagpersoner fra de regionale statlige aktørene og fylkeskommunen.

Bakgrunnen for Velferdspiloten var et bosettingsprosjekt som ble drevet av Fylkesmannen i Østfold i 2015-2016. Prosjektet ga føringer om å samarbeide med andre regionale aktører, eksempelvis IMDi og Husbanken. Husbanken har også et koordineringsoppdrag som er klargjort i strategien Bolig for Velferd. Etter prosjektets slutt ble det etablert en samarbeidsavtale den 3. mars 2017 om velferd og utvikling mellom Husbanken, IMDi Øst, Bufetat, Østfold fylkeskommune, NAV Østfold og Fylkesmannen i Østfold. Hovedmålsettingen med piloten er å finne nye måter regionale sektormyndigheter kan samarbeide seg imellom og med kommunene for å løse velferdsutfordringer kommunene har. Det skal utvikles en metode for å løse komplekse velferdsutfordringer som kommunene selv identifiserer (Østfold fylkeskommune, 2019).

Tema for samarbeidet var således ikke lenger bosetting og integrering alene, men også temaer som barn og unge, herunder 0-24-samarbeidet, (Regjeringens satsing på å bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene om innsatsen for utsatte barn og unge) og barnefattigdom, bolig for velferd, helse og levekår, kvalifisering og arbeidsretting, samt frivillighet.

Det «nye» i Velferdspiloten er altså at regionale aktører samordner seg horisontalt, de «markedsfører» sine ressurser felles, det inkluderer tilskudd for kommuner som deltar i Velferdspiloten. Regionale aktører tar dermed felles initiativer overfor kommuner. Regional velferdspilot er således en innovasjonspilot som har til formål å se på nye muligheter for samordning av

regionale aktører inn mot kommunene. Målet med piloten er å dokumentere at metodikken har bidratt til bedre løsninger på kommunenes sammensatte velferdsutfordringer. Den nye modellen for samordning skal:

- Identifisere og endre uhensiktsmessig regler og arbeidsmetoder og løfte slike til nasjonalt nivå
- Gi mer effektiv ressursbruk i kommunene og hos statlige og regionale aktører
- Øke innovasjonsgraden i kommunene
- Dele erfaringer

Det ble sendt invitasjon til utvalgte kommuner. Dette var de største kommunene i Østfold, Nye Moss, Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, og nye 5K (de fem Indre Østfold kommunene). Fire av de fem kommunene ønsket å delta. Nye Moss ønsket ikke å delta, da de var i en omstillingsprosess. Mens 5K ønsket bistand og så på dette tilbudet som en hjelp i sin omstilling mot kommunesammenslåing. Utfordringene kommunene har valgt å arbeide med varierer dermed noe, men tre av de fire har valgt hovedoverskriften «Barnefattigdom» og 5k har valgt å få bistand til sitt planarbeid i samfunnsdelen – FNS bærekraftige mål.

## Bakgrunn

Sentralforvaltningen er sterkt sektorisert og innenfor de ulike fagområdene er også departementene sektoriserte (Difi, 2014). Dette skaper utfordringer i relasjonen mellom sentralt nivå og kommuner, og kommuner oppfordres til å løse disse ved samordning på lokalt nivå. På området barn og unge er slik samordning utfordrende for dem (Helsetilsynet, 2009; NOU 2017:12). Samordning omtales som løsningen for å utvikle og yte tjenester i en kompleks offentlig forvaltning (Andersson mfl., 2011; Difi, 2014). Foreliggende rapport viser noen resultater fra følgeforskning på et utviklings- og utprøvningsarbeid som foregår i relasjonen mellom regional stat og fylkeskommune samt fire kommuner i Østfold. Samordning og samarbeid kan i dette prosjektet løse flere utfordringer, men det ses som særlig viktig for å løse problematikken med en sektorisert regional statsforvaltning og fylkeskommune, relasjonene mellom det regionale nivået og kommunene, samt samordning mellom kommunale sektorer/etater/tjenester. De fleste utfordringene er dermed organisatoriske og administrative, mens den tematiske utfordringen er henholdsvis barnefattigdom og bistand planarbeid med fokus i samfunnsplandele. Vi presenterer utfordringen med barnefattigdom videre i dette avsnittet, mens prosjektets metode og teoretisk inntak presenteres i de påfølgende avsnittene. Deretter presenterer vi arbeidet som er gjennomført i kommunene så langt. Til slutt oppsummerer og diskuterer vi observasjoner i prosjektet.

## Konsekvenser av fattigdom

Fattigdom har konsekvenser for livsløpet, dvs. for enkeltpersoner på både kort og lang sikt. På kort sikt viser kunnskap at ungdommer fra hjem med høy sosioøkonomisk status oftere rapporterer om høyere livskvalitet og bedre helse enn ungdommer fra hjem med lav sosioøkonomisk status (Sletten, Bakken & Andersen, 2015). Folkehelseinstituttets rapport om helsetilstanden i befolkningen viser også at barn har flere symptomer på psykiske problemer når familien har dårlig økonomi ([Folkehelseinstituttet, 2018](#)). På lang sikt viser kunnskapen at barn som fødes inn i familier med lav sosioøkonomisk status lever kortere enn andre og at de har flere helseplager enn andre gjennom livsløpet (Dahl, Bergsli og van der Wel, 2014). Resultatet kan bli at det er vanskeligere for enkeltpersoner å få og beholde arbeid som påvirker inntekt og levekår senere i livet (Power og Kuh, 2006). Det kan i sin tur resultere i større utgifter for kommuner knyttet til livsopphold. Det er kunnskap om at tidlig innsats fra flere sektorer kan endre en slik utvikling for



enkeltpersoner, dvs. ta dem fra å være sosialklienter til å bli aktive bidragsyttere til fellesskapet (Andersson mfl., 2011; Oldrus og Vitus, 2011).

Norge har 100 000 fattige barn på landsbasis og antallet er økende ([Folkehelseinstituttet, 2018](#)). Sammenlignet med andre fylker har Østfold en høy andel fattige barn. Barn og unges muligheter til å gjøre gode valg og få en god start på sitt voksenliv er altså dårligere i Østfold enn andre fylker. Østfold fylkeskommunes fylkesplan peker på at barnefattigdom skal forebygges og bekjempes (Østfold fylkeskommune, 2018:31). For å håndtere utfordringene med barnefattigdom gjennomfører kommuner tiltak innenfor sin fragmenterte operative virksomhet. Slike tiltak er ofte kortsiktige og løser utfordringer her og nå (Nilsson, 2017). Eksempler er at det etableres tiltak for tidlig innsats, foreldrestøtte, det gis bostøtte, og det gjennomføres oppfølging av lavinntektsfamilier ved NAV-kontor. Andre tiltak er etablering av utstyrsbanker, inntektsavhengige priser i barnehager og SFO, eller det etableres mulighet for barn og unge til å ha fritidskort som gir gratis eller rimeligere tilgang til fritidsaktiviteter (Fosse og Helgesen, 2015). Slike operative løsninger er brukerrettet og på individnivå, og på kort sikt bidrar de til nedbygging av sosiale og økonomiske barrierer for barn og unges deltakelse i aktiviteter, dvs. de fjerner symptomene. Fattigdommens «root causes», altså dens årsaker, forblir likevel uløste (Marmot, 2015). Årsaker kan være utfordrende å ta tak i. Rasmussen og Vennemo (2017) viser for eksempel at det er grunnlag for å anta at avkastningen på investeringer i barnevernet kan økes ved at barnevernet og andre tjenester kommer tidlig inn med relevante tiltak for barn og unge der kjente risikofaktorer er identifisert, altså at det arbeides mer med tidlig innsats. Kloppenborg og Wittrup (2015) viser til at skolen kan gjøre mye for å gi sårbare barn og unge et godt utgangspunkt.

Barnefattigdom er det vi kaller et «wicked problem» eller et «gjenstridig problem» på norsk (KS, 2014; Rittel og Webber, 1973). Samfunnsflokker er utfordringer som det hverken er sikker kunnskap om hva består av eller hvordan de kan løses, det er heller ikke sikker kunnskap om hva som er årsakene til at problemene oppstår. Løses en utfordring i en sektor kan det skape nye utfordringer i andre sektorer. Gjenstridige problemer må settes inn i en helhetlig sammenheng, fordi tradisjonelle sektororienterte iverksettingsprosesser er utilstrekkelige.

Erfaringen er at det må rettes mer oppmerksomhet mot samordning og samarbeid (Head og Alford, 2015; Nesheim og Neby, 2017; Widmark, Sandal, Piuva og Bergman, 2013). Det er dermed en utfordring å finne fram til gode tiltak, fordi løsningene krever samtidig innsats på tvers av sektorer og tjenesteytende enheter. En måte å løse slike gjenstridige problemer er å

«poole» eller samordne ressurser (Andersson mfl., 2011; Huxham og Vangen, 2015). Ressurser kan være økonomiske midler, men også kommunikasjon, tid, personell og kompetanse. For å styre ressursene i riktig retning kan det etableres arenaer for samarbeidsdrevet innovasjon. Begrepet innovasjon peker på at det skal genereres og spres nye ideer og ny praksis. Men det er også sentralt å få fram at det kan dreie seg om å «oppfinne på nytt», som kan være å ta ideer inn i en ny sammenheng, der nye aktører kan benytte dem på måter som er nye for dem (Breit, Fossetøl, Pedersen og Thorbjørnsrud, 2017).

Det er dette Velferdspiloten er et forsøk på. Den retter oppmerksomhet mot samordning på regionalt, så vel som lokalt nivå, samt at det må samordnes mellom nivåene. Regionale aktører vil samordne ressurser ved å framstå mer enhetlige overfor kommuner, først og fremst knyttet til økonomiske ressurser som er tilgjengelige fra regionalt nivå, men også angående kunnskap. Det store spørsmålet er om dette arbeidet resulterer i at det etableres arenaer for samarbeidsdrevet innovasjon.

## Design og metode

Utenforskap og fattigdom, eller sosial ulikhet, er utfordringer som faller inn under overskriften uregjerlige problemer eller samfunnsflokker, og det er nødvendig med en form for innovasjon for å komme fram til gode tiltak. Velferdspiloten er et tiltak som er en innovasjon. Den er satt i gang for å finne årsaker eller de mekanismene i samarbeidet som leder til resultatene som er ønskelige.

Problemstillinger vi her ser nærmere på

- Hvordan organiseres samordning mellom statlige aktører og fylkeskommunen i Velferdspiloten?
- Hvordan organiseres samordning mellom regionale statlige aktører og kommunene i Velferdspiloten?

I denne rapporten vil vi ha fokus på eventuelle nye samordningsmodeller.

### Følgforskning

I dette prosjektet er det utviklingsarbeidet for å samordne ressurser rettet inn mot å redusere barnefattigdom som skal studeres. Den overordnede metoden som skal benyttes i datainnsamlingen er etnografisk. Innenfor denne rammen benyttes elementer av følgforskning og aksjonsforskning. Den etnografiske metoden benyttes i stor grad når forskningen opererer i ukjent landskap og det skal utvikles en virkelighetsnær forståelse av fenomenene som studeres. Metoden er eksplorerende, og det vektlegges at forskere deltar over en lengre periode, observerer hendelser, intervjuer og snakker med deltakere, også ved å benytte fokusgruppeintervjuer (Hammersley og Atkinson, 1998).

Aksjonsforskning har ofte en målsetting om at noe skal endres og kjennetegnes av at forskerne deltar i løsningen av praktiske problemer. Datainnsamlingen skal bidra til å bygge broer mellom handling og refleksjon, samt mellom teori og praksis. Data samles inn i en prosess der alle deltakerne er aktive, og der de, på demokratisk måte, tar del i utvikling av praktisk kunnskap, som deretter kan få status av å være data i forskningsprosjektet. I tillegg til å være praktisk skal kunnskapen være nyttig, og den skal baseres i verdiene til deltakende aktører, i dette tilfellet først og fremst kommunene som har velferdsutfordringene som skal søkes løst, men også til aktørene på regionalt nivå som ønsker å utvikle nye måter samordning kan foregå på (Reason og Bradbury, 2006). Huxham og Vangen (2005) peker på at

aksjonsforskning er en god tilnærming til datainnsamling når målsettingen for prosjektet er å utvikle gode modeller for samordning.

I eksplorative studier i offentlig sektor er observasjoner av møter viktig, fordi møtet er den måten virksomheten i og mellom moderne organisasjoner struktureres (Holt, Rod, Waldorff og Tjørnhøj-Thomsen, 2018; Huxham og Vangen, 2015). Temaer som er sentrale for prosjektet vil tas opp på ulike møtearenaer og utsettes for nærmere undersøkelser, diskusjon og debatt. Møtene som skal observeres i regi av Velferdspiloten som er et regionalt prosjekt foregår i relasjonen mellom regional stat og kommunene. Forskernes rolle blir å samle og analysere erfaringene som gjøres og omgjøre dem til data forskningen baserer seg på. Målsettingen er å rapportere disse på en slik måte at det kan bli en del av den kunnskapsbaserte praksisen andre aktører som ønsker å bekjempe barnefattigdom kan trekke veksler på.

Følgforskning er dermed dynamisk forskning som kombinerer en pragmatisk tilnærming med refleksjonsprosesser og passer godt for et prosjekt som Velferdspiloten og den fasemodellen det legges til rette for at skal benyttes. I denne bør det med jevne mellomrom settes av tid til å reflektere over delresultater. Denne rapporten er et eksempel på en slik refleksjon. For å kunne utsettes for refleksjon må prosesser og relasjoner følges tett for å kartlegge hvordan prosessene gjennomføres. Dette er den etnografisk inspirerte følgforskningens styrke. Det er på dette punktet den kan gå over til å bli aksjonsforskning, fordi den da er formativ. Videre er følgforskning også summativ. Som summativ forskning analyseres det om målene som er satt opp for prosessene som følges faktisk nås (Vedung, 1998; Weiss, 1998).

Erfaringsoverføring til andre kommuner og fylkeskommuner er en sentral målsetting i Velferdspiloten. Dokumentasjon av prosessen er derfor et sentralt element i arbeidet. Til denne rapporten er det innhentet følgende datamateriale:

- Gjennomgang av prosjektdokumentene, herunder møtereferater.
- Observasjon av avtalt antall møter, fortrinnsvis møter som oppsummerer handlinger i piloten.

## Teoretisk inntak og modell

To prinsipper, prinsippet om ministerstyre og mål- og resultatstyring, legger rammer for samordning (Nesheim og Neby, 2017). Det er dermed større utfordringer med tiltak som organiseres på tvers av etater enn med dem som organiseres i én etat. Kommuner og regional stat og fylkeskommuner er organisasjoner. Veldig forenklet er det mulig å peke på at organisasjoner er delt inn i en strategisk del der beslutninger fattes og en operativ del der tjenester ytes (Røiseland og Vabo, 2016). I den strategiske delen finner vi kommunens toppledelse og enhetsledere. I den operative delen finner vi profesjonelle tjenesteytere og deres nærmeste ledere (Nilsson, 2017). I dette prosjektet forholder vi oss til begge disse delene av kommunal organisasjon – både der beslutninger av langsiktig karakter fattes og der de kortsiktige, operative tiltakene settes i verk. Den operative delen av kommunen spiller en viktig rolle for å iverksette gode tiltak for å redusere barnefattigdom og er i kontakt med barn og ev. deres familier. Å redusere barnefattigdom krever intensivt og inkluderende samarbeid på strategisk og operasjonelt nivå (Voest, Verhoest og Molenveld, 2015). Figur to under viser strategisk og operativ inndeling.



Figur 1, Strategisk og operativ organisering i kommuner. Bearbeidet etter Nilsson (2017)

Som nevnt innledningsvis er barnefattigdom en samfunnsflokke med komplekse sammensatte problemer som ikke kan reduseres til enkle årsaksforklaringer. På både strategisk og operativt nivå tar organisasjonene ansvar for sine deloppgaver og håndterer de enkelte og atskilte problemer ut fra sitt eget ansvarsområde. Således kan barnefattigdom i hver av

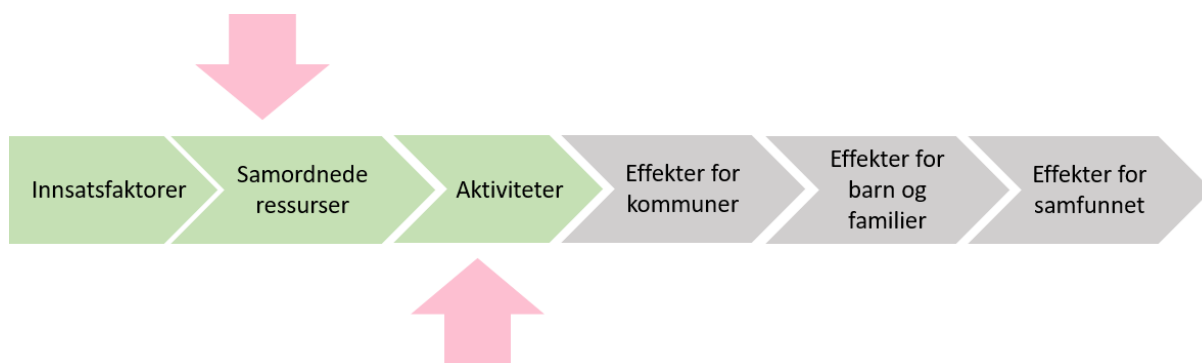
organisasjonene forstås ut fra organisasjonenes egne perspektiver og faglige tilnærminger. Håndteringen av barnefattighedsproblematikk blir dermed fragmentert, og ansvaret blir spredt.

Det er en del kunnskap om ulike måter aktører kan arbeide sammen tverrfaglig og over sektorgrenser både horisontalt og vertikalt (Christensen og Lægreid, 2007; Holmesland mfl., 2010; Lægreid mfl., 2014; Mangan mfl. 2015; Miller, 2016). Eksempler er reorganisering, etablering av felles mål, etablering av strategier og prosedyrer, systemer for å dele informasjon, arbeidsgrupper, egne enheter som har koordinering som arbeidsområde (koordinerende enhet), strategiske enheter, case-koordinering (koordineringsstillinger som f.eks. kreftkoordinator), budsjetteringsverktøy og modeller som sikrer brukere én inngang (NAV) (Lægreid mfl., 2014). De mange ulike enkelttiltak som igangsettes for å oppnå bedre koordinert innsats kan være uttrykk for at organisasjonene forsøker å «temme» det uregjerlige problemet eller samfunnsfloken som barnefattigdom er.

Deling av informasjon, eller kommunikasjon, er et så sentralt element i all vellykket samordning at det løftes ut som egen modell. Skisserte modeller er på forskjellig nivå og vil derfor fungere ulikt (Kaurstad, Bachmann, Bremnes og Groven, 2015). Samordning av ressurser foregår på strategisk nivå og gjennomføres ofte som:

- Partnerskapsavtaler
- Felles budsjettering
- Felles bruk av personellressurser

I Velferdspiloten er det besluttet å opprette en arbeidsgruppe på regionalt nivå der alle regionale aktører er representert. Av deltakere i arbeidsgruppen er det fire medlemmer som er investeringsledere fra fire forskjellige regionale aktører. Hver av de fire kommunene har således en kontaktperson som er investeringsleder. Dette er en av innovasjonene vi følger i prosjektet. Arbeidsgruppen kalles et investeringsteam. Det etableres videre en arbeidsgruppe i hver kommune. Alle arbeidsgruppene fungerer innenfor den eksisterende strukturen i hver moderorganisasjon. Det vil altså si at de må fungere innenfor de byråkratiske siloene som er etablert i regionale etater og kommuner. Prinsipielt kan arbeidsgrupper fungere både på operativt og strategisk nivå. Det forventes likevel at samordningen har effekter. Dette kan framstilles som i figur 2.



Figur 2, Samordning av ressurser og gevinster. Bearbeidet etter DFØ ([Direktoratet for økonomistyring, 2019](#)).

Innsatsfaktorene er ressursene som samordnes. Samordning av tilgjengelige ressurser forenkler kommunikasjonen og relasjonene mellom deltakende aktører. Aktiviteter kan f.eks. være å peke på regler som fungerer dårlig for å nå mål om samordning, utvikle nye regler, måter å organisere seg på, prosedyrer eller kunnskaps- og beslutningsgrunnlag. Dette er det faktiske utviklingsarbeidet som gjennomføres i kommuner og regional stat og som former de nye relasjonene som det ønskes skal etableres. Effekter viser til hvem som kan oppleve varige gevinster av utviklingsarbeidet. Kommuner kan oppleve økt effektivitet i sin kommunikasjon med regional stat. Det vil medføre økt effektivitet i kommunenes utvikling og implementering av tiltak. Barn og familier kan få økt livskvalitet fordi samordning av ressurser reduserer bekymring, og fordi mer effektiv saksbehandling og beslutningsfetting styrker og forenkler tiltak barn får tilgang til. Samlet kan dette utgjøre en samfunnsøkonomisk gevinst. Det nye er samordning av regionale ressurser og at aktører som styrer tilgjengelige ressurser har gått sammen i Velferdspiloten. Formålet med utviklingsarbeidet er å bidra med en eller flere kunnskapsbaserte modeller som har overføringsverdi til andre kommuner og regional stat i andre regioner.

## Samordning mellom statlige aktører og fylkeskommunen

I denne første delen ser vi nærmere på forskningsspørsmål 1 som handler om hvordan samarbeidet mellom statlige aktører og fylkeskommunen organiseres i Velferdspiloten.

Regionale aktører er Avdeling for Helse, Sosial, Utdanning og Plan hos Fylkesmannen i Østfold, NAV Østfold, Bufetat Øst, IMDI Øst, Husbanken Øst og Politiet. I tillegg deltar Østfold Fylkeskommune ved Avdeling Utdanning og Folkehelse og Høgskolen i Østfold (HiØ). Første møte i arbeidsgruppen med presentasjon av regionale aktører, deriblant HiØ og hva HiØ kan bidra med, ble avholdt tidlig i august 2018. I slutten av august ble det avholdt oppstartsmøte for Velferdspiloten på Quality hotell i Sarpsborg. Målgruppen var rådmenn og kommunale ledere, samt ordførere og politikere. Samtlige statlige og regionale aktører holdt et lite innlegg om hva den enkelte organisasjon kunne bidra med inn i velferdspiloten. Det er utviklet en kunnskapspakke som ble presentert. Pakken består av en oversikt over hvilke ressurser de ulike aktørene kan bidra med overfor kommuner. Alle deltakende kommuner presenterte utfordringer som de kunne arbeide med i Velferdspiloten. Utfordringene som ble presentert skulle være en samfunnsflope, hvor de hadde behov for bistand fra flere enn en aktør i Velferdspiloten.

### Investeringssteam med investeringsleder

En utfordring for mange kommuner er å orientere seg angående tilskudd de kan søke på hos regional stat. Dette er fanget opp av regionale aktører som deltar i Velferdspiloten, og det ligger til grunn for arbeidet som gjennomføres. Det er ønskelig på sikt å koordinere tilskuddene kommuner kan søke på. Velferdspiloten er et prosjekt som gjør det mulig å nærme seg en slik målsetting. Piloten organiseres som et investeringssteam/faggruppe som samlet investerer kunnskap og virkemidler i kommunene, samt foreslår tilskudd kommunen kan søke på, basert på kunnskap om kommunenes helhetlige velferdsutfordringer. Investeringssteamet/faggruppen utnevner en investeringsleder for hver kommune. Investeringsleder har følgende ansvar:

- Kontaktperson mot en pilotkommune
- Koordinere innspill mot pilotkommunen slik at regionale myndigheter fremstår koordinert
- Ansvarlig for at leveranser fra regionale samarbeidsparter er i henhold til det som er bestemt



- Ansvarlig for fremdrift i samarbeidet med pilotkommune
- Ansvarlig får å dokumentere pilotarbeidet i henhold til vedtatte prosedyrer
- Ansvarlig for å fange opp tilbakemelding på regelendringer som oppfattes u hensiktsmessige for pilotkommunen
- Ansvarlig for å holde piloteier løpende orientert om forhold av betydning for fremdriften i pilotarbeidet generelt
- Fast deltaker i investeringskollegiet som holdes etter en fast møteplan vedtatt av piloteier

## Arbeidsgruppen

På det første møtet i arbeidsgruppen la Fylkesmannens representant/pilotleder frem en modell for prosessledelse som det ble besluttet å arbeide med i prosjektet. Denne modellen opererer med fem faser. Den tar utgangspunkt i 5D-modellen, beskrevet på [www.prosessverktøy.no](http://www.prosessverktøy.no). Hensikten med bruk av 5D modellen er å ta i bruk et verktøy for å arbeide systematisk med problemløsnings-, utviklings- og samarbeidsprosesser i grupper. Modellen kan brukes i arbeidet i den regionale arbeidsgruppen og i samarbeidsmøter med kommunene i piloten. Modellen kan bidra til å skape felles forståelse av utfordringer og muligheter og til å skape energi i arbeidet. Bruken av verktøyet forutsetter at det er kjent for regional arbeidsgruppe og arbeidsgruppen i kommunene. Alle må være enige om å arbeide etter denne strukturen. De fem fasene er:

- Definisjonsfasen
- Undersøkelsesfasen
- Generere ideer
- Designfasen
- Realiseringsfasen

### Definisjonsfasen

I denne fasen blir aktørene enige om formålet med samarbeidet, hva utfordringene består i for å skape en felles situasjonsforståelse. Videre er det viktig å avklare hvordan man skal arbeide og hvem som skal involveres. Det er viktig at samtlige deltagere blir hørt (runde). Prosesslederen hjelper deltagerne som skal samarbeide til å velge et offensivt fokus. Det betyr at man skal bygge på det som fungerer godt og det «som gir energi».

### Undersøkellesfasen

Alle er med på å undersøke den «positive kjernen»: Situasjoner som er relevante, situasjoner som er relevante for utfordringen og som er opplevd og erfart som løsningskapende, positive og inspirerende. Man kan bruke ulike undersøkelsesmetoder: intervju, historiefortelling, gruppesamtaler. Undersøkelsene skal gi svar på hva det er som «gir eller kan gi energi». Hva har deltakerne erfart tidligere? Hvilke forutsetninger var til stede når samhandlingen og arbeidet fungerte på sitt beste?

### Generere ideer

Hvordan kan arbeidet se ut, hvis suksesskriteriene (som er identifisert i undersøkelsesfasen) er til stede hele tiden. Hvordan vil arbeidsgruppene da fungere? Hvilke resultater vil man da kunne oppnå? Til både undersøkelsesfase og drømmefase kan et verktøy som heter Arbeidsduk tas i bruk.

### Designfasen

Deltakerne involveres i å designe hvilke tiltak som må iverksettes og hva som må gjøres i organiseringen av arbeidet/samarbeidet for å kunne realisere drømmen.

### Realiseringsfasen

Deltakerne involveres i å identifisere hvilke skritt som vil gjøre den største forskjellen for samarbeidet og prosessen i ønsket retning.

Gjennom prosjektperioden foreslås det at det arbeides med hver kommune i tre løp: felles møte mellom kommune og investeringsteamet, arbeid i investeringsteamet og arbeid i kommunens operative gruppe.

## Samordning mellom regionale statlige aktører og kommunene

Det er utviklet en arbeidsmåte som er lik overfor alle kommuner. De fleste medlemmene i investeringsteamet deltar. Teamet presenterer seg på tilsvarende måte for hver kommune.

### Oppstartsamling

Det ble avholdt oppstartsamling på Quality hotell i Sarpsborg. Der ble ledelsen i noen inviterte kommuner presentert for Velferdspiloten. Det var prosess i grupper for å diskutere hvilket tema/hvilken velferdsutfordring som er viktig for kommunene å jobbe videre med. Samlingen ble fulgt opp med invitasjon om å melde deltakelse til velferdspiloten.

### Første møte med kommunene

Involverte parter blir enige om hva som skal være formålet med prosessen og utviklingsarbeidet, hvordan man skal arbeide og hvem som skal involveres. Det viktigste resultatet fra denne fasen er å velge et tema som skal undersøkes og utformingen av et positivt formulert fokusspørsmål for prosessen.

### Kunnskapspakke

Kommuner blir presentert for det som kalles en kunnskapspakke. Formålet med denne er å gi en oversikt over regionale statlige etater og fylkeskommunens samlede virkemiddelapparat i den enkelte kommune. Dette kan suppleres med kommunenes faktagrunnlag som viser deres utfordringsbilde på bakgrunn av valgte fokusområde. Kunnskapspakken består altså av to deler:

- Oversikt over regional statstilskudd og aktiviteter hos den enkelte kommune (med utgangspunkt i kommunens valgte tematikk)
- Oversikt over utfordringsbildet (kommunens eget faktagrunnlag)

Mye av arbeidet som kan gjøres regionalt dreier seg om å legge til rette for at kommuner kan søke prosjektskjønnsmidler fra fylkesmannen. Der er det kommet inn 47 søknader og de fire deltakerkommunene har søkt om midler, samt at det ble søkt om midler til evalueringsprosjekt i samarbeid med HiØ.

## Arbeidsduk

Arbeidsduken er et verktøy som har blitt brukt i Asker kommunes velferdslab. Arbeidsduken kan tas i bruk i 5D-modellens undersøkelsesfase og drømmefase. Deltakerne involveres i å utarbeide en drøm/visjon for det valgte caset/tematikken og spørre: hva er det best tenkelige fremtidsbildet?

Arbeidsduken består av flere elementer:

- Hva kan gjøres på lang og kort sikt for å komme nærmere dette drømmescenariot?
- Hva er situasjonen i dag?
- Hvilke ressurser trengs for å komme nærmere drømmescenariot?

Dette ser likevel ikke ut til å være et arbeidsredskap som tas i bruk.

## Avsluttende samling 2019

Det planlegges et avsluttende møte med kommuner i 2019. Med utgangspunkt i den innledende fasen og kunnskapen som er blitt innhentet, arrangeres en avsluttende samling hvor kommunen og regional stat legger anbefalinger som skal tas med videre.

## Dokumentasjon underveis

Alle investeringslederne fører referat etter hvert møte. Det anses også som viktig at kommunens arbeidsgruppe lager referater fra sine møter. Problemstillinger som dukker opp, tas med til felles møte med investeringsteamet. Eksempelvis om kommunen støter på uhensiktsmessige rutiner, lovverk, etc.

## Kommuner og aktiviteter

Forventningen til kommuner som vil delta i Velferdspiloten er at de velger et tema og konkretiserer det de velger å arbeide med innenfor valgte tema. Deretter velges det et case/et prosjekt/fokus blant oppgavene kommunen skal utføre som er egnet til å belyse Velferdspilotens mål; en oppgave som krever samarbeid på tvers i kommunen, og hvor regional stat/fylkeskommune har virkemidler. Kommunen bruker valgte case til å identifisere eksisterende samarbeid internt og behov for samarbeid internt. Dette for å skape gode synergier og gjøre det enklere å prioritere arbeidet og ressursbruken.

Det er fire kommuner med i prosjektet: det er Fredrikstad, Halden, Indre Østfold (foreløpig samarbeid mellom fem kommuner) og Sarpsborg. Samarbeidet mellom Velferdspiloten og kommunene begynner med et avklaringsmøte der tematikken kommunene velger å arbeide med skal diskuteres fram. De regionale statlige aktørene presenterer kunnskapsgrunnlaget for kommunene, det som er presentert over, og det Velferdspiloten kan tilby kommunene av oppfølging, samt hjelp til å skrive søknader fra midler som er tilgjengelige. Kommunene på sin side stiller med de aktørene de mener er nødvendige inn i et ev. prosjekt og fatter beslutning om tematikk og problemstilling. Alle kommunene i Velferdspiloten har fattet beslutning om å arbeide med barnefattigdom, men fra noe ulike vinkler.

## Fredrikstad

I november 2018 var tre av de regionale aktørene, representert ved fylkesmannen, IMDI og fylkeskommunen på besøk i Fredrikstad, som uttrykte ønske om å delta i Velferdspiloten og starte arbeidet umiddelbart. I mars 2019 kommer det fram at Fredrikstad ønsker innspill på utfordringer/vinkling de kan benytte inn i arbeidet med Velferdspiloten. Barnefattigdom løftes ikke fram som utfordringsområde kommunen ønsker å arbeide med. De vil arbeide med sin visjon om «Kommune 3.0». Det ble besluttet at representanter for Velferdspiloten skulle komme på et møte i Fredrikstad for å diskutere dette.

Utover det er det avholdt to møter i Fredrikstad. Det første møtet var avklaringsmøtet som ble avholdt i mars 2019 i Fredrikstad Rådhus. Rådmannen og ledergruppen var tilstede fra kommunen. Fra Velferdspiloten møtte fylkesmannen, IMDI, HiØ og Husbanken. Husbanken er investeringsleder/kontakt for kommunen og møtets referent. Kommunens ledergruppe består blant annet av alle kommunaldirektørene. Det ble presentert satsingsområder i Fredrikstad som er barnefattigdom generelt,

samskaping med frivillig sektor, «Kommune 3.0», samt arbeid og inkludering av mennesker med innvandrerbakgrunn. Politikerne i Fredrikstad har etterspurt ny plan for inkluderings- og bosettingsarbeid i kommunen. Diskusjonen var grundig: det er et mål om at kommunen skal ha likeverdige innbyggere. Det er oppmerksomhet mot levekår og fattigdom som oppfattes som et komplekst felt, blant annet fordi det er store forskjeller mellom grupper i kommunen. Det er oppmerksomhet mot samskaping med frivillig sektor, som har en forholdsvis stor plass i «Kommune 3.0», samt mot innvandrerproblematikk, skjult kommunikasjon, holdninger og diskriminering. Det ble vist interesse for utenforregnskapet som KS arbeider med.

Formål med møtet som ble avholdt i mars 2019 var å informere om innholdet i Velferdspiloten og invitere Fredrikstad til deltakelse. Videre å få en forståelse for hva Fredrikstad kommune anser som kommunens mest uregjerlige velferdsutfordringer og til sist å avklare om kommunen ønsker deltakelse i Velferdspiloten for å løse utfordringene. Det ble lagt vekt på at kommunen ønsker å forenkle kjerneoppgaver, og at det må finnes ressurspersoner som kan gå inn i prosjektet.

Rådmannen vedtok i møtet at kommunen skulle delta i Velferdspiloten med den foreløpige overskriften «motvirke barnefattigdom». De vil i likhet med de andre kommunene i pilotsamarbeidet også søke Fylkesmannens utviklingsmidler for å opprette en koordinatorstilling for arbeidet (dette vil høyst sannsynlig også bli innvilget). Det ble videre vedtatt at:

- Rådmannen utformer tekst til vedtak.
- Kommunen etablerer kontaktperson.
- Når kommunen har fattet vedtaket, vil vi bli kontaktet av kontaktperson vedrørende endelig tema, organisering av arbeidet i kommunen og endelig kontaktperson.
- Investeringsleder/Husbanken tar deretter kontakt med kommunen for å lage en fremdriftsplan i samarbeid mellom henne og kommunen
- Investeringsleder/Husbanken går i møte med SoCentral/Pådriv og avklarer hva det er disse evt. kan bidra med i pilotkommunen Fredrikstad (og andre interesserte kommuner i piloten). Informerer Investeringsteamet etter møte med SoCentral som er den 6.3. Informerer kontaktpersonen etter dette.
- KS og gevinstrealisering er et tilbud Fredrikstad kommune ikke var negativ til. Dette tas opp igjen som tema etter nevnte vedtak fra kommunen osv.

Fredrikstad kommune fikk en innføring i Velferdspilotens innhold og eksempler på hvordan de andre østfoldkommunene håndterer deltakelsen (valgt utfordring, fremdrift og ressursbruk).

Ledergruppen kom etter noe diskusjon frem til at kommunens utfordring i denne sammenheng er barnefattigdom, med bedring av levekår som overordnet tema. Det ble diskutert fram at under begrepet barnefattigdom må det tas tak i særperspektivene bolig, kvalifisering, arbeid, aktivitet, integrering samt diskriminering. Integrering og bosetting av personer med innvandrerbakgrunn er et tema med betydelig politisk oppmerksomhet i Fredrikstad.

Et undertema under barnefattigdom er spørsmålet om hvordan befolkningen kan involveres mht. bedring av levekår. «Kommune 3.0» er et undertema som kommunen også vil inkludere i piloten. Det er her aktuelt å invitere næringslivet til samarbeid, sammen med befolkningen, regionale sektormyndigheter og kommunen. Det ble også avklart at teknisk sektor, med bla. ansvar for forvaltning av boliger, er en naturlig del av pilotsamarbeidet.

Det ble avholdt et nytt møte i Fredrikstad i mai 2019, der representanter fra Pilotleder/Fylkesmannen og investeringsleder/Husbanken møtte kommunen. Der ble det besluttet at Fredrikstad skal sette ned en arbeidsgruppe. Det blir den samme som også benyttes inn mot et tverrsektorielt folkehelseprosjekt kommunen arbeider med. Det arbeides med å finne en konkret problemstilling innenfor hovedområdet om barnefattigdom.

## Halden

Halden er den kommunen som har vært med lengst i Velferdspiloten. Oppstartmøtet var i september 2018 og det har vært flere møter mellom «Investeringsteamet» og ledere og ansatte i Halden kommune. Kontaktperson er rådgiver/ koordinator for Familiens hus i Halden kommune og leder kommunens arbeid med Velferdspiloten. En seniorrådgiver ved Fylkesmannen i Oslo og Viken er investeringsleder.

Rådmannen og hans ledergruppe ble trukket inn tidlig i prosessen med å definere hvilke områder kommunene skal jobbe med i prosjektet. Ledergruppen var også med på en innledende diskusjon om prioriteringer.

Kommunen har en egen intern arbeidsgruppe som også har hatt flere møter. Arbeidsgruppen er bredt sammensatt med ansatte/ledere fra plan/økonomikontor, boligkontoret, teknisk drift, helsesøstertjenesten, NAV,

barnevern, kultur, barnehage og skole. Hensikten med disse møtene har vært å skape et felles kunnskapsgrunnlag for problemer og utfordringer som igjen skal danne grunnlag for å gjennomføre konkrete tiltak som kommunen skal prioritere og jobbe med videre. De fleste av de som er i arbeidsgruppen har også deltatt på møtene med Investeringssteamet.

Kommunen valgte tidlig i prosjektet å se nærmere på problemene med barnefattigdom, og dette er blitt et hovedtema i piloten på et møte mellom Investeringssteamet og kommunal arbeidsgruppe i oktober 2018. NAV-leder, prosjektansvarlig sentrumsplan, spesialrådgiver, boligkoordinator, enhetsleder barnevern, enhetsleder helsestasjon samt en prosjektleder var tilstede sammen med rådgiver.

Husbankens representant introduserte Velferdspiloten og redegjorde for hva Husbanken kan tilby av kompetanse, økonomi, regelendringer og nettverk.

Halden kommune hadde i forkant av møtet i et notat pekt på fire utfordringer:

- Bolig
- Barnefattigdom folkehelse
- Arbeid utdanning – gjelder alle målgrupper
- Frivillighet medborgerskap

Kommunens rådgiver informerte om at kommunens deltakelse i piloten var blitt behandlet i rådmannens ledergruppe. Det er et engasjement for å bli med, men det ble uttrykt en bekymring for tidsressursen som skal medgå. Det er imidlertid en erkjennelse av at kommunen har utfordringer, og det er ønske om få til gode systemer. En konklusjon fra møtet var at barnefattigdom kan fungere som en paraply. Det er viktig å få oversikt over hvilke prosjekter som eksisterer som kan relateres til denne tematikken. Det er også blant annet viktig at kommunen foretar en avgrensning mellom folkehelse og barnefattigdom. Investeringssteamet og arbeidsgruppen presenterte piloten på et møte med rådmannens ledergruppe samme dag. Her kom det frem at det var viktig å avdekke uhensiktsmessig praksis og regelverk. «Hva er i spill allerede»? Det er dette som skal inn i prosjektet i første omgang. Rådmannen ga uttrykk for engasjement for piloten og ga uttrykk for at barnefattigdom er et stort tema, og at det således er viktig hva som legges under dette temaet. Å bryte den sosiale arven er også et viktig tema. Det er ønske om å få til en endring på sikt i det forebyggende perspektivet.



På et møte i januar 2019 ble følgende definert som viktige temaer innen helse, rus og psykiatri:

- Sosiale ulikheter i helse
- Levekårsutfordringer
- Gravide kvinner i rusmiljøer (6 - 8 i 2018)
- Barn av psykisk syke / rusmisbrukere, hvordan fange opp disse
- Barneboliger
- IP – koordinerende fellestjeneste har fått myndighet til å utpeke koordinator, kriterier for dette
- Fastlegens rolle
- Pakkeforløp for barn

Innenfor oppvekst, utdanning og arbeid ble følgende temaer trukket frem

- Rett og mulighet til barnehage, uavhengig av økonomi
- Støtte til SFO for lavinntektsfamilier
- Barnehager og skolars rolle for å avdekke rus i familien
- Alle skal fullføre og bestå VGS – en vei ut av fattigdom
- Utjevning av sosiale forskjeller – arbeidsliv for foreldre i lavinntektsfamilier
- NAVs rolle i kvalifisering og inkludering i arbeidslivet
- Tosterødberget vgs boliger – et tiltak for at unge med diagnoser kan få hjelp til å fullføre videregående skole
- Oppvekstplanens plass i Piloten. KS vedtak om Forvaltningsrevisjonens rapport om «Forebyggende arbeid – psykisk helse» skal svares opp våren 2019
- «Hannes prosjekt» – modell for samarbeid
- KS- Effektiviseringsnettverk – bruke det aktivt inn i Piloten

Det ble beskrevet en rekke oppgaver som skulle utføres der flere av disse handlet om å få et bedre kunnskapsgrunnlag. Det ble presisert at rådmannens ledergruppe må ta det endelige ansvaret, og at det var viktig med forankring i alle ledd. Arbeidsgruppen var enige om å bruke konkrete saker for å belyse utfordringene, både innenfor boliger, rus/psykiatri og barnevern. Her ville de komme innom de tre prioriterte pilarene under temaet barnefattigdom. Det ble videre eksempelvis nevnt at det var viktig å skaffe en oversikt over hvilke oppgaver som løses hvor i kommunen, og at det var viktig å få kunnskap om de ulike tjenestenes arbeidsform og beslutningssystemer. «Hvordan sikre at felles utfordringer opphører å kastes

mellom tjenester»? (Referat fra møte i kommunal arbeidsgruppe 4. januar 2019).

På det neste arbeidsgruppemøtet i februar 2019 ble temaene bearbeidet for en realistisk prioritering av oppgaver. Her ble det enighet om å søke kunnskap om andre kommuners organisering av boligformidling. Det ble blant annet også drøftet hvilken bistand kommunen vil ha behov for Investeringsteamet.

Under overskriften «Vi rekker ikke alt vi gjerne skulle gjort noe med» ble boligproblematikken diskutert og det ble diskutert en rekke tiltak, som for eksempel Husbankens ordning «Fra leie til eie» og tildeling av kommunal bolig. Å få til en tidlig og samordnet innsats i lavinntektsfamilier med sammensatte problemer og utfordringer gjør at det er viktig å prioritere blant aktuelle temaer. Her ble de definert følgende generelle behov:

- En godt organisert- og dimensjonert helsestasjonstjeneste
- Tilstrekkelig kapasitet - og kompetanse på jordmortjeneste
- Rett og mulighet til barnehage, uavhengig av økonomi
- Støtte til SFO for lavinntektsfamilier
- Organisering av spesialpedagogisk innsats i barnehager og skoler
- Alle skal fullføre og bestå VGS

Frivillighetens rolle kom her opp som et nytt punkt. Det ble gitt en presentasjon om de ulike frivillige organisasjoner/aktører og deres rolle (møte i arbeidsgruppen februar 2019).

Halden kommune stod som ansvarlig søker i samarbeid med Høgskolen om forskningsmidler hos Oslofjordfondet. Søknaden ble ikke tilgodesett. I tillegg har kommunen søkt om skjønnsmidler fra fylkesmannen om to tilskudd til NAV; «Effektiv ressursbruk – samordnet bistand til lavinntektsfamilier» og «Boligstandard og gjennomstrømming». Ett konkret nytt tiltak som er iverksatt er ansettelse av en samordningskoordinator som skal koordinere arbeidet i Velferdspiloten og samordne bistand i lavinntektsfamilier.

## Indre Østfold

Indre Østfold blir ny kommune fra 01.01.2020. Det er en sammenslutning av de fem kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad. Første møte ble avholdt i Askim i januar 2019. Velferdspilotens regionale ledere presenterte kunnskapspakken – altså hva de har å tilby til kommuner som vil være med. Det møtte ledere fra hele den nye kommunen – helse og omsorg,

barn og unge, planavdeling, samt rådmann og enhetsledere. Helse og omsorg hadde en grundig presentasjon av sine problemstillinger knyttet til vekst i hjemmeboende eldre, og at det måtte utvikles nye boligløsninger for den gruppen. Det ble likevel valgt å gå inn i Velferdspiloten med problemstillinger knyttet til barnefattigdom, noe det er konsensus om i den nye kommunen at er en stor utfordring. Det kom fram på møtet at Indre Østfold har begynt å arbeide med sitt utfordringsbilde og vurdert dette. I tråd med kommentaren over om presentasjon er det områdene oppvekst, plan og eldre som er vurdert som de viktigste utfordringene i den nye kommunen.

KS presenterte sitt nettverk om utenforregnskap som Indre Østfold fattet interesse for. Det ble avholdt oppstartsmøte for utenforregnskapet mellom Indre Østfold og KS i mars 2019.

I februar ble det gjort en plangjennomgang med representanter for investeringsteamet, samt at investeringslederen hadde et møte med ledergruppen. I april hadde ledergruppen møte om kunnskapsgrunnlaget. Dette ble det avholdt møte om mellom ledergruppen og regionale ledere i mai. I september avholdes en workshop: «På vei mot kommuneplan». Mellom møtene er det gjennomført fremdriftsmøter på telefon. Disse er faste og holdes en gang per måned.

Indre Østfold har et planleggingsfokus på sin deltakelse i Velferdspiloten. Dette er blant annet diskutert i fremdriftsmøtene. Planlegging er også i forgrunnen ved Indre Østfolds deltakelse i KS nettverk om utenforregnskap. Dette ses i sammenheng med nettverket eller nettverkselementet, «Samfunnsdelen som virkemiddel», som også er en del av KS «Folkevalgprogram». Det spesifikke nettverket retter oppmerksomhet mot den politiske dimensjonen i samfunnsplanleggingen og hvordan kommuner kan løfte utfordringer de ønsker å løse i løpet av perioden. Dette starter etter valget i 2019. Indre Østfold ser sitt arbeid med samfunnsdelen av kommuneplanen i tett sammenheng med FNs bærekraftsmål og ønsker spesielt å løfte fram mål nr. 1 som er å redusere fattigdom, mål nr. 4 som er god utdanning og mål nr. 13 som er å stoppe klimaendringene. Mål nr. 1 konkretiseres til å halvere barnefattigdommen i kommunen. Også utfordringsnotatet og kunnskapsgrunnlaget som kommunens arbeid med Velferdspiloten hviler på, er knyttet tett til FNs bærekraftsmål. I kunnskapsgrunnlaget knyttes kommunens planer spesifikt til forskjellige mål.

## Sarpsborg

I Sarpsborg ble det avholdt ett møte i Velferdspiloten tidlig i april 2019. Tema var presentasjon av bidrag fra regionale aktører, samt at Sarpsborg kommune presenterte to prosjekter kommunen arbeider med, HUB Financial empowerment center og Rus og psykiatri der det er utviklet en «Sarpsborgmodell» som kommunen eventuelt ville bruke som case i piloten.

Utgangspunktet for HUB Financial empowerment center er at det er utarbeidet nye modeller etter at det ble avdekket sviktsoner i den organiseringen kommunen har per i dag. Det oppleves at det er behov for mer kompetanse både knytte til rus og psykiatri, NAV og bolig. Tanken er at kommunen skal komme med nye løsninger, at det skal inviteres inn rådgivere, og at HUBen kan bli et spleiselag mellom flere typer aktører.

Innenfor rus- og psykiatrifeltet er det i ferd med å etableres et kompetansesenter. Dette skal gi råd og veiledning knyttet til psykisk helse i kommunen og i enkelte tjenester. Formålet er å forbedre tjenestekvaliteten, gjennomføre innovasjon og digitalisere innhenting av brukerhistorier.

Kommunen er ellers opptatt av å utjevne sosiale helseforskjeller. Det oppfattes at de når dem med alvorlige utfordringer. Innenfor disse rammene bestemmes det at kommunen vil arbeide med barnefattigdom i Velferdspiloten. KS presenterte sitt opplegg for et læringsnettverk om utenforregnskap som Sarpsborg fattet interesse for.

## Andre ressurser/aktører

### Kommunenes arbeidsgiverorganisasjon (KS)

KS arbeider med et «utenforregnskap» der poenget er å finne ut hva det koster for kommuner at befolkningsgrupper ikke er inkludert på kommunalt nivå. KS trenger 6-10 kommuner for å etablere et læringsnettverk og har tatt initiativ overfor Østfold fylkeskommune for å rekruttere kommuner til et slikt nettverk. Kommunene skal delta i utviklingen av en beregningsmodell sammen med KS og et konsulentselskap. KS har vært i alle velferdspilotkommunene og presentert opplegget. KS arrangerer også nettverket «Samfunnsdelen som virkemiddel», en del av «Folkevalgtprogrammet» etter valget i 2019, der Indre Østfold kommune skal delta.

## Oppsummering og diskusjon

I dette avsluttende kapittelet skal vi kort oppsummere situasjonen i de fire kommunene, samt gjennomføre en diskusjon om samordningsutfordringen som velferdspiloten er sett å være en løsning på.

### Oppsummering

Barnefattigdom er fokus for tre av de fire kommunenes arbeid med Velferdspiloten, om enn på noe ulike måter. Det er gjort noen spesifiseringer av innholdet i de kommunale prosjektene. Fredrikstad skal arbeide med særperspektivene bolig, kvalifisering, arbeid, aktivitet, samt diskriminering, integrering og bosetting av personer med innvandrerbakgrunn. Halden ser ut til å skulle arbeide med overskriften barnefattigdom innenfor en rekke av sine tjenester. Sarpsborg skal arbeide med overskriften utenforskap og barnefattigdom og delta i KS nettverk om utenforregnskap. Indre Østfold skal arbeide med samfunnsdelen av kommuneplanen innenfor KS` folkevalgtprogram og deltar i det nevnte KS nettverket, og barnefattigdom vil kommunen ha som et tema. I alle kommunene arbeides det med kunnskapsgrunnlaget, både generelt i tiknytning til Folkehelseovens krav og spesifikt knyttet til dette prosjektet. For Indre Østfold foreligger dette som eget dokument knyttet til Velferdspiloten. Halden og Sarpsborg har utarbeidet egne oversikter over antallet fattige barn i kommunene. Fredrikstad har i gang prosjekter som retter seg mot å redusere barnefattigdom i forskjellige etater.

### Diskusjon

Som det ble vist til innledningsvis er barnefattigdom en samfunnsflope, og det er nødvendig å samordne ressurser for å løse denne samfunnsflokken. Ressurser slik vi har definert det er økonomi, personell, kommunikasjon, tid, kompetanse og tiltak. Samordning av ressurser bør foregå på regionalt nivå, mellom regionalt og kommunalt nivå, samt mellom aktører på kommunalt nivå. Rapporten peker spesielt på samordningen som foregår på regionalt statlig nivå med hensyn til kunnskapsmessige og økonomiske ressurser, også kalt tilskuddskoordinering. Samfunnsfloker innebærer at utfordringer eller problemer oppfattes som uregjerlige, at det ikke er enkle løsninger, og dermed at de bør «temmes». Våre fire kommuner er kommet mer eller mindre i gang med dette arbeidet. Men på hvilken måte temmes utfordringen barnefattigdom? Foregår det i et langsiktig, strategisk perspektiv der modeller for samordning prøves ut og som dermed kan peke fram mot en løsning som vil vare på lang sikt? Eller foregår det i et kortsiktig, operativt

perspektiv der det settes i gang enkelttiltak innenfor avgrensede sektorer for å redusere den observerte barnefattigdommen? Denne diskusjonen begynner ved å se nærmere på arbeidet på regionalt nivå, deretter ser vi på arbeidet i kommuner knyttet til de ulike fasene det er besluttet å dele prosjektet inn i.

## Arbeidsgruppen

Velferdspiloten er et initiativ tatt i Fylkesmannen i Østfold, nå Fylkesmannen i Oslo og Viken. Arbeidsgruppen består av to medlemmer fra Fylkesmannen i Østfold, snart en del av Viken, og ett medlem fra respektive andre regionale statlige aktører, samt fra Østfold Fylkeskommune. Arbeidsgruppen har hatt jevnlig møter en gang per uke og skal fortsette med det ut året.

Hovedobservasjonen fra møtene er at arbeidsgruppen er opptatt av at kommunene skal lykkes og at koordineringen av kompetanse og tilskudd er et velkomment trekk overfor kommunene. Kommunens arbeid i form av hvem som inviteres som deltakere på oppstartsmøter og kommunale arbeidsgrupper, samt deres valg av tema diskuteres, men det er uklart om det gis tilbakemelding til kommuner. Det er etablert en god relasjon mellom deltakerne i arbeidsgruppen, men det er uklart hvordan og hvor sterkt gruppens medlemmer og arbeidet i Velferdspiloten er forankret i respektive deltakers moderorganisasjoner. Det arbeides godt for at den nye Viken skal adoptere den koordinerte arbeidsformen overfor kommuner, og trolig er det fattet beslutning om at initiativer overfor kommuner skal tas samlet.

Arbeidsgruppen deltar samlet på oppstartsmøtet med kommuner, men har fattet beslutning om at det etableres en kontaktperson for hver kommune. Disse kalles investeringsledere, og all kontakt mellom kommunene og arbeidsgruppen skal gå gjennom investeringslederen. Videre gir arbeidsgruppen informasjon til kommunene om hva regionalt statlig nivå kan bidra med overfor dem, spesielt angående økonomiske ressurser og søknadsfrister.

Arbeidsgruppen arbeider altså med felles bruk av personellressurser i kontakten med kommunene. Det er inngått bindende avtaler i form av partnerskapsavtaler mellom de regionale statlige aktørene. Hver aktør skal avgi tilstrekkelige ressurser til piloten. Begge er viktige strategiske prosesser.

## Definisjonsfasen

Definisjonsfasen er den fasen av prosjektet da aktørene skal bli enige om formålet med samarbeidet. De skal definere hva utfordringene består i for å skape en felles situasjonsforståelse, først og fremst for de kommunale

deltakerne, men også for investeringsteamet og muligens også for eksterne aktører som er involvert i prosjektet. I denne fasen er det også viktig å avklare hvordan det skal arbeides og hvem som skal involveres. Det anbefales at det er etablert en prosessledelse og at fokuset er offensivt.

Definisjonsfasen for prosjektet kan deles i to knyttet til strategisk og operasjonelt nivå. Nesten alle kommunene fattet ganske raskt beslutning om hva som skulle være hovedtema, nemlig barnefattigdom. De etablerte en kontaktperson opp mot regionalt nivå. Det varierte mellom kommunene hvilke kommunale aktører som var invitert til å delta i det første oppstartende møtet der utfordringen, og dermed arbeidsområdet, ble definert. Selv om kommunene vurderer utfordringene til å være tematisk like, vil slike strategiske vurderinger være bestemmende for i hvilken grad arbeidet vil kunne løftes og samordnes mellom kommunale etater. De kommunene der det møtte et bredt spekter av aktører, f.eks. planavdeling, barnevern, oppvekstavdeling, bolig, helseavdeling, vil ha den beste muligheten til å forankre arbeidet med Velferdspiloten strategisk og dermed også definere arbeidet på strategisk nivå. I den skisserte modellen er forankring på strategisk nivå en suksessfaktor for samordning av ressurser. Kommuner der det møtte et smalt sett av aktører på oppstartsmøtet, vil trolig raskere konsentrere seg om operative tiltak innenfor en eller to etater enn kommuner der det møtte et bredt spekter av deltakere.

I denne fasen etableres altså relasjonen mellom regional stat, fylkeskommune og kommuner, og den organiseres i hovedsak som en en-til-en-relasjon mellom arbeidsgruppens investeringsleder og kommunens kontaktperson.

## Undersøkelsesfasen

I undersøkelsesfasen går det inn på situasjoner som defineres som relevante for utfordringen. Hvordan situasjoner og relevant kunnskap om situasjoner defineres vil trolig avhenge av spekteret av aktører som er invitert inn for å delta i definisjonen av utfordringen. Dvs. at dersom planavdelingen er sentral i definisjonsfasen vil det være god tilgang til situasjoner som defineres som relevante, og kunnskap vil samles om et bredt spekter av situasjoner. Slik kunnskap kan være planer knyttet til oppvekstområdet, eventuelt til bolig eller barnevern, eller kunnskap om at nye planer vil måtte lages. Ettersom en plan er et redskap for å se enkelte saksområder, for eksempel bolig, i et helhetlig kommunalt perspektiv, vil planavdelingens deltakelse og fokus på planer ses som et suksesskriterium. I slike kommuner vil det også være mange situasjoner som oppleves og erfares som løsningsskapende. Da vil det

være gode muligheter for at tiltakene de munner ut i kan forankres på strategisk nivå, eventuelt bevege seg mellom strategisk og operasjonelt nivå, dvs. være bredt forankret samtidig som det er iverksatt innenfor én sektor/etat/tjeneste. Ut fra den teoretiske modellen vil vi definere det som en suksessfaktor at ideer som genereres og tiltak som designes er bredt forankret selv om de «tilhører» en bestemt tjeneste.

Oppstartsmøtet er i seg selv en situasjon der det hentes kunnskap om forhold i kommunen og en situasjon der det gjennomføres vurderinger av hva som er viktig og hva som bør fokuseres av både strategiske og operasjonelle tiltak. Strategiske tiltak er for eksempel å forankre reduksjon av barnefattigdom bredt i kommunens plansystem, mens et operasjonelt tiltak kan være å gi oppvekstsektoren midler for å arrangere fritidstilbud til alle barn, ev. å styrke skole, SFO eller helsestasjon. Hvis det fokuseres sterkt på deltakernes tidligere erfaringer, vil trolig løsningen i større grad forankres på operasjonelt heller enn strategisk nivå.

## Generere ideer

Den teoretiske modellen som er benyttet for å følge prosjektet påpeker at det er nødvendig å arbeide strategisk for å lykkes med endringer som Velferdspiloten. Vi har definert fire suksesskriterier for at det skal kunne skje. Den første er at det er mange kommunale aktører som deltar på oppstartsmøtet, men også videre i prosjektet. Den andre er at kommunenes planavdeling deltar og den tredje er at det holdes et fokus på planer. Et fjerde suksesskriterium er at tiltak er bredt forankret selv om det iverksettes i en bestemt tjeneste. Planer blir sentrale fordi de er verktøy for å se deler av kommunenes arbeid i helhetlig perspektiv. Trolig vil det bli generert flere ideer med et bredt spekter av deltakere. Det vil også være flere situasjoner som vurderes som relevante, samt at det vil komme fram mer kunnskap om situasjonene som defineres som relevante når mange deltar.

Kommunene lager et kunnskapsgrunnlag som skal utgjøre basisen for å komme fram til utfordringer. Dette vil også kunne fungere som grunnlag for å si noe om hva som bør gjøres strategisk og operasjonelt i kommunene og hvordan arbeidet kan gjennomføres. Her kommer det fjerde suksesskriteriet inn, ettersom både strategisk og operasjonelt nivå er sentrale for at arbeidet i Velferdspiloten skal bli vellykket. Det er viktig at det ikke bare rettes oppmerksomhet mot den kommunale arbeidsgruppen, eventuelt prosessledelse eller kontaktperson og det interne arbeidet i gruppen. Oppmerksomhet må også rettes mot den strategiske forankringen arbeidsgruppen har i kommunen som helhet og hvordan forankringen



fungerer knyttet til de mulighetene som åpnes ved samarbeid med aktørene på regionalt nivå, altså Velferdspiloten. Investeringslederen kan delta på flere måter, eksempelvis både med å lage et kunnskapsgrunnlag for den enkelte kommune, men også med å generere ideer. Samtidig er det ikke sikkert at alle relevante eksterne aktører skal delta. Spesielt knyttet til generering av ideer kan det på den ene siden skape forvirring og uro hvis det kommer flere aktører som er eksterne for kommunene inn i bildet, mens det på den andre siden kan være fornuftig å bringe inn nye eksterne aktører hvis det for eksempel er idétørke.

## Designfase

Det fjerde suksesskriteriet, at både strategisk og operasjonelt nivå eier tiltak, er sentralt i den fasen der tiltak eventuelt designes. Flere av kommunene som deltar i Velferdspiloten hadde i utgangspunktet enten gjennomført vurderinger av situasjoner eller også designet tiltak det var ønskelig å iverksette før Velferdspiloten ble aktuell. Hvordan disse er forankret, om det kun er på operasjonelt nivå der de var da vi fikk kjennskap til dem, eller om de også er forankret på strategisk nivå, er uklart. Det spesifikt innovative ved Velferdspiloten er at initiativet er tatt på regionalt nivå og at regionale aktører samordner seg i sine initiativer overfor kommunene. Hvordan dette inkluderes i designfasen er fortsatt uklart, sett bort fra at kommunene får informasjon om og blir gjort spesielt oppmerksomme på at de har muligheter til å få tilgang på de regionale aktøres kompetanse på ulike områder samt søke om økonomiske midler, og trolig blir de også prioritert. Regionalt nivå involveres trolig ikke i selve designfasen ut over dette.

## Realiseringsfase

Realiseringsfasen har vi enda ikke grunnlag for å si noe om.

## Hvordan ligger Velferdspiloten an til å nå målene?

Som det ble vist innledningsvis har Velferdspiloten som prosjekt fem mål de arbeider for å nå. Disse vises under:

- Utvikle en ny modell for samordning
- Identifisere og endre uhensiktsmessig regler og arbeidsmetoder og løfte slike til nasjonalt nivå
- Mer effektiv ressursbruk i kommunene og hos statlige og regionale aktører
- Økt innovasjon i kommunene
- Dele erfaringer

Trolig vil det første målet nås på regionalt nivå. De regionale statlige etatene og fylkeskommunen opptrer samordnet mot kommuner og felles bruk av personell er innholdet i det samordnete initiativet overfor kommuner. Trolig nedfelles dette som arbeidsmåte i Viken. Samtidig er det ikke observert at det er etablert partnerskap eller felles budsjetteringsrutiner. Tre av kommunene er kommet et godt stykke på vei for å «temme» de uregjerlige problemene de har med barnefattigdom og den fjerde kommunen (Indre Østfold) jobber med sitt planarbeid i den nye kommunen. Arbeidet med barnefattigdom og planarbeid gjennomføres ulikt i de ulike kommunene. Det kan enda ikke slås fast at kommunene gjennomfører et langsiktig, strategisk arbeid, der det prøves ut ulike modeller for samordning, eller om det gjøres innenfor en kommunal sektor/etat/tjeneste. På kommunalt nivå arbeides det med modeller for samordning. For tre av de fire kommunene ser det ut til å dreie i retning av å være operative modeller for kortsiktig å temme de uregjerlige problemene. Hvis disse skal temmes langsiktig vil det være behov for å ha modeller på strategisk nivå i kommunene.

Arbeidsgruppen har hele tiden et fokus på regler som er uhensiktsmessige for kommuner. Det er for tidlig i prosessen til å si noe mer om dette.

Det er også for tidlig å si noe om det er utviklet modeller for samordning i kommunene som vil effektivisere deres ressursbruk. Hvis det for eksempel utvikles rutiner for felles budsjettering kan det øke effektiviteten. Samordning er ressurskrevende knyttet til tid og personell, fordi det handler om å gjennomføre møter. Ekstra trykk på samordning vil dermed også gi et ekstra trykk på antallet møter som må avholdes.

Det er også for tidlig å si om arbeidet med Velferdspiloten medfører at det skjer økt innovasjon i kommunene, men det tilrettelegges for at det skal skje.

Kommuner kan dele erfaringer, og dette skjer blant annet ved at arbeidet følgeforskes av Høgskolen i Østfold. Det er planlagt en erfaringskonferanse i desember 2019.

Det ligger dermed an til at Velferdspiloten kan komme lenger i prosessen det er å nå sine mål enn hva som synliggjøres i denne rapporten.

## Referanser

- Andersson, J., Ahgren, B., Axelsson, S. B., Eriksson, A., & Axelsson, R. (2011). Organizational approaches to collaboration in vocational rehabilitation—an international literature review. *International journal of integrated care*, 11(4).
- Breit, E., Fossetøl, K., Pedersen, E. og Thorbjørnsrud, T. (2017). *Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV*. Sluttrapport fra evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV». AFI-rapport 2017:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2007). «Introduction – Theoretical Approach and Research Question”. I Christensen og Lægreid (red). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing Limited, Surrey
- Dahl, E., Bergsli, H. og van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Direktoratet for økonomistyring (2019). *Risikostyring i staten*. Oppdatert 29. april 2019. <https://dfo.no/fagomrader/risikostyring/risikostyring-i-staten>
- Folkehelseinstituttet (2019). *Barn og unges helse: oppvekst og levekår*. Publisert 10. mai 2018 <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/barn-oppvekst/#100000-barn-i-familier-med-lav-inntekt>
- Folkehelseinstituttet (2014). *Helsetilstanden I Norge*. Folkehelse rapporten 2014:4. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Fosse, E. og Helgesen, M.K. (2015). How can local governments level the social gradient in health among families with children? *International Journal of Child, Youth and Family Studies* (2015) 6(2):328-346

Hammersley, M. og Atkinson, P. (1998). *Feltmetodikk. Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Gyldendal.

Head, B.W. og Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society* 2015, Vol 47(6) 711-739

Helsetilsynet (2009). *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid*. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009. Oslo: Helsetilsynet.

Holmesland, A. L., Seikkula, J., Nilsen, Ø., Hopfenbeck, M. og Arnkil, T. E. (2010). Open Dialogues in social networks: professional identity and transdisciplinary collaboration. *International Journal of Integrated Care*, Vol 10, 16: September 2010 – ISSN 1568-4156 – <http://www.ijic.org/>

Holt, D.H., Rod, M.H., Waldorff, S.B. og Tjørnhøj-Thomsen, T. (2018). Elusive implementation: an ethnographic study of intersectoral policymaking for health. *BMC Health Services Research*. DOI 10.1186/s12913-018-2864-9.

Hultkranz, L. og Vimefall, E. (2017). Social Investment Funds in Sweden: Status and Design Issues. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 21(3), s. 85-107.

Huxham, C. og Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge

Kloppenborg, H.S. og Wittrup, J. (2015). *Sårbare barn – hvem er de, hvor bor de og hvordan klarer de seg i skolen?* Socialstyrelsen, Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning KORA.

Kaurstad, G., Bachmann, K., Bremnes, H. og Groven, G. (2015). *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. Rapport 1502. Molde: Møreforskning.

KS (2014). *Lokale samfunnsfloker krever innovasjon – hvordan jobbe systematisk med innovasjon*. Dokumentasjonsrapport for utvikling av SLIK-VERKTØY for ledelse av systematisk innovasjon i kommunene. Agenda Kaupang Rapport R8139. Stabekk: Agenda Kaupaung.

Mangan, C., Miller, R. and Ward C. (2015). Knowing me, knowing you: inter-professional working between general practice and social care. *Journal of Integrated Care* 2015; 23:62-73.

Marmot, M. (2015). The health Gap. The Challenge of an Unequal World. London: Bloomsbury

Miller, 2016 Miller, R. (2016). Crossing the Cultural and Value Divide Between Health and Social Care. *International Journal of Integrated Care*, 16(4), 10. Doi: [10.5334/ijic.2534](https://doi.org/10.5334/ijic.2534).

Nesheim, T. og Neby, S. (2017). Arbeidslivskriminalitet. Komplekst problem som kan håndteres, men neppe løses. *Stat og styring* 2-2017.

Nilsson, I. (2017). *Utanförskap, hälsa och en effektiv resursanvändning. En idéskrift om ett systemförändrande perspektiv på sociala investeringar och samverkan*. Underlagsrapport nr. 6 til Kommissionen för jämlik hälsa. S 2015:02. Stocholm: Kommissionen för jämlik hälsa.

NOU 2017:12. *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Oldrus og Vitus (2011): *Indsatser over for udsatte 0-3-årige og deres forældre. En systematisk forskningsoversikt*. København: Det nasjonale forskningscenter for velfærd.

Phillips, M.E. (2004). Action research and development coalitions in health care. *Action Research*. Volume 2(4):349-370. DOI: 10.1177/1476750304047980

Power, C. og Kuh, D. (2006). «Life course development of unequal health”. I: Siegrist, J. og Marmot, M. *Social Inequalities in Health. New Evidence and Policy Implications*, Oxford: Oxford University Press

Rasmussen, I og Vennemo, H. (2017) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn*. NOU-utvalg oppnevnt 13.november 2015 av Barne- og likestillingsdepartementet. Vista Analyse AS, rapport 2017/12. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. ISBN: 978-82-8126-327-7

Reason, P. og Bradbury, H. (2006). *Handbook of action Research*. London: Sage.

Rittel, H.W. og Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (1973), 155-169

Røiseland, A. og Vabo S.I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sletten, M. A., A. Bakken and P. L. Andersen (2015): *i Ny Giv. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie*. Oslo: NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Vangen, S., Hayes, J.P. & Cornforth, C. (2015). Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations. *Public Management Review*, 17:9, 1237-1260. DOI: 10.1080/14719037.2014.903658

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Voest, J., Verhoest, K. & Molenveld, A. (2015). Coordinating for Integrated Youth Care: The Need for Smart Metagovernance. *Public Management Review*, 17:7, 981-1001. DOI: 10.1080/14719037.2015.1029347

Weiss, C.H. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River.

Widmark, C., C. Sandal, K. Piuva og D. Bergman (2013): Parents experience of collaboration between welfare professionals regarding children with anxiety or depression – an explorative study. *International Journal of Integrated Care*. URN: NBN:NL:U10-1-114753

Østfold fylkeskommune (2019). *Arbeidsmetode – hvordan skal vi oppnå det?* Notat til prosjekt «Hvordan kan regionale sektormyndigheter samlet være med på å løse kommunenes velferdsutfordringer i Østfold». Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.

Østfold fylkeskommune (2018). *Fylkesplan for Østfold. Østfold mot 2050*. Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.

