

Horisontal og vertikal samordning mellom
regionale og kommunale aktører i arbeidet
mot barnefattigdom
– Kan Velferdspiloten vise vei?

Petter Arvesen
Marit K. Helgesen
Mona Jerndahl Fineide
Nita Ørmen

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 2021:1

© Forfatterne(-en)/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-460-8

ISSN: 1504-5331

Sammendrag

Velferdspiloten er initiert og drevet av Fylkesmannen i Oslo og Viken med deltakere fra NAV, Bufetat Øst, Husbanken Øst og Viken Fylkeskommune. Kommunene som deltar er Fredrikstad, Indre Østfold, Sarpsborg og Halden. Velferdspiloten har definert fem mål de arbeider for å nå; å utvikle en ny modell for samordning, identifisere og endre uhensiktsmessige 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. Utgangspunktet for denne andre rapporten om Velferdspiloten er tre forskningsspørsmål som ble formulert som en følge av erfaringene fra den første rapporten og beskriver både den horisontale og den vertikale samordningen mellom de regionale og kommunale aktørene i arbeidet mot barnefattigdom. Rapporten er basert på en kombinasjon av intervjuer, observasjon av møter, samt gjennomgang av møtereferater fra møter i arbeidsgruppen og fra møter med kommunene. Rapporten viser at Velferdspiloten har bidratt til at det er blitt avdekket retningslinjer og arbeidsmetoder som kan være uhensiktsmessige. I kommunene som Velferdspiloten har samarbeidet med ser vi at den også har bidratt til både innovasjon, og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Særlig er dette synlig i det økte handlingsrommet som den vertikale samordningen mellom kommunene og Velferdspilotens har bidratt til å skape. Det har også vært en styrke for innovasjonsarbeidet at både det horisontale samarbeidet på regionalt nivå, og det vertikale samarbeidet mellom regionalt nivå og kommunene var åpent for mange mulige utviklingsveier. Dette gjør det, på begge nivåer og i relasjonen dem imellom, mulig å styrke og utvikle strategier som er basert på kunnskap og innsikt i de konkrete organisatoriske faktorene i kommunene og hvor det vertikale samarbeidet kan bidra med midler, kompetanse og verktøy.

Forord

Målsettingen med Velferdspiloten er å finne nye måter for regionale sektormyndigheter til å samordne sin innsats for å løse kommunale velferdsutfordringer. Prosjektet, som fikk navnet Velferdspiloten, er initiert og drevet av Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Oslo og Viken med deltakere fra NAV, Bufetat Øst, Husbanken Øst og Viken Fylkeskommune. Kommunene som deltar er Fredrikstad, Indre Østfold, Sarpsborg og Halden. Høgskolen i Østfold har deltatt med et følgeforskningsprosjekt.

Velferdspiloten har definert fem mål de arbeider for å nå; å utvikle en ny modell for samordning, identifisere og endre uhensiktsmessige regler og arbeidsmetoder, mer effektiv ressursbruk i kommunene og hos statlige og regionale aktører, økt innovasjon i kommunene og å dele erfaringer. Dette er den andre rapporten fra Høgskolen i Østfold om prosjektet. I denne rapporten beskrives både den horisontale og den vertikale samordningen mellom de regionale og kommunale aktørene i arbeidet mot barnefattigdom.

En slik rapport vil ikke være mulig uten at de sentrale aktørene bruker av sin tid til å snakke med forskerne. Vi ønsker derfor å rette en takk til alle som har å latt seg intervjuet til dette prosjektet. Vi retter også en takk til alle medlemmene i arbeidsgruppen som gjennom hele prosjektperioden har inkludert forskerne i sine planer og samtaler.

Innholdsfortegnelse

INNLEDNING	3
BARNEFATTIGDOM.....	3
SAMORDNING.....	7
<i>Samstyring</i>	8
METODE	10
RESULTATER.....	12
VELFERDSPILOTEN OG OPPSTARTEN	13
<i>Samordning hos Statsforvalteren</i>	16
<i>Samordning på regionalt nivå</i>	19
VERTIKAL SAMORDNING MELLOM REGIONALT NIVÅ OG KOMMUNENE	30
<i>Operasjonalisering av Velferdspiloten i kommunene</i>	42
<i>Strategier for konkretisering i kommunene</i>	49
<i>Personavhengig utviklingsarbeid</i>	56
VELFERDSPILOTENS PÅVIRKNING PÅ KOMMUNAL POLITIKK.....	59
OPPSUMMERING OG DISKUSJON	62
KAN VELFERDSPILOTEN VISE VEI?.....	64
ER VELFERDSPILOTEN ET SAMSTYRINGSPROSJEKT?	70
LITTERATUR.....	73

Innledning

I denne rapporten diskuteres et initiativ tatt av Husbanken Øst og Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Oslo og Viken. Tiltaket har fått navnet Velferdspiloten og handler om at regionale statsetater samordner seg for å kunne kommunisere med kommuner i regionen med én stemme. Regionale statlige aktører som deltar i samarbeidet er Statsforvalteren, ved to avdelinger, Bufetat Øst, Husbanken Øst og NAV. Fylkeskommunen inngår også som deltaker i Velferdspiloten, samt at en rekke frivillige og private aktører er assosiert med tiltaket, f.eks. KS` læringsnettverk for utenforregnskapet. Den aktuelle tematikken det samordnes om er arbeidet mot barnefattigdom. Det er de fire deltakende kommunene selv som har valgt temaet. Etableringen av Velferdspiloten og prosessen med identifisering og den første operasjonaliseringen av arbeidet mot barnefattigdom er beskrevet i en annen rapport (Helgesen, Fineide & Ørmen, 2019).

Barnefattigdom

Norge har 110 000 fattige barn på landsbasis og antallet er økende (Bufdir, 2020). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) offentliggjør tall om barnefattigdom. Kommuner i tidligere Østfold fylke har en høy andel fattige barn sammenlignet med andre kommuner. Å leve i fattigdom har konsekvenser for framtidsutsikter og livsvalg for barn og unge, fordi de økonomiske betingelsene familier lever under bestemmer hvordan barns

psykiske og fysiske helse utvikler seg over hele livsløpet (Stegeman og Costongs, 2012). Barn og unges muligheter til å gjøre gode valg og få en god start på sitt voksenliv er altså sosialt bestemt. Østfold fylkeskommunes fylkesplan peker på at barnefattigdom skal forebygges og bekjempes (Østfold fylkeskommune, 2018).

Det å vokse opp i fattigdom har konsekvenser for enkeltpersoner på både kort og lang sikt. På kort sikt viser kunnskap at det i familier med lav sosioøkonomisk status er en høyere andel barn og unge som oppgir at de har dårlig helse enn i familier med høyere sosioøkonomisk status (Elstad, 2013). Folkehelseinstituttets rapport om helsetilstanden i befolkningen viser også at barn har flere symptomer på psykiske problemer når familien har dårlig økonomi og færre symptomer når familien har god økonomi. Samtidig vet vi at barn som vokser opp i familier der foreldre har lav utdanning har større sjanse enn andre for å falle fra i videregående utdanning (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 mfl., 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, og 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 (Hansen, Rasmussen og Hansen, 2010; Oldrus og Vitus, 2011;).

For å håndtere utfordringene med barnefattigdom gjennomfører kommuner tiltak innenfor sin operative virksomhet. Slike tiltak er ofte kortsiktige og løser utfordringer her og nå. Eksempler er at det etableres utstyrsbanker der barn og familier kan låne sportsutstyr og annet, at prisene i barnehager og SFO gjøres inntektsavhengige 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. Vi kan si at de fjerner symptomene. Fattigdommens «root causes», altså dens årsaker forblir likevel uløste (Marmot, 2015). Årsaker kan være utfordrende å ta tak i, og det er både nåtids- og langtidskostnader ved å gripe inn i barns liv. Samtidig er det 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 der kjente risikofaktorer er identifisert, altså at det arbeides mer med tidlig innsats. Kloppenborg og Wittrup (2015) viser f.eks. til at skolen kan gjøre mye for å gi sårbare barn et godt utgangspunkt.

Barnefattigdom er det vi kaller et «gjenstridig problem» eller en «samfunnsflope» (KS, 2014; Rittel og Webber, 1973). Gjenstridige problemer

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 én 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 mfl., 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). 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».

Barnefattigdomsfeltet er fragmentert, preget av både spesialisering og uklare ansvarsforhold. Arbeidet for å redusere barnefattigdommen er spredd mellom mange aktører i ulike sektorer og på flere nivåer og kan resultere i mangel på samordnet politikk og vektlegging. Det er derfor et område der mulige løsninger ofte er organisasjonsovergripende og både vertikalt og horisontalt utfordrende for det administrative systemet. Samtidig er

barnefattigdom et politikkområde der det legges til rette for at kommuner skal kunne handle proaktivt, og forebygge at fattigdommen leder barn og deres familier inn i en situasjon av vedvarende lavinntekt, med de negative konsekvenser det har for barns framtidsutsikter. Hovedgrunnen til at denne muligheten er så tydelig, er at det er mye kunnskap om barnefattigdom, og at kommunene blir tilført kunnskap fra både staten og fylkeskommunen bl.a. gjennom de såkalte kommunehelseprofilene som er statistiske oversikter over tilstanden på en rekke indikatorer som også peker på barns situasjon i kommunen. Eksempelvis andel aleneforeldrefamilier, andel sosialhjelpsmottakere og uføretrygdete, andel elever som trives på skolen og andel elever som ikke fullfører ungdomsskolen. Arbeidet med slike profiler er regulert av Folkehelseloven, mens Plan- og bygningsloven regulerer hvordan de skal benyttes inn mot kommunalt planarbeid.

Samordning

Generelt samordnes det på tre måter: Det er hierarki, marked og samstyring (Osborne, 2010). I hierarkiet foregår alle aktiviteter innenfor egen administrasjon i de sektorene og tjenestene som er aktuelle deltakere. I vårt tilfelle med barnefattigdom vil det innebære at aktuelle avdelinger hos Statsforvalteren samhandler med sine respektive statlige departementer og agerer som samordner og initiativtaker til at aktuell politikk settes ut i livet. Da kan rollen som initiativtaker bli sentral, men innenfor en sektororientert

forståelse av hvordan kontakten i den vertikale linjen utformes. Den andre formen for samarbeid er basert på at samordning foregår i markedet. Dette er lite aktuelt innenfor aktuelt problemområde, men det kan tilnærmes ved at statsforvalteren må forholde seg til kommuners samarbeidsparter innenfor privat og frivillig sektor, eller at kommuner har innført trekk fra New Public Management (NPM). Den tredje formen for samarbeid er at det etableres mer eller mindre nettverkslignende konstellasjoner som kan samarbeide og på den måten samordne initiativene som tas og politikken som skal føres. Dette retter oppmerksomheten videre mot samstyring (Osborne, 2010).

Samstyring

Samstyring innebærer at offentlige myndigheter engasjerer seg i «ikke-hierarkiske prosesser der offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo, 2016:21). Det vises her til at ulike aktører samarbeider og at samarbeidet har relevans for offentlig styring. Da skjer koordinering i samarbeidsprosesser, og det er ikke én aktør alene som kan diktere eller som har autoritet til å koordinere andre aktører - hierarki. Samstyring kan gjennomføres vertikalt mellom organisasjoner som er på ulikt nivå, f.eks. mellom kommuner og statsforvalterembetene eller mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Det kan også foregå horisontalt mellom organisasjoner som er på samme nivå, for eksempel mellom kommuner i interkommunale samarbeidstiltak.

Samarbeidet preges i alle tilfeller av at aktørene «må gi og ta». Aktørene som inngår i samarbeid er gjensidig avhengige, fordi de forsøker å oppnå noe som de bare kan få til i fellesskap. Dette «noe» er likevel planlagt og målrettet aktivitet, og hva det konkret er, må kanskje forhandles fram. Ressurser kan være ulikt fordelt mellom aktører. I vårt tilfelle besitter kommunene de viktigste ressursene til å gjennomføre politikk for å løse barnefattigdommen, mens regionalt nivå har tilskuddsmidler som kan benyttes for å sette i gang aktivitet. Det er vanlig praksis at en eller flere av aktørene som inngår i et samarbeid har mer makt og innflytelse enn andre (ibid.). I Velferdspiloten er dette løst ved å utpeke en «investeringsleder» blant de regionale aktørene (Frantzen, Salberg & Richardsen, 2020). En investeringsleder har ansvaret for å initiere og vedlikeholde kommunikasjonen med en av de deltakende kommunene og skal ideelt sett ha kunnskap om ressurser i egen sektor og hva andre sektorer kan tilby kommunene. Kommunene har utnevnt en leder som har hovedansvaret for å iverksette Velferdspiloten i sin kommune.

Når aktiviteten er målrettet innebærer det at samstyring også er organisasjonsprosesser. Mål skal fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og aktiviteter må koordineres. Dermed utøves det lederskap og makt, og aktører inngår i ulike roller, men det foregår ikke på samme måte som i et hierarki som er vanlig i organisasjoner (Røiseland og Vabo, 2016:23). Strukturen der samarbeidet gjennomføres kan altså ligne på en organisasjon, men den vil være løsere enn det som forbindes med en formell organisasjon.

Metode

Utgangspunktet for denne andre rapporten om Velferdspiloten er tre forskningsspørsmål som ble formulert som en følge av erfaringene fra den første rapporten (Helgesen, Fineide og Ørmen, 2019). Prosjektet er godkjent av NSD.

For det første spør vi om hvordan koordineringsprosessen forløper på regionalt nivå. Knyttet til dette spørsmålet har vi observert arbeidsmøtene på regionalt nivå. Vi har intervjuet flere av deltakerne om hvordan det samarbeides og hvordan det legges til rette for samarbeidet hos de regionale aktørene, samt hvordan det på regionalt nivå legges til rette for koordinering mot kommunene. For det andre spør vi om hvordan den regionale horisontale koordineringen påvirker den vertikale koordineringen mellom regionalt og kommunalt nivå. Knyttet til dette spørsmålet har vi fulgt den pågående prosessen for å fremme koordinering mellom regionalt og kommunalt nivå. For det tredje så spør vi om det er slik at den kommunale politikken i de deltakende kommunene blir påvirket og eventuelt på hvilken måte.

Valg av forskningsstrategi kan betegnes som etnografisk og benytter elementer fra følgeforskning og aksjonsforskning i kombinasjon med intervjuer. Metoden er eksplorerende, og det vektlegges at forskerne deltar over en lengere periode, observerer hendelser, intervjuer og snakker med

deltakere (Hammersley og Atkinson, 1998). Følgeforskning kan sies å skille seg fra annen evalueringsforskning ved at den åpner opp for bidrag og innspill underveis i prosessen (Sverdrup, 2014). Forskningsarbeidet kan dermed sees som et bidrag til grunnlaget for forbedring og læring underveis, og kan dermed utgjøre en tilleggsressurs i utviklingsarbeidet. En slik tilnærming, som kan betegnes som induktiv, fordrer også at forskerne har tilgang til og forstår hva som skjer i prosessen. Det er viktig at de strukturelle, organisatoriske, faglige og individuelle forutsetningene kartlegges (Sverdrup, 2014). I slike eksplorerende studier i offentlig sektor er observasjoner av møter viktige, fordi møtet er den måten virksomheten i og mellom moderne organisasjoner struktureres (Hold, Rod, Waldorff og Tjørnhøy-Thomsen, 2018). Følgeforskning er en dynamisk forskning som kombinerer en pragmatisk tilnærming med refleksjonsprosesser og passer godt for prosjekter som Velferdspiloten. I en slik prosess bør det settes av tid til å reflektere over delresultater. Den første rapporten er et eksempel på en slik refleksjon av status for utviklingsarbeidet (Helgesen, Fineide og Ørmen, 2019).

Valg av de konkrete metodestrategiene som ligger til grunn for rapporten og som utgjør grunnlaget for å undersøke forskningsspørsmålene, er en kombinasjon av intervjuer, observasjon av møter samt gjennomgang av møtereferater fra møter i arbeidsgruppen og fra møter med kommunene. Det er samlet blitt gjennomført 10 intervjuer av ansatte i 3 kommuner og hos et utvalg av de regionale aktørene som deltar i Velferdspiloten. Intervjuene kan

betegnes som semistrukturerte ved at de ble gjennomført som en tematisk styrt samtale på Teams (Kvale og Brinkmann, 2009). Intervjuguiden dannet et utgangspunkt for samtalene som ga rom for å følge opp de temaene som fremkommer underveis i intervjuet. Dette styrker muligheten for felles resonnering og refleksjon mellom respondentene og forskerne (Hervik, 1993). Det er blitt vektlagt et tematisk samsvar mellom intervjugudene som ble benyttet både ovenfor de regionale- og kommunale respondentene. Alle intervjuene er blitt transkribert i sin helhet, og analysemetoden som er blitt benyttet er en tematisk innholdsanalyse (Braun & Clarke, 2006).

Resultater

I dette avsnittet presenteres resultatene av datainnsamlingen.

Presentasjonen blir organisert med utgangspunkt i de ulike temaene som fremkommer av forskernes analyse av det samlede intervjumaterialet. Som et bakteppe anvender vi notater fra deltakende observasjoner i møter, samt prosjektdokumenter som eksempelvis møtereferater. Presentasjonen er lagt opp slik at vi først presenterer de ulike regionale aktørenes forståelse av hva Velferdspiloten er og bakgrunnen for Velferdspiloten. Deretter presenteres de ulike aktørenes oppfatning av sin rolle i Velferdspiloten. For det tredje ser vi på samordning internt i Statsforvalterembetet og arbeidet med samordning på det regionale nivået. Videre presenterer vi den vertikale samordningen mellom regionalt og kommunalt nivå før vi presenterer erfaringene fra de

kommunale respondentene, hvordan operasjonaliseringen av Velferdspiloten og samordning i de deltakende kommunene har foregått. Til sist ser vi på om kommunal politikk er blitt påvirket av arbeidet i Velferdspiloten.

Velferdspiloten og oppstarten

Velferdspiloten hadde utgangspunkt i et samarbeidsforum eller en tverrsektoriell arbeidsgruppe som var etablert for å styrke samordning mellom de regionale aktørene. Forumet hadde navnet «Velferd og utvikling» og var etablert for å være en tverrsektoriell arena med mandat å informere hverandre og dele kompetanseplaner og liknende. Forumet hadde ingen operative oppgaver mot kommuner, men var et verktøy for å samordne internt blant aktører på regionalt nivå. Det eksisterer en regional samarbeidsavtale som ble laget knyttet til dette forumet. Regionale respondenter mener at dette forumet arbeidet med sosialfaglig opplæringsarbeid, kurs og andre typer arrangementer på regionalt nivå. Denne gruppen er et resultat av et prosjekt om bosetting av enslige mindreårige, «Bosettingsprosjektet» som varte årene 2015-2016. Dette var et arbeid som ble rettet mot kommuner. Dette kan ha vært utgangspunktet for at Velferdspiloten fram mot 2018 utgjorde innholdet i det eksisterende tverrsektorielle forumet. Noen intervjupersoner omtaler dette som at Velferdspiloten «vokste» ut av forumet, men peker på at det er noe uklart hvor tematikken det skulle samarbeides om kom fra (regional respondent 3, 4

og 5). Det pekes også på at noe av utgangspunktet for å starte Velferdspiloten var en observasjon av arbeidet som ble gjort i kommunenes ulike sektorer med å søke midler fra statlig nivå. Dette ble gjennomført, hevdes det, uten at hverken arbeidet med å søke eller at midlene ble sett i sammenheng på noen av nivåene. Arbeidet foregikk altså innenfor respektive sektorer, og kan sies å foregå innenfor «siloen». Det ble oppfattet at dette var frustrerende for kommunale aktører, og var utgangspunktet for en tanke om at å søke om midler kunne gjøres enklere for kommunene, hvis regionalt nivå var bedre koordinert. Dette var altså et forslag til løsning, regional koordinering mellom ulike etater, som ble lagt på systemnivå.

Samtidig ble det søkt etter måter å arbeide systematisk på, på individnivå, altså i relasjonen mellom kommunale medarbeidere og brukere av kommunens tjenester, spesielt på boligfeltet. Her ble det funnet fram til et verktøy som kalles «Asker Velferdsrab». Konkret er dette et verktøy som består av en «duk» som hjelper brukere og tjenesteytere å navigere mellom tjenester og løsninger for å finne fram til hva som skal tilbys den enkelte bruker. Hensikten er at brukerne skal spørres om hva tjenestene kan gjøre for dem. Den setter dermed brukerens opplevelse av sine behov i fokus, og er et samordningsverktøy som brukes på individnivå (regionale respondenter 1 og 3). Da Husbanken byttet medlem i forumet var «Bolig for velferd» en nasjonal strategi for å drive boligsosialt arbeid, en realitet, og denne ga Husbanken en rolle som initiativtaker og koordinator overfor andre regionale etater. Denne

rollen ble tatt av Husbankens aktør, og i møtet med representantene fra Statsforvalteren kan det se ut til at det eksisterende regionale forumet har fått den spesifikke retningen med fokus på regional samordning mot kommuner. Dette ville bidra til at regionalt nivå møtte kommuner samlet, og i så stor grad som mulig framstå som én aktør. I sin kommunikasjon med kommunene besluttet piloten at de skulle benytte velferdsrabverktøyet og spørre; «hva trenger dere av oss». Fordi regionalt nivå skulle møte kommuner samlet, ser det ut til at ordningen med investeringsledere ble etablert, der én aktør fra én etat kunne representere alle aktuelle regionale etater overfor kommunene. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Velferdspiloten tar altså sitt utgangspunkt i et tiltak som to regionale etater har arbeidet med tidligere, og for Statsforvalterens vedkommende ble det omtalt slik:

[...] så da synes jeg vi fikk veldig godt i gang 0-24, sjumilssteget og det eksisterer fortsatt. Når den piloten kom ut, så skjønnte jeg mer og mer at det er jo akkurat det samme, og interesserte meg veldig for det da for å prøve å få til dette her da. Og det spesielle her det er jo samarbeidet med så mange statsetater da. Det hadde vi jo ikke på barnekonvensjonen på samme måten, da var det mer kommunene (regional respondent 2).

Her pekes det også på at samarbeidet mellom alle etatene er det spesielle med arbeidsmetodikken i Velferdspiloten. En respondent omtaler oppstarten av piloten på denne måten:

[...] det fantes et samarbeidsforum her i Østfold [...] og bosettingsprosjektet man ikke fikk videreført. [...] Ja, også den strategien som ga oss et tidligere oppdrag vi ikke hadde tatt. Yes, et kinderegg altså. Endelig tenkte jeg. [...] Vi overfører noe som vi er vant til da, kan du si, som vi har sett fungerer (regional respondent 3).

Trolig fikk altså det eksisterende forumet et noe endret innhold med nye medlemmer – et innhold som tilsa at det skulle arbeides mer med å ta initiativ direkte mot kommuner enn hva Statsforvalteren hadde gjort i 0-24-prosjektet. Det kan identifiseres et tidspunkt denne endringen skjedde som de fleste aktørene viser tilbake til og det er årene 2017-2018. Etter hvert ble flere sektorer hos Statsforvalteren representert i gruppen, og det ble forstått slik fra andre aktører at Statsforvalteren ble en forsterket aktør i gruppen.

Samordning hos Statsforvalteren

Lenge var det to representanter fra samme avdeling som deltok i Velferdspiloten. De kom fra sosial- og barnevernsavdelingen, seksjon for sosial. De mener de har oppnådd bra forankring i egen avdeling og hos Statsforvalteren, men at det på intervju tidspunktet fortsatt var noen

utfordringer med den interne samordningen. De var opptatt av at fokus er samordning, men at sektorene fortsatt dominerer og at det snakkes om fortsatt sterk «sektorstyring». Dette er et fokus som respondenter fra Statsforvalteren er opptatt av at er uheldig og en utfordring, men at den vertikale dimensjonen er tydelig i organiseringen av Velferdspiloten:

[...] men se å få begravd det begrepet, da. Det er sånn veldig stammespråk altså. Og vi tenker fortsatt, vi skal løse det oppdraget gjennom den vertikale dimensjonen, da (regional respondent 2).

Den vertikale dimensjonen ses altså som en begrensning for å løse de utfordringene Velferdspiloten er etablert for å løse, men vil fortsatt være viktig for implementeringen. For å løfte piloten ut av sosialsektoren og integrere tematikken horisontalt hos Statsforvalteren, har det vært arbeidet for å involvere seksjon for barnevern, samt helse-, og barnehage- og utdanningsavdelingene. På intervjutidspunktet er seksjon for barnevern nylig involvert. Det er også de to andre avdelingene med en representant hver, og det skjedde en endring i dette senhøstes 2019:

Ja, jeg har ønsket med helse og barnevern i lang tid, og plutselig så kommer seksjonssjefen før jul og sier «Nå må vi snakke om Velferdspiloten. Vi har fått noen oppdrag her». «Ja, vær så god, velkommen, vi har ventet på dere», og barnevern har jo vært veldig fornøyd angående de to gangene hun har vært med, og helse ble med

på fredag, er veldig fornøyd og glad for å være med. Men der har det vært helse da, for eksempel, de har så mye å gjøre, det har også barnevern, så de har holdt igjen (Regional respondent 1).

Det pekes i intervjuet på at det å arbeide tverrfaglig er en kunnskap og kompetanse som er viktig og aktuelt, og kan inkluderes i Statsforvalterens samordningsrolle. Vi ser også at det er interesse for å involvere dem som arbeider med «rus og psykisk helse», fordi dette er et fagområde som har en nær tilknytning til det boligsosiale arbeidet Statsforvalteren har drevet. Samtidig ble det oppfattet at det innledningsvis var utfordrende å forankre arbeid for å løse oppgaver horisontalt:

[...] jeg tenker at det er viktig at toppledelsen også skjønner dette her at da må de... Da må de fortelle direktøren at den makta her, den må dere gi fra dere og her blir dere bedømt hva dere får ut av det tverrfaglige og ikke det vertikale (Regional respondent 2).

Vi ser hvordan argumentene for å integrere Velferdspiloten horisontalt hos Statsforvalteren er blitt ført på flere fronter. Regional respondent 1 omtaler et møte for å fremme velferdspilotens idé hos eier på denne måten:

Nå skal vi; jeg og Husbanken og [representanter for andre avdelinger hos fylkesmannen] til ledermøte [...] ledergruppemøte hos Fylkesmannen, der er alle avdelingene og direktørene, [de skal] hører

om dette her. Da skal vi også holde innlegget sammen. Det gjorde vi også på et avdelingsmøte i «sosial» og «barnevern», og sa noe hver - og det er sånn vi må jobbe (Regional respondent 1).

Det å samle representanter fra flere avdelinger og flere regionale myndigheter for at de skulle få mulighet til å presentere seg ble oppfattet som den arbeidsformen piloten skulle ha. Denne formen ble også utviklet til å omfatte samarbeidet inn mot kommunene. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Først omtaler vi her hvordan samordningen ble gjennomført på regionalt nivå.

Samordning på regionalt nivå

Vi så over at Statsforvalteren er eier av Velferdspiloten, og at det var noen utfordringer ved å fremme piloten som et horisontalt prosjekt som omfatter flere avdelinger og seksjoner hos Statsforvalteren. Samarbeidet omfatter videre også de regionale aktørene Husbanken, Bufetat og NAV og Fylkeskommunen (tidligere også IMDI). På tidspunktet da intervjuene ble gjort var omorganiseringene hos Viken fylkeskommune ikke kommet så langt at det var blitt utnevnt et nytt medlem til Velferdspiloten. Det er derfor ikke gjennomført intervju med representant derfra. IMDIs regionale arbeidsoppgaver ble integrert i fylkeskommunens oppgaver. Aktørene som deltar i Velferdspiloten er ulike både med hensyn til organisering og til hvordan de gjennomfører sitt oppdrag og arbeidsoppgaver. Vi antar at dette

utgjør en viktig rammefaktor for hvordan samarbeidet mellom de regionale aktørene kan utvikles. Statsforvalteren forvalter statlig politikk på flere områder som er aktuelle for tematikken i Velferdspiloten som plan, sosial, barnevern, helse, barnehager og skole. Embetet har en rolle i å samordne statlig politikk mot kommuner. Innenfor denne rollen kan Statsforvalteren ta initiativer overfor kommuner, samt at embetet kan gi råd og veiledning. Statsforvalteren forvalter også skjønnsmidler som kommuner kan søke på, gjennomfører lovlighetskontroll og tilsyn med kommunale tjenester på de områdene embetet har ansvaret for. Dette kan sies å være operative roller mot kommunene. Husbanken har en fri rolle, og er i en posisjon der de tilbyr både kompetanse og til dels midler, via tilskudd til boligsosiale tiltak, til kommunene. NAV «eies» både av stat og kommuner, og regionalt NAV arbeider allerede i partnerskap med kommunene på sitt område, som er sosiale tjenester. NAV er dermed allerede en del av kommunene piloten samarbeider med. Fylkesleddet er også arbeidsgiveren til kommunal NAV-leder. Det samarbeides med andre kommunale ledere, f.eks. kommunedirektører, og det er en oppfatning at regionalt NAV har halvparten av sine ansatte i kommunene i regionen. Det er altså mye samarbeid mellom NAV og kommunene som vil være pågående også uten Velferdspiloten. Bufetat kontakt med kommunene i regionen er også operativt. Bufetat driver tiltak og er en driftsorganisasjon, et andrelinjeområde, innenfor barnevern. Bufetat møter kommuner på barnevernsfeltet spesifikt, og er en

ressurs kommuner kan bestille tjenester fra for barn og unge som oppfattes å være i behov av enten fosterhjem eller institusjonsplass (regional respondent 4 og 5).

I intervjuene blir samarbeidet mellom aktørene beskrevet som bra.

Husbanken beskrives av flere respondenter som sentral både for å etableringen av Velferdspiloten, og for å få etablert og utviklet samarbeidet med de deltakende kommunene. Husbanken har utviklet en arbeidsform der de tar kontakt med kommuner for å «selge inn» tilskudd og kompetanse knyttet til boligsosialt arbeid, f.eks. for å få kommuner til å lage integrerte boligsosiale planer. Et synspunkt som luftes er at Husbanken har spilt en sentral rolle i Velferdspiloten:

[...] jeg synes det er bra (samarbeidet i Velferdspiloten) og særlig i forhold til Husbanken da. For jeg er veldig avhengig av Husbanken, for hvis ikke de hadde investert så mye, så hadde jo ikke dette blitt noe av. Så det er nok det boligsosiale som bærer dette her tror jeg (regional respondent 2).

Det reflekteres også på ulike måter over at Husbanken har mye erfaring med samarbeid med kommuner, at de er aktive og engasjerte, og at de får med seg sin egen organisasjon. Et annet synspunkt som luftes er at Husbanken får mye ut av arbeidet i Velferdspiloten. En respondent reflekterer over dette:

Altså, jeg har ofte tenkt, og for så vidt også sagt da, at Husbanken har jo den store fordel i piloten, at de har noe å tilby som de gjerne vil ha ut. De har jo penger, ikke sant (regional respondent 4).

Husbanken har hatt økonomiske virkemidler og interesse for å ha kontakt med kommunene. Samtidig reflekteres det over om Husbanken har hatt kontakt med de kommunale tjenestene som er de viktigste knyttet til å få opp interessen for boligsosialt arbeid:

Husbanken trengte oss veldig, for å få tak i velferdstjenestene, fordi de møtte aldri Barnevernet, de møtte ikke helse og omsorg der ute, helsestasjonen, fordi det så ikke folk at det hadde de nytte av, så de fikk ikke tak i dem, men nå har de det (regional respondent 1).

Dette kommenteres av flere respondenter når de omtaler Husbankens arbeid mot kommunene:

Jeg er ikke så sikker på at de har vært så veldig gode på kommunekontakten tidligere. Jeg tror kanskje de når litt lengre nå. Litt mer lederforankring i kommunene og sånn (regional respondent 2).

Vedkommende mener at Husbanken, ved å være med i Velferdspiloten, får kontakt med andre aktører nå enn den har fått tidligere. Vi kan forstå dette slik at Velferdspiloten skaper nye arenaer og en struktur som styrker

Husbankens muligheter til å nå ut til kommunene og kanskje til nye tjenesteområder med sine virkemidler.

Respondenter fra Statsforvalteren og Husbanken har også synspunkter om at Bufetat får mye ut av sin deltakelse i Velferdspiloten, fordi piloten har fokusert på barnefattigdom. De mener at tematikken bør kommunisere med det kommunale barnevernet, som jo også Bufetat gjør. Det pekes likevel også på at virkemidlene Bufetat besitter ikke er kjent:

Det er f. eks. Bufetat da. Det er jo kjempetema for dem dette her, sikkert. Jeg vet liksom ikke, hva er virkemidlene der? (regional respondent 2).

Aktøren fra Bufetat framhever at nettopp fordi etaten samarbeider med det kommunale barnevernet, som er et stort og krevende velferdsområde, og i utgangspunktet godt organisert og klart definert som et kommunalt ansvar, blir også utbytte av å være med i Velferdspiloten begrenset. De samarbeider uansett med kommuner på sitt felt og opplever at de har etablert god kommunikasjon om de virkemidlene de har. Disse er ulike Statsforvalterens og Husbankens virkemidler ettersom de kommuniserer direkte med det kommunale barnevernet om blant annet fosterhjem og institusjonsplasser.

Endringen som ble omtalt over, som skjedde årene 2017-2018, ble oppfattet som å legge fast en kultur som nye medlemmer som kom inn i arbeidet etter dette tidspunktet, ikke helt fikk grepet om:

Det var jo definert som en ny gruppe som sådan. Altså, pilotprosjektet var et nytt arbeidsområde for den gruppen. Så sånn sett var det greit. Men de var jo allerede i gang med en – jeg tror de var i gang med en form for sånn kultur som hadde foregått over en viss tid. Hadde en del temaer de hadde snakket mye om tidligere. [...] Men jeg kom inn og opplevde vel at den etaten jeg skulle representere, det fagområdet for å si det sånn, ikke var så sentralt og godt dekket i verken den tidligere arbeidsgruppens tenking og arbeid, og heller ikke i pilotarbeidet i startfasen som sådan (regional respondent 4).

Vedkommende forteller videre at det var vanskelig både å forstå intensjonen og finne en rolle for egen etat. Dette kommenterer også en av aktørene fra Statsforvalteren:

Men nå har altså Fylkesmannen tatt dette her på alvor, for nå er Barnevernet med og. [...] Og de kanskje overlapper hverandre litt, Bufetat og Barnevern ... for Bufetat ble med fordi de var med i bosettingsprosjektet, så de bare førte seg over, mens hvis vi hadde tenkt oss litt om, så er det nok riktigere kanskje at Bufdir skulle være

med, for de har tilskuddsmidler, massevis, til nettopp de sårbare barna ute (regional respondent 1).

Barnevernet, slik det refereres til her, er seksjon for barnevern hos Statsforvalteren, og som det ble vist til over ble denne seksjonen en del av Velferdspiloten vinteren 2020. Det kommer også inn en ny deltaker fra Bufetat etter at intervjuene er blitt gjennomført. Ser vi nærmere på NAV sin rolle så finner vi at NAV omtales av andre aktører som noe forsiktige knyttet til sin deltakelse i Velferdspiloten:

[...] NAV er jo viktig. Men det er klart der er jo greia mer at de har disse NAV-kontorene i kommunene og da, så de er kanskje litt for forsiktige tenker jeg da. [...] Jeg vet ikke hvor sterkt de styrer disse lokale NAV-kontorene, for det er jo en konflikt for de er jo kommunale og, ikke sant, kommunale og statlige (regional respondent 2).

Det pekes også på at NAV arbeider annerledes enn de andre aktørene, og at de har andre typer virkemidler. Det kan synes som om det er viktig med varsomhet for å unngå å skape uklarhet i det etablerte samarbeidet med kommunene. Bufetat og NAV oppfatter altså at arbeidsformen Velferdspiloten har utviklet, der kommunene kontaktes, og der det opplyses om hvilke skjønnsmidler eller andre typer finansieringsordninger de har etc., er utfordrende fordi de i større grad enn Husbanken og Statsforvalteren har operative roller mot kommunale tjenester. Det kan dermed tenkes at

Velferdspiloten får en annen mening for NAV og Bufetat enn for Statsforvalteren og spesielt Husbanken. I sammenheng med Velferdspiloten møter NAV og Bufetat de samme kommunale aktørene i flere roller, mens det gjør ikke Husbanken. Dette avspeiler måten sektorene er organisert:

Litt av, ikke utfordringen, litt av greia i det her er at når flere aktører møtes i en arbeidsgruppe, altså disse sektorene er jo ikke delt inn likt sånn organisasjonsmessig. Så vi møter hverandre på litt forskjellige nivåer (regional respondent 5).

Den ulike organisasjonen etatene har, og posisjonen de opplever seg å være i overfor kommunene, kan være utgangspunktet for at det er ulike oppfatninger om hva etatene får ut av arbeidet i Velferdspiloten. Samtidig er det sentralt for metodikken at Velferdspilotens aktører skal spørre kommunene hva de oppfatter som sin største utfordring knyttet til barnefattigdom og at det skal være en «nedenfra og opp-metodikk». Det er en oppfatning om at dette var utfordrende til å begynne med, samhandling med kommunene var vanskelig. Det framstilles også som foranledningen til at det ble tatt en beslutning i arbeidsgruppen om at den måtte møtes fast hver uke. Begrunnelsen var at hvis ikke ville arbeidet forvitte.

Som pekt på over ble initiativet til Velferdspiloten tatt av Fylkesmannen i Østfold (nå Statsforvalteren i Oslo og Viken) og Husbanken Øst i fellesskap.

Nå er det imidlertid Statsforvalteren som står som eier av prosjektet og som da tar sin viktige samordningsrolle utad mot andre regionale aktører:

Det er også viktig at [oppdragene våre] er samkjørte fra de forskjellige direktoratene og departementene. Boligsosialt arbeid har samtlige aktører en aksje i, og når vi ser det, og når vi ser [...] De roper jo etter tverrfaglig samarbeid alle sammen, men det er så vanskelig å få det til i praksis. Det er det. Det er mange som jobber [med aktuelle saker], så dette her er liksom ... i hvert fall en måte å gjøre det på. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann sier at det er vanskelig å slutte med dette her nå, så lenge det blir sterkere samordning. Signalene [er at] fylkesmannens rolle blir sterkere på det å samordne, og da viser de til Velferdspiloten. De har fortalt om dette på mange konferanser vi har hatt. Den store konferansen vi hadde i høst i hele Oslo og Viken, der sto jo [vår leder] og fortalte og eide Velferdspiloten, og han er vår assisterende fylkesmann. Da får det ringvirkninger (Regional respondent 1).

Eierskapet er en utfordring aktørene i Velferdspiloten kan utrede og deretter ta stilling til hva de vil gjøre med.

Det er satt av tid hver fredag til møter i den regionale arbeidsgruppen, og det er gruppens hovedsakelige arbeidsform. Det er også etablert en gruppe på Teams, men det framstår som noe tilfeldig om dette benyttes, for eksempel

til å legge ut møterefater. Det kom opp et spørsmål om det ble satt dagsorden for disse møtene:

Nei, jeg kan skrive runden og så kan jeg skrive eventuelt, for jeg vet ikke fra uke til uke hva som dukker opp, for nå inviterte jeg tilfeldigvis representanten fra fylkeskommunen til å si noe om sitt prosjekt. Det visste ikke jeg på tirsdag, men setter det opp og sender ut dagen før. Det er sjeldent folk kommer med innspill, utenom Husbanken, til dagsorden, men Husbanken gjør det. Så vi jobber i prosess. Det skjer noe i det møtet på fredagen, som jeg må ta med meg videre til neste fredag. Og jeg liker den arbeidsformen (regional respondent 1).

Andre regionale aktører opplever at det er noen motsetninger mellom å bruke mye tid på Velferdspiloten, spesielt arbeidsgruppemøtene, og krav fra egen organisasjon om å gjennomføre andre arbeidsoppgaver. Det ble opplevd at Statsforvalteren og Husbankens representanter hadde store forventninger til andre organisasjoners bruk av ressurser på Velferdspiloten. Dette gjelder særlig for «fredagsmøtene»:

Ja, det har vært veldig mye tid. Jeg har nok ikke vært der alltid, men det er klart at å sette av hver eneste fredag i kalenderen synes jeg er mye. Jeg har jo meldt fra om det her i gruppa da, men.. (regional respondent 5).

Representanten fra Statsforvalteren gir uttrykk for å like arbeidsformen, fordi den fører til prosess, men arbeidsformen kan også ha en utilsiktet effekt, nemlig at arbeidet oppleves som tilfeldig og lite planlagt for andre aktører som ønskes involvert. Regional respondent 2 hadde synspunkt på det:

Og jeg synes det har vært veldig mye ord rundt det der uten at organisasjonene har skjont hva det der egentlig går ut på (regional respondent 2).

Dette synspunktet deles av andre respondenter, som mener det på et tidspunkt var vanskelig å se hva som var Velferdspilotens mening og innhold. Likevel er det mulig å peke på at det har skjedd noe med samarbeidet i den regionale gruppen. Det er en endret dynamikk et stykke ut i arbeidet. Det framstår som at det skapes mer i møtene på intervjutidspunktet enn det gjorde innledningsvis i prosjektet:

[...] jeg får litt mer og mer tru på det da. [...] jeg synes vi må på en måte bare lykkes. For det første så er det en veldig viktig utfordring som skal løses og det er jo store viktige aktører som er inne her på hver sine områder. Det er sikkert litt forskjell på disse etatene, men vi er nå med da og det er forankret i ledelsen i disse statsetatene, og derfor må vi tro at de tar det på alvor (regional respondent 2).

Arbeidet kan ha fått mer retning da det også begynte å rette seg mot planlegging og planarbeid, og den regionale arbeidsgruppen startet å gi innspill til kommunalt planarbeid. Vi skal videre se nærmere på den vertikale samordningen mellom regionalt og kommunalt nivå.

Vertikal samordning mellom regionalt nivå og kommunene

Den vertikale koordineringen mellom det regionale nivået og kommunene kan sies å ha to dimensjoner: nettverksorienterte samlinger og etableringen av «investeringsledere». For det første finner vi nettverksorienterte samlinger. Dette er møter og «workshops» hvor alle regionale aktørene og representanter fra kommunalt nivå møtes. Det pekes på at det tidlig ble gjort forsøk på å etablere nettverk med kommuner:

Og vi fikk det inn i styringsdokumentene våre og vi prøvde å etablere nettverk med kommunene sånn til å begynne med og hadde samlinger om dette her (regional respondent 2).

Intensjonen er at møtene skal skape en felles forståelse av hva Velferdspiloten er og hva den kan bidra med overfor deltakende kommuner. Den andre dimensjonen er etableringen av ordningen med «investeringsledere». Som vist til over har investeringsledere ansvar for kontakt og oppfølging med enkeltkommuner. Det er fire kommuner som deltar i piloten, og hver kommune har en egen investeringsleder.

Utgangspunktet var at investeringslederne skal komme fra ulike regionale etater:

Og at de har forskjellige investeringsledere fra de forskjellige etatene ut til fire deltakerkommuner (regional respondent 1).

Den enkelte investeringsleder representerer arbeidsgruppen ovenfor kommunen og trekker inn de andre deltakerne i Velferdspiloten ved behov. Ved intervju tidspunktet er det de regionale aktørene Husbanken og Statsforvalteren som har medlemmer i nettverket som faktisk fungerer som investeringsledere. Det blir omtalt på denne måten:

Det er jo en tilfeldighet at Husbanken har to nå (regional respondent 1).

Vi mener det kan være flere grunner til at dette ble situasjonen. Det kan antas at de ulike deltakerne har ulik opplevelse av eierskap til Velferdspiloten. Det kan videre også antas at den enkeltes prioriteringer av arbeidet inn mot piloten varierer. Vi ser også at deltakerne blir gitt ulike muligheter for deltakelse fra sine virksomheter. Slik vil også forankringen av Velferdspiloten i de deltakende virksomhetene på regionalt nivå også være bestemmende for de muligheter den enkelte deltaker har i arbeidet i Velferdspiloten. På et overordnet virksomhetsnivå, slik det er vist til over at, ser vi også at NAV opplever sin rolle i Velferdspiloten og mot kommunene som vanskelig. Den doble rollen representanten mener NAV har overfor kommunene oppleves

som utfordrende. Med bakgrunn i dette argumenteres det for at NAV-representanter ikke bør være investeringsledere. Samordningen som foregår på regionalt nivå skal lede til at investeringsledere kan representere alle regionale aktører selv om de tilhører en spesifikk regional instans. Vi kan dermed også anta at dette, kanskje i noe mindre grad, også gjelder Bufetat.

I den regionale arbeidsgruppen vektlegges ofte, i diskusjonen om situasjonen i kommunene, hvordan Velferdspiloten er forankret i de kommunale organisasjoner. Det framheves at det må være kommunale representanter fra «rett nivå» som blir involvert. Det handler delvis om nærhet til brukerne, men også om at det bør involveres representanter for et strategisk nivå i kommunene. Dette omtales blant annet på denne måten:

Ja, vi har jo den viktige kontaktpersonen. Den må funke. Arbeidsgruppen må være riktige personer og etater. [...] Vi har vært i noen workshoper, men jeg er ikke så sikker på at vi har hatt de rette personene. Det har vi snakket om. Og det har vi bedt dem om nå, å få inn en arbeidsgruppe (regional respondent 1).

Det oppfattes altså som sentralt at Velferdspilotens investeringsleder har kontakt med en person som får rollen som kommunens kontaktperson mot piloten. Sitatet handler om én kommune. Samtidig sies det ikke noe om hva som er «riktig» nivå eller «riktige» etater, men at det er en person i kommunen som får og føler ansvar for kontaktoppgaven, og trolig at vedkommende

dermed også har beslutningsmyndighet eller i alle fall autoritet til å ta en slik oppgave.

Kommunene har et utstrakt selvstyre og er autonome aktører i dette bildet. Velferdspiloten er derfor presentert på forskjellige kommunale arenaer i sin søken etter å fange kommunale aktørers interesse og å identifisere mulige nøkkelpersoner i konkretiseringen av Velferdspiloten i de enkelte kommunene. Dette, som kan betegnes som et pågående forankringsarbeid, er det særlig investeringslederne som står i spissen for:

[...] og prosjektet er presentert på noen arenaer [...] for ledelsen i kommunene (regional respondent 2).

Det framstår som at forankring og det å finne en person som kan ta kontaktoppgaven er en del av avklaringsarbeidet som må gjennomføres. Dette handler om på hvilket nivå kontakten skal etableres, men det handler også om personlig egnethet. Forankring i den kommunale ledelsen, er avgjørende for tilgang, samtidig som nærhet til de operative funksjonene oppleves som like avgjørende for konkretiseringen av arbeidet i kommunene. Det er også forskjeller mellom hvordan de strategiske eller operative funksjonene i kommunene vektlegges. Vi ser at det i diskusjonene rundt kommunal forankring også trekkes frem mer individuelle forhold og egenskaper hos kontaktene. Dette arbeidet er tidkrevende og må sies å være et stadig pågående arbeid for investeringsteamet. Det er i dette arbeidet

særlig to forhold som skal avklares. For det første må de kommunale representanter forstå hva initiativtakerne på regionalt nivå mener Velferdspiloten har å tilby dem. For det andre må kommunale representanter avklare om de faktisk kan benytte det Velferdspiloten har å tilby. At dette har tatt tid kommenteres av en av de regionale respondentene:

[De] har slitt litt med å komme i gang der også da. [...] Ja, i kommunene (regional respondent 2).

I møter med kommunene tar det tid før aktørene i Velferdspiloten får tydeliggjort oppdraget og utviklet konkrete ideer om hva som kan tilbys. Derfor har også arbeidsprosessen i de enkelte kommunene hatt svært ulike forløp. I tillegg har også arbeidsgruppen ønsker om å etablere samarbeid med både strategisk og operativt nivå i kommunene. Det er tro på at Velferdspiloten kan påvirke kommunenes politikk ved å få spørsmålet om barnefattigdom på agendaen:

Ja, det tror jeg. [...] Det er jo her planperspektivet er viktig tenker jeg. At samfunnsplanleggingen [løfter dette] gjennom kommuneplanen. Det er kanskje først og fremst ovenfor politikerne den er viktig da for å få den inn i en politisk diskusjon. [...] Det er på et veldig høyt nivå. Men det er jo viktig da, men det er klart vi er jo nødt til å fokusere på tiltak tenker jeg. Det handler om det til syvende og sist (regional respondent 2).

Aktørene på regionalt nivå er opptatt av at arbeidet skal resultere i at det tas i bruk en konkret metodikk for å fordele ressurser på kommunalt nivå og uttaler at kommunenes arbeid med Velferdspiloten må følges opp som tiltak:

Ja, ja, det kan fort sveve ut det der. Så koblingen mellom fag og tiltak, den er jeg veldig opptatt av (regional respondent 2).

Oppfatningen blant de regionale representantene er at det skal være mulig å måle resultater fra innsatsen. Dette er særlig knyttet til det regionale tiltaket Boligososialt arbeid, Husbankens program «Barna først» og til verktøyet «Asker Velferdslab»:

[...] så jeg håper at vi nå ser resultater, at de ikke har trangboddhet, at [innbyggere] bor dårlig med muggsopp og hele den pakka der, så går det an å måle. Hjelper det, liksom? Det er liksom barnefattigdom og plan som de har valgt seg ut, [...] og Husbanken har «Barna først», de har tilskuddsmidler som de vil la gå dit, så vi må gjøre noe med det. Så må vi ha den ... det er mye god metodikk ute, men i hvert fall Asker Velferdslab vet vi virker på grunn av at de har fokus på det tverrfaglige samarbeidet og organiserer det. Det er det jeg håper (regional respondent 1).

Vedkommende intervjuperson går videre og sier at det er et håp at de klarer å gjøre noe konkret i kommunene og at nettopp dette er et suksesskriterium:

Ja, da håper jeg at vi har klart å gjøre noe helt konkret ut i kommunene som er et suksesskriterium, og at kommunene syns at dette her er veldig nyttig [...] (Regional respondent 1).

Dette kan stå i motsetning til det kommunale representanter mener at Velferdspiloten faktisk kan benyttes til. Det foregår mye i kommunene av tiltak rettet mot barn og unge og mot barnefattigdom. Dette viser også kommunenes interesse for å få ryddet og få fram en oversikt over og helhet i tiltakene de arbeider med. Da legger kommuner arbeidet med Velferdspiloten på strategisk nivå. På operativt nivå arbeider de kanskje allerede med de verktøyene som regionalt nivå foreslår. Vi ser også at det de kommunale respondentene bekrefter behovet for styrking av samarbeidet og koordineringen av innsatsen i arbeidet med barnefattigdom.

Samtidig så tror jeg nok at alle som jeg har snakket med i forbindelse med Velferdspiloten er enig i om at de temaene som Velferdspiloten skal jobbe med, eller som man skal prøve å utbedre da... Det er jo ingen som mener at det er helt på plass, ikke sant (kommunal respondent 1).

Som et velferdsproblem er barnefattigdom et område som må sies å være preget av en tydelig problemerkjenning og mange ulike tiltak, men hvor det kan være vanskelig å vise til erfaringer med konkrete og effektive strategier for å løse utfordringene på et samfunnsnivå. I møte med et uregjerlig problem som barnefattigdom, er dermed også de etablerte strategiene ofte

utilstrekkelige, og arbeidet handler også om å utvikle ny forståelse og nye strategier. Samtidig benytter respondenter i kommunene, på samme måte som de regionale respondentene, sine erfaringer med samordning for å forstå hva Velferdspiloten kan innebære for dem. Blant slike erfaringer er arbeidet med flyktningsituasjonen for noen år siden (kommunal respondent 1). Samtidig oppleves det i den kommunale organisasjonen at det ligger en mer generell forventning om at de skal delta i prosjekter som initieres fra regionalt nivå. En av respondentene uttrykker dette slik:

Nei, altså det er jo det som har vært en diskusjon rundt mange av disse store prosjektene for at de er jo ikke alltid så lett å si nei til når man blir spurt. Jeg tror mange i kommunene føler at når på en måte overordnet nivå, og det er det jo her om det er regionalt eller statlig, inviterer til, så skal du på en måte ha noen gode grunner for å ikke være med (kommunal respondent 1).

Det ligger ifølge denne respondenten en forventning om at kommunene skal delta når det inviteres til et slikt samarbeid som Velferdspiloten legger opp til. Samtidig gis det i intervjuene også uttrykk for at dette er noe de er opptatt av og mangel på regional samordning er gjenstand for frustrasjon i kommunene:

Jeg så ganske tidlig at Velferdspiloten var et spennende perspektiv, også fordi det lå et slags ønske om regional samordning som er noe av det vi frustreres veldig over (kommunal respondent 1).

Respondenten gir uttrykk for en opplevelse for at det er behov for den samordning som Velferdspiloten forsøker å skape. Det er imidlertid ikke helt entydig at det er i den vertikale samordningen mellom det kommunale og regionale nivået at utfordringene ligger.

Kanskje ikke egentlig på regionalt nivå, men statlig nivå [...] Altså både politi og fylkeskommune, Husbanken, NAV på regionalt nivå, altså alle disse aktørene har vi et godt samarbeid med [...] det er ikke alltid man er enig, men der er det mye samarbeid og dialog (kommunal informant 1).

Respondenten peker på at det er på det statlige nivået at utfordringene med samordning har sitt utgangspunkt, og at samarbeidet mellom de kommunale og regionale aktørene som oftest er godt. Respondenten peker imidlertid også på at dette gjelder et samarbeid mellom de enkelte regionale aktørene hver for seg. Respondentene henviser videre til hvordan dette er knyttet til de enkelte sektorområdene, som for eksempel samarbeidet mellom barnevernstjenesten og Bufetat. Dette vil vi også anta gjelder for NAV. Det at dette samarbeidet er godt er viktig, men sikrer ikke samarbeid og samordning horisontalt.

Altså sånn.. vi opererer jo i systemer som egentlig fremelsker eller motvirker samarbeid, altså bare en sånn enkel ting.. jeg jobber en del med [...] på fagnivå da og gjorde jeg et søk for en stund siden etter

lik som ja, okei, hvilken informasjon finnes, hvilke veiledere/retningslinjer finnes for oss, og da kom jeg over, jeg tror det var 4 eller 5 forskjellige sånne kunnskapsportaler som alle var laget på statlige tilskuddsmidler, ikke sant. Som jo [...] alle hver for seg er egentlig bra, men da har man på en måte et system som gjør at du på en måte pøser ut penger og så skal man lage det til noe, og så er det mye lettere å lage en portal eller et kompetanseopplegg eller et E-læringsprogram enn å faktisk bruke pengene der ute da hvor det på en måte skjer (kommunal respondent 1).

Den nødvendige samordningen kan dermed sies å bli overlatt til kommunene, som respondenten forteller, «der det skjer». Deltakelsen i Velferdspiloten skaper muligheter for utvikling av samarbeidet og samordningen mellom det regionale og det kommunale nivået. En av de kommunale respondentene forteller slik om dette:

Og i forbindelse med, som det ordentlige puffet vi fikk, for å si det sånn. Det kommer fra vår investeringsleder. Eh, så det er lik som [navnet på investeringslederen] vi primært kontakter, samtidig som [investeringslederen] da trekker inn [navnene på de andre investeringslederne]. Så sa jeg til de, [vi] tar det vi får vi, av gode innspill og hjelp og bidrag (kommunal respondent 4).

Respondenten gir uttrykk for at vedkommende opplever kontakten med investeringslederen som en mulig ressurs. Respondenten synliggjør også hvordan Velferdspiloten og arbeidet til investeringslederne har satt i gang en utvikling i kommunen – det ble gitt et «puff». Investeringslederen kan også trekke inn andre aktører i Velferdspiloten. Det kan være et uttrykk for en opplevelse av at investeringslederne sin rolle er først og fremst som representant for Velferdspiloten, og at dette kommer i forgrunnen for rollen som representant for den regionale aktøren. Dette var også intensjonen bak etableringen av rollen som investeringsleder. I dette ligger også en styrking av muligheten for å holde i den samordnende rollen som Velferdspiloten forsøker å utvikle. Denne nye rollen kan også sies å styrke samarbeidet med det regionale nivået fordi det også handler om en mulighet for å prøve ut nye samarbeidsområder og -måter. En av de kommunale respondentene forteller om sin opplevelse av hva dette samarbeidet har gjort med kontakten med Statsforvalteren:

Vi har jo hatt kontakt av Fylkesmannen rundt dette her med lavere terskel, enn vi har gjort før (kommunal respondent 4).

For en av kommunene sammenfalt arbeidet med Velferdspiloten med en stor omorganisering av den kommunale organisasjonen. For denne kommunen representerte deltakelsen i Velferdspiloten en mulighet til å styrke arbeidet

med å bygge opp nye rutiner og nye måter å arbeide på. Den en av de kommunale respondentene formulerer seg slik:

Ja, det hadde jo hvert fall jeg god ide på da vi takket ja til det, og det er jo nettopp for å at vi skulle bygge opp helt nye rutiner og måter å jobbe på. Og hvor vi tenkte at med et nært samarbeid på tvers med alle aktører også de regionale aktørene så kunne vi få lagt gode rutiner i den nye organisasjonen. Og vi klarte å utvikle både tilskuddsmidler og kompetanse på en bedre måte (kommunal respondent 4).

Hva som konkret har blitt utviklet i dette samarbeidet forteller ikke respondenten om, dessverre. Det formidles imidlertid en erfaring om at samarbeidet har ført til kvalitativt bedre løsninger for kommunen. Dette er et tydelig eksempel på at Velferdspiloten skaper nye muligheter i kommunen. Vi ser også at deltakelsen i Velferdspiloten kan være en strategi for den operative delen av kommuneorganisasjonen til å påvirke og forplikte den kommunale ledelsen til Velferdspilotens arbeid. En av respondentene forteller mer om dette:

Så jeg har spurt om [navnet på investeringsleder] kan ta kontakt med kommunedirektøren å be om et møte med en representant i Velferdspiloten, og så forplikte dem litt sånn før (kommunal respondent 3).

Kommunens deltakelse i Velferdspiloten, og kontakten med de regionale aktørene, blir på denne måten benyttet til å påvirke og forplikte den kommunale organisasjonen. Deltakelsen i Velferdspiloten kan være et grunnlag for prioritering av ressurser og vil slik bidra til å styrke den mulige påvirkning som Velferdspiloten kan innebære i den kommunale organisasjonen. Dette synliggjør blant annet hvordan de ansatte i operative funksjoner benytter kommunens deltakelse i Velferdspiloten til å utvikle og styrke det operative arbeidet. Dette legitimeres av beslutningen som ble tatt av kommuneledelsen ved oppstarten av Velferdspiloten. Vi skal nå se på hvordan det i kommunene har blitt arbeidet med forankring og konkretisering av Velferdspiloten i den kommunale organisasjonen.

Operasjonalisering av Velferdspiloten i kommunene

Beslutningen om de enkelte kommunenes deltakelse i Velferdspiloten ble tatt høsten 2018. Da vi gjennomførte våre intervjuer med de kommunale aktørene var det kun en av respondentene som hadde vært kontaktperson og deltaker i Velferdspiloten fra starten av. Dette tegner en situasjon gjennom intervjuene, hvor det kan synes som det i to av kommunene har vært flere skifter av kontaktpersoner som har vært med i Velferdspiloten fra kommunenes side. Betydningen av rollen som kommunal kontaktperson er, som vi har sett, også noe de regionale aktørene har vært opptatt av.

Av den første rapporten ser vi at de fire kommunenes deltakelse i Velferdspiloten er tydelig forankret i den kommunale ledelsen. Vi ser også av beskrivelsen at det kun er en av kommunene som har en definert kontaktperson ved oppstart (Helgesen, Fineide og Ørmen, 2019). Det er også kun en av kommunene som kan sies å ha utviklet problembeskrivelser og målsettinger som har en forankring i det operative nivået. De øvrige kommunene viser til overordnede og strategiske målsettinger for utvikling av kommunenes politikk. I ettertid kan det synes som dette utgangspunktet har gitt ulike retninger for hvordan Velferdspiloten har utviklet seg i de deltakende kommunene. Denne manglende konkretisering av involveringen fra de operative funksjonene, kan ha skapt noen utfordringer knyttet til forankring og konkretisering av Velferdspiloten, men kan også sies å være en av suksessfaktorene. Når vi mener at dette kan ha vært en suksessfaktor er det fordi vi mener at en slik «uklar forankring» også har skapt et handlingsrom på det operative nivået. Vi skal se nærmere på hvordan dette har blitt gjort i kommunene.

Det synes som en forutsetning for Velferdspilotens arbeid et det er en tydelig forankring i den kommunale ledelsen:

At dette er toppforankret hos kommunedirektøren og ledergruppa hans, tror jeg er helt nødvendig for det har vært en prosess der også mot de ulike lederne (Kommunal respondent 3).

Kommunens deltakelse må være tydelig forankret i den kommunale ledelsen, men er alene ikke tilstrekkelig for å sikre den videre forankringen. Forankring på det strategiske nivået gir legitimitet og retning for arbeidet, men alene er ikke dette tilstrekkelig. Uten en forankring på det operative nivået kan det oppstå uklarhet om hvor prosjektet skal plasseres. En av de kommunale respondentene forteller om hva som skjer når forventinger om deltakelse i slike prosjekter sendes ut i organisasjonen:

For hvis du spør ledergruppa til kommunedirektøren, så vil jo de si at dette, og det har de jo også sagt, dette skal vi være med på og dette er bra, og de gav oss jo en retning på gjennom et vedtak i hva man skulle jobbe med. Men derfra og ut i organisasjonen, så skjer det jo spennende ting når du begynner å snakke om prosjekter, ikke sant. Fordi at da er det sånn at; ja, men har man kapasitet og hvis man har kapasitet, hvordan skal man jobbe og hvis man skal jobbe, hvordan kan man gjøre det sånn at det faktisk får en effekt. Så da blir det mange spørsmål og diskusjoner da, men da vil nok folk ha litt forskjellig perspektiv da (kommunal respondent 1).

Respondenten foreller om hvordan slike forventinger skaper diskusjoner om både ressurser, faglig forståelse og forventinger om effekter. Uttalelsen illustrerer også en av utfordringene som kan oppstå mellom en strategisk beslutning om deltakelse og den videre forankringen av det konkrete

utviklingsarbeidet på operativt nivå. Det er ikke et enkelt lineært forhold mellom de ulike nivåene i organisasjonen.

Arbeidet med å konkretisere Velferdspiloten i de kommunale organisasjonene er et tema som er gjennomgående i intervjuene med de kommunale respondentene. I den operative delen av den kommunale organisasjonen er arbeidet med konkretisering av Velferdspiloten det som særlig kjennetegner arbeidet. Det tegnes gjennom intervjuene også ganske ulike bilder av hvordan denne konkretiseringen har foregått. For en av kommunene har prosessen i stor grad vært preget av kontinuitet. For to av de øvrige kommunene har prosessen vært preget av brudd og restarter. Årsakene til at dette kan være flere, men vi mener at situasjonen ved oppstart kan være en del av forklaringen. Det var kun en av de deltakende kommunene som identifiserte en kontaktperson og hvor det også ble formulert målsettinger som omfattet både det strategiske og det operative nivået i kommuneorganisasjonen. Det kan også være andre grunner for denne situasjonen, slik som endringer i ansattes arbeidsoppgaver og/eller at ansatte har sluttet. Omorganisering er en annen grunn til at konkretiseringsarbeidet har vært krevende og at Velferdspiloten ikke har kommet like langt i alle de deltakende kommunene. Vi mener at den uklare forankringen på det operative nivået, har ført til at Velferdspiloten kan sies å ha «drevet rundt» i deler av den kommunale organisasjonen. Dette kan også være årsaken til at arbeidet med Velferdspiloten i perioder er blitt preget av

nye kontaktpersoner. Denne situasjonen kan ha gjort informasjonsflyt og kommunikasjon med og om Velferdspiloten utfordrende for to av kommunene. En kommunal respondent forteller slik om hvordan vedkommende oppfatter sine kollegaers respons når Velferdspiloten var tema:

[...] hvis du nevner Velferdspiloten så ser du på en måte at folk blir liksom tomme i øynene. Du må ha forklart det veldig mange ganger (kommunal respondent 4).

De sentrale betegnelse, slik som «velferdspilot», «investeringsleder» og «investeringsteam», kan også virke fremmede og kan ha bidratt til usikkerhet eller fremmedgjøring blant de kommunalt ansatte. En respondent forteller om sin egen opplevelse av møtet med disse betegnelse:

Jeg må for øvrig si at jeg synes begrepsbruken er litt rar; velferdspiloten og investeringsledere. For meg er det jo fullstendig fremmed, og litt sånn, virker sånn bare [...] det holder for oss altså (kommunal respondent 4).

Det kan også tenkes at begrepsbruken er blitt utviklet som en følge av en logikk som først og fremst resonnerer med oppgavene til de regionale aktørene. Dette vet vi ikke med sikkerhet, men det kan uansett synes som begrepsbruken har skapt noen utfordringer i de kommunale

organisasjonene. Dette kan også forsterkes ved at den ansvarlige i kommunen er blitt gitt den mer hverdagslige betegnelsen «kontaktperson». På den annen side er det også slik at innovasjonsfokuset i Velferdspiloten innebærer en utfordring av det etablerte samarbeidet. Slik kan begrepsbruken også muliggjøre nye former for samarbeid og samordning fordi betegnelse utfordrer begreper og måter å gjøre ting på som er etablerte og kjente. I samarbeidet med å klargjøre og forstå hva Velferdspiloten innebærer ser vi også at investeringslederne har en viktig oppgave. En av de kommunale respondentene forteller slik om sitt samarbeid med investeringslederen:

Vi har jo god kontakt med [investeringslederen], da. Og prøver liksom. De spør om det er noe vi lur på. Jeg synes vi har kommet langt på vei i å forstå hva dette er, og hvordan det kan bli nyttig for kommunen. Eh, og så, er vi nå der at vi jobber med å på en god måte klare å få formidlet det videre til lederne. For vi er litt usikre på hva vi ville svart (kommunal respondent 5).

Dette er et uttrykk for hvordan samarbeidet utvikles og hvordan det vertikale samarbeidet bidrar til konkretisering av Velferdspiloten i kommunen. Dette er et samarbeid som kan sies å være preget av tilgjengelighet, kontinuerlig dialog, men også forhandling og et «gi og ta»-samarbeid. En annen respondent uttrykker seg slik om møtet med Velferdspiloten.

Ja, vi var på oppstartsmøte i september i fjor, men da hadde de jo ... Noe hadde jo startet før det. Men jeg ble med første gang iallfall i september i fjor. Jeg ser jo at Velferdspiloten startet mye tidligere i 2019. Så derfor, sånn helt starten på det, så er ikke vi de rette til å ... til å kunne svare ut ... samtidig som vi driver jo nå egentlig ganske intenst og nøster i hvordan dette kan bli mest mulig verdifullt for oss. (kommunal respondent 4).

Respondenten forteller videre:

[...] så prøvde jeg å forstå Velferdspiloten ... Jeg skjønte veldig lite av det. Jeg fikk ikke noe større klarhet i det i løpet av den workshop-en jeg deltok på. Prøvde å snakke med noen ledere, som heller ikke kunne ... som skjønte hva det var. Så det var jo egentlig først når jeg begynte å jobbe med [navnet på en kollega] rundt dette her ..., og vi liksom skjønte at her har vi en veldig viktig jobb å gjøre (kommunal respondent 4).

Her ser vi hvordan det er samarbeidet med en kollega som skaper forståelse for hva Velferdspiloten kan innebære. De forstod sammen at Velferdspiloten ville være viktig. Sitatene viser at Velferdspiloten kan sies å etablere en mulighet til å videreutvikle arbeidsoppgaver og samarbeidsrelasjoner. Slik kan vi også forstå deltakelsen i Velferdspiloten som om en invitasjon til å finne nye sammenhenger og løsninger og er utgangspunkt for en utvikling

som kan gå i mange ulike retninger. Gjennom samarbeidet mellom investeringslederne og de kommunale kontaktpersonene kan det synes som Velferdspiloten etablerer et mulighetsrom i den kommunale organisasjonen. Hvordan dette mulighetsrommet utnyttes og utvikles gir den operative delen av organisasjonen der Velferdspiloten plasseres en indikasjon på. Også hvordan de ansatte aktivt fortolker Velferdspiloten i de konkrete organisatoriske sammenhengene hvor de er posisjonert gir indikasjon på dette. Flere respondenter gir uttrykk for hvordan de skaper og utvikler sammenhengen mellom Velferdspiloten og sine ordinære arbeidsoppgaver.

Strategier for konkretisering i kommunene

Vi skal i dette avsnittet gå enda nærmere inn på hvordan kommunene konkretiserer sitt arbeid med Velferdspiloten. Vi vil også vise hvordan kommunene utvikler det mulighetsrommet som Velferdspiloten skaper.

En av strategiene som de ansatte i kommunene benytter for å konkretisere arbeidet er å etablere en oversikt over hvilke innsatser, tiltak og prosjekter som kommunen allerede har etablert i arbeidet mot barn og familier, og som kan være relevant i arbeidet mot barnefattigdom. En kommunal respondent forteller slik om dette arbeidet:

Altså, det vi har brukt en del tid på er å prøve å få forståelse rundt, altså hvilke ... hvor mange ulike satsninger og prosjekter er det vi faktisk

har? Som kunne sortere innen Velferdspiloten? Og det er jo veldig mange. Vi har satsning som i oppvekst så har vi satsningsområder rundt de 1000 første dagene. Dvs. svangerskap og de to første leveårene. Og så har vi en satsning i forhold til barn, eller særlig ungdom, psykisk helse. Så har vi også en satsning i forhold til samhandling barnehage, skole, PPT, osv. (kommunal respondent 4).

På denne måten kan det sies at Velferdspiloten representerer en mulighet til å gjøre opp status ved at det blir en anledning til å skape en oversikt over det som allerede er etablert. En slik oversikt er også en sentral del av samordningen av innsatsen mot barn og unge. Det å etablere en slik oversikt gir et helhetlig bilde av tjenestene og vil være en forutsetning for at sammenhenger og eventuelle mangler i det kommunale tilbudet kan synliggjøres og utvikles videre. Oversikten kan også fungere som en forsterker for de prosjektene som allerede finnes, fordi den kan muliggjøre en økt koordinering av innsatsen. En av de regionale aktørene forteller slik om sine oppdagelser underveis i arbeidet med en slik oversikt:

Og så skulle vi prøve i den arbeidsgruppen der å få den oversikten, som nå [navn på kollega] og jeg har tydeligere for oss i kraft av å koordinere Velferdspiloten. Men da, når vi ramser opp de ulike satsningene vi har, så sier plutselig [navn på kollega]: «Ja, men hva med denne gruppen med sammensatte tjenester til barn og unge?». Og den var helt ukjent

for meg. Jeg skjønnte ikke hva hun snakket om. Og så, nå er jo jeg med i den gruppen jeg og. Og den er jo en del av en større helhet. Ikke sant? Så jeg fikk en sånn a-ha-opplevelse om at – oi, sånn kan det jo ikke være! [...] Hvis du skal se på målene for Velferdspiloten, ikke sant, i forhold til mer effektiv ressursbruk, uhensiktsmessige rutiner og arbeidsmetoder, ikke sant? (kommunal respondent 4).

Det er videre også nettopp denne koordinerende rollen som trekkes frem av denne regionale respondenten:

Å vise og synliggjøre dette så godt overfor ledelsen, og viktigheten av det, og at det ikke bare er ett eller to prosjekter som skal inn i Velferdspiloten. Men at dette her er en koordinerende ... at de som sitter og har ansvar for Velferdspiloten skal ha koordinerende funksjon. Eh, og da tenker jeg at det er viktig at vi forankrer det opp, og vi framfører planarbeidet vårt, og at vi også er delaktig i alt som har med barn og unge i planarbeidet og boligsosial handlingsplan (kommunal respondent 4).

Respondenten forteller om betydningen av forankring av det koordinerende arbeidet på operativt nivå knyttet til kommunens planarbeid og til det strategiske arbeidet. Slik blir forholdet mellom forankring på de ulike nivåene av den kommunale organisasjonen knyttet til de strategiske beslutningene og ikke til et eller flere konkrete prosjekter på det operative nivået. Dette

peker i retning av fokus på arbeidsformer og arbeidsmodeller, og blir mer som respondenten under uttrykker det – utvikling av en kultur:

Altså, vi tenker sånn at dette er ikke et prosjekt. For dette er arbeidsformer og arbeidsmodeller, som ... Det er jo mer kultur. Og det skal implementeres. Og så er det noen konkrete satsninger som jobbes med innunder en type slags sånn paraply, liksom. Og vi jobber med å visualisere alt dette her [...] Fordi vi har jo allerede måttet snakke om det ganske mange ganger i ulike arbeidsgrupper og sammensetninger med folk som skal være med og bidra. De må vite hvor i terrenget ... Hvordan ser dette kartet ut, liksom? Og så gjenstår det store ... treffet med lederne ... (kommunal respondent 4).

Dette er en kultur, som vi tolker det, som går ut på å være opptatt av å utnytte de ressurser som allerede finnes i organisasjonen på best mulig måte i møte med de konkrete utfordringene som finnes i kommunen. Samarbeidet etableres som en følge av et slikt fokus kan komme til å gå på tvers av de etablerte styringslinjene i den kommunale organisasjonen. Dette kan være en utfordring og en begrensning for arbeidet, men en av respondentene forteller også om hvordan dette motvirkes ved at beslutningen er forankret hos rådmannen:

[...] Velferdspiloten er ikke knyttet til enkelte ledere. Det er rådmannen som har sagt vi skal ha Velferdspiloten. Da blir det liksom litt sånn «å ja,

det er sant det. Vi må ikke tenke linje her, vi skal på systemnivå og over (kommunal respondent 3).

En slik strategi vil også utfordre de etablerte strukturene i kommunen. Det samme gjelder det som tidligere har blitt omtalt som «silotenkningen». En slik kulturendring krever også en dialog mellom ulike deler av organisasjonen:

For jeg husker den første gangen vi var og orienterte om Velferdspiloten, så var det en av kommunaldirektørene som sa «hva i all verden har vi med det. Vi driver jo med bygg og anlegg, vi driver jo med sånt». Ja, vel det er akkurat det dere gjør. Driver med eiendom og kommunal eiendom. Så da vet jeg at kommunedirektøren hadde svart den kommunalsjefen da at «du er styringsgruppe faktisk», «å ja, er jeg det ja». Så det er en sånn hverdagen tar folk da (kommunal respondent 3).

Det er også en forutsetning for å kunne endre slike etablerte strukturer og siloer at ansatte møtes på tvers og at de i fellesskap gis en mulighet til å utforske grensene mellom virksomhetene eller siloene. En kommunal respondent forteller om en opplevelse av hvordan forståelser kan endres og ny forståelse kan legges til grunn for samarbeid:

Ja, dere styrer det og vi styrer det, og vi må ha penger til å dele og sånn. Plutselig så sa dem oj sann, er vi en del av det. Og enhetslederen kom jo på det møtet og lurte på hvorfor han var der, og så gikk han ut og sa oj; nå har jeg mye å gjøre, sa han. Det var litt morsomt (kommunal respondent 3).

Videre forteller respondenten om hvordan etablering av felles problemforståelse kan være både nødvendig og krevende:

Og gjennom de rapportene som vi fikk lov av kommunedirektøren å gå ut å lage da, og ledergruppa hans, altså styringsgruppa, så påpekte vi jo svakheter i systemet og da var jo litt av min jobb å si til både [navn på kollega] og [navn på kollega]; «hold for ørene og stå i det». Her må vi bare få frem sannheten eller hvordan ting fungerer og hvor tråkig det kan være for lavinntektsfamilier (kommunal respondent 3).

En annen strategi som kommunene følger i arbeidet med konkretiseringen av velferdspiloten er å søke etter konkrete, etablerte verktøy som kan videreutvikles i kommunen. Samordningsverktøyet «Asker Velferdsrab» har vært en del av Velferdspiloten siden oppstarten og idégrunnlaget har sterke fellestrekk. En av de kommunale respondentene forteller slik om hvordan kommunen ble med i dette nettverket:

Og så, så vi på mulige sånne praktiske veier inn i å jobbe med dette, og da utviklet det seg ganske fort at velferdslaben, sånn som Bærum har jobbet med det, var et fint perspektiv. Og sånn som jeg sa, så hadde vi på en måte dem med oss helt fra starten [...]. At da hadde vi liksom funnet en målgruppe og en modell vi hadde lyst å prøve ut, og at vi var enig om at de aktørene som hadde vært med da i arbeidsgruppejobbingen, var de som var naturlige aktører å starte med i hvert fall da (kommunal respondent 1).

Som vi allerede har vært inne på er det store forskjeller mellom hvordan kommunene har konkretisert arbeidet med Velferdspiloten. Ser vi tilbake på oppstarten, er det tydelig at kommunenes deltakelse er forankret i den kommunale ledelsen, hos rådmannen. Velferdspiloten har en god forankring på det strategiske nivået i kommunene. Vi ser imidlertid at det er vesentlige forskjeller mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad beslutningen blir videre støttet av den kommunale ledelsen. På det operative nivået ser vi at det er benyttet svært ulike strategier for å konkretisere Velferdspiloten i de kommunale organisasjonene. En av kommunene hadde allerede ved oppstart formulert målsettinger som også omfattet det operative nivået. Det var i den samme kommunen utpekt en kontaktperson for Velferdspiloten som hadde god kjennskap til kommunen og de aktuelle virksomhetene. Kontaktpersonen var også i en stilling som ikke var i «linje», men mer fristilt, det kan ha betydning for hvilke bindinger den ansatte har til den gjeldende

organiseringen. Kontaktpersonens oversikt over og erfaringer fra ulike deler av den kommunale organisasjonen, sammen med en tydelig og aktiv støtte fra den strategiske ledelsen, har samlet trolig vært viktig for de gode resultatene kommunen kan vise til i sitt arbeid mot barnefattigdom og særlig knyttet til det boligsosiale arbeidet. Som en viktig forutsetning ligger også en sterk motivasjon hos kontaktpersonen til å utvikle Velferdspiloten. I dette ligger dermed, i tillegg til organisatoriske og strukturelle forhold, også relasjonelle og individuelle forhold som får påvirke de pågående prosessene.

Personavhengig utviklingsarbeid

Den samordning som Velferdspiloten forsøker å muliggjøre kan sies å innebære ulike grader av brudd med etablerte strukturer for samarbeid; både horisontalt i den kommunale organisasjonen og vertikalt mellom det regionale og det kommunale nivået. Vi har også sett at Velferdspiloten skaper et mulighetsrom til å utvikle nye samarbeidsformer. Dette mulighetsrommet blir legitimert gjennom beslutninger på det strategiske nivået. Samtidig synes det også som om det er avgjørende at noen «tar tak i muligheten». Denne åpenheten for det individuelle initiativet og engasjementet, som kan være en forutsetning, gjør arbeidet personavhengig. Det er også et inntrykk som skapes i flere av intervjuene, at arbeidet er avhengig av enkeltpersoners initiativ og motivasjon, av at de er ildsjeler. En av de kommunale respondentene formulerer seg slik om dette:

Jeg tenker jo at dette er personavhengig. Det er det hos oss også. Ikke sant, hvis jeg plutselig hadde brukket beinet [...], så hadde jo det, om ikke falt sammen, så i hvert fall fått en bulk liksom. Og så er jo jeg.. jeg har jo, hva skal jeg si da, jeg tenker at vi klarer ikke å organisere oss helt bort fra enkeltpersoners betydning uansett fordi engasjement og relasjon er så mye i sånn type arbeid da (kommunal respondent 1).

Betydningen blir også forsterket ved at dette er et samarbeid som til dels ligger utenfor de etablerte strukturene.

Hvis du ikke har noen som drar i sånne samarbeid, så er det fryktelig lett at det blir værende i sine etasjer da å beskytte sin tjeneste (kommunal respondent 3).

Det kan være krevende å ta kontakt med nye deler av organisasjonen og etablere samarbeidsrelasjoner utenfor det som ofte oppfattes som naturlige samarbeidsparter. En av de kommunale respondentene forteller slik om dette:

Og det bærer også veldig preg av person ... altså, det er personavhengig. Hadde ikke vi personlig hatt en ekstra ... altså en interesse av å se ting i sammenheng og hatt den, eh, og så litt personlig egenskap, at du tør å gå og skrape på døra til en eller annen du knapt

kjenner. Eh, det tror jeg er litt viktig. Men det gjør det også veldig sårbart (kommunal respondent 4).

Sitatene over fremhever først og fremst det som kan betegnes som sårbarheter som en følge av at arbeidet fremstår som personavhengig. Den andre siden er at dette også skaper muligheter for den enkelte til å utvikle noe som er betydningsfullt og viktig. En av de regionale aktørene formulerte seg slik om dette arbeidet: «Det er som å bevege seg på usikker is, du går forsiktig, kjenner etter om isen holder, det knaker litt og du forsøker litt til – slik beveger dette samarbeidet seg».

Den personlige motivasjonen og troen på at dette er viktig, spiller også en viktig rolle. En av de kommunale respondentene forteller slik om sine tanker når vedkommende ble informert om Velferdspiloten:

Da fikk jeg så lyst, da Velferdspiloten kom, og da tenkte jeg, men jeg har vært med på dette her i 4 tiår, snart. Kan jeg få lov å prøve en gang til?
(kommunal respondent 3).

På den annen side synliggjør også Velferdspiloten innsats mellom ulike nivåer av den kommunale organisasjonen. En av de kommunale respondentene forteller slik om hvordan «linjene» i den hierarkiske organisasjonen blir utfordret:

Nå går han direkte til [navn på kollega] som er min kontaktperson, nå går han direkte til han når han vil ha svar på noe. Han går ikke først til sin kommunaldirektør som igjen skal gå til enhetsledelsen som igjen skal gå til han. Han går rett på og det synes jeg jo er veldig bra (kommunal respondent 3).

Dette sitatet viser tydelig til poenget vårt over om at Velferdspiloten medfører at det måtte arbeides på tvers av etablerte styringslinjer, og at det skjedde.

Velferdspilotens påvirkning på kommunal politikk

De forholdsvis store forskjellene i hvor langt de deltakende kommunene har kommet i arbeidet med Velferdspiloten vil også ha betydning for og påvirke kommunal politikk for å styrke tiltakene for å hindre barnefattigdom. I en av kommunene er det særlig det kommunale planarbeidet som har vært fokus for deler av samarbeidet om Velferdspiloten. En av respondentene beskriver samarbeidet slik:

Vi har hatt både workshop, og jeg tror også vi har fått skriftlige tilbakemeldinger, men vi hadde jo en stund veldig mye workshop knyttet til hvordan vi skulle bygge opp planstrategien og begrunnelse for kommuneplan og forholdet til bærekraftsmål. Vi har fått veldig gode innspill fra aktørene (kommunal respondent 4).

Det er særlig en av kommunene som kan vise til at arbeidet med Velferdspiloten har hatt følger for hvordan den kommunale politikken for å bedre lavinntektsfamilienes situasjon har blitt påvirket eller endret som en følge av Velferdspiloten:

Husbanken kan gi private utbyggere økonomi til å bygge boliger hvor kommunen får rett til å tilvise en del av boligene, og det har jo kommunedirektøren da valgt, gjennom Velferdspiloten, å innkalle til og samordne. Så det... ikke sant, og han ønsker at en oppsummeringsrapport om bolig for velferd skal utformes gjennom Velferdspiloten og til kommunestyret. Så da vil jeg jo si at han tar oss i bruk skikkelig da (kommunal respondent 3).

Nå ble vi senest i går bedt av kommunalsjefen på helse og mestring om å komme i hovedutvalget igjen for å orientere om.. ja, om hvorfor velferd da. Hvor vi synes vi er sett i lys av dette med lavinntektsfamilier, sånn at de ønsker en orientering. Og jeg tror noe av det at de ønsker det igjen, det er at bl.a. varaordføreren var med på Husbankens årsmøte og hun satt jo bare og så på meg og sier «ja, men dette må vi jo få tatt opp med politikerne». Så da tenker jeg, da har vi jo fått til noe hvis de kjøper dette her (kommunal respondent 3).

Sitatet viser hvordan saker, via bakveien, når frem til hovedutvalget for velferd i den aktuelle kommunen. Det ble også skapt noe offentlig diskusjon

fordi boligene som kommunen skulle tilvise, skulle ha gjengs leie. Dette ble plukket opp av politikere som mente det ville ha negative konsekvenser for andre grupper i befolkningen, blant annet eldre, og som da gikk ut i lokalavisen med sine synspunkter:

Og det fikk jo dette med gjengs leie da, så ble det en litt sånn buldrete sak fra Pensjonistpartiet [...] da kom liksom to personer ut i avisa og sier at nå kommer vi til å gå dukken. Men det er jo ikke sånn da, det er jo mye større enn det. Det er jo det vi skal belyse i et møte da med hovedutvalget, at det med gjengs leie er en del av en helhet, men politikere velger å ta tak i enkelt ting (kommunal respondent 3).

Offentlig debatt kan skape uro, og ved offentliggjøring av opplysningene om at boligene skulle ha gjengs leie våknet flere politikere, men uroen ble løst på en god måte i den aktuelle kommunen:

Så da var det bare å holde for ørene igjen og la det stå til. [...] Og så var det jo politikere da i posisjon, nåværende posisjon, som klarte å se dette her i en større sammenheng da. Og når da varaordføreren var med på å lede årsmøtet med Husbanken, så var jo Husbanken veldig hyggelige med kommunen og den jobben som vi hadde gjort gjennom Velferdspiloten. Da våknet jo politikken, sånt er jo fint. Nå har hun varaordføreren vært hos kommunalsjefen for helse og sagt at nå ønsker hun en ny og bredere orientering i hovedutvalget som handler om mer

enn bare den «gjengs-leie saken» som var oppe sist da. Det er sånn som jeg liker å kalle ringer i vann da (kommunal respondent 3).

Sitatet viser at det kan være positivt at det skapes offentlig diskusjon om spørsmålet om bolig og barnefattigdom og at det kan, som intervjupersonen sier, oppstå ringer i vann fordi flere blir oppmerksom på den politikken kommunen utformer og arbeider for å sette i verk.

Oppsummering og diskusjon

Det ble ved oppstarten av Velferdspiloten definert fem målsettinger for arbeidet. Disse fem målsettingene var:

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

Ved avslutning av den første rapporten ble det konkludert med at det første målet var oppnådd. Det er blitt utviklet en ny modell for samordning mellom regionale aktører. Det er sannsynlig at det blitt avdekket retningslinjer og arbeidsmetoder som kan være uhensiktsmessige slik at disse kan løftes til statlig nivå. Trolig vil endring av uhensiktsmessige regler og arbeidsmetoder øke effektiviteten hos statlige regionale aktører og i deres kommunikasjon med kommunene. Dette vil kunne ha en klar overføringsverdi til kommunene

og gjøre dem mer effektive i sitt arbeid. Eksempelet som er benyttet i Velferdspiloten er boligsosialt arbeid, og i vårt materiale finner vi særlig én kommune som har endret hvordan de anvender tilskudd fra Husbanken. Det er også ansatte i en av de andre kommunene som mener kommunens deltakelse har ført til mer effektiv ressursbruk fordi det ble etablert en oversikt over tiltak og prosjekter kommunen hadde for den aktuelle målgruppen.

Velferdspiloten er i seg selv en innovasjon fordi den samordner regionale aktører. I kommunene Velferdspiloten har samarbeidet med, har den også bidratt til innovasjon. Innovasjonen har foregått i det økte handlingsrommet som den vertikale samordningen mellom kommunene og Velferdspilotens regionale representanter bidro til å skape, og disse er nye arbeidsformer og samarbeidsrelasjoner. Kommunal respondent 1 viser til nye måter å samordne arbeidet knyttet til bruk av Husbankens tilskuddsmidler, mens kommunal respondent 4 viser til at arbeidet ble løftet opp på strategisk nivå og inkludert i kommunens planstrategi, og at det dermed ble lagt til grunn for utarbeidelsen av kommuneplan. At noe integreres i en kommuneplan betyr ikke i seg selv at det gjennomføres, men da er det satt på dagsorden og muligheten for at det utvikles tiltak er større enn om det ikke kommer med i planen. Det ble også vist til at en faktor som kan framstå som helt selvfølgelig, men som ikke er det grunnet den sektoriserte

organisasjonsformen kommunene har, at tiltak og tilskuddsordninger som skulle bidra til å utvikle politikk og tiltak for målgruppen, ble sett i sammenheng. Som samordningsgrep er dette en innovasjon fordi nye personer, og dermed kunnskaps- og erfaringsbakgrunner kom i kontakt med hverandre. På den ene siden kan dette redusere dobbeltarbeid, og er slik sett viktig i seg selv, på den andre siden er det en av de viktigste forutsetningene for at nyskaping finner sted. Det har også vært en styrke for innovasjonsarbeidet at både det horisontale samarbeidet på regionalt nivå, og det vertikale samarbeidet mellom regionalt nivå og kommunene var åpent for mange mulige utviklingsveier. Dette gjør det, på begge nivåer og i relasjonen dem imellom, mulig å styrke og utvikle strategier som er basert på kunnskap og innsikt i de konkrete organisatoriske faktorene i kommunene og hvor det vertikale samarbeidet kan bidra med midler, kompetanse og verktøy. De regionale aktørene deler erfaringer gjennom sine møter og forumer. Hvordan erfaringer skulle deles på kommunalt nivå er mer uklart, men det ble løftet fram av regionale aktører at et læringsnettverk om arbeidet i velferdslaben kunne være et kommunalt forum for å dele erfaringer.

Kan Velferdspiloten vise vei?

Velferdspiloten handler i all hovedsak om vertikal samordning mellom ulike etater som hver på sitt område og med sin etablerte arbeidsmåte har kontakt

med kommuner. Deretter handler den om den vertikale samordningen mellom regionalt nivå og kommunene og til sist om den samordningen kommunene gjennomfører for å utvikle og sette tiltak ut i live. Vi så over at regionale intervjupersoner oppfattet konkrete tiltak i kommuner som et suksesskriterium for Velferdspiloten, men i den første rapporten om etableringen og oppstarten av Velferdspiloten blir det argumentert for at det er nødvendig at kommunene arbeider strategisk for å lykkes. Foreliggende rapport understreker også nødvendigheten å jobbe strategisk med å forankre og konkretisere arbeidet med Velferdspiloten i den kommunale organisasjonen. De store forskjellene mellom de deltagende kommunene gjør også at det ikke kan tegnes et entydig bilde av hvordan dette bør gjøres. Ser vi på de erfaringene som er gjort, virker det tydelig at dette arbeidet må være forankret på både strategisk og operativt nivå. Dette, sammen med en tydelig beslutning om deltakelse fra den kommunale ledelsen, gir et godt startpunkt for samordningen som må foregå. Det ble i den første rapporten skissert opp fire suksessfaktorer for det videre arbeidet i Velferdspiloten. Vi ønsker i det følgende å diskutere erfaringene som nå er gjort i lys av dette:

1. Mange kommunale aktører deltar på oppstartmøtet, men også videre i prosjektet:

At oppstartsmøtet har deltakere fra flere nivåer i mange og ulike sektorer, samt fra administrativ toppledelse, medfører at det er mange som får den

samme informasjonen om hva som foregår. Innledningsvis viste vi til at barnefattigdom er det vi kaller et «gjenstridig problem (Rittel og Webber, 1973), og at det ikke er hverken er sikker kunnskap om hva består av eller hvordan de kan løses, samt at løsninger i en sektor kan gi nye utfordringer i en annen. Det er dermed sentralt at mange involveres helt fra begynnelsen. At utfordringen forflytter seg mellom sektorer og enheter er trolig en av årsakene til at vi observerte brudd og restarter i arbeidet i kommunene. Det var en tydelig mangel på kontinuitet, den var sårbar, det blir den når ansvaret flyttet seg mellom sektorer og enheter. Da er det sentralt at det tas grep som styrker kontinuiteten og problemdefinisjonen helt fra begynnelsen. Da kan det være mulig å unngå det vi observerte i Velferdspiloten, nemlig at arbeidet i flere av kommunene ble preget av gjentatte omstarter. Slike skaper usikkerhet og uklarhet. I slike situasjoner har vi også observert at det er sentralt at investeringslederen holder fokuset og forventingene oppe, da lander i alle fall oppgaven med å være kommunal kontakt hos noen som forstår og griper den muligheten for egen kommune som deltakelsen i Velferdspiloten gir.

2. Kommunenes planavdeling deltar:

Gjenstridige problemer må settes inn i en helhetlig sammenheng fordi tradisjonelle sektororienterte iverksettingsprosesser er utilstrekkelige, og det må rettes mer oppmerksomhet mot samordning og samarbeid. Fordi

problemene er sammensatte er det en utfordring å finne fram til gode tiltak, løsningene krever samtidig innsats på tvers av sektorer og tjenesteytende enheter, dvs. det må arbeides strategisk. Planavdelingen er den avdelingen som har som spesifikk oppgave å arbeide på strategisk nivå. Både planstrategien og kommuneplanen er viktige agendasettende dokumenter for kommunen. I tillegg til at saker som innlemmes i kommuneplanen får oppmerksomhet og kan bli en del av det strategiske arbeidet, kan inkludering i plan bidra til å skape kontinuitet. Det er ikke et entydig bilde som tegnes av dette, men vi ser at planavdelingene i de to av kommunene som har konkrete resultater har vært involvert i piloten. Vi ser også at planavdelingen hos Statsforvalteren har kommet mer og mer på banen i løpet av pilotperioden. At spørsmålet om operasjonalisering av kommunens deltakelse legges på strategisk nivå kan også føre til at arbeidet blir en del av en enhetlig kommunal kultur og ikke forsvinner i sektor eller i arbeidsformene til en spesifikk yrkesgruppe.

På regionalt nivå arbeides det strategisk og det er mulig å si at dette nivået «pooler» eller samordner ressursene sine ved å gå sammen i Velferdspiloten. I dette tilfellet er ressurser både økonomiske midler, kommunikasjon, tid, personell, kompetanse og initiativ, og det ble etablert en arena for å styre ressursene i en retning, i dette tilfellet for å bekjempe barnefattigdom. Velferdspiloten kan vurderes som en arena for samarbeidsdrevet innovasjon. Innovasjonsbegrepet kan, som vist til over, peke på at det kan dreie seg om å

«oppfinne på nytt» heller enn å finne på genuint nye ideer og løsninger, men det viktigste innovasjonsgrepet her er å sette sammen personer med ulik utdanningsbakgrunn og erfaring, og fra ulike enheter og sektorer, for å finne gode løsninger for kommunene. Vi observerte at ulike aktører hadde synspunkter på møteplanlegging, for eksempel agendasetting, og møteledelse, men i det store bildet er dette utfordringer som kan løses.

3. Det holdes et fokus på planer:

Over skrev vi at Velferdspiloten, eller det/de prosjektene den resulterer i, bør bli en del av det strategiske arbeidet i kommuner fordi det bidrar til kontinuitet. Dette gjelder også for regionalt nivå. Som vi har sett er barnefattighedsfeltet fragmentert og preget av uklare ansvarsforhold, samtidig er det spesialisert, f.eks. i Bufetat på regionalt nivå og barnevernet i kommunene. Arbeidet for å redusere barnefattighedsdommen er altså spredd mellom mange aktører i ulike sektorer og på flere nivåer, og vi observerte at dette resulterte i mangel på samordnet politikk og tiltak. Mulige løsninger er derfor ofte organisasjonsovergripende og både vertikalt og horisontalt utfordrende for både det regionale og kommunale administrative systemet. Samtidig er barnefattighedsdom et politikkområde der Velferdspiloten «pooler» regionale ressurser og legger til rette for at kommuner skal kunne handle proaktivt. Fordi kontinuiteten er sårbar er det viktig å holde dette fokuset og det er mulig å tenke at den sektoren som ev. får det operative ansvaret,

arbeider med egne planer, for eksempel en folkehelseplan, en plan for boligsosialt arbeid eller en helhetlig boligplan. Dette vil være aktuelle kommunedelplaner der de tiltakene som kan konkretisere Velferdspiloten kan inkluderes. Et ev. planarbeid kan få støtte fordi det, som pekt på over, er mye kunnskap om barnefattigdom, og kommunene også blir også tilført kunnskap fra både staten og fylkeskommunen. Vi observerte at det var forskjell mellom kommunene med tanke på hvordan beslutningen om deltakelse i Velferdspiloten følges opp både strategisk og operativt, og det er mulig, ved framtidig arbeid som følger Velferdspilotens eksempel, at planarbeid kan anbefales for å strømlinjeforme kommunenes arbeid noe.

4. Tiltak er bredt forankret selv om det iverksettes i en bestemt tjeneste:

Forankring i planstrategi, kommuneplan og kommunedelplan, altså på strategisk nivå, kan forhindre silotenkningen. Det kan også skape muligheter for å møtes på tvers av sektorer, nettopp for å utfordre og utforske mulighetsrommet som ligger i samarbeidet mellom ulike tjenester og yrkesgrupper. Vi ser av intervjuene hvordan møter mellom ulike deler av organisasjonen skaper ny forståelse og endrer aktuelle aktørers syn på både egne arbeidsoppgaver og samarbeidet med andre. Samarbeid blir i større grad en utfordring hvis arbeidet med å konkretisere og iverksette tiltak innenfor Velferdspiloten blir landet i den ordinære organisasjonen og definert inn i linjen.

Er Velferdspiloten et samstyringsprosjekt?

Som vist til over definerte vi dette som at offentlige myndigheter engasjerte seg i «ikke-hierarkiske prosesser der offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo, 2016:21). Våre observasjoner tyder på at dette skjedde. På regionalt nivå ble ressurser tilgjengelige for kommuner samlet og tilgjengeliggjort for kommunene gjennom Velferdspiloten. Dette foregikk ved frivillig samarbeid både på regionalt og kommunalt nivå, og i de vellykkede tiltakene samarbeidet ulike aktører og også planavdelingene var nærværende på forskjellige måter. Samtidig har dette samarbeidet relevans for offentlig styring fordi det er en målsetting på flere nivåer i vårt styringssystem at barnefattigdommen skal reduseres. Koordineringen foregikk i ulike samarbeidsprosesser, horisontalt på nivåer og vertikalt mellom nivåene. Samtidig var samarbeidet ikke tydelig preget av gjensidig avhengighet. Velferdspiloten er et tiltak definert og initiert på regionalt nivå og kommunene opplevde ikke i utgangspunktet at de var avhengig av et samlet regionalt nivå for å løse sine utfordringer. Dette endret seg imidlertid ettersom kommunale respondenter fikk mer kunnskap om og innsyn i hva Velferdspiloten innebar for dem, og spesielt så vi dette i den kommunen kommunal respondent 1 representerte. På kommunalt nivå ble den gjensidige avhengigheten aktørene står i til hverandre for å løse et gjenstridig problem som barnefattigdom mye tydeligere. Der måtte aktørene «gi og ta», de måtte «gi» initiativ og ressurser og kunne da «ta» løsninger på

utfordringene. I alle kommunene, men også på regionalt nivå, måtte løsninger forhandles fram, men det framstår ikke som planlagt og målrettet aktivitet fra begynnelsen. Ressursene var ulikt fordelt mellom aktørene, ikke bare de økonomiske som det regionale nivået kontrollerte, men også ressursen interesse og initiativ. Kommunene besitter på mange måter de viktigste ressursene for å gjennomføre politikk for å motvirke barnefattigdom, og de måtte «lære» hva et samlet regionalt nivå mente det kunne bidra med. Som pekt på over er det vanlig at en eller flere av aktørene som inngår i et samarbeid har mer makt og innflytelse enn andre, dette observerte vi ikke, aktørene framstod som likeverdige.

Samstyring er også organisasjonsprosesser. Dette kan det tas mer hensyn til, særlig på regionalt nivå. Mål skal fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og aktiviteter må koordineres og dette bør gjøres på en organisert måte, det er ikke tilstrekkelig å treffes for å diskutere, det må være en plan for det. Dette er også sentralt med tanke på å fortsette arbeidsmetoden. Det ble pekt på av intervjupersoner at det ikke var sikkert at Velferdspiloten ville danne modell for videre arbeid, men at hovedtrekkene trolig ville kunne videreføres. Samtidig ble det pekt på at Viken med sine 52 forholdsvis ulike kommuner var et mye større område enn tidligere Østfold fylkeskommune, og at det kunne bli utfordrende å fatte beslutning om hvor ressursene skulle settes inn. I en ny organisasjon med nye arbeidsformer så intervjupersoner for seg at det ville være mulig å følge opp kommuner, og at

det ville bli mulig at kommunene kunne bestille noen av de ressursene vi har sett at det regionale nivået kunne tilby fra statsforvalteren eller andre regionale aktører. Uansett har Velferdspiloten skapt noen erfaringer og vist vei for hvordan samordning mellom nivåene kan løses i framtiden.

Litteratur

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).

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.

Bufdir (2020). Barn i lavinntektsfamilier. Tilgjengelig på [https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny Barnefattigdom i Norge/](https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/) Publisert første gang 23. juli 2018, oppdatert 5. mars 2020.

Dahl, E., Bergsli, H. og van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo

Elstad, J.I. (2013). *To analyser for Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Tilgjengelig på <http://www.hioa.no/> Forskning-og-utvikling/Hva-forsker-OsloMet-paa/Forskning-og-utvikling-ved-Fakultet-for-samfunnsvitenskap/Sosialforsk/ Sosiale-ulikheter-i-helse/Underlagsrapporter

Folkehelseinstituttet, 2018. Folkehelse rapporten. Barn og unges helse: oppvekst og levekår. Publisert første gang 10. mai, 2018. Nettpublikasjon tilgjengelig på: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/barn-oppvekst/#100000-barn-i-familier-med-lav-inntekt>

Fosse, E. og Helgesen, M.K (2015). How can local governments level the social gradient in health among families with children? The case of Norway. *International Journal of Child, Youth & Family Studies* (2015) 6 (2): 328-346

Frantzen, C., K. Salberg & K. O. Richardsen (2020). Fylkesmannen Oslo og Viken. Rapport fra arbeidsgruppen til Velferdspiloten.

Gestsdottir, S., A. Arnarsson, K. Magnusson, S. A. Arngrimsson, T. Sveinsson & E. Johannsson (2015): Gender differences in development of well-being from adolescent to young adulthood: An eight year follow-up study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 1-7. DOI: 10.1177/1403494815569864

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

Hanssen, G.S., Helgesen, M.K. og Vabo, S.I (2018). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Hansen, H., N. Rasmussen og F. K. Hansen (2010): *Investeringer i tidlige sociale innsatser- samfunnsøkonomiske beregninger av innsatser i forhold til utsatte barn og unge*. Center for Alternativ Samfunnsanalyse, CASA, København

Hastrup, K., & Hervik, P. (Eds.). (2003). *Social experience and anthropological knowledge*. London: Routledge.

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

Helgesen, M. K., M. Fineide & N. Ørmen (2019). *Velferdspiloten – samarbeidsløsninger mellom statlig regionalt nivå og kommuner i Østfold*. Oppdragsrapport (Høgskolen I Østfold).

Hold, Rod, Waldorff og Tjørnhøy-Thomsen, 2018

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

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

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

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

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

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

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

Osborne, S. P. (2010). Introduction. I: Osborne (red): *The New Public Governance?* London: Routledge

Power, C. & 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

Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, Inc.

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

Stegeman, I. & Costongs, C. (2012). *The Right Start to a Healthy Life. Levelling-up the Health Gradient Among Children, Young People and Families in The European Union – What Works?* EuroHealthNet/European commission

Sverdrup, S. (2014). *Evaluering: tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.

Widmark, C., C. Sandal, K. Piuva & 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 (2018). Fylkesplan for Østfold. Østfold mot 2050.