

Følgerevaluering av pilot for programfinansiering

Andre leveranse, april 2021

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Utdanningsdirektoratet

Prosjektperiode

Mai 2019 – november 2023

Prosjektteam

Sjefsanalytiker Stine Meltevik
Sjefsanalytiker Kristian Boysen
Adm.dir. Rune Stiberg-Jamt
Senioranalytiker Vegard Knutsen
Analytiker Johan Løkken
Professor Dag Ingvar Jacobsen
Ekst. ekspert og tidl. rådmann Tor Sommerseth



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

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Om leveransen og datainnsamlingen	1
2. Progresjon og konseptuell ramme for piloten	3
3. Sammenfatning av empiriske funn	5
3.1 Funn fra intervjudata	5
3.1.1 Organiseringen, struktur og forankring	5
3.1.2 Statsforvalters rolle	6
3.1.3 Programfinansiering som handlingsrom	7
3.1.4 Er programfinansiering et effektivt virkemiddel for statlig styring av kommunesektoren?	9
3.1.5 Perspektiver på programfinansieringens virkninger	11
3.1.6 Perspektiver på Covid-19	12
3.1.7 Lærdommer sett fra embetsverkets side	13
3.2 Funn fra refleksjonsskjema	13
3.2.1 Status for arbeid på tvers	13
3.2.2 Brukerbehovet	18
3.2.3 Om pilotprosjektet i kommunen	19
3.2.4 Risiko forbundet med programfinansieringen	20
3.2.5 Kunnskapsmiljøenes bistand	21
3.2.6 Programfinansieringen som egnet virkemiddel for å endre kommunens arbeidsmåte	21
3.2.7 Covid-19	22
4. Overordnede refleksjoner og vurdering	23
4.1 Pandemiens har betydning	23
4.2 Større handlingsrom, men usikker bruk	23
4.3 Impuls til tverrgående hensyn	23
4.4 Tidsavgrensede prosjekt, forankring og perforering	24
4.5 Nærhetsprinsippet, men også ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet	24
4.6 Lite spenning og deliberasjon	25
4.7 Statsforvalterens ulike roller	25
4.8 Programfinansiering som styringsredskap	25
4.9 Evaluators overordnede vurdering	26
5. Vedlegg	28
5.1 Kort om Pilot for programfinansiering	28
5.2 Følgeevalueringens analytiske rammeverk	29
5.2.1 Begrepsmangfold	30

5.2.2 En modell for pilotkommuner

32



1. Innledning

Pilot for programfinansiering går i 2021 inn i sitt andre år. Bakteppet for fjoråret, og inngangen til 2021 er Covid-19-pandemien. En kontekst som naturligvis har påvirket både fokus og fremdriften i de fleste pilotkommunene. Samtidig har pandemien for flere av kommunene tydeliggjort viktigheten av arbeid på tvers og parallelt en erkjennelse av hvor krevende dette kan være å få til – særlig i en situasjon preget av krisehåndtering.

«Tverrfaglig samhandling er vanskelig, og det er vanskelig på alle nivå!»¹

I denne delrapporten ser vi på pandemien som en ytre ramme, altså en del av konteksten som pilotprosjektene implementeres i. I tillegg adresseres de mer direkte innvirkningene pandemien har spilt for pilotarbeidet i et eget delkapittel.

I stort finner vi at det overordnede endringsperspektivet til piloten i noen grad kan valideres ut fra hvordan aktører i kommunene selv tenker og agerer rundt programfinansiering; for eksempel gir piloten opplevd autonomi og anledning til selv å prioritere. Hvorvidt dette økte handlingsrommet rent faktisk styrker og muliggjør «arbeid på tvers» er imidlertid empirisk utfordrende å undersøke.

Denne følgeevalueringen har tidligere utviklet forståelsesrammer for pilotens endringsperspektiv, og ønsket samhandlingspraksis². Dette har vært formidlet med jevne mellomrom til kommunene. Å se nærmere på samhandling betyr i praksis å fortelle historien til hver enkelt kommune. Det er ikke mulig å objektivt *måle* samhandling på tvers av tolv svært ulike kommuner. Kommunenes egenvurderinger viser imidlertid en positiv trend på flere parametere relatert til dette.

1.1 Om leveransen og datainnsamlingen

Datagrunnlaget for denne leveransen speiler foregående leveranse, men har noen tilleggskilder. Vi har, som i det første prosjektåret, foretatt innledende statusamtaler med kommunene, og deretter dybdeintervjuer med flere kilder i samtlige kommuner. Det er også sendt ut et refleksjonsskjema til kommunene.

I tillegg har vi utvidet intervjumaterialet med to aktørgrupper; Statsforvalterembetene i de aktuelle fylkene og aktører i arbeidsgruppen for 0-24.

Formålet med intervjuene i kommunene har vært å finne ut hvorvidt og hvordan kommunene har opplevd og eventuelt brukt handlingsrommet som programfinansiering potensielt har skapt. Dette er informasjon som er belyst gjennom samtaler med prosjektkoordinator / prosjektleder, samt de medlemmene i styringsgruppen som har utøvd innflytelse på pilotprosjektets retning og fokus.

¹ Intervju med Statsforvalter

² Det analytiske rammeverket presenteres i vedlegg.

Intervjuene med Statsforvalter og arbeidsgruppen har søkt å gi et mer overordnet perspektiv på piloten og programfinansiering som virkemiddel.

Mens refleksjonsskjemaet (presenteres i delkapittel 3.2), gir oss mulighet til å se kommunenes utvikling over tid på viktige parameter som følgeevalueringen skal belyse, er intervjumaterialet viktig får å vurdere betydningen av funn og gi grundigere beskrivelser av de forhold som observeres.

Det samlede datagrunnlaget for dette notatet er oppsummert i tabellen nedenfor. Vi har her sortert datainnsamlingen etter evalueringsoppdragets formål og problemstillinger:

Formål og hovedproblemstillinger for følgeevalueringen	Oppsummerte aktiviteter og primærdainnsamling i 2020
Kartlegge programfinansiering som virkemiddel for statlig styring av kommunesektoren.	<ul style="list-style-type: none"> • Eksplorativ utvikling av analytisk rammeverk • Eksplorative intervju med andre kommuner
I hvilken grad bidrar programfinansieringen som styringsverktøy for å nå de målene som er satt for 0-24-arbeidet?	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjusamtaler med pilotkommunene • Refleksjonsskjema til pilotkommunene • Intervjusamtaler med Statsforvalter • Intervjusamtaler med styringsgruppen til 0-24
Legge til rette for å bidra til læring, videreutvikling og justering av programfinansieringen underveis i prosjektperioden.	<ul style="list-style-type: none"> • Notat til oppdragsgiver • Notat til kommunene • Formative anbefalinger og forslag

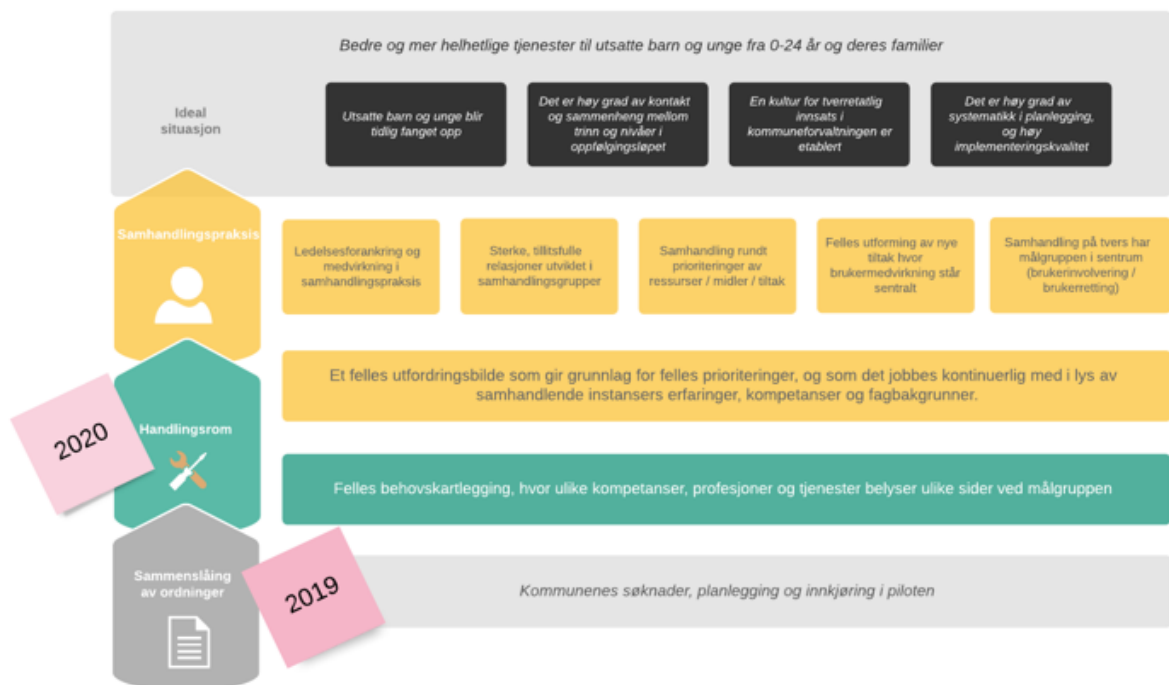
2. Progresjon og konseptuell ramme for piloten

Det overordnede rammeverket for fremdrift og den analytiske modellen for følgeevalueringen (DKS-modellen) har blitt forklart i tidligere leveranser til oppdragsgiver så vel som i kommunenotatet fra 2020. De viktigste punktene fra dette er å finne i vedlegget til denne rapporten. Vi gir ikke en inngående forklaring av modellene her, men nøyer oss med å minne om fokuset til følgeevalueringen og avgrensningen opp mot det som tilfaller regionale kunnskapsmiljøers arbeid med kommunene.

Vi minner også om det grunnleggende endringsperspektivet som ligger til grunn for piloten; at sammenslåing av sektoriserede tilskuddsordninger skaper handlingsrom og insentiv til helhetlige perspektiver på målgruppen. Dette legges til grunn for en ønsket samhandlingspraksis.

I neste figur kopler vi endringsperspektivet med den dynamiske kommunale samhandlingsmodellen (DKS-modellen). Her kan vi overordnet illustrere progresjon hos pilotkommunene der hvor det grønne feltet er noe kommunene i stor grad har er godt i gang med, mens gule felt viser steg som kommunene i varierende grad har gitt seg i kast med:

Figur 1: Overordnet fremstilling av pilotens endringsperspektiv og DKS-modellen



Kilde: Oxford Research AS

I 2020 opprettet kommunene strukturer for piloten internt, og innledet samarbeid med regionale kunnskapsmiljø, med Statsforvalter i koordinerende og fasiliterende rolle. Etter spørsmålene rundt økonomien i enkelte tilskudd var blitt klargjort, kunne kommunene i større grad ta for seg muligheter og utfordringer. De fleste kommunene har i 2020 foretatt nullpunktsmålinger i samarbeid med regionale kunnskapsmiljø eller andre aktører.

Som illustrert i modellen over, kan vi overordnet sett si alle kommunene har gjort seg kjent med, og utforsket handlingsrommet i piloten gjennom 2020, og at de i varierende grad er i ferd med å ta fatt på å utvikle en samhandlingspraksis som understøtter behovsrettede tiltak.

3. Sammenfatning av empiriske funn

I dette kapitlet presenterer vi en sammenfatning av de empiriske funn som er samlet høsten 2020-vinteren 2021. Dette består av en rekke intervjuer med prosjektledere og styringsgruppede medlemmer, samt refleksjonsskjema som pilotkommunene har fylt ut.

I presentasjonen er funnene aggregert. Det vil si at det er nyanser og variasjoner på en rekke parameter som ikke er trukket frem. I de tilfeller hvor det er klare avvik, eller variasjonen er særlig stor, er dette tydeliggjort.

3.1 Funn fra intervjudata

I november 2020 ble den andre omfattende intervjurunden gjennomført i samtlige pilotkommuner. Alle intervjuene er gjennomført digitalt for å sikre etterlevelse av de rådende covid-19 retningslinjene. Det er primært prosjektleder og sentrale medlemmer av styringsgruppene som er intervjuet. Disse intervjuene har overordnet hatt fokus på følgende:

- Organisering, struktur og forankring av pilotarbeidet
- Statsforvalters rolle
- Programfinansiering og handlingsrommet
- Programfinansiering som virkemiddel for styring
- Perspektiver på programfinansiering (herunder kontrastering mot tradisjonelle, sektoriserte ordninger)
- Perspektiver på covid-19

Foruten kommunene, har vi i denne runden også intervjuet Statsforvalterne i de tre aktuelle fylkene, samt utvalgte aktører i arbeidsgruppen til piloten. Fokus i disse intervjuene har vært overordnede perspektiver på piloten som sådan og programfinansiering som virkemiddel.

Status for pilotarbeidet i kommunene har siden forrige intervjurunde i all hovedsak omhandlet kommunenes arbeid med piloten i konteksten av pandemien. Variasjonen blant de 12 kommunene er naturlig nok relativt store. Fra de kommunene som sier at pandemien på sett og vis har styrket pilotarbeidet gjennom et forsterket behov for samhandling om målgruppen utsatte barn og unge, til de kommunene som har satt pilotarbeidet på vent. De mer spesifikke innvirkningene pandemien har hatt, omtales nærmere mot slutten av dette kapitlet.

3.1.1 Organiseringen, struktur og forankring

Opprettelsen av formelle strukturer for piloten har ulik form og formaliseringsgrad i de ulike pilotkommunene. Det som er felles for samtlige kommuner er en dedikert prosjektleder og tilhørende arbeidsgruppe/prosjektgruppe, og i de fleste tilfeller også en styringsgruppe. Hvorvidt det er nedfelt prinsipper/mandat for de ulike gruppene er noe varierende. Møtefrekvensen i de ulike kommunene er også svært ulik.

Sammensetningen av arbeidsgruppene/prosjektgruppene er i all hovedsak knyttet til tjenestene som tradisjonelt forbindes med utsatte barn og unge, slik som helse, oppvekst, NAV og barnevern. Enkelte av pilotkommunene har imidlertid inntatt et bredere perspektiv på sammensetningen og involveringen av de ulike tjenesteområdene i kommunen, herunder inkludert kultur og også tilfeller hvor teknisk etat deltar. Der enkelte kommuner argumenterer for at en bredt sammensatt arbeidsgruppe – og derav relativt stor arbeidsgruppe – er et poeng i seg selv for å sikre involvering og tverretatlige perspektiver, påpeker imidlertid en kommune at nettopp store arbeidsgrupper kan være et hinder for effektivitet i arbeidet. *«Vi har en veldig stor prosjektgruppe, den egner seg ikke veldig godt til å få frem et beslutningsgrunnlag – den er for bred og for stor.»*³

Kommunene har agert ulikt rundt forankringen av piloten i kommunens planverk. Enkelte har brukt tid på å finne ut hvor og hvordan piloten hører hjemme i eksisterende planer og strategier, uten at det er etablert en stringent sammenheng mellom piloten og øvrig utviklings- og planarbeid. Samtidig har enkelte av kommunene vært tydelig på integreringen av 0-24-arbeidet i overordnede planer og strategier. For eksempel har en kommune etablert en strategiplan for 0-24 arbeidet som har direkte kopling mot kommuneplanens samfunnsdel.

I refleksjonsskjemaet uttrykker majoriteten av kommunene at de har koblet pilotarbeidet på eksisterende strukturer og prosesser knyttet til målgruppen. Eksempelvis kobles pilotarbeidet på allerede eksisterende prosesser som implementering av BTI eller strukturer for samarbeid på tvers av tjenester i kommune. Dette ble også tydeliggjort av flere kommuner i intervjuene, flere kommuner har lagt prosjektarbeidet til ulike former for samhandlingsgrupper som alt eksisterte. Noen kommuner oppgir i refleksjonsskjemaet at de ikke har hatt anledning til å koble piloten på eksisterende strukturer og prosesser grunnet reorganiseringsarbeid og kommunesammenslåing. Overordnet er det altså varierende hvorvidt kommunene ser pilotarbeidet i sammenheng med andre tverrfaglige innsatser i kommunen.

Flere kommuner opplyser at det utvises interesse fra politisk hold. I en av kommunene er sågar politikere inkludert i styringsgruppen. De fleste søknadene var også vedtatt i kommunestyret. Gjennomgående handler imidlertid interessen om at det etterspørres informasjon, og at prosjektleder informerer administrasjonen og politikerne om arbeidet som gjøres i piloten. *«Det vi ser er at det etterspørres info fra politisk hold. Det ser vi som veldig positivt.»*⁴

3.1.2 Statsforvalters rolle

En tydelig endring fra 2019, er at Statsforvalteren nå har en tydeligere rolle i arbeidet som gjøres innen rammen av piloten.

*«Vi bidrar med å holde et blick på, holde tråden, etterspørre aktivitet. For noen av prosjektlederne er de faste møtene og temaene vi tar opp en hjelp der ute for å holde tak i prosjektet.»*⁵

³ Intervju pilotkommune

⁴ Intervju pilotkommune

⁵ Intervju Statsforvalter

Denne rollen blir av de ulike Statsforvalterne beskrevet som fasiliterende, koordinerende og støttende. For eksempel er det etablert ressursgrupper i de ulike embetene som støtter og legger til rette for samlingspunkter for pilotkommunene. Statsforvalteren i Innlandet har for eksempel etablert prosjektledernetttverk bestående av prosjektlederne i de fire kommunene fra Innlandet. Forumet har møter hver tredje uke. «Statsforvalteren har etablert og fasilitert prosjektledernetttverket. Det ble uttrykt et ønske om å ha en felles arena for erfaringsdeling etc. Vi opplevde det som naturlig (og gjerne nødvendig) å ha møtene, for å ha fokus på progresjon og for å gjøre nødvendige avklaringer i starten.»⁶ Den nevnte statsforvalteren har også igangsatt arbeid med kompetansehevingstiltak med fokus på taushetsplikt for samtlige kommuner i fylket, initiert på bakgrunn av ønske fra pilotkommunene.

Statsforvalterne i de tre fylkene kan sies å fylle rollene sine ulikt. Det fremstår imidlertid felles at de er relativt tett på pilotkommunene. Likevel har man fra Statsforvalters side en opplevelse at man ikke påvirker arbeidet med piloten i nevneverdig grad; «Ja, vi er tett på – men tenker ikke at det påvirker effekten av programfinansiering, men at det påvirker effekten av å etablere og få i gang utviklingsarbeidet deres».⁷

3.1.3 Programfinansiering som handlingsrom

Større fleksibilitet og økt handlingsrom er i kjernen av programfinansieringen. Ved at kommunene selv kan avgjøre til hva, og på hvilke måter midlene skal benyttes, skal det gi grunnlag for mer helhetlig tjenester til målgruppen. Kommunene er i all hovedsak samstemte i å uttrykke at programfinansiering skaper et handlingsrom, og at det i programfinansieringsmidlene ligger en autonomi som tydelig skiller seg fra «andre tilskuddordninger», slik flere av informantene formulerer seg. Hvordan handlingsrommet gir seg uttrykk i praksis, blir en fortelling om hver enkelt kommune, hvordan de har arbeidet og hvilke valg de har tatt. Overordnet er det imidlertid felles at hvordan handlingsrommet utnyttes synes å ligge et stykke lengre frem i tid for de fleste av kommunene.

I de påfølgende avsnittene løftes noen overordnede trekk ved kommunenes omtale og historier om dette handlingsrommet.

Kommunene er av en oppfatning at programfinansiering legger til rette for nye arbeidsprosesser som statlige midler normalt ikke stimulerer til. Samtidig ser man eksempler på at piloten passes inn i eksisterende arbeidsprosesser som er påbegynt helt uavhengig av programfinansiering. På spørsmål om hva som er annerledes med disse midlene i kontrast til tradisjonelle sektoriserede tilskudd, påpeker flere av kommunene frihetsgradene som følger midlene;

⁶ Intervju prosjektleder og medlem av arbeidsgruppen, Statsforvalter

⁷ Intervju Statsforvalter

Det er ikke annerledes i praktisk prosjektgjennomføring. Der merker vi ikke stor forskjell – men de som jobber med rammene merker stor forskjell. Rammene i prosjektet er oftest veldig strenge – mye på rapportering – låst og styrt. Men her er det helt på andre siden. Det er første gang jeg har søkt uten et budsjett⁸.

I refleksjonsskjemaet som kommunene ble bedt om å fylle ut i etterkant av intervjuene, uttrykker flere av kommunene at programfinansieringen gir fleksibilitet til uttesting av tiltak som det gjennom tradisjonelle sektoriserede tilskuddsordningene ikke har vært rom for. Sammenlignet med ordinære tilskuddsordninger oppleves også programfinansieringen som mindre byråkratisk.

Flere informanter er av en oppfatning at programfinansieringen legger til rette for en overordnet gjennomgang av kommunens samhandlingspraksis, og piloten forstås som et utviklingsarbeid hvor det i liten grad er definerte målsettinger og dermed betydelig frihetsgrader. I forlengelsen av at kommunene opplever stor handlefrihet knyttet til midlene, er det et viktig funn at kommunene nå ser ut til å jobbe i tråd med intensjonen og rasjonale for programfinansiering. Handlingsrommet ser ut til å utforskes i tråd med endringsperspektivet, og at programfinansieringen dermed legger til rette for at kommunene ser nærmere på egen samhandlingspraksis. Følgende sitat illustrerer dette:

Det gir et rom for å teste ut en metodikk. Når du gjør et omstillingsarbeid – trenger man muskler! Eksterne midler har ofte ikke rom for dette – man får ikke mulighet til å bemanne opp og bruke penger på prosesser. Det gjør vi her! Så vil vi finne måter å jobbe på som gjør at kanskje det ikke trenger å være en større organisasjon etter hvert. Men viktig med ekstra muskler nå for å dra det i gang og teste ut metodikk.

Et annet perspektiv som kan knyttes til opplevelsen av økt handlingsrom, er at diskusjonene i kommunene frem til nå, i liten grad har handlet om hvordan pengene skal benyttes, men om hva man ønsker å få til. Flere kommuner uttrykker at det har vært overraskende lite diskusjoner knyttet til bruken av midlene;

Vi har hatt diskusjoner, og uenigheter, men ikke knyttet til midlene ved programfinansiering, det er ingen som tviholder på det med at «dette har vi alltid brukt midler til».⁹

Tilbakemeldingene fra kommunene i refleksjonsskjemaet viser at det i de tilfeller hvor drøfting av bruk av midlene har vært på agendaen, så er det ulike nivåer og aktører som har vært involvert. Dette knyttes til ulik sammensetning av styringsgruppene i de ulike prosjektorganiseringene.

I den grad midlene er tatt i bruk så langt i pilotarbeidet, er det hovedsakelig til å finansiere prosjektlederstillinger. Det er verdt å merke seg at flere kommuner forteller at det ikke er

⁸ Intervju prosjektleder i pilotkommune

⁹ Styringsgruppemedlem i pilotkommune

enkeltsektorer som har fått et eierskap til midlene, men at det oppfattes å være et felles eierskap på tvers av sektorer.

Både statsforvaltere og flere kommuner peker eksplisitt på at det er uvant for kommunene å motta og forvalte midler hvor det følger få betingelser og krav til rapportering. Dette handlingsrommet kan, ifølge noen av kommunene, være krevende å utnytte. En prosjektleder i en av kommunene formulerer det på denne måten:

En av de vanskelige tingene med piloten er at handlingsrommet er så stort at det i seg selv nesten lammer oss litt [...] Vi har jo muligheten til å innovere i denne settingen her, men vanskelig å frigjøre seg fra det vi er vant med, nemlig at vi ikke har penger til slikt. For det har vi nå. Det utfordrer oss til å gjøre noe annet – og det er jo nettopp det vi har mulighet til nå. Piloten gir et ganske stort handlingsrom, men tror ikke vi helt i fellesskap har klart å «catche» muligheten det gir oss.

Dette funnet støttes opp av informanter i ett av Statforvalterembetene som peker på at noen kommuner i dialogen med dem har etterlyst krav og retningslinjer tilknyttet midlene. Som en informant i en pilotkommune uttrykker det;

Det jeg husker vi snakket om fra starten var at det var krevende stykke og håndterer fordi det var så lite konkret. Det var en utfordring å få tak på [...] Skulle ønske man kunne hatt noen måleparameter for å se hva de ulike kommune har gjort og hva de har lykkes med slik at vi kunne lært noe.

3.1.4 Er programfinansiering et effektivt virkemiddel for statlig styring av kommunesektoren?

Statlig styring av kommunesektoren skjer i hovedsak gjennom tre ulike virkemidler; juridiske, økonomiske og pedagogiske.

I Meld. St. 12 (2011–2012) uttrykker regjeringen en klar målsetting om å ta i bruk dialog og utviklingstiltak i samarbeid med kommunene. Utviklingstiltak, dialog og veiledning kan utformes mer fleksibelt og målrettet enn generelle styringsvirkemidler.

Det finnes i dag gode eksempler på utviklingstiltak både innen de enkelte sektorene og mer tverrsektorielle tiltak. Slike tiltak, hvor stat og kommune samarbeider om kvalitetsutvikling, effektivisering og kompetanseutvikling, mener departementet i mange tilfeller kan gi bedre resultat og være mer målrettet enn bruk av styringsvirkemidler som øremerking og/eller detaljert regelstyring.¹⁰

¹⁰ Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. KMD.

Sitatet over er hentet fra veilederen for statlig styring av kommunesektoren, og det illustrerer konteksten og intensjonen bak programfinansiering som virkemiddel for statlig styring av kommunal sektor.

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivingen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. Generalistkommuneprinsippet gir på denne måten mulighet for en enhetlig statlig styring, både økonomisk og juridisk. Samtidig åpner man gjennom virkemidler som programfinansiering, for et større handlingsrom knyttet til *hvordan* kommunene løser sine oppgaver og leverer sine tjenester.

I intervjuene med de ulike pilotkommunene er det i liten grad snakket om hvorvidt programfinansiering er et effektivt virkemiddel for statlig styring av kommunal sektor. Enkelte informanter har imidlertid kommet inn på tematikken i relasjon til omtale av handlingsrommet det finansielle virkemiddelet skaper, og hvorvidt det er ulemper tilknyttet denne måten å finansiere kommunal sektor på. I hovedsak er det kontrastene mellom frihetsgrader og ansvar som blir trukket frem; parallelt som at kommunene uttrykker seg positivt om økt handlingsrom og frihet, er det også flere som påpeker at det følger et stort ansvar med denne formen for finansiering av kommunal sektor, da kommunene også blir stående med myndigheten til å prioritere bort noe.

Enkelte av pilotkommunene påpeker også at programfinansiering kan beskrives som en tillitsbasert øvelse da det foreligger en erkjennelse av at man gjennom denne typen midler uten klare mål og rapporteringskrav risikerer at «[...] *det vil kunne smuldre opp i alt og ingenting*»¹¹. Et styringsgrupped medlem i en av kommunene uttrykker det på følgende vis: «*Når man får midler uten rammer, så må man passe på at midlene ikke går inn i et stort sluk, for å få til det er nøkkelen ledelsen, som klarer å se organisasjonsledd på tvers*».

Samtidig påpeker enkelte kommunalsjefer at ansvarliggjøringen som følger med denne finansieringsmodellen vil kunne skape insitamenter og ro for kommunene til å gå mer analytisk til verks. På den måten beskrives en tosidighet knyttet til virkemiddelets funksjon for statlig styring.

Statsforvalterembetene har i kraft av sin rolle tydeligere perspektiver på programfinansiering som virkemiddel for effektiv styring av kommunal sektor. Embetene i de tre aktuelle fylkene uttrykker seg imidlertid ulikt når det kommer til deres vurdering av programfinansiering som effektivt styringsvirkemiddel, men samtlige er de samstemte om at det er for tidlig å si noe bestemt.

Embetene påpeker imidlertid den risikoen som ligger i dette økonomiske virkemiddelet, nemlig at kommunene ikke bare har større handlingsrom til å prioritere tiltak og aktiviteter fritt, men det medfølger også et ansvar for det man eventuelt prioriterer bort; «*Det er absolutt fare for at særlig små områder kan forsvinne i en slik programfinansiering. Det er ikke uten grunn at rådmenn og kommunalsjefer elsker rammetilskudd. Men fagfolkene ute på gulvet vil ha øremerkede tilskudd*»¹². En annen informant i ett av Statsforvalterembetene sier:

¹¹ Intervju kommunalsjef

¹² Intervju Statsforvalter

Det som ville bekymret meg om jeg var direktorat, er om det er noen områder som kan forsvinne fort vekk. Og hvordan skal man få signalisert til kommunene hva de forplikter seg til innenfor programfinansieringen? De har jo krav i lov og regelverk, men det er jo ikke alltid nok til at ting skjer. Og direktoratet og departementet skal jo svare overfor politikere – og om de mener at det skal skje noe innenfor et område som ligger innenfor en programfinansiering, ville jeg lurt på som direktorat hvordan man skal få kommunene til å jobbe her?

Men som kommunalsjef ville jeg vært lykkelig. Det gir muligheter å jobbe der hvor skoen trykker for den enkelte kommune.

Dette kan altså sies å være et dilemma ved programfinansiering som virkemiddel. Samtidig påpekes det også at det motsatte kan skje; at kommunene gjennom økt handlefrihet og dermed økt ansvar vil måtte øke analysekompetansen og utviklingskompetansen, noe som kan gi positive utslag i måten man løser oppgaver og yter tjenester på;

[...] en sånn måte å innrette tilskuddsordningen på styrker den statlige styringen fordi at det er noe med at hvis kommunene gang på gang blir tvunget til å selv stå for hele utviklingen av det de skal gjøre – de er nødt til å ha et godt nok kunnskapsgrunnlag om stå i egen kommune, velge ut målsettingene på bakgrunn av dette, og velge seg tiltak og innretninger som understøtter det, og de må se på forankring, strukturer og kultur – så tror jeg at når de får gjort den øvelsen hele tiden, så vil det bli en større kompetanse i kommunen til å arbeide slik.¹³

3.1.5 Perspektiver på programfinansieringens virkninger

Pilotkommunene er i intervjuene utfordret på om programfinansieringen har ført til andre måter å jobbe på. Som tidligere beskrevet, opplever kommunene et økt handlingsrom. En større frihet til å selv prioritere og utforme tiltak på tvers av sektorer og tjenester. Dette i all hovedsak begrunnet med at midlene ikke følges av rigide, sektoriserte rapporteringskrav.

Samtidig er det få kommuner som kan gi gode eksempler på hva dette opplevde handlingsrommet, eller programfinansieringen som sådan, har medført av endringer i måten å jobbe på. Foreløpig fremheves de ulike organisatoriske innretningene som piloten har brakt med seg; grupper og møteplasser som er satt sammen av ulike sektorer og tjenester.

Flere av kommunene påpeker imidlertid at manglende eksempler på endringer og virkninger av programfinansieringen først og fremst har med tidsaspektet å gjøre. Særlig på grunn av pandemien har langt de fleste kommunene kommet noe kortere i arbeidet enn planlagt og ønsket. Parallelt blir også tidsaspektet på selve piloten fremhevet; det er mange som stiller spørsmål ved om man har nok tid i pilotperioden til å se de helt store virkningene av arbeidet som legges ned.

¹³ Intervju Statsforvalter

I intervjuene har flere av kommunene kontrastert programfinansiering med tradisjonelle sektoriserede tilskudd. Her er beskrivelsene unisont at disse to formene for finansiering av utvikling og oppgaveløsning i kommunal sektor er klart ulike og medfører ulike prosesser og ulike utfordringer.

Når det gjelder vanlige tilskudd så samler vi akkurat de som tilskuddet angår – hvis ikke så vet vi at vi ikke får penger. Sånn sett har ordninga [programfinansieringen] en kjempefordel; vi får lov til å tenke utenfor boksen! Det eneste vi blir tvunget til er å tenke på tvers.¹⁴

Det uttrykkes fra flere en klar ambisjon med piloten om å skape varige endringer igjennom bedre samhandling på tvers av sektorer og tjenester for å styrke arbeidet med målgruppen. Det pekes på at man nettopp ønsker å unngå utfordringer man vanligvis opplever knyttet til sektoriserede tilskudd. Det vil si spissede og tidsavgrensede prosjekter med begrenset mulighet til å gjøre justeringer underveis. Videre forteller flere kommuner at de gjerne er dyktige til å hente inn tilskuddsmidler som gir hyppige tidsavgrensede prosjekter. Dette oppgis å være en suboptimal måte å jobbe på som forsterker silotenkning og som ikke legger til rette for varige og systemiske endringer. En statsforvalter peker på samme utfordring, og poengterer at mange kommuner «er med» på veldig mye, og at det «blir mye enkeltinnsatser som ikke er varige».

3.1.6 Perspektiver på Covid-19

Flere av pilotkommunene var akkurat kommet godt i gang med pilotarbeidet da pandemien traff vinteren 2020. Mens en del av kommunene opplevde pandemien som en katalysator og forsterkende kraft på pilotarbeidet, førte den for andre til at pilotarbeidet ble satt på hold.

«Da vi satte i gang kom covid ganske fort på. Vi så det økte behovet for samhandling når skoler og barnehager ble stengt ned. Det handler om å samhandle om piloten. Vi så at presset økte på samhandling. Kom krav fra sentrale hold om samhandling rundt målgruppe i piloten. Så det var en klar link til piloten».¹⁵

Et felles inntrykk er imidlertid at kommunene opplever at målgruppen for piloten er tydeliggjort og synliggjort under pandemien, og at man i større grad har fått en felles erkjennelse av utfordringene med denne målgruppen i egen kommune. Det samme kan sies om erkjennelsen av behovet for å arbeide på tvers; «Det viktigste er at [pandemien] har økt fokuset på behovet for samhandling!».¹⁶

Enkelte av kommunene uttrykker også at man gjennom pandemien og håndteringen av den, har funnet nye muligheter for samarbeid, og at eksisterende samarbeidsplattformer og -arenaer nå fungerer bedre.

Det er også synliggjort av noen kommuner at pandemien har medført økt bevissthet på tvers av sektorer og tjenester og at man har ulike perspektiver og innganger til prioriteringer; «[...] covid-19

¹⁴ Intervju prosjektleder pilotkommune

¹⁵ Intervju prosjektleder pilotkommune

¹⁶ Intervju prosjektleder pilotkommune

har også vist at vi tenker forskjellig om behovet for opprettholdelse av tjenester.» (medlem styringsgruppe pilotkommune).

En kommune påpeker også at pandemien nødvendigvis ikke har tydeliggjort eller forsterket kommunens behov for å se utfordringer og tjenesteytelse mer på tvers, men at det har bevisstgjort samfunnet i stort på sammenhengene og nødvendigheten av felles innsats på tvers av sektorer.

3.1.7 Lærdommer sett fra embetsverkets side

Statsforvalterne vi har intervjuet er samstemte om at en større tydelighet om rammene og defineringen av piloten i oppstarten hadde vært en fordel. Det samme gjelder tidsperspektivet – det var påkrevd et høyt tempo i starten og i forkant av oppstarten, mens det i ettertid kan hevdes at det var i denne fasen man burde brukt mest tid.

Det er også løftet perspektiver på arbeid på tvers hos Statsforvalter og direktoratene – og at forventningene til slikt arbeid også på disse forvaltningsnivåene burde vært tydeligere formulert. «*Vi har jo et tydelig oppdrag hvor vi skal bidra til samordning og samarbeid, men har et stort potensial for å utvikle oss på dette området selv.*»¹⁷

Videre løftes det fram et læringspunkt knyttet til tydelighet rundt målformuleringer og ønskede effekter; «*Veldig bevisst på hva intensjonen er og hva effekten skal være!*»¹⁸

3.2 Funn fra refleksjonsskjema

Nedenfor følger kommunenes svar på spørsmål stilt i årets refleksjonsskjema. Kommunenes svar på spørsmålene vises i aggregert form. Noen av spørsmålene gjentas fra fjorårets refleksjonsskjema, der dette er aktuelt vil figurene vise kommunenes gjennomsnittlige score på spørsmålene.

3.2.1 Status for arbeid på tvers

Pilotkommunene og Statsforvalter i de tre aktuelle fylkene, er bedt om å ta stilling til en rekke påstander knyttet til hva pilot for programfinansiering har bidratt til. Figuren nedenfor viser kommunenes og Statsforvalters gjennomsnittlige vurderinger av de ulike påstandene. Vi gjør oppmerksom på at figuren må tolkes med utgangspunkt i at det er få personer hos Statsforvalterne som er bedt om å gi et anslag på hva de mener på de ulike påstandene.

Samlet sett ser vi at både Statsforvalterne og kommunene vurderer pilotens bidrag så langt som positivt. Det er imidlertid noen interessante skiller knyttet til hvilke områder de to aktørgruppene mener piloten bidrar mest. Skillet er størst knyttet til påstanden om at piloten har bidratt til å styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor. Her scorer Statsforvalterne pilotens bidrag klart høyere enn kommunene. Kommunene opplever derimot i større grad enn Statsforvalterne at piloten bidrar til å styrke det lokale eierskapet.

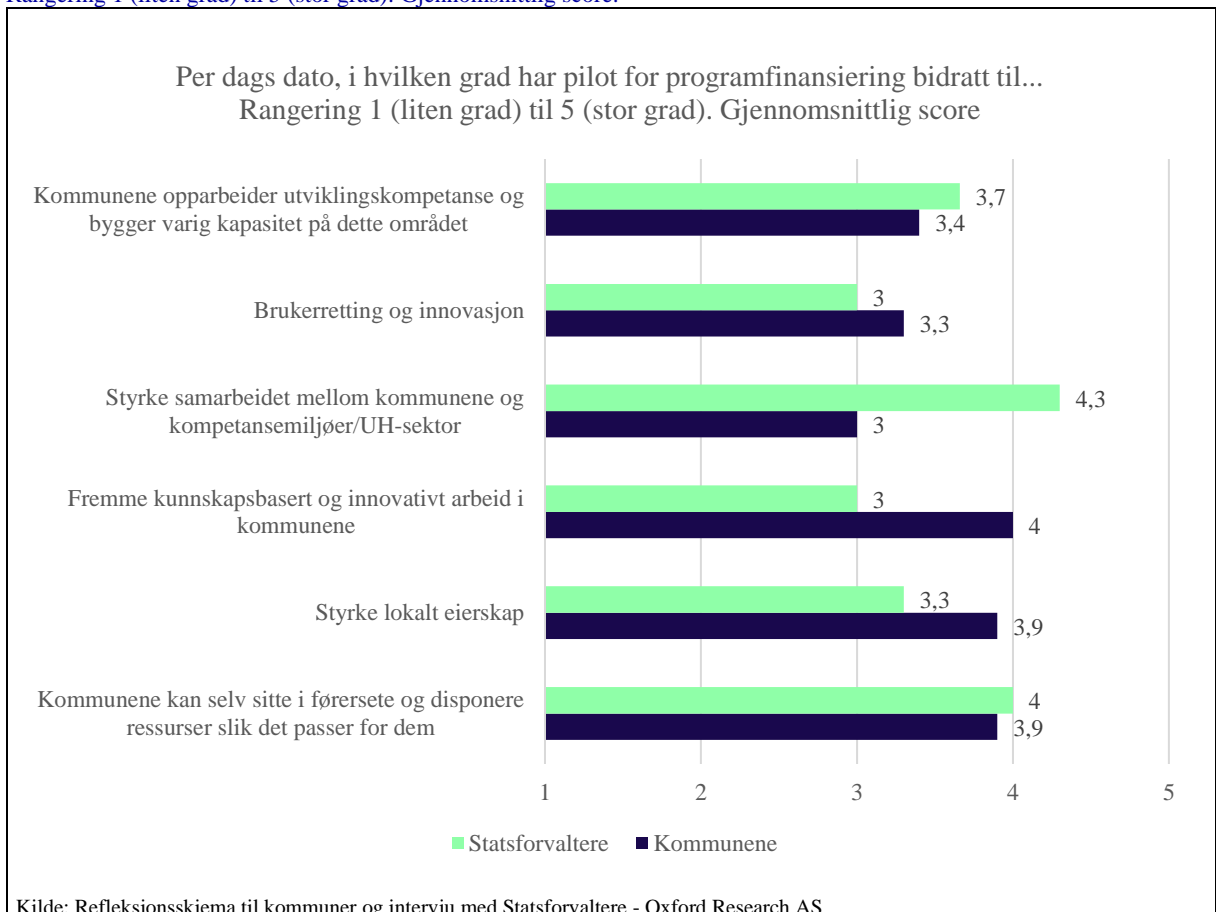
¹⁷ Intervju Statsforvalter

¹⁸ Ibid

Statsforvalterne og kommunene er samstemte i at piloten i stor grad har bidratt til at kommunene kan sitte i førersetet og disponere ressurser slik det passer dem.

Majoriteten av kommunene påpeker at det fortsatt er tidlig i pilotens forløp, de reelle bidragene vil først vise seg senere i prosjektperioden. Flere av kommunene opplever det som tidkrevende å spisse organisasjonen i en felles retning. Samtidig peker flere kommuner på at piloten nettopp har gitt rom og ressurser til å møte de behovene målgruppen har, og den bidrar til å stake ut en felles retning for arbeidet. Dette handlingsrommet som nevnes av flere, bidrar til at det jobbes mer kunnskapsbasert, det gir også muligheter for fordypning og mer forståelse for målgruppens behov.

Figur 2: Per dags dato, i hvilken grad har pilot for programfinansiering bidratt til... Rangering 1 (liten grad) til 5 (stor grad). Gjennomsnittlig score.



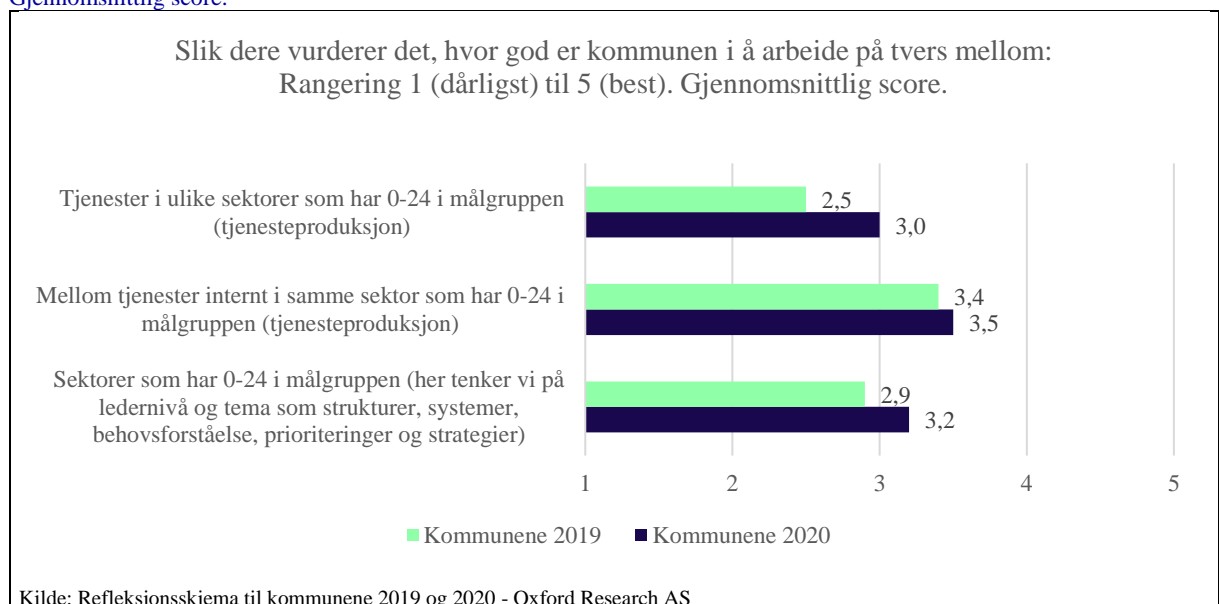
Figuren nedenfor viser kommunenes vurdering av spørsmålet «Hvor god er kommunen til å arbeide på tvers» i 2019 og 2020. Vi ser av figuren at det samlet sett har vært en positiv utvikling i kommunens vurdering av hvor gode de er til arbeid på tvers.

Størst utvikling har det vært knyttet til kommunenes vurdering av arbeidet på tvers mellom tjenester i ulike sektorer som har 0-24 i målgruppen. I 2019 var gjennomsnittscoren på 2,5, mens den i år ligger på 3,0. I snitt har det også vært en utvikling når vi ser på hvor god kommunene er i å arbeide på tvers

mellom tjenester internt i samme sektor med 0-24 som målgruppe. Det samme gjelder for sektorer som har 0-24 i målgruppen.

Blant kommunene er det stor variasjon i oppfattelsen av hvordan arbeidet på tvers arter seg, både mellom tjenester i samme sektorer og på tvers av sektorer. Noen påpeker at strukturer for samarbeid er på plass, men at det mangler en enhetlig kultur for å arbeide på tvers, både mellom sektorer og tjenester. Arbeidet på tvers er forankret på systemnivå, men det mangler forankring ute i tjenestene. Andre påpeker at det mangler strukturer for arbeid på tvers både blant tjenester i ulike sektorer, men også blant tjenester i samme sektor. Her trekker kommunene frem at det mangler formelle planverk og rolleavklaringer. Dette arbeides det med og vil komme i løpet av prosjektperioden, skriver flere av kommunene.

Figur 3: Slik dere vurderer det, hvor god er kommunen i å arbeide på tvers mellom: Rangering 1 (dårligst) til 5 (best). Gjennomsnittlig score.



Neste figur viser kommunenes vurdering av en rekke påstander med utgangspunkt i arbeidet med barn og unge 0-24 og deres familier. For de fleste påstandene synliggjøres en utvikling fra 2019 til 2020. Gitt at flere av påstandene er negativt ladet, er en tilbakegang fra 2019 til 2020 i denne sammenheng en positiv utvikling.

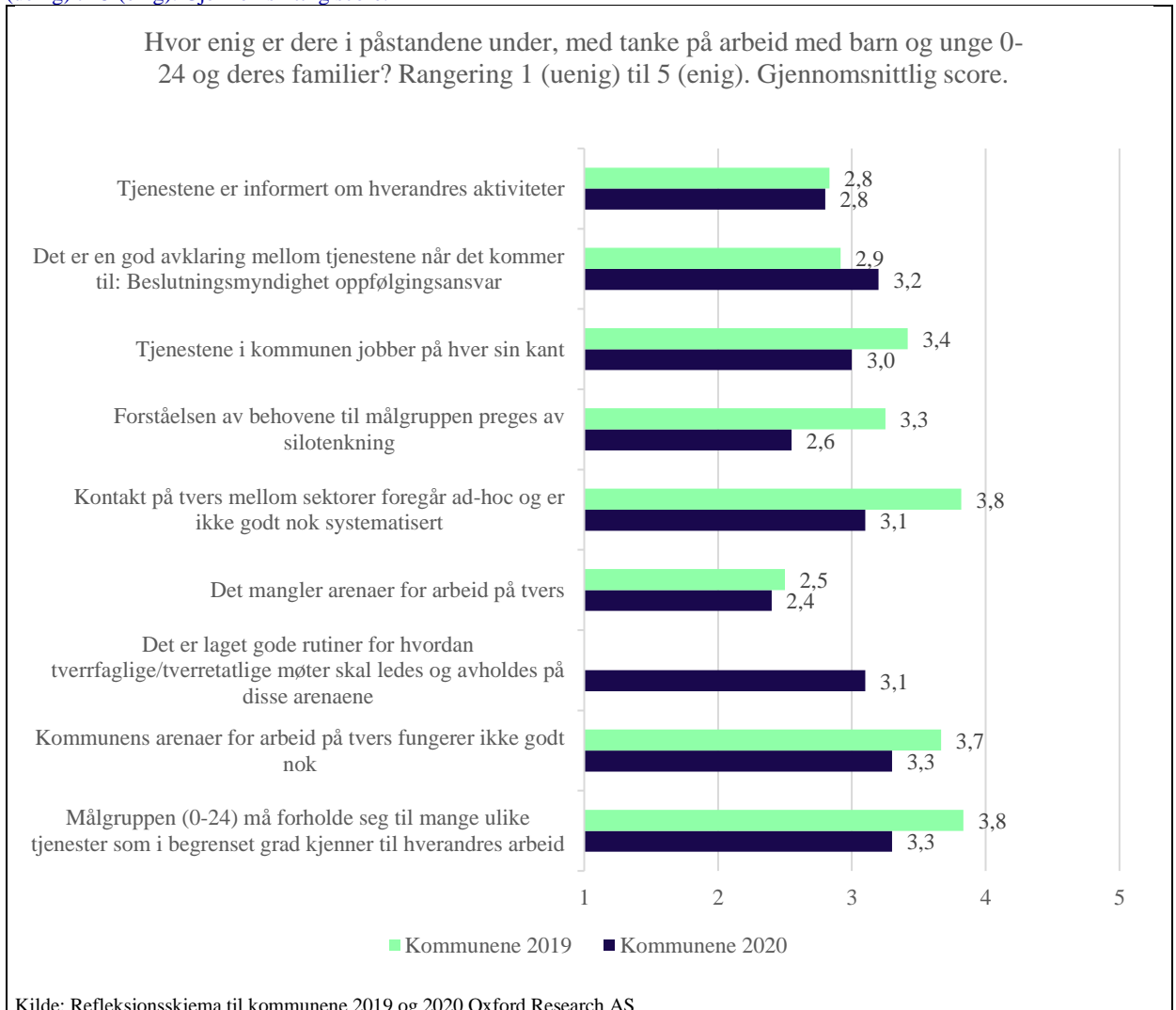
Særlig interessant er det at kommunene svarer at de i 2020 i mindre grad jobber på hver sin kant enn de gjorde i 2019. Det samme gjelder forståelsen for målgruppens behov som nå i mindre grad preges av silotenkning enn før. De kommunene som forteller om fortsatt silotenkning, påpeker at dette kan forklares med at de ulike faggruppene i stor grad ikke blir enige i håndteringen av enkeltsaker og arbeidet med målgruppen. Spennet av ulike tjenester målgruppen må forholde seg til er en utfordring for kommunene som rapporterer om silo-tenkning. Til stadighet jobbes det i kommunene med at målgruppen må slippe å forholde seg til flere og ukoordinerte tjenester.

Kommunene vurderer det slik at kontakten mellom tjenestene i mindre grad foregår ad-hoc. Det er også i større grad etablert arenaer for arbeid på tvers i kommunene. Pilotkommunene utdyper blant annet at det er flere systemer på plass for å opprettholde tettere kontakt og dette er forankret på ledelsesnivå. Blant kommunene som trekker fram utfordringer med arenaer for arbeid på tvers pekes det blant annet på at kommunen størrelse kan påvirke hvor godt arenaene for arbeid på tvers fungerer. I tillegg uttrykkes det at arenaene er avhengig av god personkjemi for å fungere på en god måte.

Som vi kan se av figuren, har ikke kommunenes vurdering knyttet til om tjenestene er informert om hverandres aktiviteter endret seg. Flere av kommunene forteller at det er etablert arenaer for informasjonsutveksling, men at ikke alle tjenester er inkludert på disse arenaene. Samtidig påpeker flere kommuner at tjenestene ikke i stor nok grad er kjent med hverandres aktiviteter og mangler arenaer for informasjonsutveksling. Der slike arenaer ikke eksisterer er kommunikasjonen mellom tjenestene prissgitt enkeltpersoner som sørger for informasjonsutvekslingen.

Kommunene vurderer imidlertid at beslutningsmyndighet og oppfølgingsansvar i større grad er avklart mellom tjenestene i 2020 sammenliknet med 2019. Det påpekes imidlertid at hvor god denne avklaringen er, varierer mellom tjenestene; Noen rapporter om gode strukturer for avklaring omkring beslutningsmyndighet og ansvar for å følge opp enkeltsaker generelt, mens andre oppgir at det på tvers av tjenestene mangler oversikt over hvem som besitter ansvaret for oppfølging og beslutninger.

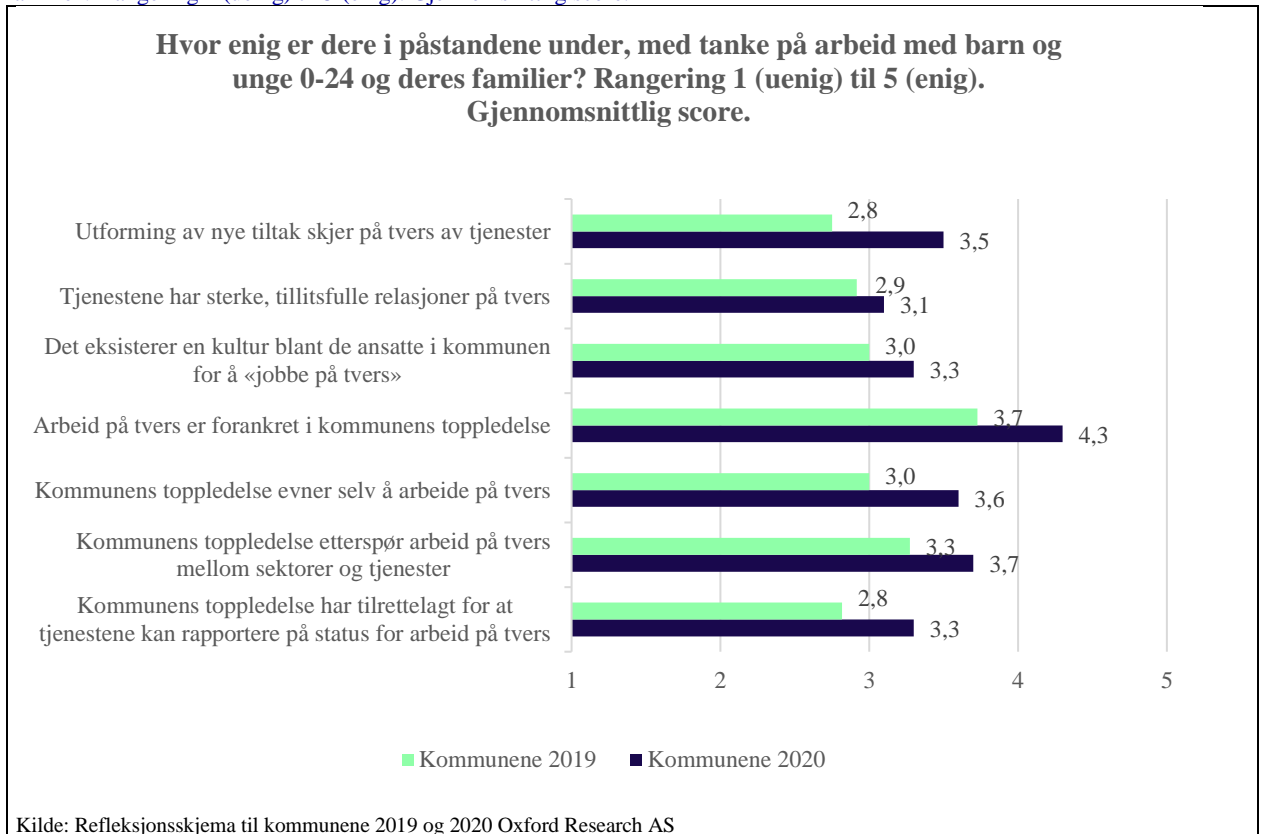
Figur 4: Hvor enig er dere i påstandene under, med tanke på arbeid med barn og unge 0-24 og deres familier? Rangering 1 (uendig) til 5 (enig). Gjennomsnittlig score.



Neste figur tar for seg en rekke påstander om praksis. Samtlige påstander har hatt en positiv utvikling sammenlignet med fjorårets svar.

Overordnet synes flere av kommunene at det samarbeides godt med utformingen av tiltak på tvers av tjenestene. Der det fungerer godt pekes det på gode strukturer og verktøy som gjør arbeidet på tvers mulig. Samtidig påpeker flere at kulturen for å jobbe på tvers i mindre grad er forankret på ledelsesnivå i kommunen, og i mindre grad er å spore på tjenestenivået. Manglende strukturer for arbeid på tvers, og verktøy for å fasilitere dette arbeidet løftes av kommunene som en utfordring. I tillegg peker kommunene på fortsatt silo-tenkning i de enkelte tjenestene; det er tidkrevende å bygge tette og tillitsfulle relasjoner på tvers av tjenestene.

Figur 5: Nærere om praksis – Hvor enig er dere i påstandene under, med tanke på arbeid med barn og unge 0-24 og deres familier? Rangering 1 (uenig) til 5 (enig). Gjennomsnittlig score.



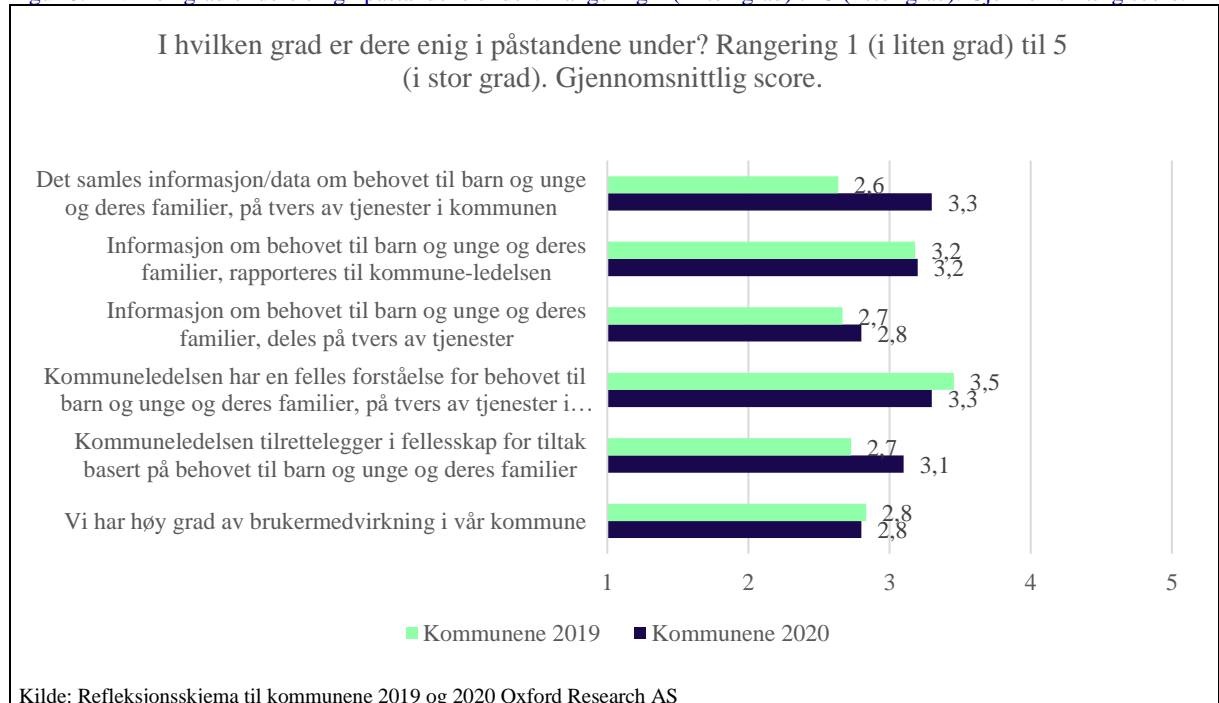
3.2.2 Brukerbehovet

Figur 5 viser kommunenes vurdering av spørsmål relatert til brukernes behov. Ved en rekke av påstandene ser vi en positiv utvikling sammenlignet med fjorårets svar.

I 2020 rapporterer samtlige kommuner at det i større grad samles inn informasjon om brukernes behov og at dette rapporteres videre til kommuneledelsen. Det er likevel en større variasjon knyttet til om denne informasjonen deles mellom de ulike tjenestene og sektorene i kommunen. Hvorvidt kommuneledelsen har en felles forståelse for brukerbehovene og i hvilken grad de i fellesskap tilrettelegger for behovsbaserte tiltak, avhenger av hvilke strukturer (planverk, samarbeidsforum etc.) som legger til rette for dette.

Kommunene opplever å ha en viss grad av brukermedvirkning, men hvorvidt denne er systematisk på tvers av tjenester og sektorer avhenger av kommuneledelsen og hvilke systemer kommunene har implementert for brukermedvirkning. Flere av kommunene mener det er et potensiale for å styrke brukermedvirkningen, og det synes å være et ønske om å styrke brukerinvolveringen.

Figur 6: I hvilken grad er dere enig i påstandene under? Rangering 1 (i liten grad) til 5 (i stor grad). Gjennomsnittlig score.



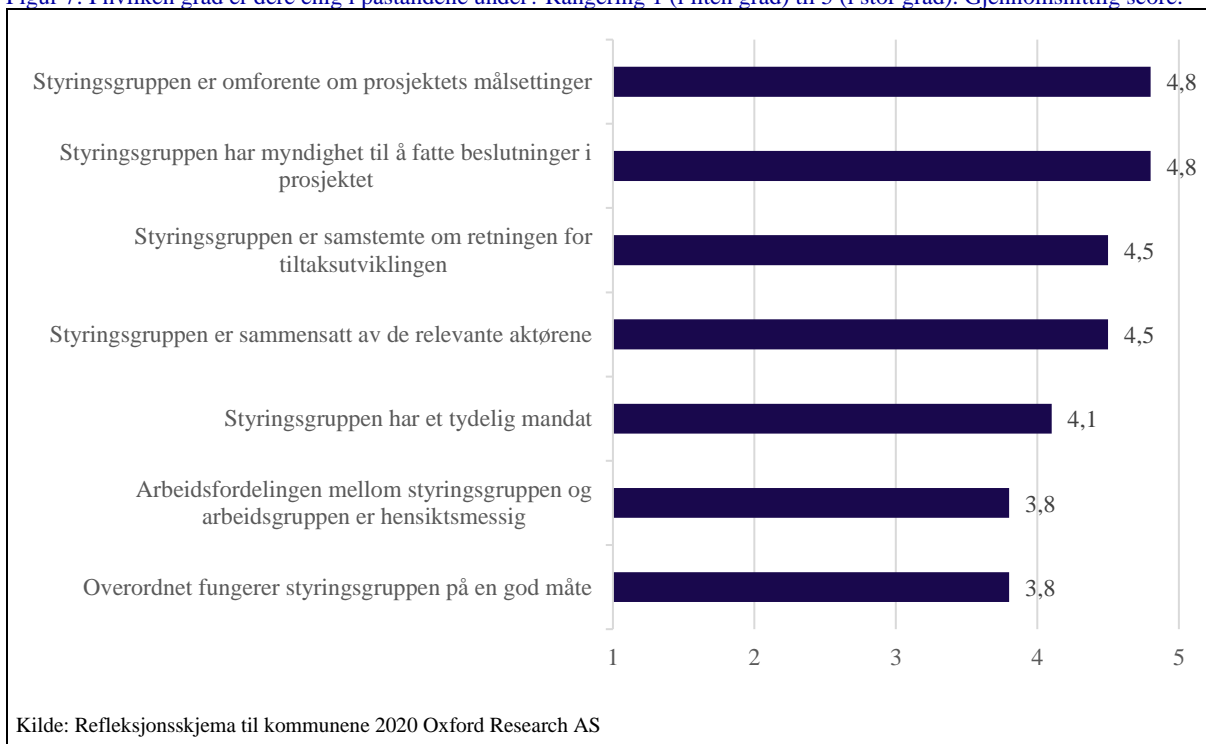
3.2.3 Om pilotprosjektet i kommunen

I refleksjonsskjemaet som ble fylt ut av kommunene i vinter, ble det inkludert påstander om styringsgruppen i de enkelte pilotprosjektene som ikke var en del av refleksjonsskjemaet i 2019.

Neste figur viser at kommunene i svært stor grad er enige i at styringsgruppen er omforent om prosjektets målsettinger og at gruppen har myndighet til å fatte beslutninger. Noen av kommunene påpeker imidlertid at reorganiseringer og omskiftning av hvilke personer som sitter i styringsgruppen fører til midlertidige stopp i arbeidet og at fokuset på prosjektets målsettinger svekkes. Dette påvirker også arbeidsfordelingen mellom styrings- og arbeidsgruppen.

Sammensetningen av styringsgruppen i de 12 pilot-kommunene er relativt lik, kommunens toppledelse er ofte representert, noe som bidrar til å bygge opp under gruppens beslutningsmyndighet.

Figur 7: I hvilken grad er dere enig i påstandene under? Rangering 1 (i liten grad) til 5 (i stor grad). Gjennomsnittlig score.



3.2.4 Risiko forbundet med programfinansieringen

Kommunene ble i refleksjonsskjemaet spurt om de hadde refleksjoner knyttet til hvordan endringer på feltet medfører risiko for en allerede sårbar målgruppe. Samtlige kommuner har gjort seg noen tanker relatert til dette. En kommune påpeker at de ikke tar vekk eksisterende tiltak på feltet, men heller supplerer med mer helhetlig tiltak som i større grad dekker målgruppens behov. Innovativ tjenesteutvikling er viktig for å skape bedre og mer treffende tjenester. Det påpekes at brukerperspektivet blir ivaretatt for å redusere risiko. Andre kommuner vektlegger at handlingsrommet som skapes kan bidra til å gjøre arbeidet med målgruppen bedre, og at dette også skaper rom for mer strategisk bruk av ressursene. Det påpekes også at programfinansiering gir rom for tiltak rettet mot problemstillinger som faller utenfor tjenesteområdene og lovverket knyttet opp mot tjenestene.

Relatert til dette, er spørsmålet om hvordan et fremtidig kutt av de øremerkede midlene som omfattes av programfinansieringen, vil påvirke prioriteringene til kommunene?

Kommunene er samstemte i at kutt i de øremerkede midlene som inngår i programfinansieringen, vil forringe arbeidet med målgruppen og de igangsatte prosjektene. Fraværet av programfinansiering, som skyver sektorer og tjenester i en retning hvor samarbeid er helt nødvendig, vil gjøre at en faller tilbake i silo-tenkningen. Flere kommuner peker på at dette også vil gå på bekostning av tjenesteinnovasjonen som skjer som følge av programfinansieringen.

3.2.5 Kunnskapsmiljøenes bistand

Kommunene ble stilt spørsmål knyttet til tilfredshet med kunnskapsmiljøenes bistand i prosjektet og hvorvidt de hadde bidratt med anbefalinger for mulige tiltaksområder utover innledende kartlegging av målgruppens behov. Noen kommuner opplever at kunnskapsmiljøene bidrar med viktige innspill og bistand i refleksjoner om prosjektet. En kommune forteller at arbeidet med kunnskapsmiljøet vil konkretiseres i en plan for arbeidet som skal danne grunnlaget for et MRS-system for prosjektet.

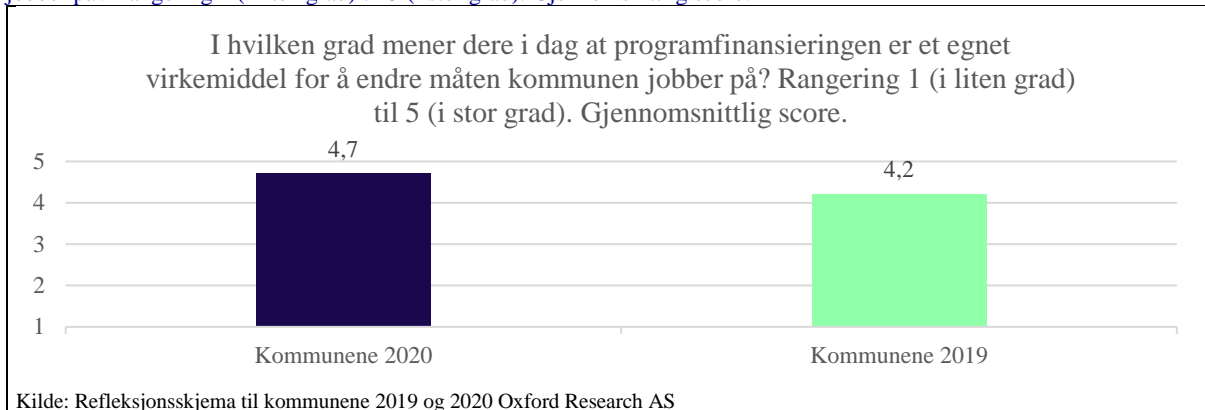
Samtidig ser vi at graden av bistand fra kunnskapsmiljøene varierer fra kommune til kommune og fylke til fylke. En årsak til dette kan, ifølge kommunene, være at bestillingen fra lokalt, regionalt og nasjonalt nivå har vært uklar, noe som har bidratt til treghet i samarbeidet. En kommune oppgir at det ikke er etablert en avtale med kunnskapsmiljøet så langt. Andre forteller at de foreløpig opplever lite bistand fra miljøene og at det er kommunen selv som må holde samarbeidet i gang.

Vi ser at samarbeidet med aktører utenfor den enkelte kommune tar forskjellige former. En kommune forteller at de gjennom prosjektperioden har utviklet et tettere samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Flere kommuner forteller at de inkluderer ulike råd og utvalg som representerer målgruppene i arbeidet med prosjektet. Andre forteller at UH-sektoren er koblet på for å bidra til kompetanseutvikling i kommuneorganisasjonen. Tettere samarbeid på tvers av kommuner i forbindelse med tjenesteutviklingen nevnes også.

3.2.6 Programfinansieringen som egnet virkemiddel for å endre kommunens arbeidsmåte

Kommunene vurderer i snitt at programfinansieringen i større grad er et egnet virkemiddel for å endre kommunenes arbeidsmåte, sammenlignet med gjennomsnittlig score i 2019. Dette begrunnes blant annet med at midlene i større grad åpner for å følge målgruppen istedenfor sektoriserede tilskudd med en begrenset ramme. Dette gir større treffsikkerhet i utformingen av tiltak og virkemidler for målgruppen i den enkelte kommune. Kommunene oppfatter også at handlingsrommet som skapes med programfinansieringen fører til nytenkning og innovasjon for å nå deler av målgruppen som de per dags dato ikke når godt nok. Samtidig «tvinges» programfinansieringens innretning kommunene til i større grad til å arbeide på tvers, noe som ikke var tilfellet med de enkelte tilskuddsordningene.

Figur 8: I hvilken grad mener dere i dag at programfinansieringen er et egnet virkemiddel for å endre måten kommunen jobber på? Rangering 1 (i liten grad) til 5 (i stor grad). Gjennomsnittlig score.

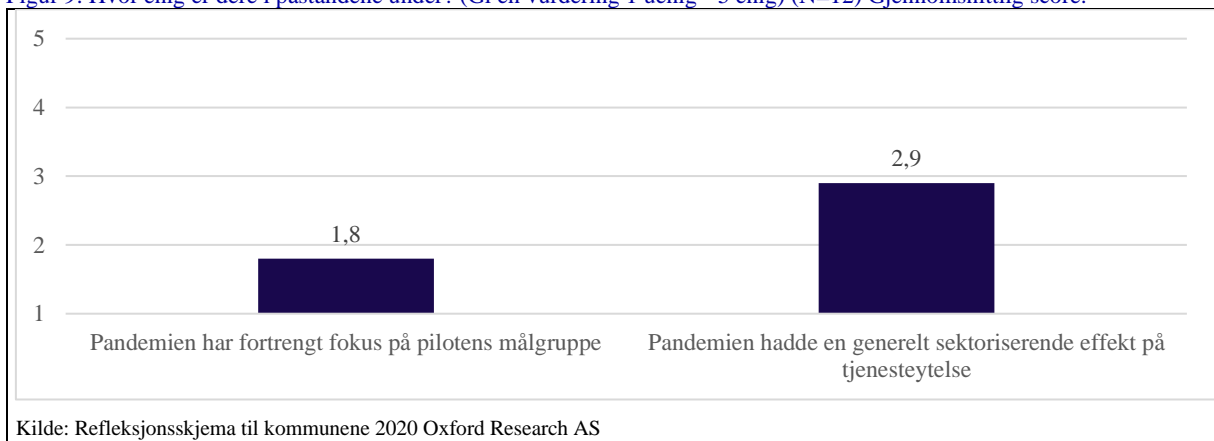


3.2.7 Covid-19

I refleksjonsskjemaet er også kommunene spurt om hvilken betydning pandemien har hatt for fremdriften i pilotprosjektet; 9 kommuner oppgir at det i noen grad har bidratt til å forsinke fremdriften, mens 3 kommuner oppgir at det i betydelig grad har bidratt til å forsinke fremdriften.

Vi ba også kommunene ta stilling til to påstander knyttet til hvilken *betydning* pandemien har hatt for 1) fokuset på pilotens målgruppe og 2) om pandemien har hatt en sektoriserende effekt på tjenesteytelsen. Samlet sett kan vi se at kommunene er uenige i at pandemien har bidratt til å forringe fokuset på målgruppen, mens de er mer nøytrale til at pandemien har hatt en sektoriserende effekt på tjenesteytelsen.

Figur 9: Hvor enig er dere i påstandene under? (Gi en vurdering 1 uenig - 5 enig) (N=12) Gjennomsnittlig score.



4. Overordnede refleksjoner og vurdering

Basert på kunnskapen og datamaterialet som følgeevalueringen har innhentet siden forrige delleveranse, vil vi løfte frem følgende refleksjoner og vurderinger som kan tjene som drøftingsmomenter og læringspunkter for det videre arbeidet i og med piloten.

4.1 Pandemiens har betydning

Selv om mange kommuner naturlig nok har opplevd at pilotprosjektet har hatt mindre fremdrift enn opprinnelig planlagt, er det overordnede inntrykket at alle ser nytte i arbeidet. Forsinkelsen i arbeidet er også erkjent av arbeidsgruppen for piloten og eierdepartementene, og gitt seg uttrykk i en forlenget pilotperiode.

Evaluators vurdering er at pandemien har tydeliggjort behovet og viktigheten av arbeid på tvers. På den måten har pandemien tidvis fungert som en «burning platform» – og da særlig for de pilotkommunene som ser ut til å ha kommet kortest i erkjennelsen av behovet for og betydningen av arbeid på tvers. En del kommuner har fra ledelseshold knyttet relevansen i programfinansiering og samhandling direkte til utfordringsbildet som pandemien har ført med seg. Dette er imidlertid situasjonsbestemt og varierende mellom kommuner. I enkeltstående tilfeller har den også vært en «kjærkommen unnskyldning» for å ikke presse på i piloten.

Det er allerede klart at 2021 ikke blir et tilbaketog til normal hverdag, slik som før pandemien inntraff. Kommunene må bygge på lærdommer fra krisen, slik at de samlet blir mer styrket og forberedt til å møte fremtidens komplekse utfordringer.

4.2 Større handlingsrom, men usikker bruk

Kommunene er samstemte i at programfinansiering åpner et større handlingsrom for kommunen, og at den gir frihetsgrader som styrker deres autonomi. Imidlertid er det evaluators vurdering at kommunene ikke (foreløpig) har erfaring, rutiner og prosesser på plass som regulerer hvordan dette handlingsrommet skal utnyttes. I tillegg kan nok enkelte oppleve at de positive sidene ved å bestemme selv, overgå av det implisitte ansvar man da påtar seg. Dette får særlig betydning når omfanget av midler man styrer over ikke oppleves som stort. Slik fremstår piloten også som en måte for kommunene å modnes på, der de gradvis settes i stand til å håndtere slike prosesser bedre.

4.3 Impuls til tverrgående hensyn

På kommunalsjefnivå er det overveiende enighet om at piloten gir en impuls til å ta fatt i tverrgående hensyn og økt involvering på tvers av tjenester og sektorer. I intervjumaterialet ser vi flere elementer som underbygger dette. Det er gode indikasjoner for å hevde at programfinansieringens grunnleggende, sektoroverskridende logikk/mandat påvirker dette forholdet. Vi finner ingen indikasjoner på at kommunene «re-sektorerer» midlene fra programfinansiering. Fra

kommunalsjefnivå kan mange også se konkrete forskjeller idet man kontrasterer programfinansiering mot tradisjonelle, smalere tilskuddsordninger der sektorens eierskap er formalisert og sterk. Likevel er det klart at oppvekstsektoren har et særskilt forhold til materien, og at denne oftest knyttes opp mot helse. Kultursektoren, det boligsosiale feltet og teknisk sektor er i mindre grad påkopleet i de fleste kommunene.

Denne impulsen til å ta fatt i tverrgående hensyn fremstår som uavhengig av tilskuddsmidlenes størrelse, og brukes således tungt symbolsk av kommunal ledelse.

4.4 Tidsavgrensede prosjekt, forankring og perforering

Opprettelsen av formelle strukturer for piloten er varierende, men overordnet har samtlige av kommunene organisert pilotarbeidet i en tradisjonell prosjektorganisering. Ikke alle pilotkommunene hadde nedfelt prinsipper/mandat for styringsgruppa og prosjektgruppa da intervjuene ble gjennomført. Møtefrekvensen har i en del av kommunene også vært lav. Kommunene har også agert ulikt rundt forankringen av piloten i kommunens videre planverk. Enkelte har brukt mer tid på å finne ut hvor og hvordan piloten hører hjemme i eksisterende planer og strategier.

Det er evaluators syn at god forankring vil gi bedre mulighet for perforering – altså at piloten ikke eksisterer som et prosjekt ved siden av ordinær drift, men som en integrert del av kommunenes ordinære organisering, arbeid og praksis. Ved å bruke etablerte strukturer og inkorporere pilotarbeidet i planverk og organisasjonsstrukturen, vil man sikre at pilotarbeidet ikke bare gjennomføres og kommuniseres som «noe som går over». På den måten legges det til rette for bærekraftighet i alt man foretar seg. Pilot for programfinansiering er et tidsavgrenset prosjekt, men det er tiltenkt en varig betydning.

4.5 Nærhetsprinsippet, men også ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet

Piloten må sies å være inspirert av nærhetsprinsippet, hvor beslutninger skal fattes så nært de angjeldende som mulig. Der er imidlertid flere prinsipper som aktualiseres når myndighet delegeres, hvor ett av dem er ansvarsprinsippet. Det innebærer at de som fatter beslutningene også er dem som står ansvarlige for de valg som gjøres. At kommunene eventuelt ikke viderefører tiltak som tilskuddene tidligere ble benyttet til, innebærer en risiko som da kommunen og ikke staten må bære.

I tillegg er samvirkeprinsippet relevant når myndighet delegeres. Det innebærer at de som har myndighet også har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre relevante aktører og virksomheter relevante for arbeidet opp mot målgruppen. Vi ser i liten grad at kommunene åpner opp for å trekke med seg aktører utenfor egen organisasjon. Unntaket er NAV, som i noen tilfeller er deltagere i prosjektene.

4.6 Lite spenning og deliberasjon

Det har tidligere vært en antakelse om at midler i spill vil skape konflikt mellom ulike sektorer og aktører. Det er imidlertid avdekket liten grad av spenning og deliberasjon rundt prioriteringer innad i styringsgruppene. Dette kan ha flere forklaringer:

- Få kommuner har måttet prioritere hardt i eksisterende tjenester, og flere har endt opp med flere midler enn de tidligere har hatt. Vi redegjorde for dette i forrige delleveranse som et avvik i rasjonale til piloten. Dette har sannsynligvis virket dempende på en prosess hvor det er nærliggende å tenke at temperaturen kan bli høy. Noen uttrykte også at de neppe hadde blitt med i piloten dersom det betydde avvikling av eksisterende tjenester fra dag én. Det er verdt å notere seg som et spørsmål om programfinansiering kan trenge en “myk” innkjøringsfase før prioriteringene blir hardere.
- En del kommuner sto allerede i større omorganiseringsprosesser, eller hadde andre initiativ på trappene – eksempelvis BTI. Noen av disse prosessene hadde allerede lagt noen føringer for hvor/hvordan de kunne tenkte seg å bruke midlene.
- Det er mulig at enkelte kommuner har gjort behovskartlegging uten metaperspektiv på målgruppen, og uten en vidtrekkende diskusjon om utfordringsbilde til denne. Fra evaluators perspektiv er det spesielt viktig å ikke anse utfordringsbilde som statisk i en tid der behovene til ulike grupper endrer seg raskt. I en pilot hvor midlene er direkte knyttet til problemforståelse er det overraskende at arbeidet i styringsgruppene og prosjektgruppene så langt virker jevnt over friksjonsfritt.
- Det er til sist mulig at intern uenighet/diskusjon rundt prioriteringer av midlene ikke blir delt med evaluator.

4.7 Statsforvalterens ulike roller

Piloten har i liten grad vært styrt av sentrale myndigheter, og dette har i og for seg vært et sentralt poeng med piloten. Statsforvalteren har vært involvert som et støttende eller koordinerende element. Statsforvalterne i de tre aktuelle fylkene har imidlertid inntatt ganske ulike roller når det gjelder hvor aktivt de har engasjert seg i deltakerkommunenes prosjekter, hvor det i to av fylkene ser ut til at Statsforvalter er en drivende kraft for arbeidet som gjøres.

I et skifte, hvor embetenes utviklingsrolle ser ut til å få større plass og fokus, kan en slik rolle være riktig og viktig overfor utviklingsarbeid i kommunal sektor i stort. Samtidig stiller vi spørsmål ved betydningen Statsforvalternes rolle og involvering har for pilotarbeidet i kommunene og hvilken innvirkning dette har på bærekraften i de enkeltstående pilotprosjektene, samt for skalerbarheten av piloten som sådan. Om man skal tenke at programfinansiering skulle kunne benyttes overfor mange kommuner, og med mange målgrupper, vil en høy grad av involvering fra Statsforvalter neppe være mulig.

4.8 Programfinansiering som styringsredskap

For evaluator fremstår målet om at programfinansiering potensielt skal være et effektivt styringsvirkemiddel som en arv fra en sektorisert og funksjonsdelt forvaltning. Programfinansiering må forstås innenfor et konseptuelt rammeverk, hvor forvatningsnivåene har samme overordnet

målsetting, men der ansvaret for utøvelsen legges til et lavere forvaltningsnivå (kommunene). Behovet for styring fremstår dermed som mindre.

Behovet for styring må sees i sammenheng med de senere omtalte prinsippene, hvor nærhetsprinsippet er det førende for piloten, men der også ansvars- og samvirkeprinsippet er sentralt. Det innebærer at redusert styring må kompenseres med økt ansvarliggjøring av kommunene.

Det er verdt å påpeke at staten i fravær av tradisjonelle «...styringsvirkemidler som øremerking og/eller detaljert regelstyring», jmf tidligere nevnte veileder¹⁹, ikke har sett det formålstjenlig å etablere systemer for økt grad av innsikt, oversikt og kontroll, for eksempel gjennom rapporteringssystemer. Forklaringen på dette kan ligge i manglende interesse fra statlig hold, eventuelt liten grad samordning. I pilotsammenheng, kan det tenkes at evaluator er tiltenkt denne rollen. Fokuset i evalueringen er imidlertid i liten grad på hva midlene benyttes til i den enkelte kommune, men i all hovedsak hvordan programfinansiering som virkemiddel virker på kommunene. Selv med følgeevalueringen, har man ikke oversikten og kontrollen med midlene som man ellers kunne sett for seg.

Dersom programfinansiering som økonomisk virkemiddel skal skaleres, er det imidlertid nærliggende å tenke at dette er systemer som burde etableres, enten gjennom en form for rapporteringssystem eller at Statsforvalter har en mer strukturert rolle overfor kommunene.

Programfinansiering fordrer bedre strukturer, tydelige planer og ambisjoner hos kommunene. Og stiller samtidig økte krav til analysekompetanse og målorientering. Men altså også bedre systemer for rapportering og kontroll fra sentrale myndigheters side.

4.9 Evaluators overordnede vurdering

Piloten har nå løpt i snart to år, og man bør kunne forvente å se avtrykk av arbeidet som er lagt ned. Denne leveransen har tydeliggjort noen av disse. Det er likevel evaluators vurdering at programfinansieringens virkning så langt ser ut til å være begrenset.

«Hvis jeg skal være helt ærlig så tror jeg effekten ikke er så stor enda. Jeg tenker at det piloten har bidratt til er en klar forventning om at man skal jobbe på tvers. Helt uavhengig av pengene som kom»²⁰.

Det er flere forhold som kan forklare dette – kanskje først og fremst den relativt beskjedne progresjonen i arbeidet. Dette igjen, kan ha sin forklaring i ulike forhold. Blant annet er det evaluators hovedinntrykk at kommunene har hatt en utforskende tilnærming til deltagelse i piloten. Det vil si at de fleste gikk inn i piloten uten tydelig definerte målsettinger, men med en intensjon om at deltagelse skulle bidra til et innovativt og utviklende arbeid når det gjelder tverrsektoriell samhandling. Med det

¹⁹ Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. KMD

²⁰ Intervju prosjektleder pilotkommune

utgangspunktet, er det forståelig (og kanskje nødvendig) at det har tatt tid å få prosjektarbeidet ordentlig i gang.

Videre kommer man ikke utenom at pandemien har vært en helt sentral ekstern faktor med stor betydning for fokus og progresjon i pilotarbeidet.

Når det er sagt, er evaluators oppfatning at piloten har medført endringer og en bevegelse i refleksjonsnivå og måter å tenke arbeid på tvers på, i de deltakende kommunene. Det er også åpenbart at Statsforvalters nå mer aktive rolle i arbeidet kan spille en positiv rolle i det videre arbeidet. Hvorvidt kommunen lykkes med arbeidet i piloten og at programfinansieringen avstedkommer andre og *varige* måter å jobbe på, er det derimot for tidlig å si noe om.

Det er evaluators oppfatning at fokus på integrering av piloten i ordinær drift og langsiktig planlegging med hensyn til oppgaver og aktører, vil være sentrale faktorer som kan bidra positivt til varige endringer. Hvorvidt man lykkes, handler også om hvilke tiltak kommunene velger og hvordan de implementeres. At Statsforvalterne nå er i ferd med å inngå avtaler med eksterne kompetansemiljøer for støtte til tiltaksutvikling og evaluering av de enkelte kommuneprosjektene, kan potensielt virke som en katalysator på det videre pilotarbeidet, og i så måte ha en positiv virkning på mulighetene for å skape varige resultater av arbeidet.

5. Vedlegg

For å sikre tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon om piloten og følgeevalueringen for eventuelle nye aktører og nye lesere, har vi valgt å legge en beskrivelse av Pilot for programfinansiering og følgeevalueringens analytiske rammeverk i vedlegg til leveranse 2.

5.1 Kort om Pilot for programfinansiering

Styringsgruppen i 0-24-samarbeidet fremmet et forslag om å igangsette en pilot for programfinansiering av tilskudd til utsatte barn og unge, et forslag regjeringen godkjente i januar 2019. Programfinansieringen skal bidra til at utsatte barn og unge får et bedre tjenestetilbud. Kriteriene for tilskuddene skal ikke lenger knyttes til det enkelte tilskudd og tjeneste, men slås sammen til å gjelde tjenester til utsatte barn og unge fra 0-24 år og deres familier innenfor gjeldende områder (jf. tilskuddsordningene under). Piloten skal stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. I utmålingen av midler til den enkelte kommune skal det legges til grunn at kommunen skal motta hva den ellers kunne fått, gitt at kriteriene for ordningen var oppfylt. Ingen kommuner skal komme dårligere ut økonomisk ved å være med i forsøket.

Følgende tilskuddsordninger inngår i piloten:

- Kunnskapsdepartementet: Kap. 231, post 63 Tilskudd til tiltak for bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, Kap. 231, post 66 Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn
- Arbeids- og sosialdepartementet: Kap. 621, post 63 Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte
- Helse- og omsorgsdepartementet: Kap. 765, post 60 Tilbud til mennesker med langvarige og/eller sammensatte tjenestebehov
- Barne- og likestillingsdepartementet: Kap. 846, post 62 Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom

Den fylkesvise fordelingen av statsbudsjettet for 2020 gir følgende oversikt²¹:

Innlandet:	Trøndelag:	Vestfold og Telemark:
Elverum 2,7 mill. kroner	Frøya 1,9 mill. kroner	Bamble 2,2 mill. kroner
Tynset 1,8 mill. kroner	Namsos 3 mill. kroner	Siljan 1,8 mill. kroner
Nordre Land 1,8 mill. kroner	Nærøysund 2,5 mill. kroner	Horten 3,1 mill. kroner
Vestre Toten 2,3 mill. kroner	Trondheim 12,3 mill. kroner	Larvik 4 mill. kroner

Varigheten for piloten er 3 år, ut 2022. Målsettingene er som følger:

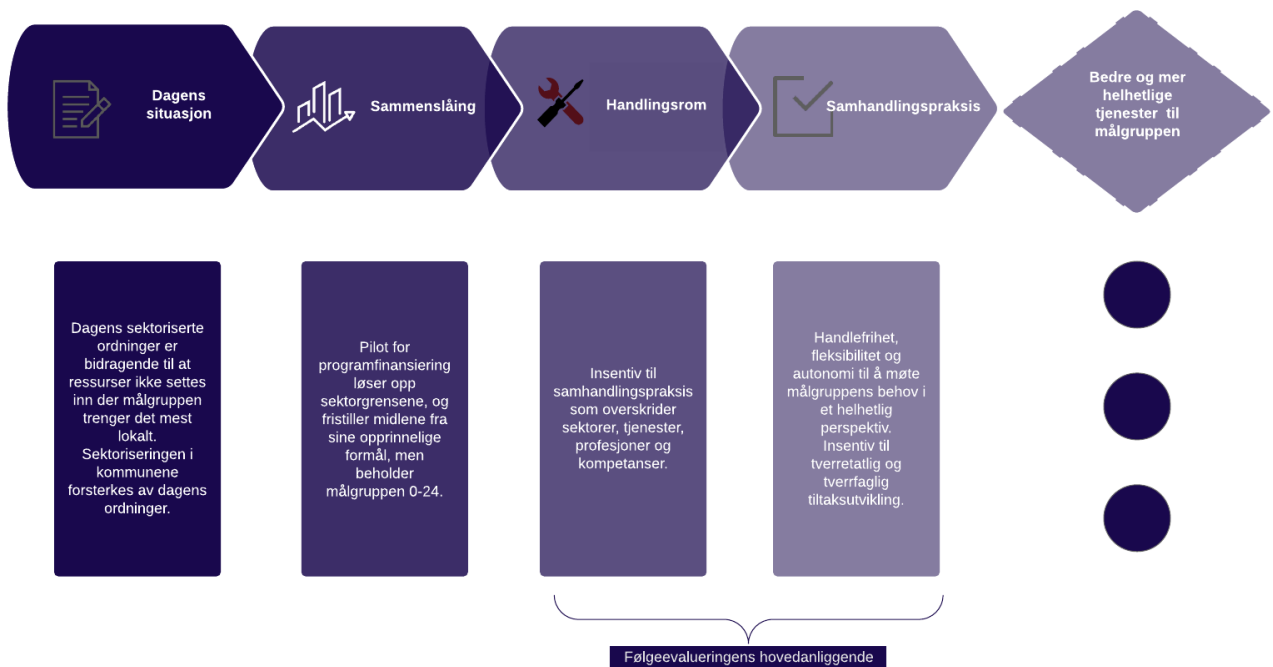
²¹ <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Fylkesoversikt/>

- at kommunene selv kan sitte i førersete og disponere ressurser slik det passer for dem
- styrke lokalt eierskap,
- fremme kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene,
- styrke samarbeidet mellom kommunene og kompetansemiljøer/UH-sektor,
- brukerretting og innovasjon,
- at kommunene opparbeider utviklingskompetanse og bygger varig kapasitet på dette området.

Et viktig formål med programfinansiering er altså å øke det lokale handlingsrommet. Gjennom piloten gis kommunene lokal frihet til å utarbeide og implementere et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, hvor tilbud og tiltak settes inn tidlig og samordnet, og hvor ulike fagtilnærminger- og kompetanser på tvers av sektorer og tjenester komplettere hverandre og virker sammen. Midlene skal som hovedprinsipp benyttes til tiltaksutvikling i kommunene.

5.2 Følgeevalueringens analytiske rammeverk

I neste figur viser vi en forenklet fremstilling av pilot for programfinansiering. Dette er først og fremst for å illustrere hovedanliggende til følgeevalueringen. Oppdraget er først og fremst å se hvordan pilotkommunene bruker handlingsrommet som piloten skaper, samt se om, og hvordan, pilotkommunene arbeider over tid som følge av endringen fra sektoriserede tilskudd til programfinansiering som virkemiddel.



Som illustrert i figuren over, er oppdraget altså avgrenset mot selve tiltaksutforming og måling av tjenestekvalitet overfor målgruppen. Piloten oppfordrer de deltakende kommunene til å arbeide sammen med regionale kunnskapsmiljø i utforming av eventuelle nye tiltak.

I kjernen av pilot for programfinansiering – og i 0-24 samarbeidet for øvrig – ligger det tverrgående elementet, det sektoroverskridende, tverrfaglige og tverretatlige. Denne dimensjonen, uansett om man snakker om horisontale eller vertikale dimensjoner, er opphav til et stort mangfold av begreper. En del av dem har vært med oss i lang tid, mens andre har kommet til i de senere årene – både i politikktutviklingen så vel som i forskningen. Det er økende interesse for innholdet i det å jobbe «på tvers».

5.2.1 Begrepsmangfold

Det foreligger en betydelig grad av begrepsmangfold rundt piloten og i 0-24 samarbeidet som sådan. Vi har gjort avklaringer som sikrer at følgeevalueringen *internt* har en konsistent bruk av et knippe begreper som beskriver ulike fenomener.

Dette betyr ikke at vi ønsker kommunene skal bruke vårt begrepsapparat. Det er imidlertid kritisk at vi internt i følgeevalueringen kan være konsistente på hvilke begreper som beskriver hva. Begrepsapparatet er en ryggrad i den overordnede modellen vi utvikler for dette oppdraget.

I dokumentene fra både 0-24 samarbeidet og ellers i kommuners søknader finner vi et stort begrepsmangfold. Noen gjengangere – og det finnes flere kombinasjoner – er som følger:

- Tverrsektoriell samordning
- Tverrsektorielt samarbeid
- Tverretatlig samhandling
- Tverrfaglig samarbeid
- Tverrfaglig innsats
- Samskaping

Difis læringsnotat for 0-24 samarbeidet²² presenterer en samordningsstige for de deltakende direktoratene. Denne har elementer ved seg som handler om hvordan man ser egen virksomhet i forhold til andres virksomhet, men den er etter vårt syn ikke egnet som en modell for følgeevalueringen av denne spesifikke piloten, men heller relevant for sentralforvaltningen.

I arbeidet så langt ser vi at det ikke alltid er samarbeidsstrukturer som mangler i kommunene. En kommune kan ha hatt tverrfaglige samarbeidsgrupper i to tiår, men problemene ligger i hva som skjer (og ikke skjer) på innsiden av disse strukturene – at formen og kvaliteten på samarbeidet ikke gir gode resultater for målgruppen. Det kan eksempelvis være at på en samarbeidsarena hvor ulike tjenester, profesjoner og sektorer møtes, kan disse gå i retrett bort fra en sak (individ/familie) som burde være gjenstand for tidlig innsats. I andre kommuner igjen, kan det tenkes at også strukturene mangler.

Grunnene til dette er svært komplekse og sammensatte. Men de kommunene som har jobbet målrettet over år med å arbeide på tvers fremhever at et kritisk punkt ligger i å endre holdninger, innstilling og kultur. Like viktig anser vi at erkjennelser rundt dette i stor grad syntes å ligge *forut for* bruk av

²² Difi: «Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24 samarbeidet».

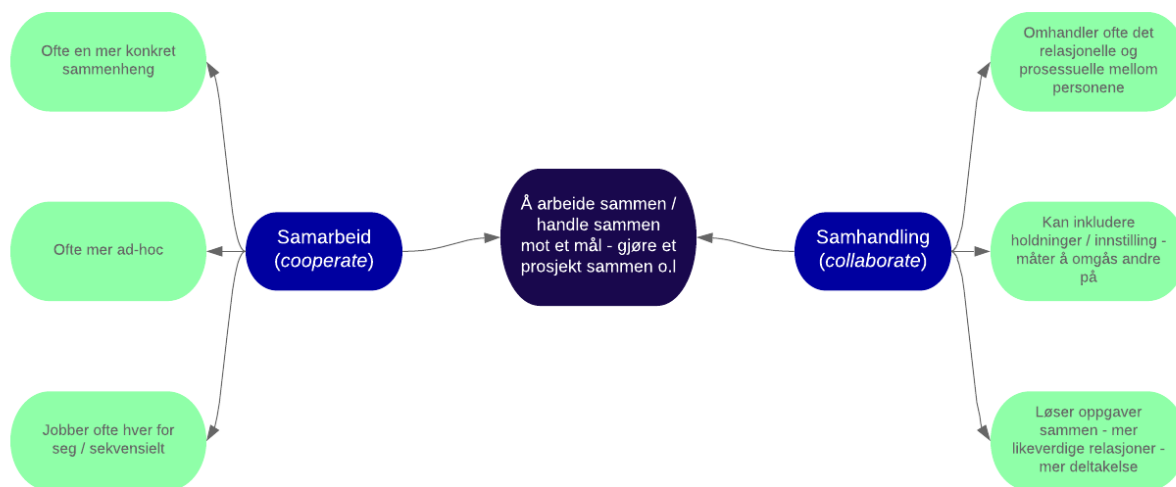
konkrete redskaper som er sentrale i tidligere og pågående innsatser rundt tverrsektorielt arbeid, diverse kunnskapsoppsummeringer o.l.

Dette vil si at det er en hel del erkjennelse, forankring og modenhet – spesielt på ledernivå – som ideelt sett bør være en del av kommunenes arbeid med piloten. Det ligger i sakens natur at dette er forhold som i utgangspunktet ikke lar seg kvantifisere, og derfor må vurderes kvalitativt.

Et begrepsapparat for følgeevalueringen

Vi mener en viktig kjerne i oppdraget ligger i forståelsen av samarbeid, og ulike måter å jobbe på tvers. I arbeidet så langt observerer vi at mye av dagens *modus operandi* kan kalles samarbeid, uten at det egentlig adresserer utfordringen med å løse opp i de sektoriserede problemene som har svært dype røtter i statsforvaltningen, så vel som i kommune-Norge.

Vi har funnet det hensiktsmessig å skille mellom samarbeid og samhandling. I stor grad har vi hentet dette fra helsefeltet, der man har undersøkt måter å jobbe tverrfaglig på.²³ I figuren under viser vi hvordan disse to begrepene kan kontrasteres. I midten av figuren vises hva begrepene deler av meningsinnhold, mens sidene viser hvordan begrepene skiller seg fra hverandre.



Kilde: Oxford Research

Som den refererte artikkelen over sier, kan man samarbeide uten å samhandle – sistnevnte begrep krever mer – er mer forpliktende. Innenfor oppdraget ser vi det som sannsynlig at de fleste kommuner i dag nettopp har ulike grader av- og former for- samarbeid. Det kan godt tenkes at flere samarbeider og koordinerer ressurser – men at arbeidet og viktige beslutninger egentlig preges av alenegang.

²³ Se for eksempel Ottar Ness sin artikkel «Samarbeid eller samhandling» på nettsidene til Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid.

5.2.2 En modell for pilotkommuner

Kjernen i vår overordnede modell for de deltakende kommunene er at piloten vil gi dem handlingsrom til å arbeide på tvers – på nye måter. Ut fra kjernedokumentene til piloten kan vi utlede noen viktige punkter som ville kjennetegne en idealsituasjon hvor kommunene har «bedre og mer helhetlige tjenester til utsatte barn og unge fra 0-24 år og deres familier», eksempelvis at:

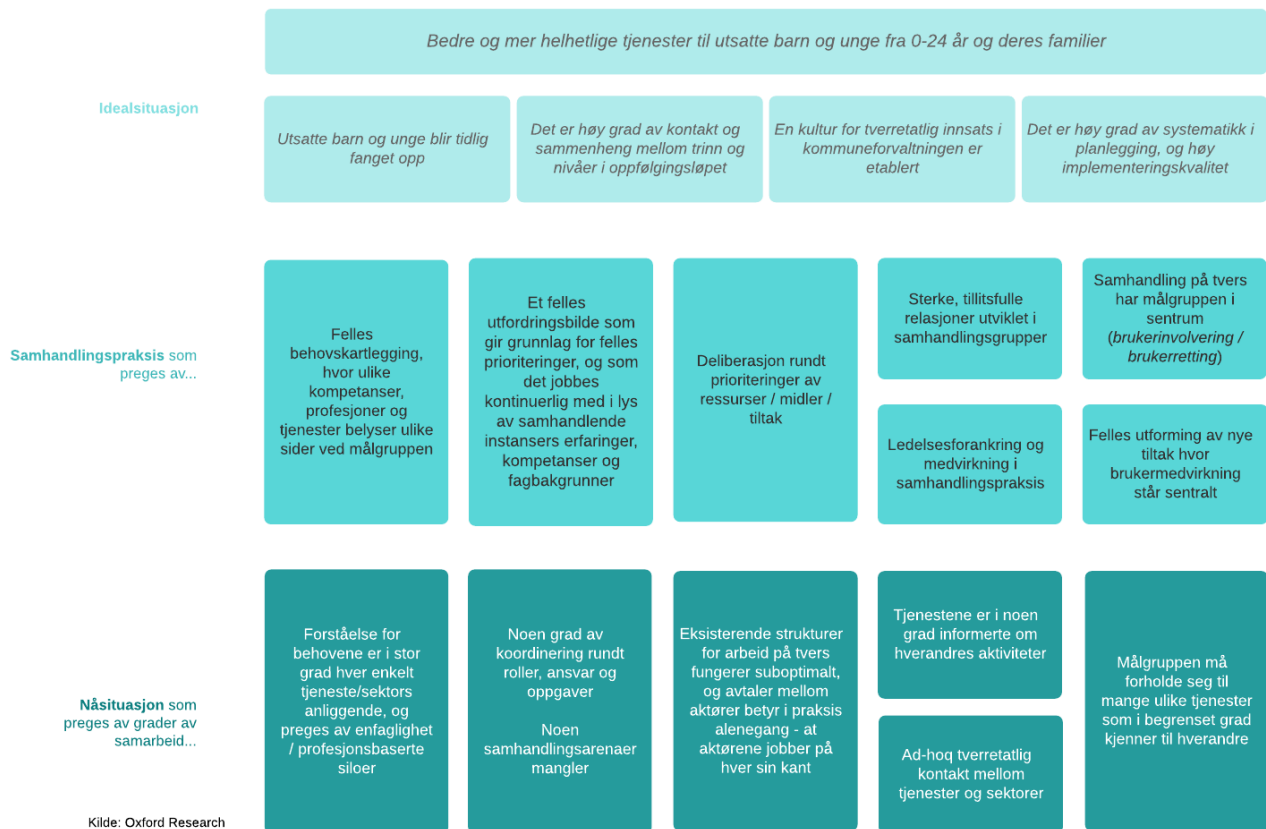
- Utsatte barn og unge blir tidlig fanget opp
- Høy grad av kontakt og sammenheng mellom trinn og nivåer i oppfølgingsløpet
- En kultur for tverretattlig innsats i kommuneforvaltningen
- Høy grad av systematikk i planlegging og høy implementeringskvalitet

Herfra har vi definert noen generiske forhold som må ligge til grunn for en slik idealsituasjon. Disse er generelle nok til å være gjeldende for alle kommuner uansett størrelse og forutsetninger. Forholdene samlet sett definerer en *ønsket samhandlingspraksis*, som kjennetegnes av:

- Felles behovskartlegging, hvor ulike kompetanser, profesjoner og tjenester belyser ulike sider ved målgruppen; utsatte barn og unge fra 0-24 år og deres familier.
- Et felles utfordringsbilde som gir grunnlag for felles prioriteringer, og som jobbes kontinuerlig med i lys av samhandlende instansers erfaringer, kompetanser og fagbakgrunner.
- Samhandlingsgrupper utvikler sterke, tillitsfulle relasjoner på tvers, og har sammen definert hvordan samhandlingsmøter skal gjennomføres og hvilke prinsipper og verdier som ligger til grunn.
- Praksis er forankret i ledelse, hvor ledere er pådrivere og medvirkere til denne samhandlingspraksisen.
- At målgruppen står i sentrum når det kommer til videreutvikling av tjenester.

Figuren nedenfor har tre nivå, hvor det øverste viser idealsituasjonen, det midterste en ønsket samhandlingspraksis, og det nederste nåsituasjonen bestående av karakteristikker som kan antas å være beskrivende for mange kommuner. Modellen tar høyde for at kommunene kan opptre på ulike nivå til ulike tider, og representerer således en dynamisk forståelse av prosessen med å etablere en samhandlingspraksis i kommunene. Modellen vil videreutvikles gjennom følgeevalueringen.

Figur 10 Dynamisk kommunal samhandlingsmodell (DKS-modellen) for bedre og helhetlige tjenester for utsatte barn og unge



Figuren illustrerer tilnærmingen til oppdraget i den forstand at det gir en ramme for å forstå pilotkommunenes utgangspunkt, samt holdepunkter for å spore retningen for arbeidet deres videre. Det er naturligvis ikke tilfellet at alle pilotkommunene befinner seg i feltet for nåsituasjon i modellen. Her er det større variasjoner mellom kommunene. Elementene i figuren er imidlertid holdepunkter som indikatorer kan utledes fra. Mange av disse vil være vurderende og kvalitative i sin natur, mens noen vil være mer konkrete, eksempelvis hva pilot-midlene brukes til.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

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

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

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